



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
VILLA MARIA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"  
Repositorio Institucional

# La dimensión social de la integración (económica): La cuestión social en el MERCOSUR

---

Año  
2013

Autor  
Jotayan, Yanina Inés

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

#### CITA SUGERIDA

Jotayan, Y. I., Pozzi, A. A. y Flores, V. M. (2013). *La dimensión social de la integración (económica): La cuestión social en el MERCOSUR*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

**Ponencia preparada para el IV Jornadas Regionales de Trabajo Social “El Desafío de la construcción de ciudadanía con inclusión social” y II Jornadas Internacionales “Sociedad, Estado y Universidad.**

**27 y 28 de Junio de 2013, Villa María, Córdoba, Argentina**

**Autor:** Jotayan, Yanina Inés; DNI: 29003598, yaninajotayan@gmail.com Tel: (0264)4272574, (0264)155428968. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISE) - Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana (CEILA) de la Facultad de Ciencias Sociales (UNSJ).

**Autor:** Pozzi, Alejandro Alberto; DNI: 11481450, Tel: (0264)154509909. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISE) - Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana (CEILA) de la Facultad de Ciencias Sociales (UNSJ).

**Autor:** Flores, Victoriano Misael; DNI: 29083327, misaflores@hotmail.com Tel: 0264 – 154105525. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISE) - Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana (CEILA) de la Facultad de Ciencias Sociales (UNSJ).

**Nombre y Número de Mesa Temática:** “Políticas de Protección Social y Derechos Sociales. Políticas Sociales, debates y dilemas para el trabajo social” – Mesa N° 1

**Título de Trabajo:** “La dimensión social de la integración (económica): La cuestión social en el MERCOSUR”.

**Resumen:**

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

No obstante ello, en la primera etapa del proceso de integración, la institucionalidad constituida en marzo del año 1991 carecía de mecanismos que abordaran la denominada “dimensión social”, ya que el acuerdo regional sólo establecía normas que aludían a lo económico-comercial. Por tanto, como nos advierten especialistas en la materia, puede observarse que

“inicialmente, en la estructura orgánica del proyecto regional no se contempló, más que retóricamente, la dimensión social” (Azar et al, 2005).

En este marco, la presente propuesta de trabajo tiene como objeto reconstruir el proceso por el cual se incluyó la cuestión social en la Estructura Institucional del Mercosur. Particularmente se intentará, en base al análisis documental, conocer y comprender como esta temática ha sido incorporada en el proceso de integración aludido.

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

Palabras Claves: Dimensión Social, Mercosur, Género

**Abstract:**

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

However, in the first stage of the integration process, the institutional set up in March 1991 had not known mechanism that worked the "social dimension", because the regional agreement only established rules that alluded to the economic-commercial things. For that, experts in the field say, "initially, the organizational structure of the regional project was only provided the social dimension in its rhetorical way” (Azar et al, 2005).

In this context, this proposal aims to reconstruct the process by which the social question was included in the institutional structure of MERCOSUR. Particularly attempt, based on documentary analysis, learn and understand how this subject has been incorporated into the integration process alluded.

The work is part of the research project “Woman, Gender and Internacionals Relations. The agenda in MERCOSUR”. This project is carried out at the Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISE) and the Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana (CEILA) of FACSO, academic units belonging to the Universidad Nacional de San Juan, directed by Dr. Oscar Armando Mendoza and Mag. Maria Teresa Mestre

Key words: MERCOSUR, Integration, Social Dimension

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

|   |    |
|---|----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....   | 4  |
| 2. LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR.....                        | 9  |
| a. El momento inicial del Mercosur (1991-1994).....             | 10 |
| b. La consolidación institucional del Mercosur (1994-2001)..... | 12 |
| c. Un MERCOSUR más allá del MERCOSUR.....                       | 17 |
| 3. REFLEXIONES FINALES .....                                    | 18 |
| 4. BIBLIOGRAFÍA.....  | 20 |

## 1. INTRODUCCIÓN

El Mercosur representa un caso de cooperación e integración, realmente novedoso y en alguna medida inesperado, si atendemos a la historia previa de las relaciones entre los países integrantes del núcleo inicial del proceso de integración. Es por ello, que se estima necesario hacer una breve introducción respecto a las condiciones históricas de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil, los dos actores que protagonizaron el proceso de integración.

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

Hasta la primera mitad del siglo XX, las dos guerras mundiales, de una manera u otra mantuvieron la tensión en el cono sur; del mismo modo, durante la guerra fría, en la segunda mitad del siglo XX, los paradigmas dominantes fueron la competencia geopolítica y la seguridad.

Ahora bien, en 1985 el contexto regional sudamericano presentó perspectivas más auspiciosas para la cooperación mutua. La llegada al poder del reformista Gorbachov, en la Unión Soviética dio inicio a una incipiente tendencia a la distensión entre EEUU y URSS, lo que causó una influencia en el mismo sentido en el plano regional sudamericano, distensión que se profundizó con el advenimiento de los regímenes democráticos en el cono sur y el caso específico de la firma del tratado de paz y amistad entre Argentina y Chile dando fin al conflicto del Beagle en 1984.

La relajación de las tensiones bilaterales y la desaparición de las hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil se manifestaron en la firma del acuerdo de cooperación y complementación entre los gobiernos democráticos de Raúl Alfonsín y de José Sarney. De esta manera se instituyó el programa de Integración y cooperación argentino-brasileña (PICAB) que se constituyó como el principal antecedente del MERCOSUR. Este programa avanzó satisfactoriamente hasta que en 1990, con el fin de la guerra fría, se desarmaron los últimos resabios de las hipótesis de conflictos subregionales impulsando una profundización y ampliación del proceso de integración Argentina – brasileña con la creación del MERCOSUR

ampliado con la incorporación de Paraguay y Uruguay; a la vez que se pasaba de la cooperación a un proceso de integración secuencial y acelerado.

Con el PICAB, enmarcado jurídicamente por ALADI<sup>1</sup>, se profundiza la cooperación, planteando como objetivo final consolidar el proceso de integración y cooperación económica entre ambos países, para ello se proponía un esquema de complementación bilateral en sectores claves para el desarrollo y por medio de 26 protocolos de cooperación estratégica, en donde los principios básicos eran la flexibilidad y la gradualidad del proceso, entre los Protocolos mencionados encontramos: de trigo, energía, nuclear, automotor, bienes de capital, etc.. El MERCOSUR por su parte se proponía el paso secuencial de una zona de libre comercio, a una unión aduanera y finalmente a un Mercado Común, en una forma acelerada y automática, lo que era congruente con el nuevo esquema de orientación liberal adoptado por la región siguiendo las recetas del Consenso de Washington. De esta manera en 1990 las nuevas presidencias de Argentina y Brasil (Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Melho) suscribieron el Acta de Buenos Aires a través de la cual se comprometían para el 31 de diciembre de 1994, alcanzar la conformación de un mercado común. Concomitantemente, ese mismo año se realizaron reuniones con Paraguay y Uruguay, en donde estos dieron a conocer una fuerte voluntad de sumarse al proceso de integración que se estaba llevando a cabo.

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

---

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

concebía como un paso hacia mayores niveles de apertura, que idealmente debían concluir en un espacio económico global y abierto. Política que cambia a partir del nuevo siglo, como respuesta a la crisis Brasileña del 1999 y a la de Argentina de 2001 que causaron la revisión del paradigma neoliberal, sostenido por el consenso de Washington, que será reemplazado por el consenso de Buenos Aires, como parte del denominado giro a la izquierda regional encarnado en los presidentes Lula, Kirchner, Tabaré Vázquez, Lugo y Chávez en el sentido de privilegiar la integración regional por sobre la global (ej. rechazo del ALCA en la cumbre de Bs As 2005) retomando una visión estratégica, con fuerte participación estatal y menor incidencia del mercado (nacionalizaciones de empresas estratégicas) y modificando el modelo de inserción internacional mediante la especialización en bienes primarios, promoviendo el desarrollo a través de la industrialización con un fuerte énfasis en los procesos de concertación e integración regional.

### **Estructura institucional del MERCOSUR**

En diciembre de 1994 se firma el Protocolo de Ouro Preto, el cual dota “de personería jurídica al MERCOSUR, determina la tarifa externa común, fija diversas normas para la consecución del proceso de integración y establece su estructura orgánica” (Ferrer, 2006: 63). A tal efecto el Protocolo de Ouro Preto en su artículo 1º crea los siguientes organismos: El Consejo del Mercado Común (CMC); El Grupo Mercado Común (GMC); La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM); La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), actualmente sustituida por el Parlamento del MERCOSUR; El Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM).

#### **- El Consejo del Mercado Común:**

Es el órgano superior de conducción política del MERCOSUR, responsable por la conducción política del proceso de integración y por la toma de decisiones para garantizar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos por el “Tratado de Asunción”.

Está conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía, o sus equivalentes, de los Estados Partes. Se pronuncia mediante Decisiones las cuales son obligatorias para los Estados partes y entre sus atribuciones se encuentran, la capacidad de crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas; crear los órganos que estime pertinentes así como modificarlos o suprimirlos; ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur; etc.

- **El Grupo Mercado Común:**

Representa el órgano ejecutivo del Mercosur y se pronuncia mediante resoluciones las cuales, al igual que las decisiones del CMC, son obligatorias para los Estados partes.

El GMC está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales. A la vez, entre otras cosas, es el encargado de aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría Administrativa del Mercosur; de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común; además, para el cumplimiento de sus objetivos, puede crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas; etc.

- **La Comisión de Comercio del MERCOSUR:**

Es un órgano encargado de asistir al GMC, el cual puede pronunciarse mediante Directivas, de carácter obligatoria para los Estados partes o bien mediante propuestas la cuales carecen del carácter de obligatoriedad.

Siguiendo el articulado del Protocolo, su conformación está dada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado Parte, coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Por último y en lo referente a sus funciones y atribuciones la CCM: velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-Mercosur y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio; adoptar el Reglamento Interno, que someterá al Grupo Mercado Común para su homologación; Establecer los comités técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones así como dirigir y supervisar las actividades de los mismos; etc.

- **La Comisión Parlamentaria Conjunta<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> Sustituida en el 2005 por el Parlamento del MERCOSUR. Este órgano nace el 9 de diciembre de 2005, mediante la firma, de los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y entra en vigencia el 7 de mayo de 2007, dejando de existir la Comisión Parlamentaria Conjunta.



La CPC era el órgano representativo de los parlamentos de los Estados parte en el ámbito del MERCOSUR y no tenía capacidad decisoria. Estaba integrada por igual número de miembros (16) por cada país, designados por los respectivos parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos.

Sus atribuciones eran: seguir el proceso de integración y mantener a los Congresos Nacionales informados; tomar las medidas necesarias para instalar el Parlamento del MERCOSUR; formar subcomisiones para analizar los temas relacionados con el proceso de integración; emitir recomendaciones al Consejo del Mercado Común y al Grupo Mercado Común sobre la conducción del proceso de integración; y realizar los estudios necesarios para la armonización de las legislaciones de los países miembros.

Este órgano actualmente no existe ya que fue remplazado por el Parlamento del MERCOSUR o también llamado Parlasur.

- **El Foro Consultivo Económico Social:**

Es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales. Está integrado por igual número de representantes de cada Estado parte y se le atribuye una función consultiva. El FCES no tiene capacidad decisoria y se pronuncia a través de recomendaciones al GMC, sea por iniciativa propia o sobre consultas que realicen el GMC y demás órganos del MERCOSUR.

Entre algunas de sus funciones se encuentran las de: cooperar para promover el progreso económico y social del MERCOSUR; dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implementación, ya sea sectorial, nacional, regional o internacional; propone normas y políticas económicas y sociales en materia de integración; promover la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social; etc.

- **La Secretaría Administrativa del MERCOSUR:**

Está compuesta por un director electo por el GMC y designado por el CMC, tiene un periodo de dos años sin posibilidad de reelección.

La SAM tiene sede en Montevideo y su función primordial es la de servir como órgano de apoyo técnico y operativo del MERCOSUR y por tanto la misma a de publicar y la difundir las decisiones tomadas en el ámbito del MERCOSUR; Organizar los aspectos logísticos de las reuniones del Consejo del Mercado Común, del Grupo Mercado Común y de la Comisión de

Comercio del Mercosur, siendo extensible a los demás órganos en la medida de sus posibilidades; etc.

## **2. LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR**

Antes de abordar la cuestión de la dimensión social en el MERCOSUR, se vuelve imperativo enunciar que es lo que se entiende por esa expresión. En palabras de Montequín, el concepto refiere fundamentalmente a dos aspectos. En primer, lugar la dimensión social de la integración alude al impacto social de la unificación de mercados y da importancia, sobre todo, a las políticas que compensen sus efectos negativos. En segundo lugar, esta apreciación refiere al grado en que los diferentes sectores sociales y sus organizaciones se incorporan y participan en el proceso de discusión de las políticas y de toma de decisiones (Montequín, 2007). En relación a esta última imagen, González Cravino valoriza la incorporación y participación activa de la población en tanto aspecto legitimador del proyecto de regionalización (González Cravino apud Di Pietro Paolo: 2003).

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

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

Es de destacar, que todas estas miradas sobre la dimensión social, nos hablan de un concepto dinámico – y no estático –, construido interestatal e intersocialmente; en un proceso de conformación de este espacio transnacional.

Siguiendo la propuesta de Montequín, cronológicamente podemos diferenciar momentos en el desarrollo de la estructura institucional y la “cuestión social”. Un primer momento, “de transición o fundacional, abarca desde la firma del Tratado en 1991 hasta 1994, una segunda instancia que transcurre desde la firma del Protocolo de Ouro Preto (1994) hasta el año 2001 [aproximadamente] (Montequín, 2007). Finalmente, tras el periodo de profunda crisis económico político social del 2000 se inicia un momento de reactivación y profundización del proceso de integración, en el marco de un cambio de paradigma del desarrollo, que

implica el abandono de los preceptos socioeconómicos neoliberales, adoptando como política modelos de desarrollo de corte neokeynesiano en los que la dimensión social, encarnada en la búsqueda de recreación de un Estado Bienestar, supone la centralidad de cuestión social.

#### **a. El momento inicial del Mercosur (1991-1994)**

Volviendo a objetivo del presente trabajo, puede decirse que, inicialmente, el MERCOSUR, allá por marzo del 91', estuvo orientado por ese limitado concepto de integración, que expresado principalmente en clave económica, percibía que la integración se definía, como una ampliación de mercados nacionales. De esta forma, al ritmo de la hegemonía del pensamiento neoliberal y producto de una época, el naciente proyecto regional surgió con una impronta comercialista que colocaba al mercado como eje predominante del acuerdo supranacional. De esta forma, el plan inicial del proyecto regional carecía de mecanismos que abordaran la "dimensión social", ya que el mismo sólo establecía normas que aludían a lo económico-comercial.

Por lo dicho, y considerando que en el *Tratado de Asunción* solo refiere a lo social al decir que la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales, a través de la integración, "constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social"; se vuelve correcto coincidir con aquella afirmación que expresa que, "inicialmente, en la estructura orgánica del proyecto regional no se contempló, más que retóricamente, la dimensión social" (Azar et al, 2005). Más aún, es llamativo notar, que en el tratado mencionado la palabra social sólo aparece una vez<sup>3</sup>.

Parecería ser, que en ese contexto en el que se gestó el MERCOSUR, no se consideró que la decisión de integrarse, como cualquier otra política pública de los estados que lo generaron, debía evaluarse en términos de la consideración de su impacto social. Ya que, como nos advierte Bouzas, las relaciones comerciales no son un fin en sí mismo ya que el "propósito último que justifica las actividades de intercambio es el de aumentar el bienestar de la población" (Bouzas, 2001).

No obstante la limitación mencionada, prontamente comenzó a surgir la necesidad de hacer frente a la problemática social en el proceso de integración. Dicha necesidad fue adver-

---

<sup>3</sup> Sin hacer mención a la Resolución N° 11/91 del Grupo Mercado Común (incorporada posteriormente al momento fundacional del MERCOSUR). En dicha normativa se establece la creación de un nuevo SGT, el N°11, de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

tida por la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur<sup>4</sup> quién cumplió un rol significativo en la inclusión de la agenda social en el Mercosur. La CCSCS advierte el déficit social y la necesidad de constituir mecanismos para regular el nuevo mercado de trabajo en el MERCOSUR. Al mismo tiempo, y con la intención de intervenir en el proceso de integración la CCSCS definió una estrategia de participación sindical en el MERCOSUR, “dos de sus ejes principales eran la inclusión de la dimensión social y laboral en la regionalización, por un lado, y la creación de la Comisión Sindical del MERCOSUR, dentro de la Coordinadora, por el otro. Esta Comisión advertía sobre el impacto económico y social que podía derivarse de la integración regional y sugirió varias propuestas para abordar esa dimensión. Asimismo, promovía la creación de lo que luego sería el Subgrupo de Trabajo 11 del Grupo Mercado Común (SGT 11), denominado de “Asuntos laborales”, cuya creación debe mucho a la presión de estos sectores (Montequín, 2007: 24).

De esta forma, y en respuesta a esas demandas, los ministros de Trabajo de los estados partes, emitieron en mayo de 1991 (solo dos meses después del Tratado de Asunción) la *Declaración de Montevideo*. En ella “se reconoció la necesidad de atender los aspectos laborales del proceso de integración y para ello propusieron la creación de un Subgrupo de Trabajo dentro de la estructura orgánica del MERCOSUR. Además, en esa oportunidad se manifestó por primera vez de manera oficial la posibilidad de adoptar una Carta Social para la región. (Montequín, 2007: 22).

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

Así es que, como resultado de lo expuesto anteriormente, logra constituirse el Subgrupo de Trabajo N °11 de "Relaciones laborales, empleo y seguridad social". El SGT 11 fue conformado de forma tripartita por representantes de empresarios, delegados gubernamentales de Ministerios de Trabajo y trabajadores de los países miembros del proyecto de integración. Su objetivo era analizar cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo, las relaciones labora-

---

<sup>4</sup> Según Didice Godinho Delgado (ob.cit.) hasta diciembre de 2008 la Cordinadora estaba integrada por: Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y Confederación General de Trabajadores (CGT) (Argentina); Central Única de los Trabajadores (CUT), Unión General de los Trabajadores (UGT) y Força Sindical (Brasil); Central Unitaria de Trabajadores (CUT) (Chile); Central Única de Trabajadores (CUT) y Central Única de Trabajadores A (CUT-A) (Paraguay), y PIT-CNT (Uruguay). En aquel mes dos organizaciones brasileñas más solicitaron su ingreso: Central de los Trabajadores y Trabajadoras de Brasil (CTB) y Central General de los Trabajadores de Brasil (CGTB). ). La organización sindical regional representa al 90% de los trabajadores de los países que la integran y todas las centrales sindicales que la conforman cuentan con una instancia de organización de las mujeres o de género

les, el empleo y la seguridad social con el fin de identificar las asimetrías más importantes, mejorar el conocimiento de la realidad laboral y de capacidad de formulación de proyectos<sup>5</sup>.

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

#### **b. La consolidación institucional del Mercosur (1994-2001)**

##### **- Protocolo de Ouro Preto y la constitución del Foro Consultivo Económico y Social - FCES -**

Finalizando el periodo de transición, en diciembre de 1994, como se ha dicho, el *Protocolo de Ouro Preto* dota de personería jurídica al MERCOSUR estableciendo su estructura orgánica definitiva. “Pero la novedad verdaderamente trascendente que introduce el *Protocolo de Ouro Preto* es la previsión, en la estructura orgánica definitiva del Mercosur, de dos órganos que podrían ser considerados de representación ciudadana: la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social” (Ermida Uriarte, 2000: 138).

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

El FCES se constituyó como la única instancia de representación privada de los sectores económicos y sociales de la región y en la que no participaban directamente los Estados

---

<sup>5</sup> En 1995 finalizó sus tareas teniendo entre sus resultados más importantes la consideración de 34 convenios internacionales de trabajo, de vital importancia para ser incorporados en los futuros acuerdos de homologación y minimización de asimetrías en las legislaciones nacionales, asignándoles el carácter de cuerpo legislativo estándar o marco orientador para las regulaciones laborales de los países del MERCOSUR. Cuando el SGT11 finalizó su actividad (diciembre de 1994), se convocó a otro SGT, ahora N° 10, con contenidos similares al anterior.

parte. El mismo surgió, en gran medida, por la presión de las organizaciones de trabajadores para introducir la dimensión social en el proceso de integración regional y, por la necesidad de diversas organizaciones de la sociedad, de institucionalizar canales de participación a nivel regional (Montequín, 2007).

Por otro lado, en reconocimiento de la dimensión social del Mercosur, en el año 1995 se plasmó el “Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000” (CMC), en él se reconocía que “la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad”, atribuyendo a la Comisión Parlamentaria Conjunta y al Foro Consultivo Económico-Social, la función de garantizar “la adecuada participación de los sectores involucrados” (Ermida Uriarte, 2000: 138).

Ahora bien, aunque el FCES se creó en 1994, como ya se mencionó, no fue hasta 1996, que en instancias de la discusión de los términos de su implementación, fue aprobado su reglamento interno (31/05/1996). Lo relevante de este periodo es que aquí se constituye el denominado “núcleo duro” del FCES, formado sólo por las organizaciones de empresarios y de trabajadores. Como señala Montequín, “en cuanto a la incorporación de otras entidades distintas a las productivas, y al lugar que tendrían en el Foro, la cuestión fue muy discutida en oportunidad de acordar los términos del Reglamento Interno. La posición sostenida por sindicatos de trabajadores y empresarios se centraba en reconocer que la representatividad de los sectores económicos y sociales no se agotaba en estas dirigencias, pero a la vez advertían que la cantidad y diversificación de los otros sectores hacía difícil identificar a los grupos más representativos y fijar correspondencias entre asociaciones análogas de los cuatro países del MERCOSUR” (Montequín, 2007: 58).

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

Otro dato relevante en esta nueva etapa institucional del Mercosur, es que “la nueva institucionalidad implicó también la reinstalación de los grupos técnicos, entre ellos el de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, ahora SGT N° 10. (Castrillo et al, 2003: 45).

## - **Declaración Sociolaboral**

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

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

Los progresos a los que se refieren en la declaración, sintetizan el camino que se fue construyendo desde las actividades de la CCSCS y los trabajos del Subgrupo N° 11 y N° 10 posteriormente. Justamente, la declaración sociolaboral, corona una lucha que se venía trabajando desde 1994 con la Carta Social.

Además de lo anterior, en el art. 20 de la declaración se recomienda instituir, como parte integrante de la misma, una Comisión Sociolaboral, de carácter tripartito, que funcionaría como auxiliar del Grupo Mercado Común, sin capacidad de establecer sanciones y que tendría una función promocional, “con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración” (Castrillo, 2003: 44). De esta forma, en marzo de 1998 el Grupo Mercado Común estableció la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR.

En otras palabras, este mecanismo institucional, que empezó a funcionar en 1999, es “un espacio para la presentación de denuncias y la búsqueda de soluciones para corregir los casos de incumplimiento de los derechos laborales fundamentales” (Portela de Castro, 2007: 9)

Se vuelve necesario señalar que, en la Declaración Sociolaboral, cobran relevancia otros aspectos de la dimensión social, que trascienden la perspectiva meramente económica. Así, en particular, el artículo 1° señala que: “todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión en razón de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideología, posición económica o cualquier otra condición social o familiar, en conformidad con las disposiciones legales vigentes”.

## - **Protocolo de Ushuaia y la creación de la REM**

De la mano de los temas sociales y laborales aparece en la escena del MERCOSUR los temas de género. Así, el SGT N°11 fue la instancia receptora de las primeras demandas de reivindicación de género en lo referido a los derechos laborales de la mujer. Allí, “las ONG feministas vinculadas al análisis de la temática laboral de las mujeres, las sindicalistas, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (de aquí en más UNIFEM) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (de aquí en más FLACSO) desarrollaron esfuerzos para introducir la consideración de la dimensión de Género en el proceso de integración” (Celiberti, 2010: 151).

Como vemos, puede advertirse que con el reconocimiento de la existencia de la cuestión social se abrió un espacio donde la dimensión de género comenzó a tener injerencia en el acuerdo regional.

En 1995, y previo a la IV Conferencia de Naciones Unidas, se realizó en la sede del PARLATINO<sup>6</sup> en San Pablo, el Primer Seminario de entrenamiento y análisis de las Mujeres en el MERCOSUR. En ese seminario se aprueba una carta dirigida a los presidentes de los países del MERCOSUR que expresa la preocupación del impacto que el proceso de integración puede tener sobre el mercado de trabajo femenino. Además, en dicho encuentro se consideró que MERCOSUR podría constituirse en un nuevo escenario para construir relaciones más equitativas entre hombres y mujeres, contribuyendo así a la reafirmación de la justicia y la democracia en nuestra región. En consecuencia de ello se solicitó que las políticas de igualdad de oportunidades sean incorporadas como uno de los temas centrales en la agenda del MERCOSUR” (Celiberti, 2010: 151).

Asimismo, “a partir de este encuentro se creó la Red Mujer y MERCOSUR, integrada por organismos gubernamentales para las mujeres, ONG, parlamentarias, investigadoras, sindicalistas y empresarias, con el objetivo de compartir información, estudios, resultados de investigaciones, etcétera. CIEDUR y NGONET<sup>7</sup>, del Instituto del Tercer Mundo, quedaron como responsables de coordinar esta red” (Celiberti, 2010: 151).

Después de ese primer seminario, en 1997 se celebró en Río de Janeiro el Segundo Seminario Internacional sobre Mujer y MERCOSUR. En este encuentro se abordó – nuevamente – “el impacto que tendrían los procesos de integración en el mercado de trabajo femenino, incorporando la reflexión sobre las dimensiones sociales de la integración”. A finales del

---

<sup>6</sup> El seminario fue organizado por FLACSO con el patrocinio del Parlamento Latinoamericano, la Fundación Memorial de América Latina, UNIFEM, The British Council, Fundación Fullbright, BID, Unido y OIT.

<sup>7</sup> CIEDUR: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (Uruguay) – NGONET: Proyecto del Third World Network (TWN).



encuentro se emitió una declaración conjunta que demandaba lo siguiente: “que el Consejo del Mercado Común implemente los mecanismos necesarios para asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el desarrollo de los trabajos de los diferentes ámbitos de negociación que integran el MERCOSUR, que consideren la creación de la Reunión de Ministras y/o autoridades del más alto rango de los órganos gubernamentales responsables de las políticas públicas para las mujeres de los países del MERCOSUR. Y recordaba: que para el logro de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, es necesaria la participación activa de las organizaciones de mujeres de la Sociedad Civil en el Foro Consultivo Económico Social”. (Celiberti, 2010: 154).

Lo desarrollado anteriormente fue antesala de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, que se realizó a fines de 1998 bajo la Presidencia pro tempore de Argentina, donde se plasmó, a través de la creación de la Reunión Especializada de la Mujer (REM), el espacio para las mujeres en el proyecto regional. Además, si bien no es objeto del presente trabajo, en esta ocasión se consagró un hecho trascendental en el acuerdo marco sureño que fue la cláusula democrática. Como afirma Orsino ambas expresiones “auguraban un camino incipiente en la ampliación de una democracia más participativa, con inclusión de la igualdad entre varones y mujeres” (Orsino, 2011: 101).

Inicialmente, la REM estuvo subordinada al GMC, posteriormente, en el año 2002, el organismo fue transferido “al Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), con las demás reuniones de carácter no económico y cuyas esferas inciden sobre el ciudadano del MERCOSUR en una dimensión política” (Orsino, 2011: 101).

En cuanto a la participación social en la REM, es de destacar que la misma se incluyó de forma reducida ya que “aunque esta era formalmente incorporada, los movimientos de mujeres del campo popular fueron excluidos de hecho del proceso. Solamente se legitimó al movimiento de mujeres empresarias, con lo que se cerraron los canales para una participación más democrática y se capturó la agenda del movimiento social. (Rodríguez, 2011: 35). No se puede soslayar, que las condiciones políticas de la época podrían haber influido en esta participación social acotada. No obstante ello, las propuestas fueron avanzando en los años posteriores, y el 2005 se amplió la participación de la sociedad civil (Orsino, 2011).

Por lo expuesto, es de considerar que la creación de la REM no puede analizarse al margen de la inercia que produjo la inclusión institucional de la dimensión social en el MERCOSUR. Sino, más bien, como el producto de la participación de algunos actores sociales, especialmente de organizaciones sindicales y del ámbito académico, quienes fueron conquistando

espacios – quizás tímidamente - pero de forma constante en la institucionalidad del proceso de integración.

### **c. Un MERCOSUR más allá del MERCOSUR**

Como mencionáramos en la primera parte de este trabajo, en 2003 con el cambio de la orientación política de los gobiernos sudamericanos, se dio paso a una renovación, tanto en las estrategias de desarrollo como en la orientación de su inserción internacional, en el sentido de una mayor autonomía en sus relaciones externas, como en la priorización de la integración regional.

El nuevo perfil que se buscó, no solo quedó reflejado en los discursos sino también en la llamada “Nueva Agenda” firmada en Buenos Aires en 2003, que plantea como principales desafíos: la consolidación de la democracia, el combate a la pobreza, a la desigualdad, el desempleo, el hambre y el analfabetismo, una propuesta social en respuesta al Consenso de Washington. Así, el relanzamiento del MERCOSUR, de alguna manera, pareciera ser la respuesta a esa coyuntura crítica de la década del 90.

En la crisis del modelo de apertura (1999 – 2002) el MERCOSUR se enfrentó a dos modelos alternativos de desarrollo, uno que reflejaba “la visión fundamentalista de la Globalización y supone que el libre funcionamiento de los mercados garantizaría el mayor crecimiento económico y bienestar social posible. Este es el fundamento ideológico de las políticas de apertura y desregulación de la acción pública, comúnmente denominadas neoliberales o del Consenso de Washington”. Por su parte, “el otro proyecto concebía el crecimiento económico como un proceso endógeno en el contexto de la economía mundial. Suponía que la convergencia de la acción pública y las fuerzas del mercado eran indispensables para elevar la calidad de vida y preservar el medio ambiente (...), dentro de la cual los gobiernos y los agentes económicos y sociales concertarían estrategias y políticas activas. Estas configurarían una integración participativa y la transformación convergente de todos los socios del MERCOSUR (...) este es el contenido de la integración sostenible” (Ferrer, 2006: 109).

La última visión de integración es la que parece imponerse desde el 2003 la que le concede un lugar significativo a la dimensión social. Este nuevo escenario, donde se percibe una emergencia de lo social, desnuda una realidad que a veces se insiste en ignorar, y es el hecho de que lo económico siempre es social, aunque intente plantearse una dicotomía entre ambas esferas desde las visiones más economicistas y ortodoxas. Que lo económico sea siempre so-

cial implica considerar la experiencia histórica de nuestros países y el impacto que las políticas tienen y han tenido sobre nuestras sociedades.

Entonces, podría pensarse que la estrategia “fundacional” del acuerdo fue superada. Más aún, la dinámica actual del proceso de integración, desborda de alguna manera, los objetivos formales del acuerdo, transformándolo en un espacio ampliado, que se convierte, a la vez, en “un marco (político, cultural y social) para la elaboración de estrategias de acción de fuerzas sociales y actores colectivos. El nuevo marco regional se incorpora a la matriz cultural de los actores sociales en cada país, y afecta la conformación de sus identidades. Dentro de ello, sin duda, se transforman los sentidos de las identidades nacionales. (Jelin, 2002: 1). En este sentido, y desde una lectura constructivista vemos como se superaría el enfoque reduccionista de los inicios del proceso de integración en la conformación y transformación de sus intereses, en donde comienzan a surgir identidades colectivas que emergen a partir del proceso de interacción de identidades particulares de los distintos actores.

Así, de la imagen puramente económica de sus comienzos, influida por el ideario neoliberal en boga, el MERCOSUR ha tendido a cambiar hacia un proceso de integración más político y social, donde si bien el elemento económico sigue siendo fundamental, la búsqueda de una institucionalidad con carácter sociopolítico que incluye el Foro Consultivo Económico y Social, y un parlamento común, sólo por nombrar algunos de sus cambios institucionales, dista mucho de aquel comienzo enmarcado en la sujeción al consenso de Washington.

### **3. REFLEXIONES FINALES**

A partir de lo desarrollado puede observarse que la definición de la “dimensión social” del MERCOSUR pasa por entender que la integración es un proceso dinámico e interactivo que debe atender a bienestar de la población de sus estados partes fomentando el desarrollo social y la participación ciudadana.

En un primer momento lo “social” se definió a partir de las demandas sindicales y el impacto del MERCOSUR en los mercados laborales, no obstante, con el transcurrir del proceso la acepción de lo social comenzó a ampliarse hacia otras esferas que no hacen estrictamente a lo económico.

En la actualidad, y desde el relanzamiento del MERCOSUR, se vislumbra un cambio de rumbo que plantea el desafío de pensar una estrategia social para el MERCOSUR. Dicha estrategia resulta de consensuar de una manera común el cómo asumir los riesgos de la inte-

gración, no desde la imposición de políticas – cosa que el tratado no puede hacer– sino desde un espacio donde estas cuestiones son discutidas.

Consolidar esta etapa requiere transitar por una nueva dinámica en el MERCOSUR. Es preciso contar entonces con el compromiso de sus liderazgos políticos para trabajar para un proyecto común, para resolver conjuntamente problemas que son compartidos. Solo un escenario regional pluralista, participativo, solidario y democrático será coherente con las exigencias de estos tiempos.

Debe considerarse que el MERCOSUR es un proceso político, y por tanto complejo. En este sentido la voluntad, y con ello la decisión política son características a tener en cuenta en su constitución. La firme determinación consensuada sobre su implementación, es una parte significativa y condiciona en gran medida su éxito a largo plazo. Sin embargo, el camino a recorrer es sinuoso y es allí donde se presenta el conflicto, es allí también donde ese presenta el desafío, de saber si se podrá lograr la convergencia hacia un espacio común de intereses, una identidad mercosureña. Sin querer teñir a estas palabras de un dejo de pesimismo, es necesario analizar las perspectivas “reales” del proceso frente a algunos análisis utópicos que plantean al proceso de integración como una panacea.

Como se dijo, por ser un proceso político es conflictivo y no como algunos suponen que “en un proceso de integración desaparece el conflicto. Es exactamente al revés: en un proceso de integración aumenta el conflicto. Lo que pasa es que el conflicto se inscribe bajo otro paraguas” (Russell, 1998: 18). Así, los objetivos que hoy se plantean son ambiciosos, porque trascienden los meros objetivos económicos. Además, como expresa Bouzas “la tarea de construir un espacio económico común sólo puede concebirse como un objetivo estratégico de largo plazo de los estados y no como la tarea circunstancial de un gobierno”.

Si lo analizamos de un modo integral, el MERCOSUR ha significado la creación de un singular esquema de cooperación, inédito hasta ahora en América del Sur en tanto que combinó simultáneamente factores de distintas naturaleza como los económicos, políticos y, recientemente, sociales, entre los estados Miembros. En cuanto a este último elemento, y su inclusión en lo institucional – y en la agenda regional – sería posible hablar resultados simbólicos, más no de resultados materiales, que son significativos en la medida que permiten crear un espacio o marco donde la políticas son debatidas a nivel interestatal.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- Azar, Paola; Celiberti, Lilián; Espino, Alma (2005): “La perspectiva de género en el marco de la integración regional en el MERCOSUR: hacia la construcción de una institucionalidad equitativa”. Documento preparado para la Comisión Sectorial para el Mercosur - COMISEC - Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Disponible en: [http://www.ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion\\_83.pdf](http://www.ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion_83.pdf)
- Bouzas, Roberto; Fanelli, José María (2001): *Mercosur: integración y crecimiento*. Fundación OSDE. Argentina.
- Castrillo, Isabel; Espino, Alma; Pey, Coral; Trautmann, María de la Luz (2003): *Exigibilidad de las Mujeres del Cono Sur frente a la Liberalización Comercial*. Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM).
- Cerruti, Gabriela (2006): “Las Mercociudades como Agentes de Integración Social”, en *La Dimensión Social del MERCOSUR*. Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y Estados Asociados.
- Di Pietro Paolo, Luis José (2003): “La dimensión social del Mercosur. Recorrido institucional y perspectivas”, en *Revista Observatorio Social* #12. P. 21-24.
- Ermida Uriarte, Oscar (2000): “La cuestión laboral en el MERCOSUR”, en *Formación profesional en la integración regional*. Ermida Uriarte, O.; Barretto Ghione, H. Coord. CINTERFOR/OIT.
- Ferrer, Aldo (2006): *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el MERCOSUR en el sistema Internacional*. Fondo de Cultura Económica (FCE), Buenos Aires, Argentina.
- Godinho Delgado, Didice (2009): “Sindicalismo latinoamericano y política de género”. En *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR*, Fundación Friedrich Ebert.
- *Instrumentos Fundacionales del MERCOSUR* (2012). Secretaria del MERCOSUR, Montevideo, edición electrónica disponible en [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/682/1/textos\\_fundacionales\\_final\\_agosto\\_2012.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/682/1/textos_fundacionales_final_agosto_2012.pdf)
- Jardel, Silvia; Barraza, Alejandro (1998): *MERCOSUR. Aspectos jurídicos y económicos*. Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina.
- Jelin, Elizabeth (2002): “Ciudadanía, movimientos sociales y Mercosur”. CONICET / UBA / IDES

- Montequín, Adriana (2007): “El foro Consultivo Económico y social del MERCOSUR: un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la sección nacional Argentina”. Cuadernos de Política Exterior Argentina (abril-junio 2007) N° 88
- Orsino, Susana (2011): “Los procesos de institucionalización de los mecanismos regionales para la equidad de género: Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM)”, en *Institucionalización de la perspectiva de género en los procesos de integración regional*, (Seminario – Taller). Programa AECID – MERCOSUR.
- Portela de Castro, María Silvia (2007): “El sindicalismo frente al MERCOSUR”. Revista Nueva Sociedad, N°211.
- Rodríguez, Graciela (2011): “El MERCOSUR en el contexto internacional”, en *Institucionalización de la perspectiva de género en los procesos de integración regional*, (Seminario – Taller). Programa AECID – MERCOSUR.
- Russell, Roberto (1998): “La dimensión política del MERCOSUR en el campo de las relaciones internacionales”. Versión taquigráfica de la exposición efectuada en el marco del VII° Curso Regional sobre Integración y Desarrollo “MERCOSUR en el siglo XXI” (IDELA/UNT).