

La Agenda Social del MERCOSUR y sus principales desafíos

Vanesa Wainstein

Asesora Especial

para Asuntos y Relaciones Internacionales
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Docente universitaria

wainstein@desarrollosocial.gob.ar

Resumen

Este artículo revisa el armado normativo e institucional que el MERCOSUR en el área de Desarrollo Social ha edificado en torno a lo largo de estos 30 años. Partiendo de la base que, se identifican proyectos, instituciones y normativas claves tales como el Estatuto de la Ciudadanía. Por otro lado, se incorpora una mirada sobre territorio y personas, teniendo en cuenta el alto impacto que han sufrido los países por la falta de respuesta sociales antes la pandemia, haciendo foco en las zonas fronterizas del MERCOSUR, en tanto “laboratorios de la integración,”.

Palabras Claves: Dimensión Social, Mercosur, ciudadanía, crisis, pandemia.

Abstract.

This article reviews the regulatory and institutional framework that MERCOSUR has built around the social dimension of integration. on his 30 anniversaries. On the basis that the integrating project is not exhausted in the commercial area, key institutions, and regulations such as the Statute of Citizenship and other related regulations are identified, evaluating progress in its implementation. On the other hand, a view on territory and people is incorporated, focusing on the border areas of MERCOSUR, as “integration laboratories”. Regarding Social Protection and Social Assistance actions, there is a framework of great heterogeneity in the approaches and intervention structures of each of the States

Key words: Social Dimension, Mercosur, citizenship, crisis, pandemia.

La celebración de las tres décadas del MERCOSUR nos convoca a compartir una reflexión de lo realizado y del acumulado en términos institucionales. Podemos observar períodos de estancamiento, de pesimismo e incertidumbre en la implementación de los planes y proyectos y otros períodos de oportunidades de lanzamiento y relanzamiento de estos.

Diversos debates en torno al *desarrollo social* en el contexto de lo realizado en 30 años se han generado durante el proceso que ha transitado el MERCOSUR desde su creación en 1991. En este sentido, se pretende encarar una visión constructiva de las oportunidades que el MERCOSUR Social le brinda a la región, y para focalizar en esta mirada haré un breve repaso de los avances, las dificultades y los retrocesos que ha tenido el proceso de integración regional en el ámbito social.

Los tiempos que corren se presentan en contextos complejos, cambiantes y desafiantes para los sistemas políticos de la región sudamericana, para las instituciones regionales en general y para el MERCOSUR en particular, como esquema de cooperación e integración regional. Existe una agenda común en torno a determinados ejes e iniciativas comunes logrados por consenso y con el ánimo de impulsar políticas sociales sustentables, sostenibles con enfoque y promoción de derechos ciudadanos.

Un análisis del *Desarrollo Social del MERCOSUR* debe partir de su caracterización como un proceso cuyo avance ha sido influenciado por diversos factores de carácter económico, político y las dinámicas propias de cada Estado miembro sumado a los aspectos institucionales, burocráticos, socioeconómicos e ideológicos vinculados a los procesos de integración regional. Los desafíos en la construcción de agendas comunes, avances y logros también suponen la revalorización de instancias centrales cómo lo es la participación ciudadana como forma de profundizar la democracia, la protección social, los efectos de la desigualdad, la seguridad y soberanía alimentaria, entre otros que deben ser considerados asuntos prioritarios en la agenda pública del bloque para los próximos años.

Podemos decir que la dimensión social se enfoca en cuatro grandes ejes: el desarrollo social, el desarrollo sustentable, la integración ciudadana y el espacio de diálogo y participación de la sociedad civil. Estos ejes conforman el llamado *MERCOSUR Social* que se caracteriza por ser un proceso de integración en permanente construcción con una agenda abierta y en continuo movimiento, encarando una agenda positiva y propositiva de integración en la que los países asumen su liderazgo regional para poder redefinir un marco institucional acorde a los desafíos internos y externos del bloque. Enmarcados en un plan permiten la posibilidad de otorgarle un tratamiento efectivo a las asimetrías, establecer prioridades para alcanzar resultados concretos, que aporten al desarrollo económico y social en la región y hacer partícipes

a los actores de la sociedad civil en la nueva agenda regional. En la construcción de un esquema de vinculación regional para el desarrollo social, los Estados aportan principalmente voluntad política, herramientas y la importancia de la evaluación de las agendas para potenciar los aciertos, y fundamentalmente trabajar en la reconstrucción y recomposición del tejido social de cada uno de nuestros países.

Durante los últimos años, la dimensión social del MERCOSUR se ha consolidado como uno de los ejes estratégicos del proceso de integración regional, es así como la *Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS)*, el *Instituto Social del MERCOSUR (ISM)*, la *Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM)*, junto con las redes y comisiones especializadas y las Cumbres Sociales, conforman el núcleo de las estructuras operacionales del bloque en el campo social.

El Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) es un instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la Dimensión Social del MERCOSUR. Desde la perspectiva institucional la dimensión social se refleja en el universo de organismos y ámbitos del MERCOSUR, cuya finalidad es la de articular y coordinar intercambios de prácticas, metodologías e intervenciones pluriestatales en la esfera de las políticas sociales.

En referencia a la estructura de los órganos y reuniones que componen y lideran el sector social del MERCOSUR, fue creada la *Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS)*. Su función es la de orientar las acciones conjuntas para el desarrollo social de los Estados Parte. Es allí que la dimensión social del bloque comienza a constituirse en un factor fundamental en la agenda del proceso de integración y desde su institucionalización ha guiado sus objetivos en función de proporcionar medidas tendientes a la coordinación de políticas y la implementación de acciones conjuntas para el desarrollo de los Estados Parte. En ese proceso de construcción y fortalecimiento, se ha logrado afianzar una serie de principios y conceptos sobre problemáticas comunes que promueven intervenciones en las asimetrías entre los países.

La Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM) fue creada en 2008 con la propuesta de avanzar en el desarrollo de la dimensión social, fortalecer el proceso de integración, aportar a la superación de asimetrías y promover el desarrollo humano integral. Constituye un espacio de diálogo y articulación que está presidido por autoridades de Desarrollo Social de los gobiernos y lleva temas transversales de políticas sociales, como lo es salud, educación, trabajo, cultura, población

indígena, afrodescendientes, agricultura familiar, juventud, la agenda de género y diversidad y el abordaje integral en las fronteras.

Para cumplir los desafíos de integración social del bloque y de la RMADS, el CMC creó, a través de la Decisión 03/07, el Instituto Social del MERCOSUR (ISM). Desde el año 2009, viene consolidando su actuación regional, en un rol articulador de las reuniones que componen el sector social del MERCOSUR. Se constituye en una instancia técnica permanente de investigación en el campo de las políticas sociales y de implementación de líneas estratégicas aprobadas por la RMADS, con miras a contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje central en el proceso de integración del MERCOSUR. Su rol es clave a fin de promover la ejecución de los planes de trabajo planificados por la RMADS y la CCMASM, como también facilitar los mecanismos de evaluación de dichos planes.

El Instituto Social del MERCOSUR, en su calidad de órgano executor del mandato de la Reunión de Ministros de Desarrollo Social, posee dos pilares fundamentales que orientan las actividades; el área de Investigación y Gestión de la Información Promoción e Intercambio de Políticas Sociales Regionales, que es el departamento encargado de realizar investigaciones y estudios comparativos, identificar indicadores sociales regionales y generar espacios de intercambio en torno a la gestión de los sistemas de información social y el departamento encargado de contribuir en la generación de instancias técnicas de diálogo y elaboración de proyectos en materia de políticas sociales regionales, en el intercambio de prácticas socialmente relevantes y en la identificación de oportunidades para la cooperación horizontal. En su onceavo aniversario desde su creación, bajo el lema “Países más Integrados, personas más protegidas” se destacó en la implementación de diversas actividades. Entre ellas, se destacaron el Programa Escuela de Gobierno de Políticas Sociales que fue una aspiración de la RMADS desde el año 2017, el Programa Diálogos de Asunción para la Agenda Social y Agenda 2030 (DAAS), el Programa Fronteras en el MERCOSUR y Gran Chaco Americano y el curso sobre planificación y territorialización de la Agenda 2030.

Por otra parte, el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) es la hoja de ruta, que desde el 2011 establece los 101 objetivos más importantes acordados en sus 10 ejes y 26 directrices estratégicas y son los gobiernos al frente de los Estados Parte que concuerdan en aspectos conceptuales y sus consecuencias en la definición de la agenda social del MERCOSUR constituyendo un diálogo con la Sociedad Civil, que constituye un eje fundamental para la articulación consolidación del MERCOSUR Social.

El PEAS posee un anclaje internacional, regional y de articulación local profundamente legitimada y muy presente en las agendas públicas de los Estados. Durante el período 2011/2015 desde los diferentes ámbitos que componen la dimensión social del MERCOSUR se han llevado adelante actividades relacionadas con los ejes, directrices y objetivos prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social. La dinámica propia del bloque de ampliar las miradas y temáticas sociales y con ello las instituciones llevó a que desde distintos espacios y de manera sucesiva desde 2014 planteara la necesidad de evaluar al PEAS en torno a su impacto sobre las acciones concretas, su real incorporación, como una referencia en cada espacio institucional del MERCOSUR. Ante la necesidad de medir el impacto y el alcance del PEAS, se sentaron las bases para el proceso de evaluación y revisión de dicho instrumento que se planteó en 2015 y concluyó tras un exhaustivo proceso de relevamiento analítico en 2017.

La revisión de experiencias nos permite afirmar que se mantiene como desafío la necesidad de generar información cualitativa y cuantitativa actualizada sobre la situación de las personas que circulan dentro del espacio regional y favorecer el aprendizaje y la cooperación, a partir de las experiencias exitosas y buenas prácticas locales, que pueden ser escaladas regionalmente. En este sentido, fomentar el intercambio y compatibilizar agendas sociales resulta necesario e inminente para consolidar comunidades comprometidas con las necesidades del desarrollo social y con los derechos de las personas.

En el ámbito de las políticas sociales regionales, estos últimos años se han registrado avances sustantivos a considerar, como el establecimiento del Plan de Acción para la Conformación Progresiva del “Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR”, y la “Cartilla de la Ciudadanía”. La densidad normativa es un indicador de la intensidad y volumen de las relaciones entre los Estados miembro y constituye una prueba fehaciente de la marcha, el dinamismo, la impronta, la voluntad y la proactividad que los gobiernos le han impartido al MERCOSUR en la dimensión social con la mirada puesta en las personas en el centro de las políticas.

Otro factor a tener en cuenta es la creciente expansión de modalidades de cooperación, como lo son la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CT). Ellas brindan una valiosa oportunidad para el intercambio horizontal de conocimientos, buenas prácticas y políticas públicas exitosas entre distintos actores, tanto de la región como de países asociados al proceso de integración, contribuyendo a la profundización de la integración regional mediante la adquisición de nuevas capacidades.

Explorar las posibilidades que ofrece esta modalidad de cooperación e impulsar y avanzar en el diseño e implementación de iniciativas de este tipo, podría ser una estrategia valiosa para la política de cooperación

internacional del proceso de integración regional. Para transitar este camino, el MERCOSUR deberá enfrentar una serie de retos institucionales y financieros.

Los principales desafíos de la agenda social para el MERCOSUR actual se vinculan directamente con la posibilidad de conciliar, conjugar y articular las dimensiones económica, social y política, en un contexto de equilibrio y ambientalmente sustentables, en una mirada compartida, fortaleciendo la integralidad de las políticas sociales y la reconstrucción y saneamiento del tejido social y productivo. Para eso es menester trabajar sistemáticamente para profundizar las reformas sociales desde un enfoque de universalidad, revalorizar los bienes y servicios públicos regionales, mejorar la calidad y el acceso a servicios sociales básicos, trabajar sistemáticamente en la superación de las asimetrías, sin dejar a nadie atrás y comenzando por los últimos para llegar a todos.

En un ejercicio de prospectiva, debemos pensar estratégicamente en el rediseño de planes, programas y proyectos para la reducción de la pobreza y protección social de mediano y largo plazo, contemplando planes de recuperación para la coyuntura sociosanitaria y económica actual en un escenario pos-COVID-19. También trabajar en un enfoque participativo, en la capacidad de territorializar las agendas y en la evaluación de políticas públicas, fortaleciendo los mecanismos de información, las capacidades estadísticas a nivel regional, promoviendo el multilateralismo en materia de cooperación sur-sur y triangular entre otras intervenciones prioritarias y necesarias, en consonancia con el proceso de aceleración de la Agenda 2030 en la región.

Reflexiones Finales

A tres décadas de la creación del MERCOSUR, los Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur comparten una importante reflexión sobre el proceso de integración regional en el ámbito social.

Los tiempos que corren se presentan en contextos muy complejos, no antes imaginados, cambiantes y desafiantes como lo es la Pandemia –COVID-19, pero existe una agenda SOCIAL en común, definida en torno a determinados ejes e iniciativas priorizadas por consenso, con el ánimo de impulsar políticas sociales universales, sostenibles, con enfoque de género y promoción de derechos.

La dimensión social del Mercosur se enfoca en cuatro grandes ejes principales y sus respectivas transversalidades, enmarcados en un plan de trabajo estratégico basado en el PEAS, Plan Estratégico de Acción social del MERCOSUR, que es dinámico y que obedece a las prioridades políticas de los gobiernos, que se evalúa y redefine cada 2 años, y que permite a través de sus objetivos y actividades la posibilidad del tratamiento efectivo a las asimetrías imperantes en los países, achicando brechas de desigualdad, así como el establecimiento de abordajes Innovadores y estratégicos en materia de política social, para alcanzar resultados concretos, que aporten al desarrollo social, económico, productivo y ambiental en la región.

En el actual contexto, para hacer frente a la pandemia Covid-19, los gobiernos se vieron obligados a adoptar una serie de medidas extremas, dirigidas a la contención de la propagación del virus, la disminución del ritmo de contagios y el fortalecimiento de los sistemas sanitarios nacionales. Pero en un ejercicio de prospectiva, se debe pensar estratégicamente en el diseño de programas y proyectos de mediano y largo plazo, orientados a la reducción de la pobreza y a la ampliación de los sistemas de protección social, contemplando estrategias innovadoras de recuperación para la coyuntura socio-sanitaria y económica actual en un escenario post- COVID-19, Haciendo partícipes a los actores de la sociedad civil y a la ciudadanía en la nueva agenda regional, con especial énfasis de intervención en las zonas de frontera

Atento que las situaciones de vulnerabilidad en los espacios fronterizos son múltiples, así como también los desafíos que debe enfrentar el bloque regional en el actual contexto, se decidió focalizar el diálogo de esta iniciativa en tres ejes principales: a) Integración ciudadana b) Protección social de infancia, adolescencia y juventudes c) Sistemas de salud en frontera e intercambio de información epidemiológica La agenda multidimensional de la frontera ofrece oportunidades para la coordinación y articulación de políticas públicas, así como para el desarrollo de proyectos de cooperación dirigidos a la reducción de las brechas que afectan a las poblaciones vulnerables y fortalecer su titularidad de derechos.

Dentro del esquema político regional, la RMADS se propone continuar trabajando en la construcción de consensos para un diseño superador que fortalezca la calidad institucional, generando instancias de planificación de políticas regionales con un criterio transformador, manteniendo el “Diálogo Social” como elemento de cohesión que exige un ejercicio permanente, para generar a través de programas y proyectos la capacidad de respuesta a problemas y necesidades concretas de la ciudadanía. Es a través de estos intercambios, y del impulso que ellos otorgan a la implementación de políticas transformadoras de la realidad, que el MERCOSUR renueva su vigencia y legitimidad 30 años después del Tratado de Asunción.

A modo de conclusión, cabe subrayar que el camino que ha tenido el MERCOSUR en cada etapa desde el Tratado de Asunción de 1991 ha sido el reflejo de las decisiones políticas que los gobiernos de los Estados Parte han tomado según su visión de la coyuntura regional y global, las realidades individuales internas y la sintonía con sus socios, entre otros aspectos. Hacia los próximos años se deberá trabajar en la construcción de consensos para un diseño superador que fortalezca la calidad institucional del MERCOSUR para generar la capacidad de respuesta a problemas y necesidades de la ciudadanía.

Bibliografía

Bianculli, A., Ribeiro Hoffmann, A., (2016). Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America. A Space for Social Citizenship? Palgrave Macmillan. London

Caballero, S. (2019) Reformas para el MERCOSUR: ¿Solución o nuevos problemas?. Fundación Carolina. España

Carvalho Raposo, P. (2018) “A INVENÇÃO DOS SUL-AMERICANOS: A COMUNIDADE IMAGINADA NA AMÉRICA DO SUL”. Revista MERCOSUR de Políticas Sociales. Volumen II. Asunción

Closa, C., Casini, L., (2016) Comparative Regional Integration. Governance and legal models. Cambridge University Press. London.

Deacon, B., Ortiz, I., Zelenev, S. (2007) Regional Social Policy. DESA Working Paper No. 37. Department of Economic and Social Affairs. UN

De Aparecida, G. (2018) “DIMENSÃO SOCIAL DO MERCOSUL: ENFOQUE NA REALIDADE PARAGUAIA POR MEIO DO FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL”. Revista MERCOSUR de Políticas Sociales. Volumen I. Asunción

Desiderá Neto, W., Penha, B., (2017) “AS REGIÕES DE FRONTEIRA COMO LABORATÓRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERCOSUL”. En: Penha, B. et al, O Mercosul e as regiões de fronteira. IPEA. Río de Janeiro.

FOCEM (2015) Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, 2005-2015. Unidad Técnica del FOCEM. Secretaría Técnica. Uruguay.

García, C., Oddone, N., Setaro, M., (2018) “EL MERCOSUR EN LA AGENDA GLOBAL DEL DESARROLLO: EL PEAS Y SU VIGENCIA EN EL MARCO DE LOS ODS 2030”. Revista MERCOSUR de políticas sociales. Asunción