

“El desarrollo social sostenible en el MERCOSUR”

“La reforma jurídico institucional del MERCOSUR como herramienta válida para el desarrollo social sostenible”

1- Acerca del Desarrollo Social

El desarrollo es difícil de definir por las *dimensiones* que encierra, la forma como se perciben y las prioridades que se da a cada una. Asimismo está relacionado con situaciones históricas específicas y con las metas a que cada sociedad aspira.

Las ciencias sociales le asignaron al termino “desarrollo” tres contenidos: crecimiento económico, distribución equitativa del ingreso y disminución de la pobreza. Está asociado al aumento de bienestar individual y colectivo que tiende a medirse en términos económicos, pero hay otras dimensiones: acceso a la educación, al empleo, a la salud y a la seguridad social y valores como: justicia social, equidad económica, ausencia de discriminación (racial, religiosa o de otra índole), libertad (política e ideológica), democracia, seguridad y respeto a los derechos humanos, calidad del medio ambiente.

El desarrollo es un proceso social y sus aspectos económicos transparentan las relaciones sociales subyacentes. Es resultado de la interacción de grupos y clases sociales con un modo de relación propio e intereses y valores distintos, cuya oposición, conciliación o superación da vida al sistema socioeconómico.

El desarrollo comprende aspectos económicos, medioambientales, sociales, políticos y culturales abordados desde una perspectiva humanista, teniendo en cuenta a la persona (sin ninguna distinción) como sujeto de derecho y del derecho al desarrollo que es un derecho fundamental.

También se relaciona al desarrollo con la ciudadanía, no puede haber desarrollo sin democracia, se busca la participación de la gente

creando un sentido de pertenencia. El pueblo es el recurso más importante que puede utilizarse en el proceso de desarrollo. ¹

El desarrollo demanda la realización de acuerdos políticos y transformaciones en la cultura material y en la cultura no material que forman parte del desarrollo. Habrán de constituirse ecuaciones políticas e instancias de acción política capaces de dar curso a la creatividad que plasme la identidad cultural y la continuidad de su enriquecimiento, fundamentos esenciales del mismo. ²

Es necesario apoyar el progreso y la seguridad de los seres humanos y de las comunidades de modo que cada miembro de la sociedad pueda satisfacer sus necesidades básicas y realizar su dignidad personal, su seguridad y su creatividad.

Que las personas fortalezcan sus propias capacidades es el objetivo primario del desarrollo y su principal recurso, porque se requiere su plena participación en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinan el funcionamiento y el bienestar de las sociedades.

El logro del Desarrollo Social implica asegurar el acceso a los recursos de producción, (crédito, tierra, educación y formación, tecnología, conocimientos e información), a los servicios públicos y que participen en la adopción de decisiones sobre un entorno normativo y regulatorio para aprovechar las oportunidades económicas y de empleo.

El pleno empleo será la prioridad básica de las políticas económicas y sociales destinadas a preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivo elegidos libremente.

Para ello se deben formular políticas para ampliar las oportunidades de trabajo y la productividad en los sectores rurales y urbanos me-

¹ Mc Kay J. "El modelo de Desarrollo" en Desarrollo n° 20, Sociedad Internacional para el Desarrollo, Madrid, pág. 56-59, 1991.

² Rodríguez Octavio, "Desarrollo y Cultura: Notas sobre el enfoque de Furtado".

diante el crecimiento económico, la inversión en recursos humanos y la promoción de tecnologías que generen empleo productivo.

El Desarrollo Social promueve la integración social fomentando sociedades estables y justas basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas. La promoción de la integración social es un elemento clave dentro de las metas del Desarrollo Social. El objetivo de la integración social es crear una 'sociedad para todos', en la cual cada individuo, con sus derechos y responsabilidades, tenga un papel activo.

También promueve el respeto de la democracia, el imperio de la ley, el pluralismo y la diversidad, la tolerancia y la responsabilidad, la no violencia y la solidaridad.

Para lograrlo se formulan y fortalecen políticas y estrategias encaminadas a lograr la integración social sobre la base de la igualdad y el respeto de la dignidad humana.

El Desarrollo Social se basa en promover y lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad, al nivel mas alto posible de salud física y mental para preservar las bases esenciales de un Desarrollo Social centrado en las personas contribuyendo de esta manera al pleno desarrollo de los recursos humanos.

El fin de estas actividades es erradicar la pobreza, promover un empleo pleno y productivo y fomentar la integración social.

Con respecto al financiamiento del Desarrollo Social es fundamental elaborar políticas económicas para promover y movilizar el ahorro interno, atraer recursos externos para la inversión productiva y buscar fuentes innovadoras de financiación, públicas y privadas, asegurando su eficaz utilización. Es fundamental asegurar que los sistemas de tributación sean equitativos, progresivos y económicamente eficientes y una recaudación efectiva de las obligaciones fiscales. Así

como asegurar la transparencia y responsabilidad en la utilización de los recursos públicos y dar prioridad a la prestación y el mejoramiento de los servicios sociales básicos.

También se pueden explorar maneras de generar nuevos recursos financieros públicos y privados, movilizar recursos nuevos y adicionales adecuados y predecibles, de forma que se incremente al máximo la disponibilidad de esos recursos y se utilicen todas las fuentes y mecanismos de financiación disponibles.

El logro de las metas del Desarrollo Social es un esfuerzo *sostenido* y solo alcanzable a largo plazo lo que involucra la energía conjunta para la acción de los Gobiernos, la comunidad internacional, la sociedad civil y el sector privado.

La tarea consiste en reducir la inseguridad en la vida de los seres humanos y atender mas eficazmente sus necesidades materiales y espirituales, las de sus familias y comunidades.

El objetivo es promover el Desarrollo Social para que todos los hombres y mujeres, puedan ejercer sus derechos; utilizar los recursos y compartir las responsabilidades que les permitan llevar vidas satisfactorias y contribuir al bienestar de sus familias, de sus comunidades y de la humanidad.

El desarrollo de las redes sociales, los movimientos ciudadanos y la participación política son las mejores garantías para conseguir implantar prácticas y políticas que propendan al desarrollo. Desde abajo, de forma progresiva y permanente.

Hay necesidad de abordar la cuestión del desarrollo desde una perspectiva compleja, haciendo especial hincapié en los actores sociales que han de protagonizarlo.

El Desarrollo Social para que arraigue, debe brotar de la sociedad por lo que los gobiernos deben orientar y facilitar el proceso pero no deben ser la única fuerza que impulse el progreso social. Las organizaciones no gubernamentales, las comunitarias, las empresa privadas,

las organizaciones de trabajadores y otros grupos deben participar. Para alcanzar su potencial, la población debe contribuir en la formulación de sus objetivos y hacer oír su voz en los órganos normativos.³

2- Acerca de la Integración

La integración es la acción y el efecto de constituir a partir de lo pre-existente algo distinto con un orden propio, superior y más abarcativo que sus antecedentes.⁴

Bela Balassa conceptualiza la integración como proceso y situación. Como proceso: son acciones dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas nacionales, como situación: la ausencia de discriminación entre las economías nacionales.

Es un proceso de creación de un nuevo espacio económico, político, jurídico, social y cultural basado en la disposición voluntaria de los estados y en la interpenetración estructural creciente, de cooperación entre los países, que va de mayor a menor (unión aduanera hasta unión total).

Todo espacio tiene contenido y continente: el contenido lo conforman las disponibilidades de recursos (físicos, humanos, tecnológicos y financieros), la magnitud y estructura de los mercados mientras que el continente es el área geográfica hasta donde se extiende el espacio. El espacio económico es dinámico, sus dimensiones pueden ser alteradas por sus ocupantes y es un continente dimensionado en forma abstracta.⁵

³ Boutros Boutros Ghali, "Un programa de desarrollo", Revista Relaciones Internacionales, año 5, n 8, mayo 1995.

⁴ Sotelo de Andreau Mirta "El nuevo paradigma del estado, su impacto en el derecho interno. La globalización, las normas supranacionales y el Derecho Administrativo", en Revista AeDP 6 (Actualidad en el Derecho Publico) Cuatrimestral-3 er año, enero-abril de 1997- SCS Asociados Editores.

⁵ Quintana Humberto, "Integración regional y asimetrías económicas- Un enfoque desde el N.O.A" Talleres Gráficos de la Universidad Nacional de Jujuy, septiembre de 1997

Según Héctor Capraro las relaciones internacionales están caracterizadas por un conjunto de interacciones entre los estados que pueden ser de conflicto o de cooperación dentro de las que se ubica la integración.

En un mundo interdependiente se reacciona con la formación del bloque y tratando de imponerse a nivel mundial mediante el fortalecimiento de sus países. Se forman bloques regionales constituidos por países con intereses comunes que hacen que busquen integrarse mediante pactos regionales para beneficiarse de la ampliación de los mercados y de una competencia restringida. ⁶

Encontramos entre los elementos de la integración: 1) un país o núcleo de países convocantes, 2) un conjunto de creencias fundamentales compartidas, 3) una ideología política aceptada con un plan de prioridades concretas y 4) una clase dirigente identificada con estos objetivos. ⁷

Se instituye un sistema político diferente al de cada uno de los estados, independientes y soberanos. La comunidad actúa como unidad en el concierto internacional, fijando políticas económicas, comerciales, arancelarias, fiscales, monetarias, etc. respecto a los estados miembros que deben aplicarlas obligatoriamente. ⁸

Pero una cosa es el acuerdo comercial y la construcción de una unión aduanera y otra la integración regional ya que esta supone todo lo relacionado con el imaginario social y la construcción de mentalidades

⁶ Rozas Margarita y otros, "Mercosur e impacto social en Latinoamérica", Espacio Editorial, Bs. As., Agosto 2001.

⁷ Sotelo de Andreau Mirta "El nuevo paradigma del estado, su impacto en el derecho interno. La globalización, las normas supranacionales y el Derecho Administrativo", en REVISTA AeDP 6 Cuatrimestral-3 er año, enero-abril de 1997- SCS Asociados Editores.

⁸ Correa Freitas Rubén "Los desafíos de las administraciones públicas frente a la integración regional" en Revista AeDP 6 (Actualidad en el Derecho Publico) Cuatrimestral-3 er año, enero-abril de 1997- SCS Asociados Editores.

a partir del reconocimiento de la heterogeneidad de la región a integrarse.⁹

Por ello, el concepto de integración involucra factores económicos y políticos y la dimensión cultural, valores y pautas de conducta que explican que un grupo de naciones, con continuidad geográfica, optan por trabajar juntas desarrollando una interdependencia de cooperación en lugar de una interdependencia dominada por el conflicto.

Se desarrollaron diferentes modos de integración pero la única que trasciende el tiempo es la que se da entre los pueblos a partir del conocimiento y valoración mutua, el retroceso de los sentimientos xenófobos y de actitudes discriminatorias.¹⁰

Todo proceso de integración regional es un proceso cultural ya que este podrá realizarse cuando se conforme un sistema de valores comunes entre los actores del proceso, que incluye una visión del mundo en que se vive y hacia el cual se pretende ir y es fundamental que el proceso sea internalizado como bueno por los ciudadanos de los países miembros. Ello será posible, cuando la interacción comunicativa entre individuos de cualquier posición social, política, económica, intelectual, produzca ese sistema axiológico y estos generen mejores condiciones de vida.¹¹

Como implica un compromiso político de importancia para los países, es un instrumento de cambio y modernización que debe comprometer la participación de agentes económicos y de todos los estratos sociales (clase política, sectores económicos, artistas, intelectuales), del conjunto de la población por la complejidad que el proyecto de integración conlleva. Es una propuesta para reformar los estados de una

⁹ Miranda Roberto, "Cono Sur: Regionalismo Cultural e integración educativa, en Revista Relaciones Internacionales, Año 9, n° 16 Dic-May, 1999.

¹⁰ Castronovo Raquel, "Mercosur e impacto social en Latinoamérica, La formación del trabajador social en esta nueva realidad".

¹¹ Salomoni Jorge Luis, "Reforma del Estado y Mercosur. Hacia la construcción de un Derecho Público Comunitario" en Revista AeDP 6 (Actualidad en el Derecho Público) Cuatrimestral-3 er año, enero-abril de 1997- SCS Asociados Editores.

región que no puede realizarse sin hombres, instituciones o procesos políticos.

A mayor integración, mas necesidad de armonización y profundidad de reforma de esos países, que a su vez producida, promueve mayor integración y más reforma. El proceso debería concluir en la constitución de una unidad política regional.¹²

La integración debe ser entendida como proceso de cambio social voluntario a través del cual las unidades nacionales se asocian y adoptan estrategias de acción conjunta para mejorar el status de los estados y su reinserción en el sistema internacional y de sus ciudadanos.

¹³

Está en el interés de cada vecino/socio que los demás sean prósperos, fuertes, desarrollados, porque la interrelación beneficia a todos.¹⁴

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) define a la integración “como medio para coadyudar al logro de los objetivos sociales en el plano nacional, y para viabilizar una participación más equitativa y dinámica en el sistema internacional”¹⁵

2.1 Aspectos jurídicos y económicos de la integración

La integración es la institución jurídica que presenta un conjunto de lealtades nacionales que se entregan mediante un tratado, para formar un sistema jurídico a cambio de reforzar vínculos culturales, sociales, políticos y económicos.

¹² Salomoni Jorge Luis, “Reforma del Estado y Mercosur. Hacia la construcción de un Derecho Público Comunitario” en REVISTA AeDP 6 (Actualidad en el Derecho Público) Cuatrimestral-3 er año, enero-abril de 1997- SCS Asociados Editores.

¹³ Castronovo Raquel, “Mercosur e impacto social en Latinoamérica, La formación del trabajador social en esta nueva realidad”.

¹⁴ Villagra Delgado Pedro, “Seguridad y defensa regional al fin del siglo XX” en Revista Relaciones Internacionales, año 9 n 16 Dic-May, 1999.

¹⁵ CEPAL “Integración Regional: Desafíos y Opciones” Revista del 18 de Febrero de 1988. Pág. 22.

La clave de los procesos de integración es la voluntaria aceptación de normas o reglas comunes, basada en intereses coincidentes. Se produce la creación de un sistema jurídico entendido como conjunto de principios básicos que forman un orden jurídico.

Por su parte el derecho comunitario es el conjunto de ideas e instituciones comunes a los estados que no reconocen diferencias en la entrega de lealtades nacionales para formar instituciones u órganos que producen normas de aplicación e interpretación iguales a todos los integrantes del sistema jurídico. Puede haber integración sin supranacionalidad pero no a la inversa.

El derecho aporta la técnica para que el esquema sea efectivo, la organización y los documentos para la integración. En los procesos de integración el derecho es el elemento unificador utilizando instrumentos jurídicos (Tratados) cuya base es la primacía del interés común de los estados sobre el particular. Se constituye un nuevo ordenamiento jurídico del derecho internacional en beneficio del cual los estados limitan sus derechos soberanos y cuyos sujetos no son solo los estados sino sus nacionales.

La integración regional supone la creación de un nuevo orden jurídico con órganos comunitarios cuyas decisiones y resoluciones se impongan obligatoriamente a los estados miembros y a los nacionales de cada estado.¹⁶ La figura conductora del estado cedió espacio a la organización supranacional que ejecuta políticas y emite normas que tienen injerencia en los ordenamientos internos. La regionalización avanza sobre el estado – nación que ya no es el que impone las normas y ejerce el poder en forma independiente sino la organización supranacional.

¹⁶ Correa Freitas Rubén "Los desafíos de las administraciones públicas frente a la integración regional" en Revista AeDP 6 (Actualidad en el Derecho Publico) Cuatrimestral-3 er año, enero-abril de 1997- SCS Asociados Editores.

La integración nace de la voluntad política, pero necesita instrumentos jurídicos, el primero sería un acuerdo marco (Tratado de Asunción). Dichos tratados de integración son creaciones jurídicas, plasmadas por el acuerdo de voluntades entre estados que se caracterizan por ser iguales jurídicamente, con el objeto de aumentar y consolidar la capacidad de las partes integradas.¹⁷

El objetivo básico de todo tratado de integración supranacional es crear una entidad con personalidad propia. Si la comunidad jurídica creada es de naturaleza política- económica debe proceder a actuaciones concretas: suprimir barreras intracomunitarias, establecer un arancel exterior para la formación de un mercado común durante un periodo transitorio, adoptar una política comercial común frente a terceros y políticas comunes en agricultura y transporte, etc. pero si sus objetivos son mayores que los de un tratado de integración económica la comunidad debe realizar un plexo normativo de carácter político, económico, jurídico y cultural que establezca una entidad diferente y superior a los ordenes jurídicos preexistentes sin confundirse con una federación.¹⁸

Se crean nuevas comunidades con estructuras, órganos ejecutivos, parlamentarios y judiciales, patrimonio, riesgo monetario, bancos y normas.¹⁹ y los estados al firmar y ratificar un tratado de integración con contenidos supranacionales se comprometen a no dictar alguna medida que dificulte la realización de las finalidades del tratado. Se refuerza con la incorporación al sistema supranacional de tres principios: proporcionalidad, subsidiariedad y atribución de competencias.

¹⁷ Salomoni Jorge Luis, "Reforma del Estado y Mercosur. Hacia la construcción de un Derecho Publico Comunitario" en Revista AeDP 6 (Actualidad en el Derecho Publico) Cuatrimestral-3 er año, enero-abril de 1997- SCS Asociados Editores.

¹⁸ Servi Aldo, "Protección del Ambiente y Supranacionalidad" Ed Serie: Tesis n 4. IRI. UNLP. 1997
Pág. 66.

¹⁹ Sotelo de Andreau Mirta "El nuevo paradigma del estado, su impacto en el derecho interno. La globalización, las normas supranacionales y el Derecho Administrativo", en REVISTA AeDP 6 (Actualidad en el Derecho Publico) Cuatrimestral-3 er año, enero-abril de 1997- SCS Asociados Editores.

Se produce la existencia de un derecho originario y derivado de raíz supraestatal y decisiones interpretativas de tal derecho emanadas de organismos supraestatales.

Tanto el derecho originario como el derecho derivado son fuentes del derecho comunitario supranacional. El primero surge de los tratados constitutivos y el segundo de los órganos constituidos por el sistema supranacional. Por derecho originario entendemos la norma fundamental o constitucional constituida por el plexo normativo de los tratados. Por derecho derivado entendemos el conjunto de normas y actos comunitarios emanados de las instituciones de la entidad supranacional en virtud de las habilitaciones generales y especiales contenidas en el derecho originario.²⁰

Una característica jurídica de los procesos de integración es su dinamismo porque el derecho de integración es dinámico, evolutivo. El objetivo primordial es la integración regional que obliga a interpretar el derecho a la luz de ese propósito.

Por su parte la dimensión económica de la integración es el motivo: se unen para lograr un intercambio beneficioso.

Con la integración se obtienen ventajas: tener economía de escala, generar mercado interno y atraer inversiones. Dicha inversión extranjera directa puede ser útil porque las empresas extranjeras traen tecnología, prácticas modernas, exportación y financiamiento externo a largo plazo.

Cuando más grande sea el mercado subregional, mayor será el cambio en el ambiente económico y a mayores ventajas de ubicación es más probable que la iniciativa estimule la inversión extranjera.²¹

Si bien la lógica de los procesos de integración es solo económica y comercial porque la necesidad que nutre la conformación de bloques

²⁰ Servi Aldo, "Protección del Ambiente y Supranacionalidad" Ed Serie: Tesis n 4. IRI. UNLP. 1997
Pág. 98.

²¹ Robert Devlin y Ricardo French-Davis, "Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina".

es económica hay que tener en cuenta aspectos sociales, culturales y educativos comprendidos dentro del concepto de Desarrollo Social.

Es claro que no basta que un país firme un acuerdo de integración para solucionar sus problemas económicos ya que es ingenuo pensar que la integración beneficia por igual a todas las personas y empresas sino que hay que efectuar redistribución para que los beneficios lleguen a todos. La integración económica no hace a todos los países iguales ya que pueden mantenerse diferencias en productividad, déficit comercial, inflación.

Por su parte, el proceso de integración tiene costos, puede provocar desintegración social si se reparten desigualmente ya que las asimetrías son comunes en dicho proceso.

La pregunta a responderse con la integración es si corregidas las asimetrías, la economía integrada conduce al crecimiento y a mayores niveles de bienestar, a mejor distribución personal del ingreso y a la corrección de las desigualdades regionales.

Dentro de los procesos de integración hay efectos diferenciados según el sector, la actividad económica y la rama industrial de que se trate. Hay ganadores y perdedores.

Es importante ver si la integración fomenta la convergencia entre países y regiones y analizar sus causas así como realizar políticas compensatorias para paliar las desigualdades que existían antes de la integración y que esta no remedia.

Al analizar los procesos de integración, debe tenerse en cuenta la existencia de interdependencias asimétricas a nivel país, a nivel inter-regional y hemisférico, con lectura de la heterogeneidad del nivel de desarrollo de las diferentes unidades políticas que generan fisuras y contrastes que bloquean la dinámica integracionista. Se requiere la

introducción de mecanismos de compensación para distribuir igual costos y ganancias de la integración.²²

Las autoridades económicas deberán prestar atención a si las correcciones de las asimetrías contribuyen a corregir las desigualdades regionales.²³

Hasta el momento, el único proceso de integración regional que cuenta que instituciones supranacionales es la Unión Europea.

2.2 Integración en América Latina

El interés actual de América Latina, como región es compatibilizar la inserción de sus países en el mercado internacional con transformación y crecimiento interno así como lograr el comando de su destino mediante la integración ya que es evidente que la unidad favorecería su capacidad de dar respuesta a problemas comunes.

Desde hace un tiempo, los procesos de integración en América Latina están ocupando un lugar prioritario en las agendas gubernamentales, destacándose el rol que cumplen en el desarrollo de las naciones.

Hubo un renacimiento de los regionalismos y un auge de las políticas multilaterales como la creación del Mercado Común del Sur, relacionado con la modernización económica y con la competitividad internacional. El espíritu regionalista favoreció el fortalecimiento de sistemas de cooperación sectorial, de proyectos de colaboración internacional y de acercamientos entre países y sociedades.²⁴

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países integrantes Grupo Río en la XIII Cumbre con respecto a la integración regional estable-

²² Rozas Margarita y otros, "Mercosur e impacto social en Latinoamérica", Espacio Editorial, Bs. As., Agosto 2001.

²³ Quintana Humberto, "Integración regional y asimetrías económicas- Un enfoque desde el N.O.A" Talleres Gráficos de la Universidad Nacional de Jujuy, septiembre de 1997.

²⁴ Roberto Miranda, "Cono Sur: Regionalismo cultura e integración educativa", Relaciones Internacionales, año 9 n 16, dic-may, 1999.

cieron: *“La integración de nuestras economías impulsa el desarrollo social y económico y facilita el logro de un mejor nivel de bienestar para nuestros pueblos”. “Los avances en los procesos de integración subregional deben ser concebidos como un proceso de desarrollo armónico de la región en su conjunto, que beneficia a todos los niveles de la sociedad, a través de la creación de mayores y mejores empleos, con el objetivo de conformar un Hemisferio Americano de libre intercambio”.*

Por su parte, en el Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas de la Cumbre de las Américas ²⁵ se establece: *“La integración económica y la creación de un área de libre comercio serán tareas complejas, por las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías del hemisferio. Recurriremos a nuestros recursos, inventiva y capacidades individuales, así como a la comunidad internacional para que nos ayuden a lograr nuestros objetivos”.*

Está claro desde el punto de vista teórico que la integración forma parte de las estrategias de desarrollo y cambio social. Sunkel enumera cinco procesos que dominaron las preocupaciones conceptuales de los científicos sociales latinoamericanos durante la última década como contrapeso a líneas economicistas: el desarrollo, la dependencia, la marginación, los desequilibrios espaciales y el cambio social.

Pero surgen algunas dudas: ¿Por qué no se traduce en hechos continuados y eficaces esta idea integracionista, asumida a pesar de la diversidad y multiplicidad actitudinal que coexisten en la sociedad de América Latina? ¿La integración restringida (comercial) está vigente sobre el integracionismo ampliado a la dimensión sociocultural? ¿Hay una América Latina integrable, una cultura latinoamericana integrada

²⁵ Cumbre de las Américas. Declaración de Principios. Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas en Revista Relaciones Internacionales, año 5, n 8, mayo 1995.

o integrable? ¿Hay una cultura latinoamericana construida o en desarrollo o es un grupo de países que siguen sus trayectorias históricas?²⁶ Lo cierto es que América Latina tiene raíces culturales comunes que permiten visualizar un destino común y que es al mismo tiempo una y plural. La unidad está en un origen común, una historia conflictiva y en la homogeneidad cultural (religión, lengua, costumbres, etc.) La diversidad está en las culturas nacionales, en el pluralismo cultural y se manifiesta en la realidad de las regiones.

La identidad latinoamericana expresaría la síntesis operada por la unidad, complementación de cada proyecto cultural, sin mutilar ninguno. La historia de los países de América Latina es una realidad heterogénea en busca de unidad. No es una identidad pero sí una posible unidad con potencialidades, posibilidades y problemas de integración.

La integración regional no debe superar identidades nacionales, sino integrar las diferentes identidades tradicionales y nacionales, respetándolas en un proyecto político de justicia, soberanía y libertad. .²⁷

Si bien es cierto que el valor de la integración es reconocido muchas veces no se generan conductas en consecuencia y hasta ahora el interrelacionamiento económico- comercialista fue entendido como una herramienta excluyente en el proceso de integración.

Si bien la integración exige manejo de leyes económicas y planteos jurídicos nuevos, evaluaciones de costos y riesgos, que redundarán en redescubrimiento de la región, el concepto de integración se desplaza hacia una concepción mas abarcativa incorporando los valores de identificación regional y hacia una cultura integrativa, no en el contraste con los otros sino en la relación entre nosotros.²⁸

²⁶ Rozas Margarita y otros, "Mercosur e impacto social en Latinoamérica", Espacio Editorial, Bs. As., Agosto 2001.

²⁷ Rozas Margarita y otros, "Mercosur e impacto social en Latinoamérica", Espacio Editorial, Bs. As., Agosto 2001.

²⁸ Rodríguez Octavio, "Alalc: antecedentes gestación, legados", Aladi/sec/2000)..

Por ello creemos que es necesario afrontar el desafío de fortalecer la identidad regional sobre la base de la unidad de origen, los procesos sociales y las afinidades culturales.²⁹

La integración responde siempre a objetivos políticos y esto se manifiesta en el MERCOSUR donde países con historia de relaciones conflictivas utilizan la integración para desarrollar vínculos con un propósito de paz y prosperidad.³⁰

Entendemos que la integración regional es un medio / proceso de largo plazo donde se espera que los beneficios de medio y largo plazo compensen los costos iniciales. Si bien se puso atención en los costos iniciales y de corto plazo que lleva consigo cualquier transformación, hay que medir estos costos contrastándolos con los beneficios a mediano y largo plazo por medio de las dinámicas de la transformación económica.

La integración hoy es un hecho en América Latina por razones políticas y por su valor como herramienta estratégica de desarrollo.³¹

El crecimiento de los bloques comerciales y su potencial para profundizar la integración es la cuestión instalada en los diseñadores de políticas latinoamericanas.³²

En América Latina, que trata de hacerse fuerte en el MERCOSUR porque tiene una importancia residual en el cuadro internacional, existen rasgos comunes, una especie de perfil, entre los países que debe servir para fomentar la integración y solucionar los problemas comunes.

33

²⁹ Rozas Margarita y otros, "Mercosur e impacto social en Latinoamérica", Espacio Editorial, Bs. As., Agosto 2001.

³⁰ Robert Devlin y Ricardo French-Davis, "Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina".

³¹ Robert Devlin y Ricardo French-Davis, "Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina".

³² Tulchin Joseph, "Latinoamérica en el sistema Internacional" Revista Relaciones Internacionales, año 9 n 17, 1999.

³³ Rozas Margarita y otros, "Mercosur e impacto social en Latinoamérica", Espacio Editorial, Bs. As., Agosto 2001.

3- Acerca del MERCOSUR

Como sabemos, el MERCOSUR es acuerdo para constituir un Mercado Común del Sur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que son países vinculados por redes pluviales, la geografía y la historia de Sudamérica y por la importancia política, estratégica y cultural que posee esta cuenca.³⁴

Es el resultado de un proceso de integración subregional en América del Sur para responder a los desafíos de una economía mundial internacionalizada y competitiva del siglo XXI.³⁵

Es preciso analizar el MERCOSUR de dos maneras diferentes:

A) como un bloque de países que forman parte de un proceso de regionalización, es decir como una sumatoria de los países que lo componen y como una unidad naciente de un proceso de regionalización dentro de la tendencia a la globalización que gobierna al mundo capitalista occidental del cual esos países forman parte.

En este sentido podemos decir que los países del MERCOSUR tienen una población aproximada de 200 millones de habitantes que representa el 44% del total de América Latina en un territorio de casi 13 millones de km², de los cuales Brasil lleva 8,5 millones y Argentina 4 millones.

Esa población está distribuida de manera desigual: el 79% reside en Brasil, el 17% en Argentina y el 4 % restante en Paraguay y Uruguay. En las últimas cuatro décadas la población se multiplicó 2,8 veces. Entre los problemas comunes de la región la pobreza y la desigualdad social aparecen con dramatismo.

B) como distintas unidades autónomas o entidades individuales puesto que no podemos substraernos a las profundas diferencias econó-

³⁴ Rozas Margarita y otros, "MERCOSUR e impacto social en Latinoamérica", Espacio Editorial, Bs. As., Agosto 2001.

³⁵ Consani Norberto y Servi Aldo, "MERCOSUR y medio ambiente", Revista Relaciones Internacionales, año 9 n 17, 1999.

micas, sociales, poblacionales, políticas que detentan dichas unidades.

Argentina, Paraguay y Uruguay presentan, en algunos aspectos, una mayor similitud puesto que formaron parte del Imperio Español en América y tienen en común algunas costumbres, el idioma, parte de la cultura que no se fusionó con las tradiciones autóctonas. Mientras que los portugueses trasladaron a Brasil sus organizaciones administrativas, políticas y jurídicas que le imprimieron su sesgo particular, amén de las diferencias idiomáticas y de costumbres.

Asimismo hay una diferenciación étnica ya que Brasil y Argentina no tienen un problema indígena porque estos fueron erradicado mientras que en Paraguay y Bolivia esta cuestión es fuerte. Por su parte también hay cuestiones culturales que los dividen: en Brasil y Argentina no hay ponderación de las culturas precolombinas.

Veamos algunos aspectos centrales como los económicos, laborales y educativos, que tienen relación con el Desarrollo Social.

Aspectos económicos: los indicadores socioeconómicos muestran asimetrías entre los países que se distinguen por el tamaño de las economías y por el grado de industrialización y diversificación de su comercio interno. Brasil tiene un perfil industrial exportador que el resto no tiene. Pero todos estuvieron bajo una economía cerrada durante años.³⁶

Aspectos laborales: en todos hay disminución de oportunidades de empleo en el sector formal y caída de ingresos. La tasa anual de crecimiento en el sector informal y de medianas y grandes empresas fue superior que el empleo formal.

Aspectos educativos: desde el punto de vista productivo los recursos humanos son disímiles por los niveles de educación formal.

³⁶ Fundación FIEL-Instituto Di Tella: "El MERCOSUR: un desafío" extracto en Revista Relaciones Internacionales, año 5, n 8, mayo 1995.

No obstante las características diferenciales mencionadas anteriormente, considero que es menester hacer hincapié, no en las diferencias que pueden aislar sino en las similitudes que pueden acercar como una misma historia de golpes institucionales, persecuciones políticas, corrupción generalizada en las esferas de poder, deuda externa que convirtieron a la región ante los ojos del mundo en la “pobre Latinoamérica”.

Pero este análisis comparativo tiene importancia, ya que sirve para explicitar que para la conformación del Mercado Común del Sur se parte de contextos nacionales diversos y que su objetivo no es –ni debería ser- la homogeneización de las naciones en todas las esferas de la vida social, cultural y económica, puesto que estamos frente a países con potencialidades diferentes y como vimos existe gran diversidad en cada uno de ellos.

Creemos que generar políticas comunes nos permitirá combatir con más fuerza algunos problemas que son esenciales como por ejemplo las zonas de extrema pobreza donde no llegan los mínimos servicios de atención de la salud, educación, asistencia social que deben ser incorporadas a este proceso de integración.

3.1 Análisis institucional del MERCOSUR

El principal problema que enfrentan las instituciones del MERCOSUR es la ausencia de supranacionalidad ya que actualmente no hay delegación de competencias y es intergubernamental. Al no haber legislación supranacional no hay efecto directo ni primacía del ordenamiento jurídico generado por sus órganos.³⁷

³⁷ Consani Norberto y Servi Aldo, “MERCOSUR y medio ambiente”, Revista Relaciones Internacionales, año 9 n 17, 1999.

Todos los organos del MERCOSUR adoptan sus decisiones intergubernamentalmente siguiendo el camino diplomático del consenso-unanimidad.

Pero como esta modalidad no resulta satisfactoria para cumplir sus fines, es necesario ir hacia un régimen de supranacionalidad, que implica la transferencia a los órganos comunitarios de competencias de los estados en beneficio de la integración.

Por supranacional, se entiende una forma de organización internacional que engloba a varios estados, con fines y medios propios, con autonomía en relación a los estados miembros, especialmente en la persecución de sus fines, en la formación de sus órganos y al derecho de dictar normas obligatorias para los estados miembros y los nacionales.³⁸

Desde el punto de vista jurídico, la supranacionalidad es entendida como un Orden Jurídico que se halla por encima del orden jurídico interno de cada estado, no fuera de el sino que el estado le da razón de existir.

Por eso la constitución de un Orden Jurídico Supranacional, con ámbito de validez y vigencia propios en el tiempo y en el espacio, no significa la desaparición de los intereses nacionales, la abolición de los órganos nacionales, la supresión de la voluntad nacional, ni de la autonomía nacional. Sino que constituye la interacción entre el interés común y la voluntad nacional al servicio de las finalidades reconocidas por todos que trascienden las posibilidades de los estados individuales.³⁹

Por ello los estados transfieren parte de sus competencias (funciones) legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, crean órganos supranacio-

³⁸ Constantinesco Leonin "La supranacionalidad de las Comunidades Europeas" Anuario Uruguayo de Derecho Internacional, n. 14, 1955-56. Numero especial sobre ALALC

³⁹ Pescatore Pierre, "Distribución de Competencias y de Poderes entre los Estados Miembros y las Comunidades Europeas" " La Dimensión Jurídica de la Integración (Europa y África)" BID- Intal. Bs. As. 1973

nales delegándole funciones y repartiéndolas entre el orden jurídico supranacional y el interno.

El derecho supranacional deriva de la integración y constituye el derecho positivo de una comunidad internacional y si hay delegación de competencias habrá supranacionalidad.⁴⁰

El orden jurídico internacional –considerado como un orden jurídico comunitario supranacional- prevalece por sobre el orden interno y la jerarquía de las fuentes de derecho interno se ve trastocada con la conclusión de tratados de integración de naturaleza supranacional.

El derecho supranacional contenido en los tratados y los efectos directos normativos del mismo son de aplicación directa, no solo a los estados miembros sino sus súbditos y por ello el efecto directo explica el carácter imperativo de las normas supranacionales y contribuye a su eficacia normativa y jurisdiccional. Sin el son ilusorios los derechos y principios consagrados en los instrumentos internacionales y en el derecho interno.

Como vimos, la supranacionalidad se manifiesta en diversos aspectos que han sido señalados como necesarios para una reforma profunda del MERCOSUR. Entre ellos cabe resaltar: la primacía del derecho de la integración sobre el interno de los estados miembros; la fuerza ejecutiva del derecho creado; la atribución de competencias limitadas a favor de instituciones creadas; la interpretación uniforme del derecho por parte de los jueces. Por ello consideramos que la supranacionalidad es la solución que el Derecho Internacional Público acerca como respuesta a los problemas globales.

Pero los procesos de integración supranacional son escasos ya que solo la UE posee un sistema avanzado de normas jurídicas supranacionales que responde eficazmente a los desafíos globales.⁴¹

⁴⁰ Catalano Nicola. "Derecho de las Comunidades Europeas" BID-INTAL. Bs. As. 1966

⁴¹ Louis, Op. Cit. Pag. 141 y sig.

El tratado de Integración Supranacional además de representar una unidad de organización política y económica debe perseguir los objetivos comunes que figuran en los tratados constitutivos (por ejemplo: consolidación de una región organizada; consolidación de la democracia; relaciones pacíficas; establecimiento de lazos de unión entre los pueblos de los diferentes estados y *contribución al bienestar de los ciudadanos*) La superestructura así creada debe contar con mecanismos únicos entre las organizaciones supranacionales existentes, que estén dotados de las instituciones necesarias para lograr un óptimo funcionamiento.

Lo que caracteriza al Orden Jurídico Supranacional es la creación de órganos dotados de competencias supranacionales a través de uno o varios tratados constitutivos. Para Tamames hay supranacionalidad cuando por el tratado constitutivo se crean entidades diferentes a las de los estados miembros, dotadas de competencias que pueden ser concurrentes, iguales, superpuestas, superiores o distintas a las de los ordenes jurídicos internos de los estados miembros. Puede existir derecho comunitario sin supranacionalidad pero no a la inversa.⁴²

El sistema jurídico de integración comunitaria será Supranacional si delega competencias materiales y funcionales. Si crea órganos especiales para cumplir con los objetivos trazados en el Tratado constitutivo, prescindiendo de órganos preexistentes en el orden jurídico interno de cada estado miembro. Habrá supranacionalidad cuando exista transferencia de competencias de los órganos internos hacia los órganos comunes creados por la comunidad de intereses mediante el Tratado o los Tratados de Integración, delegación de competencias que pueden ser parciales, totales, exclusivas, excluyentes o concurrentes, limitadas al contenido del tratado.

Para saber si hay entidades supranacionales habrá que observar el texto del tratado y ver si hay transferencias de competencias delega-

⁴² Tamames Ramón "El Mercado Común Europeo" Ed Alianza. Madrid. 1982. Págs 11/29

das. La delegación de competencias realizada a través de normas supranacionales emanadas del tratado constitutivo puede llevar a confusión, debemos comprender cuando las competencias delegadas son supranacionales y cuando no.⁴³

Los tratados constitutivos del MERCOSUR- Tratado de Asunción y de Ouro Preto- son documentos constitucionales de un orden jurídico nuevo pero no supranacional sino intergubernamental..

El tribunal arbitral del MERCOSUR al analizar las características del tratado de Asunción y sus anexos señala que esos instrumentos muestran una combinación de normas propias de un tratado marco con otras operativas.

El Mercado Común implica necesariamente un mayor desarrollo y densidad institucional. Es probable que si se dota al sistema de supranacionalidad, se genere un mayor crecimiento de las capacidades organizativas de las instituciones que, mediante su accionar autónomo, impulsen el proceso de integración . Pero en la institucionalización del MERCOSUR no hubo decisión política para iniciar la etapa supranacional que impone la creación de órganos comunes.

En la UE el sistema de integración supranacional hizo que los países abdicaran parte de su soberanía en una organización supraestatal ⁴⁴

Los Tratados constitutivos, al contemplar la inserción directa de las disposiciones derivadas de los Tratados Comunitarios Supranacionales constituyen una especie de “recepción en blanco de normas futuras”. Esto es la atribución de competencias normativas a los órganos supranacionales, comportando una restricción en las competencias normativas de los órganos nacionales. ⁴⁵

⁴³ (Servi Aldo, “Protección del Ambiente y Supranacionalidad” Ed Serie: Tesis n 4, IRI, UNLP, 1997).

⁴⁴ (Sagúes Néstor Pedro “Desintegración de la soberanía” Enciclopedia Jurídica. Omeba T III. Pág. 302)

⁴⁵ Servi Aldo, “Protección del Ambiente y Supranacionalidad” Ed Serie: Tesis n 4, IRI, UNLP, 1997.

El fenómeno de asociación se desarrolló de manera que ha superado la etapa de globalización económica, hay una concepción de lo comunitario de manera integral y por ello esta nueva forma de organización impacta en la noción clásica de estado, frente a la delegación voluntaria de poder que efectúan los estados miembros a los organismos supranacionales permitiéndoles regular en materias antes reservadas en forma individual y soberana. Este fenómeno afecta la soberanía, elemento que caracterizó a la noción estatal con referencia al ejercicio de poder.⁴⁶

Lo concreto es que en nuestro mundo contemporáneo los estados no gozan de una absoluta soberanía y que la vieja teoría de la soberanía absoluta cambió bajo las actuales condiciones de la sociedad internacional. En lugar de anarquía tenemos una sociedad de estados interdependientes limitados por el derecho internacional, por las obligaciones aceptadas libremente y por la aceptación generalizada de los principios del derecho internacional.⁴⁷

La soberanía no está desintegrándose sino evolucionando hacia un estadio con nuevos contenidos valorativos que permiten al estado subordinarse a entes supranacionales mediante tratados de integración supranacionales en ejercicio de la soberanía estatal.⁴⁸

Lo cierto es que, si bien es difícil la convivencia entre el estado nacional y las estructuras supranacionales, corriéndose el riesgo de la pérdida del sentido de pertenencia a una comunidad nacional, puede conservarse la soberanía en todos sus aspectos, inclusive el económico pero redefiniendo a la soberanía económica y aceptando la necesi-

⁴⁶ (Sotelo de Andreau Mirta "El nuevo paradigma del estado, su impacto en el derecho interno. La globalización, las normas supranacionales y el Derecho Administrativo", en REVISTA AeDP 6 (Actualidad en el Derecho Publico) Cuatrimestral-3 er año, enero-abril de 1997- SCS Asociados Editores).

⁴⁷ (en Congreso de las Naciones Unidas sobre Derecho Internacional Publico: "Hacia el Siglo XXI: El Derecho Internacional como lengua de las Relaciones Internacionales", Nueva York, 13 /17 marzo, 1995, Revista Relaciones Internacionales, año 5, n 8, may 1995)

⁴⁸ (Servi Aldo, "Protección del Ambiente y Supranacionalidad" Ed Serie: Tesis n 4, IRI, UNLP, 1997).

dad de integración en esta etapa de evolución capitalista para no terminar perdiendo la soberanía integral.⁴⁹

Por su parte, Sagúes (1979) después de trasladar el concepto de soberanía ordenada al ámbito internacional –donde se encuentra una división entre bien común nacional y bien común internacional- concluye que hay dos vías para conseguir ese bien común internacional: prolongar las soberanías nacionales a través de pactos, acuerdos y organismos internacionales subordinados al estado y otra estructurar una o varias autoridades supranacionales por encima de los estados miembros y poseedoras de autoridad con facultades de imposición sobre los estados.⁵⁰

Deben existir normas jurídicas que se impongan a los estados soberanos pero su modo de producción tiene que ser especial: no deben provenir de la voluntad de un tercero, sino de la voluntad coordinada de sus propios sujetos.

En el marco jurídico de las relaciones internacionales disponer del atributo de la soberanía, el ser independiente significa que el soberano tiene la capacidad de decidir libremente si mantiene o no relaciones con los demás soberanos y en caso de relacionarse que posee la capacidad de crear junto con los demás soberanos las normas jurídicas que regularan tales relaciones, disponen del “jus legationen” y del “jus tratatum”. El soberano decide con quien se vinculará y establece las reglas para hacerlo, reteniendo cada uno y el conjunto de ellos la capacidad de participar en la creación, el control y la sanción de las violaciones de las normas, aunque desde que se crean los sujetos soberanos pierden la capacidad de renunciar unilateralmente a cumplirlas o de resistirse a sufrir las consecuencias de su incumplimiento.

⁴⁹ Caamaño Cesar, “El Estado Nacional en América Latina ¿construcción o destrucción? Reflexiones acerca de la viabilidad del fortalecimiento de los estados nacionales en Latinoamérica en la era del “post-todo” en Revista Relaciones Internacionales, año 9 n° 17, 1999

⁵⁰ Sagúes Néstor Pedro “Desintegración de la soberanía” Enciclopedia Jurídica. Omeba T III. Pág. 302)

En síntesis, es posible proveer a la integración en torno de una comunidad supraestatal, sin violentar la constitución ni entorpecer conceptos de soberanía e independencia estatal, entendiendo la delegación de competencias hecha al órgano comunitario como nuevas formas de limitaciones colaterales que el estado consiente al incorporarse a estructuras progresistas.

Los órganos supranacionales jurisdiccionales están dotados de competencias transferidas por los estados miembros en ejercicio de la soberanía estatal. El estado autoriza la creación de instituciones supranacionales, que es un acto de transferencia y un acto creador.

La supranacionalidad es un acto de soberanía y no es cierto que la soberanía está desintegrándose, sino que esta evolucionando y permite al estado subordinarse a entidades supranacionales mediante tratados que son fuente del derecho supranacional.

Lo que caracteriza la preeminencia del ordenamiento comunitario supranacional por sobre el orden jurídico interno es la absorción de competencias supranacionales por parte de un órgano creado al efecto.⁵¹ De allí que propongamos crear un órgano dentro del Mercosur que posea competencias supranacionales en lo relativo al Desarrollo Social.

4- Balance del MERCOSUR que justifica la propuesta

Brasil y la Argentina pusieron en marcha el proceso de integración del MERCOSUR en el que se suman tres elementos: estabilidad institucional (etapa pos autoritaria de los países), estrategias económicas coincidentes destinadas a insertarse en la economía mundial globalizada, tras el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones

⁵¹ Servi Aldo, "Protección del Ambiente y Supranacionalidad" Ed Serie: Tesis n 4, IRI, UNLP, 1997.

y creación de un espacio común de actividades productivas integradas, capaz de ser plataforma para atraer inversiones extranjeras.⁵²

La similitud de situaciones de los países afirmó la conciencia de avanzar hacia una unidad respetuosa de la diversidad local, regional y nacional como condición de supervivencia y proyección de los países que componen el área.

Pero no es posible la integración sin una reforma armónica de los aparatos estatales de esos países que facilite el proceso de integración. Por ello se debe tratar de buscar de la vertebración de una similar reforma del estado de los países del MERCOSUR y sobre todo la conformación de un ordenamiento jurídico común y de principios de derecho público comunitario.⁵³

No obstante la integración se ve favorecida por disminución de enfrentamientos políticos y la solución pacífica de disputas territoriales, cambios económicos producto del agotamiento de modelos sustentados en articulación de estrategias de mercados internos y en el papel central del estado en actividades productivas y por las transformaciones del sistema internacional.

Por ejemplo en el Protocolo de Ushuaia del 24 de julio de 1998, surgido de la XIV reunión del Consejo del Mercado Común, con la participación de los presidentes de los países integrantes del MERCOSUR y de Bolivia, Chile y Sudáfrica, se reafirmó la adhesión a los principios e instituciones democráticas, al estado de derecho, al respeto de los derechos humanos y se señaló que el principio democrático junto con la estabilidad económica y *la justicia social* es esencial para el proceso de integración.

La permanencia de los procesos democráticos en la región genera un espacio propicio para la consolidación del bloque y permite relacio-

⁵² Fundación FIEL-Instituto Di Tella: "El MERCOSUR: un desafío" extracto en Revista Relaciones Internacionales, año 5, n 8, mayo 1995.

⁵³ Salomoni Jorge Luis, "Reforma del Estado y MERCOSUR. Hacia la construcción de un Derecho Público Comunitario" en Revista AeDP 6 (Actualidad en el Derecho Público) Cuatrimestral-3 er año, enero-abril de 1997- SCS Asociados Editores.

narse con otros bloques económicos. ya que en una democracia, los intereses nacionales no deben definirse en términos militares, sino comprender los valores básicos de la sociedad, la preservación y fortalecimiento de la democracia, los derechos y libertades fundamentales y el *bienestar de la población*.⁵⁴

Pero, si bien desde un punto de vista demográfico, se afirmó que MERCOSUR es un mercado de 200 millones de habitantes; conviene señalar que si a esa cifra se restan los millones de pobres e indigentes de cada uno de los Estados Miembros, el resultado que se obtendrá será una reducción importante de la suma señalada. Si además, calculamos los habitantes residentes en todas esas ciudades que no integran los centros desarrollados del MERCOSUR, la cifra ilusoria volverá a sufrir otra reducción importante, tornando patente la gran masa de ciudadanos excluidos del MERCOSUR.

Desde una visión territorial, se afirmó que MERCOSUR es un espacio geográfico de 12 millones de kilómetros cuadrados, cuatro veces la Unión Europea; no obstante, los flujos comerciales de bienes y servicios, como así también de capitales se concentran en una franja desarrollada del MERCOSUR, franja que conecta las principales ciudades del bloque; de este modo sobresalen las vastas extensiones territoriales desconectadas de la franja desarrollada, implicando una sustancial disminución de kilómetros cuadrados en la cifra señalada.

El MERCOSUR presenta brechas de desarrollo entre los miembros, y a su vez graves desequilibrios regionales endógenos en cada uno de ellos; en este sentido, es posible precisar, que el problema es doblemente complejo.

Los desequilibrios regionales son antedatados al MERCOSUR, por ende no puede atribuírsele responsabilidad a éste en la causa y origen de las diferencias; sin embargo, suponer que el ahondamiento de las

⁵⁴ Consani Norberto y Servi Aldo, "MERCOSUR y medio ambiente", Revista Relaciones Internacionales, año 9 n 17, 1999.

brechas tiene en el esquema integrativo una de las potenciales causas, no significa una suposición ilógica y apresurada

El resultado del diagnóstico, permite afirmar que el actual MERCOSUR es de talante corporativo, por su tendencia a la concentración.

Por otra parte, desde punto de vista institucional, no existe ningún foro elegido democráticamente por todos sus habitantes, como el Parlamento Europeo, que represente y transmita las inquietudes de los habitantes del área y controle a las autoridades burocráticas del MERCOSUR. Esta ausencia de una voz de la voluntad popular supone que las decisiones que se adoptan se ajustan a intereses concentrados, que poseen gran capacidad de influencia y poder y que son ejercidos sobre los integrantes de los respectivos poderes ejecutivos de cada país, únicos responsables de las decisiones adoptadas.⁵⁵

Esto provoca como característica del proceso de MERCOSUR la concentración del poder en manos de los titulares del Poder Ejecutivo, de los ministros de Economía, de los Cancilleres y Presidentes de los Bancos Centrales de los países que componen el MERCOSUR, con débil participación de los parlamentos nacionales.

No alcanzó una presencia considerable en la sociedad civil: trabajadores, profesionales, organizaciones no gubernamentales, municipios, pequeñas y medianas empresas, instituciones recreativas y culturales, las asociaciones de consumidores, etc.⁵⁶

Este déficit en la estructura institucional se tratará de paliar al proponer un órgano supranacional operativo que contemple la participación de todos los habitantes de los países que forman el MERCOSUR ya que su objetivo debe ser lograr mejorar sus condiciones de vida y

⁵⁵ Rozas Margarita y otros, "MERCOSUR e impacto social en Latinoamérica", Espacio Editorial, Bs. As., Agosto 2001.

⁵⁶ "El MERCOSUR y su rostro social" Instituto Internacional de Estudios y Capacitación del Sur en Revista de Trabajo Social, Editada por el Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores de la Pcia. de Bs. As. Año 1, n° 1, 1997.

porque estos deben ser los destinatarios de las políticas comunes tendientes a fomentar el Desarrollo Social.

Para ello, los acuerdos son un camino de incorporación de aspectos sociales a los procesos de integración. Pero muchas veces solo tienen carácter declarativo, peso ético sin concretarse en derechos operativos.

Los derechos económicos, sociales y culturales suponen un estado que los impulse, que se contradice con las políticas de los países del MERCOSUR.

El aspecto social quedó al margen, permaneció a la zaga de las prioridades a ejecutar. Fue descuidado, olvidado y no se explotaron sus potencialidades.

Al constituirse institucionalmente el MERCOSUR en su estructura orgánica no sé previó un organismo responsable de las políticas sociales para la región.

Recién en el Protocolo de Ouro Preto, por presión de las organizaciones sociales, se intentó atender a la vertiente social del MERCOSUR creando el Foro Consultivo Económico y Social como órgano de representación de los sectores económicos y sociales.

Mientras que en Europa, hace una década se aprobó la Carta Social, ratificada por todos los países de la UE, excepto Gran Bretaña, en la que se consigna que deberán respetarse un conjunto de derechos adquiridos por los trabajadores en su historia de luchas sociales para garantizar que existirá un piso uniforme en la legislación social con el objetivo de evitar abusos y explotación de la fuerza de trabajo.

Pero en el MERCOSUR pese al esfuerzo de las centrales de trabajadores una normativa como esa ni siquiera figura en las ordenes del día de las reuniones del Grupo Mercado Común.

La trascendencia de los temas (armonización de la legislación laboral y social, migraciones, seguridad social y salud, mercado laboral, inte-

gración educativa y cultural) y sus consecuencias ameritan descubrir coincidencias y soslayar disidencias.

El subgrupo de trabajo 10 presentó un proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales del MERCOSUR, que no ha sido considerado por los organismos de decisión del MERCOSUR.⁵⁷

Solo existe un sesgo favorable hacia los negocios y están ausentes disposiciones que deberían acordarle a dicho accionar un mayor nivel de democratización y equidad social de los planes de los gobiernos.⁵⁸

Lamentablemente no se lo concibe como un instrumento para colaborar a mejorar el nivel y calidad de vida de la población de los países que lo integran y así lograr el Desarrollo Social.

A nivel institucional, por los órganos creados, se ve al MERCOSUR solo como forma de inserción de los países miembros dentro de la economía mundial y como forma de mejorar la competitividad internacional.

Es analizado solo desde la perspectiva de integración económica en el mundo globalizado. Pero tiene problemas de compatibilidad entre estructuras económicas asimétricas en dimensiones cuantitativas y en el desarrollo económico y social.

Esto sucede porque el MERCOSUR no respondió a una preocupación social, sino a una económica y fue creado con una visión economicista sin aprovechar las posibilidades que puede brindar para el desarrollo social de toda la población.

Dentro de la estructura orgánica establecida, no aparece un lugar definido para cuestiones sociales.

Sabemos que soslayar la participación de estamentos sociales implica un debilitamiento y que el MERCOSUR demanda el involucramiento de

⁵⁷ "El MERCOSUR y su rostro social" Instituto Internacional de Estudios y Capacitación del Sur en Revista de Trabajo Social, Editada por el Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores de la Pcia. de Bs. As. Año 1 n° 1, 1997.

⁵⁸ Rozas Margarita y otros, "MERCOSUR e impacto social en Latinoamérica", Espacio Editorial, Bs. As., Agosto 2001.

mas actores económicos, sociales y culturales para fortalecerse ante las crisis y enfrentar la concentración económica y política a través de mayores funciones del Foro Economico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta, la creación de órganos técnicos con función jurisdiccional independientes de los órganos políticos y de instancias de coordinación extrarregional y la creación de un órgano supranacional operativo como el que se propone en el presente trabajo.

La evolución cultural de las sociedades a escala regional, exige la expansión del MERCOSUR a campos no desarrollados como por ejemplo: el sociolaboral, educativo y ambiental.⁵⁹

De los once subgrupos de trabajo en el MERCOSUR ninguno recoge los problemas de la cultura y la educación.

Entonces surge la pregunta ante esta realidad ¿Es posible construir un MERCOSUR cooperativo y solidario que propenda a un Desarrollo Social regional armónico y equilibrado?.

El planteo que se formula, se origina en la visión multidimensional de la naturaleza de un esquema de integración, desde donde se puede apreciar que la dimensión política y la económico-comercial monopolizan la atención dentro del MERCOSUR, desplazando las otras dimensiones a un plano meramente secundario, tales como la social, la cultural, la educativa, la jurídica, y la espacial.

Una eventual transformación cualitativa del MERCOSUR, requerirá la creación de un mecanismo institucional que canalice los lazos cooperativistas y solidarios, para lo cual será conducente la gestación de un nuevo órgano de naturaleza supranacional, con funciones bien definidas.

La argumentación surge de aquellos lineamientos fundamentales fijados por los Estados Partes del MERCOSUR para la conformación del proceso; de esta forma, es posible recordar lo que a continuación se

⁵⁹ Raimundi Carlos, "Aportes al diseño de la política exterior Argentina", Revista Relaciones Internacionales, año 9 n 16 Dic-May 1999.

detalla: a) el desarrollo de un gran espacio económico latinoamericano; b) la búsqueda de una adecuada inserción y una mayor autonomía de los países latinoamericanos en el marco del actual orden internacional; c) lograr un desarrollo con justicia social; d) promover un desarrollo armónico y equilibrado de los estados participantes del acuerdo .

La falta de indicadores distributivos, despierta la necesidad de reflexionar sobre un MERCOSUR anclado a una de las dimensiones; a su vez, se reflexiona por los futuros escenarios que el esquema de integración enfrentará, tales como la profundización de la estructura institucional, la consolidación del mercado común y la ampliación del número de miembros. Ante esos escenarios, quizás sea posible mudar hacia otro tipo de MERCOSUR, hacia uno de talante cooperativo y solidario, multidimensional, y proactivo.

Para ello creo que es necesario presentar una propuesta de reforma institucional que tendrá en cuenta todas las carencias anteriormente mencionadas y posibilitará dar un paso trascendental para lograr el Desarrollo Social de la población que componen los países de la región.

Si la cuestión comercial fue el disparador del proceso, lo social será su afianzamiento ya que el MERCOSUR es el desafío de aceptar una multiplicidad abierta en las fronteras territoriales y en la mente. Es entender que no existe vínculo automático entre crecimiento social, desarrollo social, desarrollo humano y crecimiento económico y que se debe evitar el crecimiento sin empleo, sin raíces, sin equidad, sin voz en las comunidades. ⁶⁰

Como vimos, el MERCOSUR tiene una base cultural común sobre la que edificar el proceso de integración y es seguro que no habrá integración sin profundización esa base cultural que enlaza los pueblos.

⁶⁰ Rozas Margarita y otros, "MERCOSUR e impacto social en Latinoamérica", Espacio Editorial, Bs. As., Agosto 2001.

La integración comienza por la cultura y los países del MERCOSUR poseen culturas similares, conciliables además que son naciones con intereses y objetivos comunes, con situaciones y motivaciones compatibles. Pero a veces, las diferencias de sus mercados y de su poder relativo afectan la extensión y profundización de la alianza.

En el MERCOSUR hoy se reproducen asimetrías en escala nacional y supranacional por lo que las divergencias estructurales entre los países son notables y los desequilibrios en las balanzas regionales causan frustraciones que generan reivindicaciones compensatorias.

Por ello el MERCOSUR social juega en el plano de la integración en una interdependencia solidaria apta para enfrentar las desigualdades desde el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades, a través de una red solidaria regional.

Sobre todo es necesario evitar que se cree una región rica con lagunas de zonas pobres fuera de las corrientes comerciales, económicas, sociales y culturales. Por ejemplo el sur y el sudeste brasileño por el empuje económico de sus estados, por la modernidad y competitividad de su parque industrial y posición geográfica son rutas naturales en la integración del MERCOSUR que tiene que ser algo mas que integración comercial entre vecinos ya que necesita promover la integración de las regiones reduciendo sus diferencias.

En los países del MERCOSUR hay desigual distribución del ingreso, con desigualdades regionales y sociales, donde la distancia que separa a los pobres de los ricos es cada vez mas profunda. Ante esta situación está claro que el ingreso a MERCOSUR no soluciona por si los riesgos sociales de cada país ni el problema de la exclusión social con sus dimensiones: discriminación, segregación y marginación.

Por ello el desafío es mejorar un modelo de integración para que sea compatible con la corrección de las desigualdades y que con su aplicación se alcance el desarrollo pretendido, salvando las falencias actuales que provoca en materia social.

El secreto residiría en entender a las políticas sociales más que como una compensación por las disfuncionalidades del estado y admitirlas como componentes estructurales del modelo.

No se les cerró la puerta a los países del MERCOSUR para que marchen al desarrollo político, institucional, económico, social, educativo y cultural con fundamentos sólidos. Creemos que un modelo de integración basado en el respeto a las condiciones humanas, la similitud de valores culturales, la proximidad geográfica y la mayor presencia comercial en el mundo moldean el campo de esta alianza.

Las estrategias para revertir los signos negativos del proceso y que deje de ser un espacio para negocios e incorpore la integración social de la población, tienen que contar con el consenso de las sociedades participantes.⁶¹

Y sobre todo responder a una concepción del Desarrollo Social mas equilibrada al interior del MERCOSUR, que promocióne a los países y regiones rezagados como en la UE que es la meta lejana por sus órganos supranacionales y su experiencia en la aplicación de las políticas.⁶²

Además del comercio interregional y las inversiones, el MERCOSUR es una plataforma para que los países se inserten competitivamente en la economía global. Pero no es la panacea ni resuelve los problemas de pobreza de sus habitantes.

Por ello se impone la armonización de las grandes políticas regionales que comprenda la coordinación de las políticas sustanciales, la formulación del esquema institucional del MERCOSUR, la compatibilización de políticas exteriores y el diseño de una estructura educativa capaz de preparar a la sociedad para las nuevas demandas de empleo y competitividad.

⁶¹ Rozas Margarita y otros, "MERCOSUR e impacto social en Latinoamérica", Espacio Editorial, Bs. As., Agosto 2001.

⁶² Fundación FIEL-Instituto Di Tella: "El MERCOSUR: un desafío" extracto en Revista Relaciones Internacionales, año 5, n 8, mayo 1995.

Debe dotarse al MERCOSUR del consenso de las sociedades nacionales y para ello se requiere su jerarquización funcional e institucional y la participación de sectores no gubernamentales porque la prosperidad del MERCOSUR va a depender de los pueblos, no de la voluntad de los gobernantes ni de estadísticas económicas.

Solo tendrá sentido si su población se ve beneficiada ya que, si se hace eje en lo económico sin considerar lo social, se seguirá dejando una realidad estrangulada.⁶³

Debe haber solidaridad que se expandirá y una redefinición de la identidad. El MERCOSUR necesita cobrar fuerza, superar diferencias y asimetrías entre los países.

Pero hoy se está lejos de la consolidación de la integración, lo que trae preguntas: ¿se podrá mantener vigente el proceso de integración cuando en un país sus regiones no están integradas? ¿Cómo coordinar políticas sectoriales y legislaciones en materia social entre los países?

La esencia es desarrollar una dinámica de cooperación que abarque el plano cultural y social para crear un entorno favorable en la inserción competitiva de cada uno de los países en el mundo globalizado.⁶⁴

Mancomunar viene de entrelazar, es la metáfora de la prolongación y multiplicación de las manos americanas y el MERCOSUR es una expresión de este concepto como vínculo común entre los países a partir de un futuro compartido en lo comercial, laboral, legal, cultural, educacional, social y de una realidad social con síntomas comunes y crónicos de pobreza. Pero solo se promueve una integración económica y comercial, excluyendo la social.

Hay que profundizar el MERCOSUR solucionando conflictos y problemas pendientes y buscar el camino del consenso, del dialogo, de la unión de los pueblos.

⁶³ Rozas Margarita y otros, "MERCOSUR e impacto social en Latinoamérica", Espacio Editorial, Bs. As., Agosto 2001.

⁶⁴ Fernández Mónica: "Introducción en el marco de la globalización".

La región debería ser concebida como un proyecto de vida en común en una geografía integrada capaz de brindar oportunidades y sortear privaciones.⁶⁵

El MERCOSUR es impostergable para lograr la integración latinoamericana y el desarrollo integral de los pueblos pero deben haber rectificaciones en el plano institucional ya que no están definidos las competencias asignada a los órganos, los intereses comunitarios, los de los estados y los ciudadanos del MERCOSUR.⁶⁶

El MERCOSUR propone modernizar economías para ampliar oferta y calidad de bienes y servicios disponibles a fin de mejorar condiciones de vida de las poblaciones.

Es la oportunidad de mejorar el bienestar de las sociedades contribuyendo al desarrollo social en la región.⁶⁷

Se pretende que el proceso de integración no sea un instrumento de las grandes empresas sino una herramienta para mejorar el nivel de vida de los pueblos que conforman el MERCOSUR.

Es necesario consolidarlo como factor de desarrollo equitativo y forjar un espacio geográfico, económico, educativo y cultural para proyectar un futuro compartido.

El MERCOSUR adjuntando una dimensión social que permita crear comunidad de objetivos más allá del mercantilismo, que se proyecte sobre políticas sociales y culturales compatibilizando criterios y realizando acciones para lograr el desarrollo es apropiado para enfrentar desafíos de la globalización y desarrollar una identidad regional fortaleciendo identidades nacionales.

Hay voluntad política de mantenerlo pero faltan mecanismos adecuados. Hay que analizar los pasos a seguir para cumplir el propósito del

⁶⁵ Castronovo Raquel, "MERCOSUR e impacto social en Latinoamérica, La formación del trabajador social en esta nueva realidad".

⁶⁶ Consani Norberto y Servi Aldo, "MERCOSUR y medio ambiente", Revista Relaciones Internacionales, año 9 n 17, 1999.

⁶⁷ Fundación FIEL-Instituto Di Tella: "El MERCOSUR: un desafío" extracto en Revista Relaciones Internacionales, año 5, n 8, mayo 1995.

Tratado de Asunción. "... mejorar las condiciones de sus habitantes..."

Para ello proponemos una reforma institucional del mismo y la creación de la Comisión para el Desarrollo Social Sostenible, teniendo en cuenta que la cuestión social logró status de dimensión internacional y los hechos en este sentido se dan en el escenario regional, por ejemplo, el desempleo y la migración, relacionadas entre sí, tienen repercusión social y obligan a emprendimientos supranacionales como el que aquí se propone. ⁶⁸

Como expresamos, el problema con respecto al desarrollo social es que en el MERCOSUR hay diferentes niveles de desarrollo social tanto en regiones como en grupos sociales. Coexisten situaciones de contraste, por un lado, progreso económico y elevados grados de calidad de vida y por otro marginación y pobreza extrema. El reto de dicha Comisión será lograr un desarrollo equilibrado, propiciando que las regiones atrasadas se acerquen al promedio. Para ello es necesario mejorar el entorno económico para un Desarrollo Social Sostenible a fin de lograr la erradicación de las condiciones que facilitaron la existencia de la pobreza.

Si bien el principal objetivo fue acelerar los procesos de desarrollo económico, mediante la consolidación de un mercado común con el fin de lograr una adecuada inserción internacional de dichos estados, a través del avance científico y tecnológico y del crecimiento sostenido de sus economías, incluyeron dentro de estos propósitos que dicha integración económica deba realizarse como condición fundamental en el marco de la justicia social. Esto significa reconocer la existencia de valores superiores que no pueden estar supeditados a la economía, como la solidaridad, la paz entre los pueblos, el respeto de los

⁶⁸ Miranda Roberto, "Cono Sur: Regionalismo cultura e integración educativa", *Relaciones Internacionales*, año 9 n 16, dic-may, 1999.

derechos de todos los individuos de la región, la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, la reducción de la pobreza.

Un genuino proceso integrador no puede desentenderse de esta dimensión social. El MERCOSUR no puede ser solamente una integración económica o de procesos eminentemente comerciales, sino que también debe integrarse socialmente.

Por ello, se propone la creación de una Comisión para el Desarrollo Social Sostenible dentro de ese proceso de integración, que fomente el aprovechamiento de oportunidades, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento del tejido social para reducir la pobreza y la marginación con un enfoque territorial del desarrollo.

Pero no olvidamos que la formación del MERCOSUR es diferente a la de la Unión Europea donde se crearon órganos supranacionales comunitarios, que el MERCOSUR carece.

Por ello, para profundizar el proceso de integración se deberán crear mecanismos y entidades regulatorias comunes supranacionales con efecto positivo como introducir disciplina y negativo como limitar decisiones nacionales.

El desafío del MERCOSUR es crear entidades flexibles, como la que aquí se propone, para consensuar principios comunes sin reducir la autonomía relativa de los países miembros.

Si bien al crear órganos comunitarios cada país renuncia a parte de su autonomía para formular políticas nacionales, en este caso relativas al Desarrollo Social, esa resignación es inherente al proceso de integración.

Pensamos que es la estrategia más realista para el MERCOSUR aunque genere tensiones entre los países. Y estamos convencidos que son necesarias organizaciones supranacionales, como la que se propone en el presente trabajo, que profundice y de dirección al proceso de integración, que promuevan una visión compartida.

Es posible desarrollar un esquema supranacional si los países creen que los ayudará a alcanzar objetivos internos, en este caso el Desarrollo Social.