



MERCOSUR Continental y los espacios emergentes a nivel social¹

Marcelo Mondelli

Introducción

El camino recorrido por MERCOSUR ha sido original y forma parte de un proceso de integración regional que se extiende a escala continental vinculando a sus tres principales cuencas (cuena del Plata, Cuenca Amazónica y la Cuenca del Orinoco). A pesar de haber tenido democracias que vieron truncadas sus aspiraciones integradoras durante varias décadas -a causa de las dictaduras cívico-militares que se sucedieron en los países de la región- la consolidación democrática y republicana se sigue profundizando desde los países del Cono Sur a escala hemisférica.

La suma de voluntades durante los últimos 25 años - tras sucesivas Cumbres de Jefes y Jefas de Estados (XLV) MERCOSUR- dio origen a un extenso número de protocolos, actas y declaraciones que han

fortalecido la condición democrática. Sin embargo, el acumulado regional está siendo cuestionado por la falta de mecanismos institucionales que respondan de manera efectiva al cumplimiento de programas acordados a nivel inter-gubernamental.

Se torna cada vez más necesaria la disponibilidad de herramientas de cooperación y de recursos que multipliquen las acciones de carácter transfronterizo. En tanto la consolidación del MERCOSUR se hace más difusa y cargada de retórica, la dimensión social del bloque requiere mayor resiliencia ante la necesidad de reducir las asimetrías socio-económicas y la construcción de ciudadanía dentro del bloque. Esto se explica a partir de factores políticos, institucionales, estructurales, e ideológicos que son los elementos que han marcado la tendencia emergente para la región.

Desde un enfoque multidimensional este documento analiza la evolución de la dimensión social e identifica aquellos los mecanismos que promueven su implementación a nivel político-institucional. El segundo segmento conecta los desafíos que representa la discontinuidad en la convergencia de agendas: los problemas de heterogeneidad territorial; las asimetrías entre países y entre regiones; los niveles de protección convergentes con las reglas.

Finalmente, el documento reflexiona sobre la estrategia desarrollada para la consolidación del MERCOSUR Social y concluye que la estrategia es cada vez más difusa y la retórica integracionista está quedando vacía de contenidos. Por otra parte, aboga por un cambio conceptual e ideológico sobre los niveles de acción con relación a lo social y la equidad; reafirmando la necesidad de desarrollar una transformación conceptual efectiva con relación a la reducción de las asimetrías socio-económicas y la construcción de mayor ciudadanía regional.

1. Transformaciones en el MERCOSUR en materia social

Esta sección analiza la evolución en la integración regional del MERCOSUR Social. A través de una descripción de las tendencias regionales se analizan acciones vinculadas al abordaje de las asimetrías socio-económicas y las consecuencias para la región y se reflexiona

sobre el rol de los actores institucionales como encargados de conducir el proceso de integración.

A pesar de contar con grandes avances en términos de reducción de la pobreza y de la indigencia en algunos Estados del bloque, el acuerdo original que dio origen al proceso de integración del MERCOSUR –resumido en el *Tratado de Asunción TOA (1991)*– no estableció en sus inicios el tratamiento específico para disminuir las asimetrías socio-económicas de la región.

En ese momento el auge expansivo neoliberal dejó de lado ese aspecto relevante para todo proceso de integración regional por considerarlo innecesario frente la ampliación de los mercados del Cono Sur. De acuerdo al racionalismo liberal se argumentaba que la integración comercial brindaría, *per se*, beneficios a todos los países participantes. Sin embargo, en el segundo párrafo del Tratado de Asunción (TOA) -se incluyó una visión más amplia del proceso de integración y se estableció un aspecto vinculado con lo social: “considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”¹.

El énfasis en la reducción de las asimetrías socio-económicas se vinculó con la justicia social para el MERCOSUR y con la construcción de ciudadanía regional y tomó impulso recién a partir del año 2006, desde la reunión de Córdoba y durante la XXX Cumbre del bloque. En ese momento los mandatarios reafirmaron “la prioridad de definir una Agenda Social Integral y Productiva”², que fuera orientada para desarrollar iniciativas y políticas activas para reducir el déficit social, promover el desarrollo humano integral y la integración productiva”³.

La política sobre la cuestión social del MERCOSUR fue planteada finalmente como elemento transformador para la integración regional. Dicha Cumbre marcó un momento de inflexión para el bloque, ya que a partir de ese giro regional se esperaba generar una base más amplia a nivel intergubernamental que se complementara con una visión del proceso de integración regional. Se dieron entonces algunos pasos de forma sostenida a nivel intergubernamental hacia una nueva etapa, promoviendo a la integración como instrumento fundamental para el desarrollo económico y la justicia social en América del Sur.⁴

Desde un enfoque multidimensional y revisando los avances en la integración social en torno a la economía política para MERCOSUR surgen otros elementos relacionados con “una lógica intrínseca de la disciplina que abarca la política y la economía, la racionalidad del poder y la de los negocios” (Tussie y Trucco, 2010). Esta particularidad al abordar lo regional abre también la posibilidad de incorporar espacios y “otras dimensiones relevantes, cuya racionalidad se fundamente en valores sociales, culturales e ideológicos” (Tussie y Trucco, 2010).

En tal sentido se ha demostrado que tales dimensiones son relevantes y logran incidir sobre los procesos de integración y sobre los agentes que la conducen (en este caso los Estados) ya que tienen detrás –o reproducen *per se*– una serie de conflictos políticos y de intereses asociados a las idiosincrasias nacionales de cada Estado. Esto forma parte de los resultados mixtos del MERCOSUR que ha cosechado desde sus inicios en otras áreas tradicionales (Económica, Comercial, Ambiental, Productiva, Representativa, etc.).

Esto tal vez pueda explicarse por la falta en la convergencia de intereses o por el modelo de desarrollo que sido adoptado por cada uno de los Estados en cada una de las etapas, y que los identifica como miembros de un mismo bloque. Los más escépticos del MERCOSUR dicen que esto tiene una relación directa con el comportamiento entre sus socios y lo identificaron como *síndrome de Rashomon*⁵ (Malamud, 2013); argumentando que se despliegan estrategias muy dispares en torno a la convergencia de sus socios. Por lo tanto, MERCOSUR estaría cumpliendo una función diferente para cada Estado miembro y careciendo de una identidad institucional común (Oelsner, 2013). Como consecuencia, se complejizan las instancias de coordinación que lo conforman y aumentan los desafíos para profundizar y cohesionar una Agenda Social del MERCOSUR que sea sustantiva.

Por otro lado, las dificultades estructurales son una de las principales expresiones de desigualdad de la región y están constituidas por disparidades territoriales que marcan las diferencias en una misma la región (de hecho, la mayor concentración del producto se reproduce también en el interior de los esquemas de integración). Por ejemplo, para los países del Mercosur, “la región de la Pampa Argentina y las zonas Sur y Sureste del Brasil concentran más del 65% de la población, y más del 75% del PIB subregional”⁶. Las disparidades territoriales

expresan entonces una gran parte de “las desigualdades sociales, productivas y laborales, entre otras, y constituyen el fundamento de la acción coordinada del Estado entre los niveles nacionales y sub-nacionales para la promoción de un desarrollo territorial más equilibrado” (CEPAL / SEGIB, 2011). En el caso del MERCOSUR, esto se refleja también en las líneas estratégicas que se adoptan por los Estados de cada región y las iniciativas que se han promovido han tratado de conciliar o armonizar alcances y expectativas muy distintas.

De acuerdo a los indicadores revisados, las condiciones socio-económicas para la región del Cono Sur respecto a niveles de pobreza e indigencia han mejorado solo en países costeros y con acceso al mar del Atlántico; coincidiendo en tal caso con los aspectos concretos vinculados a la “justicia social” (aspecto comprometido originalmente en el TOA). A modo de ejemplo, entre 2005 y 2013 Brasil redujo su pobreza a la mitad (pasando de 36% a 18 %) y Uruguay en el mismo período pasó del 18 al 5.7% (Cepal, 2014). Por el contrario no se observaron mayores derrames esperados en las regiones de frontera y Estados mediterráneos, ni en las zonas de frontera que han sido las menos favorecidas históricamente como Paraguay, que mantiene niveles que rondan el 40% en pobreza y la indigencia el 20% (Cepal, 2014).

En el ámbito multilateral se ha conservado el compromiso general que fuera asumido por países del MERCOSUR al suscribir la Declaración del Milenio en el 2000. Sin embargo, los resultados parciales no han sido auspiciosos ya que en los avances de los ODM (2007-8).⁷ Paraguay aparece con un rezago permanente (y excluyente) en casi todos los indicadores. En comparación con el resto de países de la región, se mantiene fuera del rango de alcance de esas metas (pobreza extrema, mortalidad infantil, salud materna, VIH/Sida y paludismo)

Según Draibe (2007) los riesgos para MERCOSUR son enormes cuando se promueve el desarrollo de una estrategia maximalista, en la que se apunta a un nivel superior o supranacionalidad de “unificação das políticas da proteção social” y cuando se pretenden desarrollar en espacios territoriales con grandes asimetrías. El mapa regional muestra una correlación territorial que afecta de forma estructural a los segmentos de la población que se identifican con zonas de frontera y al interior de cada uno de los Estados; correspondiendo así con las

asimetrías socio-económicas anunciadas y que en muchos casos se profundizan (Informe sobre Desarrollo Humano para Mercosur IDHM, 2009-2010)⁸.

A pesar de que Bolivia ha tenido importantes avances y ha reducido a la mitad su pobreza e indigencia entre 2005 y 2012, Paraguay mantiene indicadores de no han variado significativamente (Cepal, 2014). El nivel de vulnerabilidad que se percibe ha aumentado con relación a sus pares de la región: la población no vulnerable a la pobreza en Paraguay alcanza solamente al 20%, mientras que en Uruguay ronda el 70% (Costa Lima, 2011).

Además de los aspectos estructurales y económicos, se deben considerar los riesgos políticos de consolidar una efectiva Agenda Social Regional. En tal sentido las dificultades fueron aún mayores durante la última década a causa de las debilidades institucionales y su relación con la estabilidad democrática. La coyuntura política regional que viene afectando al MERCOSUR tras el quiebre institucional y democrático del Paraguay, significó también su aislamiento temporal del bloque MERCOSUR (y también de UNASUR entre el año 2012 y 2013). Esto ha teniendo importantes efectos en la continuidad de programas regionales vinculados a los temas de pobreza e indigencia, principalmente desde el FOCEM (asociados también a la continuidad interna de las políticas del Gobierno del Ex Presidente Lugo).

Todas estas alteraciones en las condiciones democráticas del mencionado Estado mediterráneo no ayudaron a fortalecer el trabajo de coordinación y de cooperación en el ámbito regional, ni a cambiar la relación histórica particular, agobiante y asimétrica que se mantiene con Paraguay desde mucho antes de la creación del MERCOSUR.

Haber logrado cierta afinidad ideológica compartida entre los socios de la región durante gran parte de la última década no fue suficiente para lograr transformaciones profundas; algo que en otras épocas se proclamó como un factor convergente y que “forzaría al MERCOSUR en re-configurarse como una ‘unidad política’, con el objetivo de ‘compensar las divisiones internas al convertir a las negociaciones externas en ‘el nuevo pegamento’ del MERCOSUR” (Carranza, 2011). Las contramarchas sobre dicha tendencia provienen de condiciones estructurales -que se argumentaron en la sección inicial- dado que las

vulnerabilidades con relación a la pobreza y la indigencia se mantienen con pocas alteraciones desde Córdoba 2006, especialmente con relación a las regiones más desfavorecidas: las regiones mediterráneas y las fronterizas.

1.1. Instituciones Sociales y agendas de la última década

La relevancia del MERCOSUR Social ha estado marcada por una fuerte tensión entre lo nacional y lo regional. Tal como lo alertó Draibe las instituciones creadas burocráticamente para desarrollar una efectiva Agenda Social Regional son minimalistas.

En sentido opuesto las estrategias desplegadas por MERCOSUR “tratan de conciliar ou harmonizar duas estratégias de escopo ou ambição distintas. No plano das instituições da política social da integração, opera com uma *estratégia minimalista*, de baixa efetividade, enquanto que no plano dos conceitos e objetivos da integração, opera com uma *estratégia maximalista*, apontando para um nível supranacional de unificação das políticas da proteção social” (Draibe, 2007). O sea que...MERCOSUR...en gran medida acepta o “propõe o máximo em termos de conteúdo (a cidadania social sob políticas sociais unificadas) e o mínimo de instituições (ou nenhuma, na prática), que viabilizariam tal conteúdo” (Draibe, 2007).

El rol desplegado por las instituciones responsables de llevar adelante las agendas regionales –en cada semestre y en cada Pro Tempore– ha sumado grupos y encuentros frecuentes en todos los espacios y áreas del MERCOSUR Social (como es el caso de RMADS-Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y otros instancias⁹). Desde ese ámbito –por ejemplo– se han acordado una serie de medidas y declaraciones para fortalecer la integración social desde su creación en el año 2000. Esto incluyó una serie de ideas maximalistas y agendas convergentes con las iniciativas postuladas, que fueron refrendadas al más alto a nivel intergubernamental (CMC, GMC, CCMAS, etc.).

Las cuestiones planteadas en torno a los desafíos en el MERCOSUR Social permanecen en discusión y distan de ser implementadas tal

como fueron inicialmente concebidas. Lo que sucede a nivel territorial demuestra una evidencia a nivel empírico sobre el rezago permanente de Paraguay (y también de Bolivia); y que se contradice –en términos regionales– en una larga serie de voluntades, actas evocativas y de grandes resoluciones en cada Cumbre. A pesar de que se trata de agendas, declaraciones y decisiones realizadas al más alto nivel del MERCOSUR (firmadas por Presidentes/as del bloque) no fueron suficientes para cambiar las condiciones estructurales ya planteadas en la sección anterior de este documento.

Tras haber cumplido casi una década de trabajo de forma frecuente sobre la nueva agenda social y productiva –anunciada en Córdoba (2006) se tomar a nivel regional dos decisiones importantes que permitieron avanzar en objetivos similares: la aprobación y puesta en marcha del PEAS (Plan Estratégico de Acción Social, CMC N° 08/11) y la aprobación del Estatuto de Ciudadanía (CMC 64/10) del año 2010.

Asimismo, los compromisos asumidos y las metas planteadas en la previa de cada Cumbre, forman parte de *la utopía mercosureña* en el horizonte de la integración. A saber:

- a) Declaración Socio-Laboral MERCOSUR(1998, 2015);
- b) Decisión N° 61/00- creación de la RMADS;
- c) Acuerdo Tránsito Vecinal Fronterizo del MERCOSUR (Dic. 1999);
- d) Carta Social del MERCOSUR (2000);
- e) Declaración de Asunción (Junio 2005) *Hacia un MERCOSUR Social como instancia articuladora de las Políticas Sociales en la Región.*
- f) Declaración de Buenos Aires “Por un MERCOSUR con rostro humano y perspectiva social”. Acta 1/06 X RMADS. AnexoVI.
- g) Carta de Montevideo¹⁰-XIII RMADS MERCOSUR Nov. 2007.
- h) Declaración de Brasilia “Por un MERCOSUR sin Hambre y en Pleno Ejercicio de su Soberanía Alimentaria” (2008) XV RMADS.
- i) Declaración sobre mecanismos de coordinación & articulación en materia de desarrollo social y salud. Asunción (Jul. 2009).¹¹
- j) Estatuto de Ciudadanía (Foz de Iguazú, Dic. 2010).
- k) PEAS Plan Estratégico de Acción Social (Asunción, Junio 2011).

Entre las instancias y los acuerdos enumerados en materia social, destacamos dos acuerdos importantes por su alcance y por su contenido. Por un lado la Declaración de Asunción 2005¹³ marcó el camino *Hacia un MERCOSUR Social como instancia articuladora de las Políticas Sociales en la Región* y reivindicó la necesidad de que cada Estado adquiriera una Estrategia Oficial de Lucha Contra la pobreza. A partir de un encuentro –desarrollado en Paraguay– se acordó la necesidad imperiosa sobre “la creación del Fondo Social Especial (FSE) con el objetivo de destinar recursos a la incorporación plena de los sectores afectados por la pobreza extrema y la exclusión al aparato productivo de cada uno de los países miembros”¹⁴.

Por otro lado, la Declaración de Buenos Aires (2006) planteó asumir definitivamente la dimensión social de la integración basada en “un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos”. De esta forma, la *Dimensión Social* de la integración regional se configuraba a partir de ese momento como espacio inclusivo que fortalecería los derechos ciudadanos y la democracia.

Ambas declaraciones presentaron –con alguna variante– gran convergencia en los lineamientos generales sobre la reducción de las asimetrías socio-económicas y la construcción de ciudadanía regional. De esta forma lo social pasó a estar presente discursivamente en las todas las declaraciones regionales –al más alto nivel– y gradualmente se transformó en un “*nuevo gran pilar*” de la integración (dejando de lado la profundización de temas comerciales u otras necesidades de larga como la libre circulación de bienes y servicios).

Con el objetivo de trazar un horizonte común en materia social -y en la consolidación de derechos hacia el año 2020- fueron anunciados nuevos planes y declaraciones desde una perspectiva de agenda maximalista, tal como lo había resumido Draibe (2007). Se planteó entonces la necesidad de una mayor convergencia de agendas en materia social a partir de la XL Cumbre del CMC del MERCOSUR realizada en de Foz de Iguazú (Dic. 2010). Sin embargo, las capacidades institucionales permanecieron limitadas y precarias a pesar de las nuevas normativas creadas.

Allí se aprobó el Estatuto de Ciudadanía que estableció un plan de acción (u hoja de ruta) para consolidar un conjunto de derechos fundamentales y beneficios, en materia de circulación de personas, fronteras, identificación, documentación, trabajo y empleo, previsión social, educación, transporte y defensa de consumidor. La Decisión CMC 64/10 ha surgido a partir de una propuesta brasileña, estableciendo un plan de acción para la conformación progresiva del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, a ser coordinado en su implementación mediante el ARGM (Alto Representante General del MERCOSUR).

De acuerdo con esta norma se verificaron un conjunto de derechos fundamentales y de beneficios para los nacionales de los Estados Parte. Tales avances fueron conformados en base a los objetivos inicialmente trazados en los Tratados fundacionales del MERCOSUR y con las siguientes características: implementación de una política de libre circulación de personas en la región; igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR; igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación. También se hizo hincapié en profundizar la Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR¹⁵ –acordada en 1998 –reafirmada en 2015– y también se puntualizó en aspectos relevantes en torno a la Educación (mediante la validez del Arcu-Sur –Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias del MERCOSUR– Acuerdo Marco de Movilidad. Otros aspectos incluidos fueron los temas transporte (creación de un sistema informaciones vehiculares entre autoridades de los Estados Partes) y dos apartados sobre Comunicaciones (reducción de precios y tarifas para comunicaciones entre los Países del MERCOSUR) y sobre Defensa del consumidor.

Se puede afirmar entonces que Estatuto de Ciudadanía ha generado una base común de incentivos para la ampliación de los derechos a nivel regional. De hecho a nivel inter-regional fue calificado positivamente por los espacios más progresistas dentro de Naciones Unidas (UNRISD, 2012) en lo que tiene que ver con los temas sociales y los derechos a la libre circulación.

1.2. Factores emergentes y viejas debilidades del bloque

En los festejos de sus primeros 20 años tras la firma del Tratado de Asunción, los Presidentes del MERCOSUR se congratularon con los avances alcanzados en la definición y impulso mancomunado en torno a los 10 Ejes, 26 Directrices y 101 Objetivos de prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)¹⁷. En tal sentido reafirmaron que “las políticas sociales son políticas de Estado que tuvieron como resultado la disminución de las desigualdades sociales y la reducción significativa de la pobreza en los países de la región en la última década”¹⁸.

A pesar de haber sido una decisión acordada a nivel Presidencial, el PEAS ha tenido desde sus inicios dificultades tangibles para la implementación –similares que al Estatuto de Ciudadanía. Esto implica también que hay ciertas complejidades emergentes del bloque MERCOSUR, que reproducen tendencias comunes en los diferentes espacios del proceso de integración regional, y que “avanza en algunas direcciones y retrocede en otras de acuerdo a la coyuntura política, económica y social prevalecientes al interior de cada país, y de las condiciones existentes en el escenario internacional“. Por lo tanto... “el regionalismo se presenta como un fenómeno multifacético, en donde la economía política se constituye en un elemento de extrema utilidad para el análisis“ (Tussie y Trucco, 2010).

La línea maximalista fue invocada nuevamente durante la Presidencia Pro-Tempore Argentina –por su canciller Héctor Timmerman– y generó una mayor expectativa durante la Segunda Sesión Ampliada de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMAS). En dicho evento el canciller reconoció que “los temas sociales ya no son un apéndice de la agenda del MERCOSUR sino que son prácticamente el corazón del MERCOSUR”¹⁹.

Desde sus inicios MERCOSUR contó con las mega-declaraciones que fueron siempre acompañadas por una forma de diplomacia presidencial o “*interpresidencialismo*” (Malamud, 2005). Dicha característica histórica, en el desarrollo de acciones y decisiones *políticas* del MERCOSUR, ha sido sustentada por sus Estados fundadores (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) con una fuerte tendencia hacia el *intergubernamentalismo*. En ese contexto forma parte de un largo camino

de acercamiento regional, y en donde se han sumado nuevas voluntades de adhesión.

MERCOSUR alcanzó rasgos atractivos y mostró factores emergentes para otros Estados del continente, con planteamientos que fueron considerados como alternativa de inserción internacional (como es el caso de Ecuador). Venezuela por su parte planteó su voluntad de ingreso como miembro pleno del bloque MERCOSUR desde el año 2006 y concretó recién en el año 2012 –tras superar los reparos del Parlamento Paraguayo– su aceptación como socio regional/comercial. Poco después Bolivia formalizó su deseo de ingreso al bloque, en este caso como miembro pleno (a partir de la Cumbre de Brasilia, Dic. 2012)²⁰.

En ese contexto MERCOSUR acumula diagnósticos variados sobre “las capacidades del bloque, en poder superar su persistente crisis con el diseño institucional actual; esto ha permanecido en el centro del debate entre los merco-pesimistas y merco-optimistas” (Carranza, 2011). Las reflexiones más escépticas sobre la consolidación del MERCOSUR le atribuyen que sus logros más importantes no se dieron en el área de la integración regional sino que fueron “la paz interestatal y la democracia nacional” (Malamud, 2013).

2. La derivada *lampedusiana* del MERCOSUR

Los dilemas planteados a nivel de los intereses de los actores, de las agendas y de las instituciones –tras una década de elocuentes declaraciones– han producido una suerte de *impasse en la región* con relación a los procesos de integración.

De la misma manera que se identificó un negativismo acentuado acerca del MERCOSUR por parte de los liberales –que postularon por la apertura y liberalización– se encuentran otras visiones más prospectivas. Algunas de ellas postulan a la integración como el gran instrumento fundamental para la promoción del desarrollo económico y la justicia social en América del Sur. A modo de ejemplo, la actitud de Enrique Iglesias (Ex/Presidente del BID) en la última década

-reivindicó la jerarquía del espacio regional, por tratarse del lugar donde se construyen los grandes acuerdos al plantear a “la geografía como la madre de la historia” (Brecha, 04/09/2015).

Por otro lado, los alcances de las decisiones –a la luz de los objetivos del Tratado de Asunción– requieren que la evolución normativa sea reconocida como una de las áreas más relevantes y se lo ha vinculado con las instituciones y los principios a ser evaluados²¹ en el MERCOSUR. Por ello se ha pautado un amplio interés en la libre circulación, el tratamiento de las asimetrías y los asuntos sociales a partir de reconocer que el libre comercio es insuficiente para promover el regionalismo. En su lugar se promueven programas no comerciales, incluidas las cuestiones de producción, de cooperación en materia de política social y de acuerdos de defensa que reflejan la ampliación de la agenda MERCOSUR que comenzó en el año 2000 y es concomitante con la creación de UNASUR (Briceño-Ruiz, 2010, Diamint, 2013).

Otros autores han alertado sobre los caminos de la integración del Cono Sur, planteando dilemas que tienen que ver con los siguiente: o bien el “processo de construção institucional conta com a mobilização social desses atores, ou as instituições criadas burocraticamente seguirão proliferando sob o signo da fragilidade, senão da ilegitimidade” (Draibe, 2007). La autora concluyó que ambas son “condições decididamente negativas para o processo de integração com a equidade que se pretende fazer avançar no espaço social do MERCOSUL”²².

Además de agendas maximalistas en torno al contenido -señaladas por Draibe-, se ha planteado el dilema “lampedusiano”, puesto que ha generado “una profusión de instituciones burocráticas sin eficacia” (Costa Lima, 2011). A partir de los resultados reducidos en términos de proyectos sociales regionales implementados “la pompa institucional (ha tenido) un efecto meramente retórico y político en el peor sentido (Costa Lima, 2011).

En lo sustantivo los rasgos del *modus operandis* acerca de las instituciones del Mercosur no han cambiado demasiado –desde el año 2004– cuando Nicola Phillips lo describió en su trabajo “*El Modelo del Cono Sur*” y argumentó sobre un “proceso muy politizado en la toma de decisiones”, que deja un amplio espacio para “caprichos políticos, acción unilateral e incumplimiento de los compromisos acordados”

(Phillips, 2004). Esto generó históricamente una serie de situaciones de alta tensión a nivel sectorial (comercial, unión aduanera, etc.). Poco a poco se transformó en un bloque relevante a nivel geopolítico, pero que –si bien acordaba grandes desafíos comunes, en la práctica no estaba dirigido de forma estratégica o al menos no mitigaba lo suficiente sus desviaciones por intermedio de mecanismos institucionalizados y/o procedimientos formales para la solución de diferencias.

En el contexto actual es posible cuestionarnos “si es que MERCOSUR puede sobrevivir sin una ‘amplia reforma institucional’ que no se encuentre apoyada en una agenda positiva de integración sub-regional” (Carranza Mario, 2011). En efecto, el proceso de construcción institucional del MERCOSUR social funcionó con relativa agilidad y flexibilidad, aunque los avances fueron parciales “é verdade que não somente os resultados concretos da integração se mostram modestos e limitados, também suas instituições não parecem adequadamente desenhadas e capacitadas para tratar dos problemas centrais e não burocráticos da integração” (Draibe, 2007).

Por un lado se confirmó que *el dilema lampedusiano* anunciado por Costa Lima (2011) fue una suerte de visión auto-cumplida; las instituciones creadas no parecen adecuadamente “desenhadas e capacitadas” para llevar adelante un proceso de integración profunda. Por consiguiente permanece un escaso cumplimiento de lo acordado en las actas, y esto se ha caracterizado originalmente como el “déficit institucional” del MERCOSUR (Motta Veiga, 2003). Según el autor el desencuentro entre las expectativas creadas a nivel regional y la eficiencia institucional a nivel inter-gubernamental del MERCOSUR, son causados por varios factores.

Entre ellos se destaca una profunda “falta de credibilidad del proyecto, la ineficiencia de su sistema de producción de normas, la fragilidad de los mecanismos que ‘obligan’ a los Estados nacionales a cumplir las reglas acordadas”. Esto repercute en el ‘grado de efectividad’ y en los compromisos asumidos en el ámbito subregional; afectando sensiblemente el ‘nivel de pertenencia’ de estos compromisos para la actuación de los agentes públicos y privados en los países miembros” (Motta Veiga, 2003).

En los últimos años, sin embargo, avances importantes fueron percibidos con relación al bajo grado de efectividad pautado hace una década. Las demandas recurrentes que fueron presentadas por los Estados más pequeños –tanto a nivel bilateral como dentro del propio bloque– se hicieron eco en las decisiones al más alto nivel del MERCOSUR. Tal como ha sido señalado Doctor (2012) las buenas voluntades e iniciativas identificadas, atenuaron parcialmente la brecha creciente entre las declaraciones y/o decisiones tomadas por el CMC en materia de institucionalidad social. Según la autora “desde el año 2008, lo que es más coherente se hicieron esfuerzos para resolver las asimetrías, compartir conocimientos y fomentar la creación de redes entre los funcionarios” (Doctor, 2012).

La conformación de estructuras y órganos del bloque ha incluido al Instituto Social MERCOSUR (ISM); Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDDHH); ODM –Observatorio de la Democracia (DEC. N° 05/07); la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMAS, Decisiones 39/08 y 45/10); el Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM); y la Unidad de Participación Social (UPS).

Actualmente las capacidades institucionales y estrategias intergubernamentales de respuesta frente a los desafíos asignados por el CMC siguen siendo limitadas. En algunos casos, los órganos encuentran grandes dificultades en el funcionamiento y las revisiones²³ de los programas de acción son permanentes –causados por incumplimiento anual por parte de los Estados. En suma, las capacidades para profundizar las agendas e impactos en temáticas específicas por parte de los órganos del bloque permanece aún muy limitada (Briceño Ruiz, 2011). La creación del Fondo Social Especial (FSE) anunciada –desde el año 2005– nunca se implementó de forma efectiva y solo se ha contemplado un mínimo de financiamiento para temas sociales dentro del programa III del FOCEM. Sin embargo, la implementación de proyectos sociales se encuentra sujeto a la disponibilidad de fondos; anualmente -una vez cumplidos los requerimientos prioritarios de cada Estado- que tienen una fuerte dependencia del programa I de Infraestructura²⁴.

Se trata entonces de un viejo tema que es estructural al funcionamiento del propio MERCOSUR. Puesto en perspectiva, el tema institucional

“es de naturaleza horizontal, o sea, es pertinente a todas las áreas de negociación en el ámbito del MERCOSUR... institucionalizar no es crear instituciones en sí, sino dotar de credibilidad a un sistema de producción e implementación de reglas en el ámbito subregional: este debe ser el objetivo central de la agenda de institucionalización del proceso de integración” (Motta Veiga, 2003).

Uno de los ejemplos vinculados a la descoordinación y con la falta de estrategia en relación a las instituciones da política social da integración –dado que se sigue operando con una estrategia minimalista, la brindó el ex-Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM). Con un presupuesto muy limitado²⁵ y con amplias potestades para incidir en varios temas de la agenda MERCOSUR lo expresó en su carta de renuncia entregada a los Cancilleres en la Cumbre de Mendoza (Junio 2012).

Tras una análisis completo de la situación del MERCOSUR en la región –y en el mundo, Pinheiro Guimaraes lamentó “la falta de apoyo político”²⁶ para impulsar la integración. Por otra parte, señaló lo complejo de las condiciones institucionales en las que ha desarrollado sus tareas y destacó las dificultades para el cumplimiento de su mandato; incluyendo una serie de solicitudes realizadas para el financiamiento en la participación de Ministros en Reuniones del Mercosur; la creación de Fondos Sectoriales –a ser administrados por las Reuniones de Ministros, y otros recursos específicos solicitados para Planes, Proyectos y estudios de Interés Nacional y Regional²⁷ que no han podido materializarse. La síntesis presentada por Guimarães –accesible a través de la carta de renuncia– detalla más de 40 puntos que se encuentran vinculados con alternativas globales y regionales para el MERCOSUR.

En su contenido final Guimaraes indicó la necesidad imperiosa de ampliar los mecanismos de financiamiento hacia la estructura MERCOSUR; en particular, los fondos destinados a la Secretaria Mercosur y su relación con porcentajes o aportes efectuados por Brasil al bloque regional con relación a los socios menores²⁸. En suma, la cuestión crucial para el futuro del MERCOSUR es de carácter re-fundacional, y proviene de superar las asimetrías como objetivo supremo en la promoción del desarrollo económico y social equilibrado para todos Estados de forma de preservar su unión y profundizarla.²⁹

3. Desafíos y discontinuidad de la agenda Social

El siguiente segmento analiza los desafíos que representa la discontinuidad en la convergencia de agendas constatando la importancia de que los niveles de protección deben ser convergentes con las reglas Draibe (2007) y de la forma de compatibilizar dichos niveles en el MERCOSUR teniendo en cuenta la heterogeneidad territorial y las asimetrías –entre países y entre regiones.

Estos elementos son considerados como los grandes desafíos que condicionan la estrategia integracionista pues, en gran medida, la situación asimétrica a nivel social aumenta los problemas de la integración (Costa Lima, 2011). Ante las dificultades anunciadas en el capítulo anterior –con relación a la fragilidad en términos de vulnerabilidades sociales– y también sobre la institucionalidad del bloque, se suman otros factores paradigmáticos que aumentan la complejidad del análisis.

Entre las características del proceso de integración, algunos autores sostienen que los formuladores de políticas del Cono Sur “están atrapados en un discurso populista que promete cuidar de la deuda social y promulgar un modelo económico que reproduce la pobreza y la marginalidad” Margheritis (2012). Es decir que el modelo de desarrollo implementado en la región forma parte de una sección ampliada de viejos temas que no se encuentran aún resueltos: excesiva concentración de la renta y alta desigualdad y precariedad de los salarios en los países que constituyen el bloque. Las implicancias que esto genera a nivel político y también los resultados de estas tensiones –en lo que respecta con la cohesión social, el orden y los resultados políticos– del proceso de integración, están “aún están por verse, así como la sostenibilidad de un proyecto de integración regional que sólo avanza en forma fragmentaria” (Margheritis, 2012).

Por otro lado, la incidencia de la precariedad laboral entre los asalariados del MERCOSUR reviste un aspecto significativo para la estructura ocupacional en su conjunto y es muy dispar entre los países del MERCOSUR. Para entender las asimetrías en este aspecto particular, con referencia reciente vinculada al año 2008, la relación sobre el porcentaje de asalariados sin cobertura es un indicador que ejemplifica sobre la vulnerabilidad de la fuerza laboral en su conjunto.

En términos porcentuales, se alcanzó la falta de cobertura en 19,8% de los asalariados en Uruguay, 27,1% en Brasil, 34,2% en Argentina y 64,8% de los asalariados de Paraguay³⁰. De modo que existe una incidencia significativa y heterogénea en los distintos países de la región con relación a sus asalariados y sus beneficios sociales mínimos: Uruguay es donde el fenómeno se encuentra más acotado, Brasil y Argentina comparten una situación intermedia (aunque mayor en el segundo país) y en Paraguay la problemática se agudiza.

En ese campo las diferencias históricas plantean ambivalencias y limitaciones para las políticas sociales y en particular sobre la naturaleza de los Estados, con aspectos relacionados con “la focalización y la universalidad como asuntos que se mantienen en tensión, la relación entre desigualdad estructural y el ejercicio de los derechos de ciudadanía, la democracia y las opciones políticas que definen el proyecto neoliberal y el democrático-participativo” (Adelantado y Scherer, 2008). Es decir, lo que tiene que ver con la construcción del desarrollo nacional, y principalmente –según Bértola– en aquellos países que “tienen que apostar por un cambio en la matriz productiva” (Brecha, 04/09/20015).

A la vez, existe el gran desafío de generar acciones conjuntas para la inserción regional en el escenario de la globalización. En tal sentido Aldo Ferrer ha recordado que “en América latina la integración está condicionada por las diversas estrategias de los países respecto de su inserción con el resto del mundo” (Ferrer, 2008). Sin embargo, las fracturas sociales y también la subordinación económica al pensamiento y a los modelos oriundos de los países del centro son históricas para la región Sudamericana.

Sobre ese punto, existen coincidencias en torno a que la alternativa para la estrategia social del Mercosur “no puede ser reducida a la fijación de reglas institucionales para la integración, ni al establecimiento de políticas públicas de alcance comunitario” (Costa Lima, 2011). En esa línea se encuentra el pensamiento de quiénes sostienen que “elegir proyectos de unificación de políticas como objetivo central –en la estrategia aparentemente maximalista da Agenda Social do MERCOSUL– revela su verdadera faceta minimalista e institucionalmente débil, dada su inviabilidad” (Draibe, 2007). Por lo tanto, ante los posibles espacios de convergencia (como es el caso del

MERCOSUR Social) en los niveles de protección se plantean diversos cuestionamientos y grandes desafíos.

El primer gran desafío implica cuestionar la pertinencia del modelo socio-económico implementado para alcanzar los objetivos de bienestar e integración social e a nivel regional. La importancia de reconocer al Estado como el espacio en donde se lleva adelante un entendimiento mayor sobre las diversas formas de capitalismo que existen en América Latina, ha sido puntualizado por Sheahan (2002). Lo que se ha discutido sobre las variedades de capitalismo en toda la región, tiene que ver con tres características principales. En tal sentido la naturaleza de cada Estado promueve e implica una distinción promovida entre regímenes: *liberal*, *activista* y *populista* (Sheahan, 2002). Dependiendo de estos tres regímenes distribuidos a nivel geográfico y pueden ser identificados bajo tres grandes zonas del continente con características definidas. Por un lado sobre el eje pacífico y en Paraguay se desataca *el liberal*; en el conjunto de países andinos, existe una versión de *regímenes populista*; y para los países del cono sur, se puede decir que estaría asociado al *activista*.

En sus variantes se trabaja con los elementos incorporados de forma paulatina al MERCOSUR, que forman parte del proceso de consolidación democrática de la región y que se han venido desarrollando en todo el continente. Así fue resumido para la región del Cono Sur, en cuanto ha generado transformaciones. De acuerdo al impulso de “alargamento intelectual e valorativo da agenda social real do MERCOSUL foi dado, da metade dos noventa em diante, pela incorporação de alguns dos temas centrais da agenda internacional: o compromisso, ou a referência da integração aos valores do Estado de Direito e, mais amplamente, da democracia, e também a perspectiva dos direitos humanos, no quadro mais amplo de um modelo de desenvolvimento econômico regional, pautado pela justiça e pela equidade” (Draibe, 2007).

3.1 Rol del Estado en el Regionalismo Sudamericano

El rol del Estado ha sido discutido a nivel de la agenda social por varias décadas, particularmente, aquellos defensores del paradigma neo-estructuralista. De acuerdo a los aportes de autores que vienen

trabajando en los temas de desarrollo, los Cepalistas no han podido resolver hasta el momento algunas de las principales cuestiones institucionales y políticas acerca de: ¿qué tipo de Estado debería aplicarse a qué tipo de proyecto de desarrollo? (Kirby, 2009). Es decir, mantener la perspectiva del paradigma neo-estructuralista, que busca alcanzar el doble objetivo de la transformación productiva junto con la inclusión social; ambas cuestiones (institucionales y políticas) son muy importantes. Esto ha sido en parte el resultado de una firme expresión de la nueva literatura sobre la reforma del estado de América Latina. En ese sentido han existido amplios cuestionamientos sobre la naturaleza de esas fuerzas nacionales y regionales, para preguntarse acerca de “qué fuerzas sociales podría alcanzar tal Estado y bajo qué condiciones” (Kirby, 2009).

Es aplicable para los Estados del MERCOSUR, la pregunta –tanto a nivel nacional como también a nivel regional– sobre cómo seguir y acerca del modelo de Estado que puede llegar a prevalecer en la región. Especialmente y dependiendo cada vez más, de su análisis más empírico y menos ideológico, en torno a de qué capacidades de acción. Es decir, de qué forma en la praxis –y no en la retórica– se “combina un Estado activo con una economía dependiente de las inversiones extranjeras y vulnerables a las fluctuaciones de las demandas externas”, por un lado según Grugel y Riggiozzi, (2007). Y por otra parte, cuál es la “manera de promover un programa de inclusión social (para la región) en una situación en la que se tiene a la ciudadanía separada de los conceptos de derechos sociales y bienestar universal” (Grugel y Riggiozzi, 2007).

El actual modelo del MERCOSUR augura que las estructuras socio-económicas se mantienen. Sin embargo hay nuevas visiones y conceptos asociados a que, vale más para el desarrollo económico y social de los países miembros “un modelo que, a diferencia del escenario actual, incluya y privilegie el progreso social en sus propias metas económicas” (Briceño Ruiz, 2011).

Esto tiene varias formas de interpretarlo. De acuerdo a los programas de reducción de la pobreza organizada tradicionalmente por las instituciones regionales en América Latina y el Caribe –como en otras regiones de la periferia global, se parte de la premisa de que “los procesos de revalorización económica y una mayor inclusión en

GPNs (Cadenas Globales de Producción) dará lugar a procesos de ascenso social, con el empleo como el mecanismo clave para sacar a la gente de las condiciones de pobreza” (Phillips, 2010). Para el caso del MERCOSUR ese debate ha estado escasamente presente en los círculos regionales de gobierno y de los “especialistas” cercanos al diseño e implementación de políticas regionales. Phillips en tal sentido promueve un enfoque diferente sobre sus efectos en la sociedad, acerca de la incorporación adversa, sosteniendo que la revalorización económica está al menos, asociada con “la degradación social como consecuencia de las desfavorables condiciones en las que los productores pobres y los trabajadores, se incorporen a mercados (de trabajo) asociados a determinados sectores” (Phillips, 2010). Esto lleva, según la autora a que las condiciones desde la periferia de la economía global (y mediante el “funcionamiento normal” de las cadenas de valor mundiales –CVG Cadenas Globales de Valor-) en que se lleva a cabo dicha incorporación adversa, tiene consecuencias importantes y decisivas en “la conformación de la relación entre reestructuración de la economía mundial y ascenso social, y la tarea sobre las agendas en reducción de la pobreza” (Phillips, 2010).

Todos estos elementos son relevantes para ser tenidos en cuenta, a la hora de promover un cambio de paradigma para la Agenda Social del MERCOSUR. Es algo sobre lo que hemos de reflexionar –en algún momento– en el MERCOSUR; especialmente cuando se trata de colocar en el centro de la Agenda Social del MERCOSUR un nuevo y virtuoso modo de articulación entre la política económica e la política social. Es decir, cuál es el punto de partida cuando se habla de una estrategia común, si se manejan niveles tan dispares en indicadores sociales. Y esto no solo se remite en términos de gastos social/habitante (ver cuadro anterior) en relación con el PIB entre cada uno de los países de un mismo bloque regional.

Los argumentamos que se necesitan tomar en cuenta o re-significar acerca de los derivados conceptuales de la política social, son también “de redistribución, justicia social y regulación de las instituciones del mercado y de las estructuras sociales para modificar la desigual distribución de la actividad económica los resultados” (Deacon, 2007; Ortiz, 2007). Es decir, que a nivel regional –existe también– existe una necesidad de cambiar el rol de los Estados que forman parte del bloque

MERCOSUR. Y asumir –de una buena vez y con responsabilidad– una política y ética con relación a “los mecanismos de redistribución que implican inversiones, transferencias o subvenciones cruzadas de algunos grupos socioeconómicos a los demás” (Deacon, Ortiz, Zeleney, 2007).

En síntesis lo que se busca por intermedio de mecanismos regionales que viabilizasen –y que puedan de forma más simétrica, es orientar a concretar transformaciones sociales a nivel regional en dos aspectos fundamentales. Por un lado, mediante un nuevo modelo de desarrollo social, y por otra parte, que la forma de la integración social regional sea genuina (y no retórica), que encuentre una forma política de estar interconectada de forma efectiva y sostenida entre los espacios sociales inter-gubernamentales identificados en el MERCOSUR Social.

Conclusiones

Este documento abordó la Agenda Social del MERCOSUR que ha tenido un desarrollo significativo en la última década resaltando las aristas que han estado vinculadas al alcance de las agendas formuladas sobre los temas sociales, a nivel institucional, a nivel político, social, económico, y cultural-ideológico.

En la primera parte se realizó una descripción sobre las tendencias regionales en materia social y se analizaron las consecuencias de las asimetrías para el espacio geográfico del Cono Sur, con relación a las poblaciones más vulnerables. Se reflexionó en torno a las asimetrías socio-económicas y sus implicancias para la integración regional del MERCOSUR.

A nivel político-institucional se revisaron de los contenidos de las agendas emanadas del bloque y se identificaron los actores institucionales encargados de conducir y liderar dicho proceso de integración, considerando que se trata de una estructura que depende de una capacidad “minimalista” para la implementación de lineamientos maximalistas sobre políticas regionales.

Se marcaron avances importantes con relación al acuerdo original del TOA (1991) y los compromisos asumidos a los efectos de disminuir las asimetrías socio-económicas recurrentes en la región. Se analizaron los riesgos de una agenda “maximalista” y los desafíos que representó una discontinuidad en la convergencia de agendas.

A la fragilidad en términos de vulnerabilidades sociales para la región se le sumaron los factores de la institucionalidad del bloque MERCOSUR. Dichos aspectos se vinculan con el rezago histórico de privilegiar el progreso social en sus propias metas económicas, mediante una mejor inserción internacional de los Estados de la región, y así no perder de alcance a los objetivos centrales de la integración: superar las complejidades que afectan las regiones menos desarrolladas y focalizar las asimetrías socio-económicas hacia la reducción de la pobreza en la región.

Se identificó el *dilema lampedusiano* que no ha permitido consolidar estructuras regionales para los espacios sociales, capaces de implementar acciones territoriales para modificar la desigual distribución de la actividad económica a nivel transfronterizo. Por otra parte, se cuestionó la necesidad de re-significar los derivados conceptuales de la política social, ya sea en sus variantes neo-estructuralistas -o neo-marxistas- que se encuentren asociados a la redistribución, la justicia social y regulación de las instituciones del mercado.

En ese contexto los avances del regionalismo para el bloque MERCOSUR se produjeron de forma fragmentaria, e incluso con voces que concluyen en que “la respuesta no es económica, sino política: ‘Regionalismo en América Latina puede entenderse mejor como al servicio de un conjunto de objetivos políticos, pero . . . ya no puede ser visto como que juegan un papel importante en la conducción de procesos de cambio estructural a nivel político-económico en la región’” (Phillips y Prieto, 2011).

Se cuestiona entonces la sostenibilidad y legitimidad de un proyecto de integración regional –en sus 25 años de vida– que no encuentra mecanismos adecuados para cumplir con el doble objetivo de transformación productiva junto con la inclusión social. Tampoco ha logrado una transformación profunda de sus Estados y constituir fuerzas sociales que puedan llegar a revertir las principales contramarchas que enfrentan los

miembros del bloque MERCOSUR en el proceso de construcción de *agendas, actores y estructuras* hacia un estadio superior que consolide la dimensión social a escala regional y también continental.

NOTAS

1. ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR (2011) Informe SM. SECTOR DE ASESORÍA TÉCNICA. Montevideo, Oct. 2011.
2. <http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/correosindical/CSLAtematico10.pdf>
3. <http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/correosindical/CSLAtematico10.pdf>
4. Acta. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 01/07.
5. Según Malamud (2013) para Brasil constituye la principal herramienta para administrar sus relaciones con Argentina, amortiguando conflictos y apaciguando celos. Para Argentina, es un instrumento para sujetarse a Brasil y coparticipar de su protagonismo global. Para Paraguay resulta una fatalidad derivada de la historia y la geografía: los países mediterráneos no tienen alternativas a la cooperación con sus vecinos costeros. Para Uruguay, en cambio, fue una oportunidad que se transformó en carga, pero cuestiones ideológicas y de buena vecindad lo mantienen atado al bloque. Y para Venezuela, el Mercosur quizás constituya el último reaseguro contra la inestabilidad política y el colapso socioeconómico. Malamud, A. (2013) *Mercosur: misión cumplida*. Revista SAAP vol.7 no.2 Bs. As. nov. 2013.
6. http://www.comunidadandina.org/unasur/Documento_Asimetrias_cepil.pdf
7. La dimensión social del mercosur (2006). Las Políticas Sociales y su Impacto en el MERCOSUR: El valor de la Dimensión Social por Dr. Juan Carlos Nadalich, Ministro de Desarrollo Social, República Argentina.

8. Informe MERCOSUR PNUD. http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-sobre-desarrollo-humano-para-mercosur.html
9. RME – Reunión de Ministros de Educación; RMS – Reunión de Ministros de Salud; RMT – Reunión de Ministros de Trabajo; y todos agrupados bajo la CCMASM – Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales.
10. http://www.mercosur-social.org/documentos/declaraciones/declaracion_de_principios_esp.pdf
11. <http://www.mercosur.int/show?contentid=4506&channel=secretaria>
12. La Dimensión Social del MERCOSUR (2006:11) Las Políticas Sociales y su Impacto en el MERCOSUR: El valor de la Dimensión Social por Dr. Juan Carlos Nadalich, Ministro de Desarrollo Social de la República Argentina.
13. Por más detalles ver MERCOSUR/ RMADS / ACTA N° 01/ 05 VIII Reunión. Asunción 1°. Junio 2010.
14. Iniciativa de Asunción sobre lucha contra la pobreza extrema <http://www.mercosur.int/show?contentid=4506&channel=secretaria>
15. Acuerdo de los Estados Partes de consolidar en un instrumento común sobre los progresos ya logrados en la dimensión social del proceso de integración y sostener los avances futuros y constantes en el campo social, sobre todo mediante la ratificación y cumplimiento de los principales convenios de la OIT. “Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo” (1998).
16. PEAS. *Plan Estratégico de Acción Social*- Conjunto de propuestas (metas y objetivos) a ser implementadas durante 2012-2017, consiste en diez ejes fundamentales: Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales •Garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica, racial y de género •Universalización de la salud pública •Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo •Valorizar y promover la diversidad cultural •Garantizar la inclusión productiva •Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social •Promover la sustentabilidad ambiental •Asegurar el diálogo social •Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales.

17. Declaración especial de los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR sobre el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR Foz de Iguazú. Brasil. Dic. 2010.
18. Declaración especial de los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR sobre el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR Foz de Iguazú. Dic. 2010 http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4506&site=1&channel=secretaria&seccion=4
19. Información Prensa N° 186/12 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. B. Aires, 7 de Junio 2012. Timmerman concluyó en el cierre de dicha reunión que “no es casualidad sino que se debe a los factores políticos que dominan la escena en nuestra región, por la exigencia de nuestros pueblos para que transformemos al MERCOSUR en una institución que mejore la vida de la gente. No estamos para hacer acuerdos de cúpulas sino que debemos llevarle a la gente soluciones para su vida diaria. Esto es lo que desde 2003 tuvimos como visión de lo que debe ser el MERCOSUR, y en la próxima cumbre de Mendoza (Junio, 2012) pondremos un énfasis muy especial en las políticas sociales”.
20. Voluntad expresada en el Acta MERCOSUR/CMC/DEC. N° 01/07. La creación del Grupo de trabajo *ad hoc* para la incorporación de la República de Bolivia como estado parte del MERCOSUR, y en respuesta a una solicitud dirigida por el Presidente Evo Morales.
21. DEC. N° 22/06 Evolución de la Integración Comunitaria
22. Draibe, Sonia. “Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas”. En: *Cadernos. Saúde Pública*, vol. 23, suppl. 2, Río de Janeiro, 2007, pp. 174-182.
23. MERCOSUR/LXXXVIII GMC/ DI N° 18/12 Informe Res. GMC n° 37/11 “Lineamientos p/ Revisión Estruct. Institú Mercosur” junio 2012 http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4288/1/gmc_2012_acta02_ane21_dil8_es_relevamiento_estructura_institucional_gmc.doc.
24. La evolución de los últimos años muestra mayor concentración del financiamiento en proyectos de convergencia estructural, básicamente infraestructura. Hasta el año 2009 el Programa I representó el 61,8%

de los fondos aportados por el FOCEM, desde 2010 el porcentaje aumentó a 93% a partir de la aprobación de grandes proyectos de infraestructura, entre ellos la construcción de la Línea de Transmisión 500 kv Itaipú- Villa Hayes, y de la ampliación de Subestación Itaipú (US\$ 555 millones) y el proyecto de interconexión eléctrica de 500 MW entre Uruguay y Brasil (US\$ 153,9 millones). Como contrapartida, disminuyó significativamente la participación de los programas II y III en el financiamiento del FOCEM, desde niveles cercanos al 20% (hasta 2009) a poco más del 3% (a partir de 2010). *Fuente BID-Intal Informe MERCOSUR N° 18 (julio de 2012 - junio de 2013).*

25. ALTO REPRESENTANTE GENERAL DEL MERCOSUR Decisión CMC N° 63/10. Presupuesto anual RES. N° 41/11 US\$ 1.295.695,89.
26. Apuntes de integración en A.Latina # 7 – Ago. 2012 Nueva Sociedad <http://www.nuso.org/upload/articulos/in7-2012.pdf>
27. ACTACMC 2/11MERCOSUL/XLII CMC/DI N° 13/11 RESERVADO
28. <http://www.amersur.org.ar/Integ/Guimaraes1206.pdf>
29. Ibid. Item 46.
30. Informe N° 6 sobre El Mercado de Trabajo del Mercosul - 2006-2008.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Briceño Ruiz (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. Estudios Internacionales 175 (2013) - ISSN 0716-0240 • 9-39 - Universidad de Chile.
- Briceño Ruiz (2011). Mercosur y las complejidades de la integración regional. Buenos Aires: Teseo.
- Briceño-Ruiz (2010). Latin American Policy *Volume 1, Issue 2*, pages 208–229, December.

- Carranza, Mario (2011). La Institucionalidad ligera del MERCOSUR en Libro. El Mercosur y las complejidades de la interacción regional Ed. Teseo. p. 32.
- CEPAL / SEGIB (2011). Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo. Chile.
- da Motta Veiga, Pedro (2003). MERCOSUR: En busca de una nueva agenda - agenda de institucionalización del Mercosur: los desafíos de un proyecto en crisis Diciembre, 2003 Documento de Trabajo -IECI- 06E.
- Deacon, Bob, Isabel Ortiz and Sergei Zelenev (2007). Regional Social Policy DESA Working Paper No. 37 ST/ESA/2007/DWP/37 June 2007.
- Diamint, Rut (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. Revista CIDOB d'Afers Internacionals n.101, p. 55-79 ISSN:1133-6595 E-ISSN:2013-035X.
- Draibe (2007). "Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas" En: *Cadernos. Saúde Pública*, vol. 23, suppl. 2, Río de Janeiro, pp. 177.
- Ferrer, Aldo (2008). "Densidad nacional y densidad regional". En: *Densidades*, n° 1, mayo 2008, Buenos Aires, pp. 7-11.
- Grugel, J. (2005). Citizenship and governance in Mercosur: arguments for a social agenda. *Third World Quarterly*, 26(7), 1061.
- Grugel, J. (2007). Democratization and Ideational Diffusion: Europe, Mercosur and the Concept of Social Citizenship. *Journal of Common Market Studies*, 45(1), 43-68.
- Grugel, Jean and Pia Ruggirozzi (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis Development and Change 43(1): 1-21.
- Malamud, Andrés (2013). El Mercosur: misión cumplida. Revista SAAP vol.7 no.2 Bs. As.
- Malamud & Gian Luca Gardini (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons, *Italian Journal International Affairs*, 47:1, 116-133.
- Malamud, A.(2010). 'Latin American Regionalism and EU Studies'. *Journal of European Integration* 32, no. 6 (2010): 637-57.

- Malamud, A. (2005). “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination”. *Latin American Research Review* 40, no. 1 (2005): 138–64.
- Margheritis (2012). Piecemeal regional integration in the post -neoliberal era: Negotiating migration policies within Mercosur, *Review of International Political Economy*, ISSN 0969.
- Martínez, Juliana, Molyneux Maxine and Diego Sanchez-Ancochea (2009). Latin American capitalism: economic and social policy in transition. *Economy and Society* Volume 38 Number 1 February 2009: 1-16.
- Oelsner, Andrea (2013). “The Institutional Identity of Regional Organizations, Or Mercosur’s Identity Crisis”, en *International Studies Quarterly*, Vol. 57, N° 1.
- Peadar Kirby (2009). Neo-structuralism and reforming the Latin American state: Lessons from the Irish case. *Economy and Society* Volume 38, Issue 1, 2009.
- Phillips, N. and G.C. Prieto (2011). “The Demise of New Regionalism. Reframing the Study of Contemporary Regional Integration in Latin America”. In *New Regionalism and the European Union. Dialogues, Comparisons and New Research Directions*, by A. Warleigh-Lack, N. Robinson, B. Rosamond: 116–34. London: Routledge- ECPR, 2011.
- Phillips, Nicola (2010). Poverty Reduction and the Role of Regional Institutions in Latin America Working paper no.1 January 2010- ISSN1756-083 <http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/cspe/publications/wp/index.html>
- Phillips, Nicola (2004). *The Southern Cone Model*. London and New York: Routledge.
- Sheahan, J. (2002). *Alternative models of capitalism in Latin America*. By Elaine Huber, Penn State University Press.

RESUMEN

MERCOSUR Continental y los espacios emergentes a nivel social

Las transformaciones en la región del MERCOSUR en materia social, económica y político-institucional fueron configuradas por iniciativas

que han estado orientadas hacia la reducción de las asimetrías socio-económicas y la construcción de ciudadanía. Sin embargo, la brecha entre las metas trazadas y los objetivos alcanzados por el bloque se han tornando menos efectivas, reduciendo así las posibilidades históricas de consolidar al MERCOSUR.

El documento presentado a Pensamiento Propio promueve el análisis de estrategias maximalistas que se proclamaron en diversos ámbitos del MERCOSUR. La agenda positiva en lo social ha sido jerarquizada durante la última década, mediante la identificación de planes acción como el PEAS (Plan Estratégico de Acción Social) y del Estatuto de Ciudadanía.

A partir de un enfoque analítico basado en experiencias teóricas referidas al Regionalismo Sudamericano y otras experiencias de trabajo a nivel técnico con los espacios de la institucionalidad social, el autor concluye que los avances son mínimos con relación a los grandes desafíos planteados para la región.

Finalmente se analiza el discurso social como “nuevo pilar” de la integración, en una región que es considerada como la más progresista en materia de libre circulación y derechos a migrantes (UNRISD, 2013) pero que en la práctica contrasta con el bajo grado de impacto de las acciones a nivel transfronterizo; aumentando así los riesgos de legitimidad institucional y la credibilidad del bloque que mantiene una agenda minimalista (Draibe, 2007).

ABSTRACT

Continental MERCOSUR and emerging social spaces

The transformations in the MERCOSUR region on social, economic and political-institutional level were configured by initiatives that have been geared towards the reduction of the conditions on socio-economic asymmetries and the construction of citizenship. However, the gap between the goals and objectives to be achieved by the regional block have been becoming less effective, thus reducing the historic momentum to consolidate the MERCOSUR.

The document submitted to *Pensamiento Propio* promotes the analysis of the maximalist strategies that were proclaimed in various areas of MERCOSUR. The positive agenda on social issues has been upgraded during the last decade, through the development of action plans like PEAS (Strategic Plan for Social Action) and the Statute of Citizenship (EC).

From an analytical approach -based on theoretical experiences- relating to the South American regionalism and other experiences of working at a technical level with the spaces of the social institutions, the author concludes that such advances are minimal in relation to the great challenges for the region.

Finally, the paper discusses the social discourse as a “new pillar” of the integration, in a region that is considered as the most progressive in the area of free movement and rights to migrants but in practice, shows low degree of impact at the border actions; thus, increasing the risks of institutional legitimacy and credibility of the block that maintains a minimalist agenda.

SUMMARIO

Mercosul Continental e os espaços emergentes no plano social

As transformações na região do Mercosul na área social, econômica e político-institucional foram configuradas por iniciativas que têm sido orientadas para a redução das condições das assimetrias sócio-econômicas e a construção da cidadania. No entanto, o fosso entre as metas e os objetivos a serem alcançados pelo bloco regional foram se tornando menos eficaz, reduzindo assim a dinâmica histórica para consolidar para o MERCOSUL.

O documento apresentado em **Pensamiento Propio** promove a análise dos posicionamentos maximalistas estratégias que foram proclamadas em diversas áreas do MERCOSUL. A agenda positiva sobre as questões sociais foi atualizada durante a última década, através do reconhecimento dos planos de ação como a ervilha (Plano Estratégico para a Ação Social e o Estatuto de Cidadania (CE)).

A partir de uma abordagem analítica -baseada em experiências teórico-relacionado com o regionalismo Sul-americano e outras experiências de trabalho a nível técnico com os espaços das instituições sociais, o autor conclui que tais avanços são mínimas em relação aos grandes desafios para a região.

Finalmente o artigo discute o discurso social como “novo pilar” da integração, em uma região que é considerada como a mais progressista em matéria de livre circulação e de direitos aos trabalhadores migrantes; mas que na prática, contrasta com o baixo grau de impactos nas fronteiras ações. Assim, aumentando os riscos de legitimidade e credibilidade do bloco a nível institucional que mantém uma agenda minimalista