

---

## CAPÍTULO VI

---

### **Dimensión social agregada en la integración económica de América Latina\***

MARCELO HALPERIN

#### **1. Normativa y agendas regionales y sub-regionales**

Estamos asistiendo en América Latina a una eclosión de disposiciones, declaraciones y foros regionales a través de los cuales, bajo referencias genéricas a “lo social” se van engrosando y diversificando las actividades de organizaciones o esquemas de integración económica. Incluyendo las iniciativas dadas a conocer durante el primer semestre del año 2012, estas agendas pueden resumirse así:

##### **1.1. Sistema de Integración Centroamericana –SICA-**

Aquí la dimensión social de la integración centroamericana tiene un fundamento jurídico destacado: el Tratado de la Integración Social Centroamericana –Tratado de San Salvador–, que fuera suscripto el 30 de marzo de 1995 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá en su condición de países signatarios

\* Este artículo es producto del trabajo de investigación realizado en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Una primera *versión* corresponde al mes de agosto de 2011 y actualizado a la finalización del primer semestre de 2012, la que se presentó como documento de trabajo en el sitio personal del autor <http://marcelohalperin.com.ar> (América Latina, indicadores del futuro).

del Protocolo de Tegucigalpa por el cual se creó el Sistema de Integración Centroamericana. Precisamente, este Tratado de San Salvador, vigente desde el 15 de mayo de 1996 vino a complementar el Protocolo de Tegucigalpa regulando el Subsistema Social *“que comprende el área social del SICA”* (Tratado, artículo 3). La característica esencial del compromiso asumido consiste en impulsar la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales entre sí y con las demás políticas del SICA. Al diseñar la organización institucional y definir las atribuciones del órgano con más altas atribuciones, esto es, el “Consejo de la Integración Social” –CIS– queda expuesta una sugestiva flexibilidad con respecto al contenido de la materia regulada, porque *“(...) los lineamientos que apruebe la Reunión de Presidentes Centroamericanos en esta materia y las políticas generales que deriven de instrumentos complementarios, formarán parte integral de este Tratado”* (artículo 11 párrafo 2 inciso c). En tal sentido, los Jefes de Estado y de Gobierno (incluyendo a Belice y República Dominicana), han venido efectuando planteos muy significativos. Así, en la XXXVII Reunión del 22 de julio de 2010, dispusieron la pronta elaboración de un replanteamiento estratégico de la dimensión social de la integración, como eje fundamental del mandato en el subsistema social del SICA y la elaboración de metas regionales de desarrollo social. Y luego, en el Plan de Acción, requirieron *“... al Consejo de Integración Social (CIS) para que, en coordinación con la SG-SICA y sus consejos sectoriales, elaboren una propuesta de metas a alcanzar en el 2021 por parte de los países del SICA sobre desarrollo social, que brinden un sentido de convergencia y una visión de mediano y largo plazo”*. En la Reunión XXXVIII efectuada en San Salvador el 16 de diciembre de 2011, en el marco del nuevo Plan de Acción los mandatarios insis-tieron con una encomienda semejante a la anterior, pero ahora sin aludir a *“metas a alcanzar en el 2021”*. Pero además instruyeron para trabajar *“en la propuesta de indicadores asociados a las áreas de salud, educación, empleo, vivienda e inclusión y protección social y que al mismo tiempo realicen las acciones necesarias para su definición, registro, monitoreo y seguimiento”*.

Esta última disposición marca una notoria afinidad con las preocupaciones expuestas en la Comunidad Andina con respecto a la necesidad de contar con una metodología que permita orientar y gestionar adecuadamente las políticas sociales de alcance sub-regional.

Paralelamente a las prioridades estratégicas y a las previsiones de orden metodológico, en Centroamérica también es materia de

iniciativa subregional la implementación de mecanismos comunitarios para realizar operaciones comerciales involucradas en la asistencia social. Al respecto, en la XXXVII Reunión los mandatarios demostraron su preocupación para enfrentar los apremios de la hora mediante acciones conjuntas, disponiendo la preparación de un sistema regional de producción y abastecimiento de granos e insumos agropecuarios con el fin de contribuir además a la seguridad alimentaria; así como la institucionalización y regulación de procesos de negociación y compra conjunta de medicamentos.

Entrado el año 2012 se observó la intención de garantizar la continuidad de acciones proyectadas por el Tratado de San Salvador y que han sido el objeto de instrucciones de los Jefes de Estado y de Gobierno. En primer lugar ha culminado el proceso de incorporación de dicho Tratado a los ordenamientos nacionales con la ratificación efectuada por la República de Honduras (mediante el Decreto 209-2011 acordado por el Congreso Nacional de la República y publicado en *La Gaceta*, Diario Oficial, el 18 de enero de 2012). En segundo lugar, resaltaron las intervenciones de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana –SISCA–, órgano técnico y administrativo del proceso de integración social centroamericana.

### **1.2. Comunidad Andina –CAN–**

A diferencia del llamado “Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR” (que define simultáneamente Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios), en la CAN parece prevalecer la intención de deslindar, por un lado los objetivos y metas de la acción social conjunta; y por otro lado las estrategias a desarrollar. Así se desprende al menos de la distinción entre los Objetivos Andinos de Desarrollo Social –OANDES– con sus correspondientes metas; y la Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social que contribuiría al logro de dichos objetivos. Esta distinción parece otorgarle flexibilidad a las políticas comunitarias en la materia, porque *al desvincular las estrategias de los objetivos se favorecería la preservación de éstos últimos más allá de las frustraciones que pudieran sobrevenir por el fracaso en la implementación de las estrategias*. En este sentido, los Ministros del área reunidos en carácter de Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social en la ciudad de Lima el 6 de julio de 2011 aprobaron once Objetivos Andinos de Desarrollo Social con sus correspondientes metas, comprometiéndose a la implementación durante el periodo que culminará en el año 2019, cuando la CAN cumpla cincuenta años de existencia. Al efecto, dichos funcionarios establecieron una

Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social que contribuirá al logro de dichos objetivos.

A su vez, aunque no está suficientemente explicitado el vínculo entre las estrategias y las técnicas o recursos metodológicos a ser utilizados, también *la CAN demuestra una inquietud para homogeneizar los datos de fuentes nacionales, a través de la construcción de indicadores sociales considerados como especialmente relevantes*. Así, la Decisión 753 de la Comisión de la CAN, el 27 de mayo de 2011 adoptó veinte indicadores socioeconómicos –ISE–, con el objeto de incorporar información procesada sobre la base de tales indicadores en los Programas de Acciones de Convergencia –PAC–.

*Por último, este sistema integrado por objetivos, estrategias y metodologías que se encuentra en proceso de construcción, podría ser perfeccionado, alterado o bien sustituido por la sanción de nueva normativa de carácter vinculante con motivo de la modificación de la Carta Social Andina*. En tal sentido, durante el mes de abril de 2012 a través de una nota de prensa, el Secretario General de la CAN difundió la iniciativa del Parlamento Andino en la materia. La Carta Social Andina se dictó en 1994 al cabo de la Primera Cumbre Social en tanto documento declarativo del Parlamento Andino. Luego le fueron introducidas reformas en ocasión de la Segunda Cumbre, efectuada en 1999.

### **1.3. Mercado Común del Sur –MERCOSUR–**

El Plan Estratégico de Acción Social –PEAS– del MERCOSUR adquirió un estatus normativo a través de la Decisión CMC 12/11 (28 de junio de 2011), que define Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios. Se trata de abarcar todo el espectro de acciones concebibles en el más amplio sentido posible como “sociales” (lo que se advierte con la sola enumeración de los diez “Ejes”)<sup>1</sup>. Su primera prueba de fuego fue el requerimiento formulado a los Ministerios competentes

<sup>1</sup> Los Ejes son: (I) Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales; (II) Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnica, racial y de género; (III) Universalización de la Salud Pública; (IV) Universalizar la Educación y Erradicar el Analfabetismo; (V) Valorizar y promover la diversidad cultural; (VI) Garantizar la inclusión productiva; (VII) Asegurar el acceso al Trabajo decente y a los Derechos de Previsión Social; (VIII) Promover la Sustentabilidad Ambiental; (IX) Asegurar el diálogo social; (X) Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales. Verdaderamente significativa es la encomienda a las Reuniones de Ministros y Reuniones

en los respectivos países, para que antes de fin de ese mismo año presentaran propuestas concretas.

A la exhuberancia conceptual sobre el objeto de las acciones “sociales” se le sumó una tendencia a multiplicar las instancias institucionales asignadas al tema. Así, por ejemplo, a fines de 2010 el Consejo del Mercado Común (Decisión CMC 65/2010) había creado la “Unidad de Apoyo a la Participación Social” –UPS– para funcionar en el ámbito del Alto Representante General del MERCOSUR y de manera coordinada con el Instituto Social del MERCOSUR. Ello parecía indicar que así se procuraba facilitar la coordinación con los organismos competentes de los Estados Partes. Sin embargo, en la Decisión CMC 12/2011, dictada seis meses más tarde, al requerir propuestas concretas a las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas responsables de los temas sociales, también se les solicitó su remisión a través de la “Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR –CCMASM–”.

En el Acta correspondiente a la XLII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (Montevideo, 19 de diciembre de 2011), el tema reapareció dentro del apartado tercero, bajo el sub-título “Informe de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR –CCMASM–”. Los términos del Acta fueron suficientemente instructivos en tanto indicaron que las solicitudes efectuadas por la Decisión CMC 12/2011 se encontraban pendientes (propuesta de acciones y actividades e identificación de fuentes de financiamiento).

Entretanto, los mismos Presidentes, al cabo de la citada Reunión, emitieron Comunicados Conjuntos que reflejaron la superposición –y eventual tensión– entre dos órdenes de objetivos acerca de la dimensión social de la integración. Por un lado se manifestó la voluntad de implementar una política de libre circulación de personas en la región, acompañada por el reconocimiento de igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes. Por otro lado fueron expuestas distintas preocupaciones acerca de “la importancia del arraigo” y el desarrollo de “mercados locales”. *Si bien no lo explicitaron, los mandatarios demostraron tener en cuenta que la imple-*

---

Especializadas responsables de los temas sociales. Se les requiere la remisión a la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM) y antes de la XLII (esto es, antes de finalizar el año 2011), “una propuesta conteniendo acciones/ actividades; plazos para su ejecución/ implementación durante el período 2012-2017; y, cuando corresponda, identificación de eventuales fuentes de financiamiento”.

*mentación de una política de apertura irrestricta para las migraciones intra-regionales podría resultar contraproducente en la medida que previamente no fuesen neutralizadas o al menos reducidas las insuficiencias y disparidades estructurales entre los mercados de trabajo de los respectivos Estados Partes.*

#### **1.4. Unión de Naciones Sudamericanas –UNASUR-**

Las iniciativas asumidas en este marco abarcan dos líneas de acción. Por un lado, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno han asumido el compromiso de implementar y profundizar un Plan de Acción elaborado por el Consejo de Desarrollo Social de UNASUR y establecer una Agenda de Acciones Sociales Prioritarias de la UNASUR que contribuya a reducir las asimetrías y brechas de carácter estructural de nuestra región y *romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad* (Declaración dada en Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas en la ciudad de Lima, el 28 de julio de 2011). De aquí se desprende el programa de medidas: estructurar y coordinar los elementos del Plan de Acción a cargo del citado Consejo Suramericano de Desarrollo Social y estructurar y coordinar una agenda de acciones sociales prioritarias. Los mandatarios instruyeron al Consejo de Desarrollo Social en tal sentido, con vistas a una evaluación y adopción de decisiones en la reunión ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de 2012.

Por otro lado, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeación –COSIPLAN– incorporó la preocupación social en su Plan de Acción Estratégico 2012-2022. Este documento contiene la previsión de acciones ajustadas a objetivos específicos que a su vez son minuciosamente explicitados. Bajo el numeral 2 consta el siguiente objetivo: *“Aumentar las capacidades y potencialidades de la población local y regional a través del desarrollo de la infraestructura con el fin de mejorar su calidad y esperanza de vida”*. Luego se prevén tres tipos de acciones destinadas a darle cumplimiento. Al respecto, merecen destacarse dos aspectos esenciales que se infieren de *la preocupación por desarrollar una metodología de evaluación: la elaboración y aplicación de una metodología que permita evaluar las aptitudes potenciales de los proyectos de infraestructura desde el punto de vista de su posible impacto para la mejora de la calidad y esperanza de vida; y la preocupación por elaborar y aplicar una metodología que permita evaluar ese mismo impacto durante la ejecución de dichos proyectos.*

### **1.5. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC–**

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC– fue instituida en ocasión de la III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y el Caribe, reunidos en Caracas, República Bolivariana de Venezuela durante los días 2 y 3 de diciembre de 2011. Esencialmente dicha voluntad estuvo expresada en la “Declaración de Caracas”, a través de expresiones como la siguiente: “(...) 28. *Que la CELAC, único mecanismo de diálogo y concertación que agrupa a los treinta y tres países de América Latina y el Caribe, es la más alta expresión de nuestra voluntad de unidad en la diversidad, donde en lo sucesivo se fortalecerán nuestros vínculos políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de una agenda común de bienestar, paz y seguridad para nuestros pueblos, a objeto de consolidarnos como una comunidad regional*”.

La Declaración de Caracas que instituye la CELAC (3 de diciembre de 2011) incorpora el llamado “Plan de Acción de Caracas 2012” como parte integrante de ella y “(...) *con el objetivo de llevar a la realidad nuestro compromiso político de defensa de la unidad y la integración, la cooperación, la complementariedad y la solidaridad*”. A su vez, el referido Plan de Acción de Caracas se presenta como una instancia articuladora entre mecanismos regionales y subregionales de integración. En tal sentido, indica que: “(...) *El diálogo entre los mecanismos regionales y subregionales de integración continuará estructurado en cuatro grandes ámbitos: (i) económico-comercial; (ii) productivo; (iii) social e institucional; y (iv) cultural*”.

En el ámbito social, el primer objetivo considerado es el de *contribuir en la elaboración de un Plan de Acción Regional de políticas públicas en materia social. Dicha contribución se debería concretar mediante la preparación de una Agenda Estratégica de Coordinación Regional y de un documento matriz para identificar y priorizar proyectos y programas comunes.*

Asimismo, los mandatarios disponen (sin identificar a quien va dirigida su instrucción) “(...) *Diseñar una propuesta de Programa Latinoamericano y Caribeño para la erradicación del hambre, en el que confluyan programas exitosos puestos en práctica por gobiernos y organizaciones sociales de la región*”.

Adicionalmente las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno acuerdan impulsar la participación activa de la sociedad civil y especialmente la de las organizaciones y movimientos sociales “(...)

*como partes fundamentales en el proceso de inclusión social en la integración regional”.*

### **1.6. Sistema Económico Latinoamericano –SELA–**

En el marco del Informe Final correspondiente a la XXXVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano (Caracas, 19 al 21 de octubre de 2011), se difundió una Declaración titulada “La actual crisis económica internacional y los desafíos para América Latina y el Caribe”. En la parte dispositiva, el encabezado dice que: *“En vista de dicha crisis, generada en las naciones desarrolladas, los países de América Latina y el Caribe deberán seguir desarrollando estrategias, mecanismos y herramientas propias para mitigar los efectos de la misma”.* Y más abajo, el numeral 3 alude directamente a los problemas sociales con los siguientes términos: *“En este escenario, resulta necesario mantener una especial atención a los sectores sociales más vulnerables, haciéndose imprescindible incrementar la cooperación regional y el intercambio de experiencias exitosas de políticas públicas para enfrentar la pobreza, y evitar el retroceso en la mejoría registrada al respecto por muchos de nuestros países, en estos últimos años”.* La referencia al intercambio de experiencias exitosas en materia de políticas públicas para enfrentar la pobreza vincula la posición del SELA con las iniciativas presentadas en otras organizaciones como SICA y CELAC, dando a entender que más allá del diseño y eventual aplicación de programas regionales (cuestión sobre la cual el SELA no se expide), parecería reconocerse la importancia de realimentar las políticas públicas en materia social a través de un intercambio de experiencias nacionales.

## **2. Los principales problemas teóricos**

Me cuento entre los investigadores y profesionales que, trabajando con los materiales de la integración económica, solíamos despreciar el sentido de las agendas agregadas, al interpretar que en realidad se pretendía encubrir con ellas la inoperancia de muchas iniciativas dirigidas a extender y profundizar la integración económica. Nuestro argumento era consistente desde el punto de vista de la naturaleza de los procesos de integración económica: las tareas añadidas no dan lugar a una previsión de concesiones, preferencias, reservas de mercado o excepciones susceptibles de negociación bajo términos de reciprocidad. Por lo tanto tales agendas agregadas podrían ser convenientemente desenvueltas fuera de

dichas organizaciones o esquemas de integración económica sin perder por ello su entidad y eficacia.

Sin embargo, la creciente difusión de este mosaico de iniciativas para la cooperación, coordinación y consulta sobre temas no estrictamente comerciales ni económicos pero en el marco de las organizaciones o esquemas de integración económica, llama a un replanteo de aquella reticencia inicial. Parecería que la dimensión social ya no puede dejar de ser considerada dentro de los programas y acciones desplegadas por los esquemas u organizaciones de integración económica. Pero en cualquier caso, asumir una perspectiva más amplia no implica necesariamente tomar las agendas agregadas a la ligera. Las frustraciones generadas por las distorsiones o el incumplimiento de los compromisos de integración económica, pueden encubrirse con elegancia mediante un discurso “social”<sup>2</sup>.

Pero finalmente ¿a qué se debe tanto énfasis para la formulación, dentro de los marcos de integración económica, de metas y programas relativos a la seguridad alimentaria y la nutrición, a la salud, a la seguridad personal, a la neutralización de los efectos del cambio climático y desastres naturales y a una variedad de temas encuadrados como “sociales”? La respuesta no es original: *parece haberse llegado en América Latina a una situación de tal deterioro y vulnerabilidad desde el punto de vista de las condiciones de supervivencia, que si no son adoptadas medidas apropiadas los mismos procesos de integración económica se constituirán en un cauce o vía de difusión o contagio y hasta realimentación de esas condiciones de deterioro y vulnerabilidad.* Algunos problemas acuciantes están a la vista, en directa vinculación con la extrema pobreza y las desigualdades más lacerantes: migraciones masivas; trata de personas; narcotráfico; contrabando de armas... Frente a problemas de tamaña magnitud los dispositivos de la integración económica y comercial no sólo resultan inoperantes para contrarrestarlos sino que llegan a ser utilizados precisamente con el fin de consumir un mayor daño a las sociedades nacionales involucradas. En tal sentido, se distorsionan y malversan ventajas y facilidades acordadas al cabo

<sup>2</sup> Un paso más adelante, aparecen las concepciones peyorativas que señalan el contenido “meramente comercial” de muchos compromisos de integración económica. Es el caso de las argumentaciones utilizadas por delegaciones de Venezuela que se resistían a otorgar concesiones comerciales sustantivas en oportunidad de tramitar la adhesión de ese país al MERCOSUR. Véase: Halperín, Marcelo (2007).

de arduas y extensas negociaciones, que supuestamente deberían garantizar el tránsito de personas y mercancías y el reconocimiento de derechos de radicación con el objeto de prestar servicios y desarrollar inversiones. El resultado final de tales distorsiones y malversaciones en el uso de mecanismos e instrumentos de política económica es conocido: aumenta la imprevisibilidad y así van desnaturalizándose los compromisos vigentes.

### **3. Criterios para una caracterización de la materia**

Para trabajar sobre la dimensión social de la integración ante todo habría que desentrañar el objeto de las agendas agregadas. Lo primero que se observa revisando numerosos documentos y minutas de reuniones es la fruición por elaborar listados de problemas heterogéneos donde son sumadas cuestiones a las que se asigna un impacto “social”. Deberíamos empezar por preguntarnos, entonces, primero por el sentido y luego por la operatividad de dicha sumatoria. Por ejemplo, en el caso del Plan de Acción centroamericano de 2010, distintas materias cuyos efectos “sociales” resultan notorios e inmediatos figuraron sin embargo bajo carátulas que las definieron considerando las causas (y no los efectos). De ahí que dichas materias, aunque podrían haber sido catalogadas como “sociales” aparecieran en apartados tales como los referidos a la “seguridad democrática”<sup>3</sup>. En cualquier caso, ya sea que se trate de causas, efectos o realimentación de insuficiencias o carencias, dentro de la diversidad de problemas incorporados a las agendas parece asomar un rasgo uniforme. Y es que, *como consecuencia directa o indirecta de los distintos problemas “sociales”, parecería seriamente afectada la dimensión que los sociólogos llaman, desde las contribuciones de la teoría clásica, “cohesión social”*. Siguiendo las ideas de Émile

<sup>3</sup> En el Plan de Acción acordado durante la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de SICA mencionada en una nota precedente, dentro del apartado sobre “Seguridad Democrática” puede identificarse una acción de ostensible impacto “social”. Es la que figura bajo el número 10: *“Instruir a la SG-SICA la elaboración de un programa centroamericano de juventud, en el marco de la celebración del Año Internacional de la Juventud, que articule, integre y potencie las diversas iniciativas nacionales y regionales existentes, priorizando el desarrollo de capacidades educativas, la inserción laboral, el fomento de estilos saludables de vida, la prevención de la violencia y la participación ciudadana de las y los jóvenes de nuestros países”*.

Durkheim<sup>4</sup>, este concepto pretende reflejar un grado mínimo de estabilidad o equilibrio dentro de la estructura social. *La “cohesión social” caracterizaría entonces al estado de situación apto para garantizar la continuidad del organismo social o –como diríamos actualmente– para garantizar el funcionamiento de los sistemas sociales de estratificación y poder.* Ello involucra, en especial, al régimen de división del trabajo social con todo lo que implica. Cuando un “problema social” por su magnitud o intensidad convulsiona, confunde o desarticula relaciones de convivencia extendidas y produce un efecto indeseable sobre la continuidad del funcionamiento de los sistemas instituidos, se suele reflejar teóricamente como “anomia”, o degradación o ausencia de la cohesión social.

Aquí convendría prestar especial atención al papel que cumplen, al elaborar e interpretar las agendas, distintas posturas o concepciones de reforma social. Por ejemplo, en la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR efectuada el 28 de julio de 2011, los signatarios asumen como tarea la fijación de una Agenda de Acciones Sociales Prioritarias “...que contribuya a reducir las asimetrías y brechas de carácter estructural de nuestra región y romper *la transmisión intergeneracional de la desigualdad* (la misma Declaración adopta en esta frase la letra cursiva), tal como lo señalan Organizaciones Internacionales vinculadas a la temática del desarrollo”. En definitiva, cuando se presenta el objetivo de alcanzar un cierto resultado de integración social, ¿qué significa realmente? ¿Significa reconstituir o recuperar un grado de cohesión social preexistente, tal como se desprendería de una perspectiva sociológica clásica o neoclásica sobre la “cohesión social”? ¿O en cambio significa reformular las condiciones de la integración social sobre nuevos

<sup>4</sup> Émile Durkheim elaboró su teoría sociológica sobre la base de un supuesto de pertenencia y referencia colectiva. En dicho cuadro, la cohesión social es el resultado pero también un factor de realimentación de la división del trabajo como fuente de solidaridad social. Y en este marco la conciencia colectiva es caracterizada como el conjunto de creencias y sentimientos comunes al término medio de los miembros de una misma sociedad. Se ha extendido esta concepción para asimilar la conciencia colectiva según Durkheim a la conciencia «nacional» (véase en especial, del citado autor: *La división del trabajo social*, 1968, particularmente páginas 110 a 116). Si bien la teoría de Durkheim corresponde a una fase de consolidación de las sociedades nacionales burguesas o capitalistas en la Europa decimonónica, esta estipulación conceptual sobre el sentido de pertenencia y referencia que anuda a los sujetos con la estructura social mantiene su lozanía.

fundamentos de convivencia? Cuando el deterioro en la calidad de vida es de tal magnitud que altera las condiciones de producción, tiende a diluirse la percepción colectiva sobre la entidad de la institucionalidad que supuestamente habría que reconstituir en aras de aquella “cohesión social”. Y por el mismo motivo, la reformulación de las reglas de convivencia pasa a ser una meta igualmente difusa. Por lo tanto, *en la medida que la dimensión social de la integración no esté cuidadosamente caracterizada y programada, puede constituir un terreno fértil para la proyección internacional de porfías ideológicas irresueltas dentro de las órbitas nacionales.*

Es evidente que desde fines del siglo XX América Latina aparece como un muestrario de problemas “sociales” con las implicaciones sistémicas indicadas. Como se anticipó más arriba, en una primera aproximación resulta llamativo que estos problemas sociales o relativos a una insuficiencia o falta de cohesión social sean sobreañadidos a los procesos de integración económica. Al respecto, los procesos de integración aludidos no son otros que los recorridos por las organizaciones o esquemas de integración económica previstos por el ordenamiento multilateral de la Organización Mundial del Comercio –OMC–: uniones aduaneras, zonas de libre comercio y áreas de preferencias económicas. Es decir: a propósito de la cuestión social en principio no se estaría cuestionando o reformulando la naturaleza de los procesos de integración económica, que como se sabe son compromisos o relaciones jurídicas e institucionales entre Estados nacionales con el fin de incrementar los niveles de interdependencia comercial y económica. En consecuencia y salvo que se trate de reformular tales compromisos o relaciones jurídicas e institucionales, las iniciativas indicadas procurarían incorporar a cada proceso de integración una agenda social o, en otros términos, programar medidas o acciones destinadas a neutralizar o al menos paliar los problemas sociales que afectan a los Estados que a su vez son miembros de las referidas organizaciones o esquemas<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Por el contrario, aunque de manera confusa, en el caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos -ALBA-TCP- parece advertirse un propósito de drástica reformulación. Pero si bien retóricamente los documentos del ALBA, en nombre de la “nueva y verdadera” integración cuestionan la entidad “capitalista” de las otras organizaciones y esquemas de integración, en la práctica todavía no han podido delinear compromisos o relaciones jurídicas e institucionales efectivamente sustentadas por un principio alternativo con respecto al comercio y a las inversiones, salvo que así

Sobre la base de los elementos aludidos, *corresponde preguntar qué podría hacerse desde las organizaciones y esquemas de integración económica para elaborar y luego implementar agendas destinadas a neutralizar o al menos paliar los problemas sociales que afectan la cohesión social en los países miembros*. Aquí cabe aclarar que seriamente no puede sostenerse la viabilidad de un tratamiento a escala transnacional de los problemas que afectan la cohesión social, aludiendo por ejemplo a la necesidad de asegurar la cohesión social “en la CAN” o “en el MERCOSUR”. En cambio, los problemas sociales afectan a los Estados Miembros a título individual, aunque puedan tener rasgos comunes, repetirse, conectarse y hasta realimentarse a través de las fronteras. En efecto, ante la presencia de los Estados nacionales no parece tener sentido práctico la pretensión de instalar una competencia supranacional con el fin de abordar los problemas sociales<sup>6</sup>.

#### **4. El aporte teórico y metodológico de las agendas regionales y subregionales**

Para describir las características de los planteamientos realizados en nombre de la dimensión social de la integración, se

---

se califique a la cooperación y al comercio circunscripto a las negociaciones entre agencias o unidades estatales.

<sup>6</sup> Para enhebrar una sociología *transnacional* que re-fundase las teorías clásicas aplicadas al análisis de las sociedades nacionales, habría que suponer la existencia de un sentido de pertenencia y de referencia que vinculara a los sujetos sociales con una entidad transnacional apta para darle sentido a esa construcción teórica. Pero ¿cuál entidad transnacional? Bastaría evocar el contexto transnacional caracterizado como *capitalismo tardío* o *economía globalizada* para comprender la vaciedad de una propuesta semejante. Si algo caracteriza a las teorías sociológicas en la época actual es el reconocimiento de la dificultad para encontrar una cosmovisión con la aptitud de orientar los comportamientos individuales de los sujetos *globalizados*. Es así que en el capitalismo tardío los Estados nacionales están muy lejos de declinar sus competencias para combatir los problemas sociales. Por el contrario, parecería que es ésta una de sus principales competencias: neutralizar dentro de sus respectivos territorios los efectos indeseables de la economía globalizada. A propósito del enfoque proporcionado por la sociología clásica, véase una instructiva recensión en el libro de Juan Carlos Agulla (1994).

repan una vez más y como ejercicio teórico y metodológico, algunos enunciados producidos en la CAN, MERCOSUR, SICA y UNASUR durante un muy corto período: el trimestre mayo-julio de 2011.

Comparando los textos producidos en las citadas organizaciones dentro del período indicado, pueden identificarse tres áreas de preocupación: (a) definición de objetos y objetivos de la dimensión social de la integración; (b) referencias a tipos de mecanismos y acciones que deberían o podrían utilizarse; y (c) articulaciones institucionales entre las organizaciones y los organismos gubernamentales de los países miembros.

El primer aspecto, esto es, la definición de objetos y objetivos, ocupa el centro de la escena. Se trata de proporcionar definiciones descriptivas que pueden desgranarse de una manera más o menos minuciosa. En este sentido relucen los “Ejes”, “Directrices” y “Objetivos Prioritarios” del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (Decisión CMC 12/11, dada el 28 de junio de 2011). En una línea semejante se inscriben los OANDES, con sus correspondientes metas (Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social, Lima, 6 de julio de 2011). Y los mandatarios de la UNASUR contraen el compromiso (Reunión Extraordinaria de Lima del 28 de julio de 2011) de implementar y profundizar un Plan de Acción preexistente. Se trata, en el último caso, del Plan de Acción bianual 2009-2011 que, de manera más escueta que los anteriores, propuso impulsar hasta octubre de 2011 una política de desarrollo social de UNASUR sobre la base de determinados ejes y objetivos. Hasta aquí, como es de presumir, no puede hallarse nada demasiado novedoso.

El segundo aspecto ya presenta un mayor nivel de compromiso, pues se trata de indicar cuáles serían los mecanismos y acciones para llevar a cabo los objetivos dentro de los distintos ejes temáticos adoptados. Aquí aflora el criterio que parece prevalecer en la CAN: los Ministros de Desarrollo Social aprueban los OANDES y simultáneamente y por separado establecen una Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social con el objeto de alcanzar aquellos objetivos. Esta percepción es atinada, en la medida que responde a la necesidad de trazar una estrategia con el fin de administrar las políticas comunitarias en la materia pero sin poner en riesgo permanentemente los objetivos últimos. Y se complementa con la búsqueda de variables comunes y susceptibles de ser confrontadas (indicadores) destinadas a homogeneizar los datos que puedan ir aportándose desde los distintos países miembros. En este último sentido, la Decisión 753 de la Comisión de la CAN (27 de mayo de 2011), adopta veinte indicadores socioeconómicos –ISE– y un manual

metodológico para el cálculo y reporte de dichos indicadores. Una perspectiva similar se había expuesto en el Plan de Acción Bianual de UNASUR, a través de la intención de intercambiar experiencias sobre “buenas prácticas” en materia de políticas sociales. En cambio, dentro del SICA se destacan por el momento las soluciones casuísticas, aunque sin perjuicio de “...instruir la pronta elaboración de un replanteamiento estratégico de la dimensión social de la integración, como eje fundamental del mandato en el subsistema social del SICA y la elaboración de metas regionales de desarrollo social” (numeral 11 de la Declaración de la XXXVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, El Salvador, 22 de julio de 2011). Entre dichas previsiones casuísticas, sobresalen las previstas por el Plan de Acción anexo a la Declaración citada, en especial con respecto a la propuesta de un convenio regional con el objeto de regular y hacer sostenible la negociación y compra conjunta de medicamentos (Plan de Acción, numeral 21), así como también la propuesta de un sistema regional de abastecimiento de granos e insumos agrícolas que, entre otros, identifique mecanismos eficientes de compras conjuntas de dichos insumos (Plan de Acción, numeral 28).

Por último, hasta cierto punto es admisible que el tema de las articulaciones institucionales quede pendiente cuando todavía no hay mayor claridad y precisión sobre los mecanismos y acciones que podrían dar lugar a políticas sociales comunitarias o conjuntas. Al menos por el momento parece no haberse tomado nota de una consideración expuesta en aquel Plan de Acción Bianual de UNASUR, acerca de “...evitar duplicaciones, especialmente con MERCOSUR y CAN”. Entretanto, la proliferación de documentos alusivos a la dimensión social ha generado confusión institucional en el MERCOSUR<sup>7</sup>.

El relevamiento anterior da cuenta de una ostensible heterogeneidad en las previsiones y disposiciones adoptadas por las

<sup>7</sup> A fines de 2010 el CMC había creado la “Unidad de Apoyo a la Participación Social” –UPS– (Decisión CMC 65/2010) para funcionar en el ámbito del Alto Representante General del MERCOSUR y de manera coordinada con el Instituto Social del MERCOSUR. Ello parecería indicar que así se procuraba facilitar la coordinación con los organismos competentes de los Estados Partes. Sin embargo, en la Decisión CMC 12/2011, dictada seis meses más tarde, al requerir propuestas concretas a las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas responsables de los temas sociales, también se les solicita su remisión a través de la “Comisión de Coordinación de Ministros de Acciones Sociales del MERCOSUR”.

distintas organizaciones de integración y cooperación económica. Sin embargo, parece posible sistematizar los principales lineamientos concebidos para el diseño de las políticas sociales en su intersección con los restantes objetivos y compromisos asumidos en el marco de dichas organizaciones. Al respecto, se sugiere atender en principio a dos clases de previsiones y disposiciones:

a) Las referidas a la programación de políticas conjuntas o concertadas; y

b) Las atinentes al ordenamiento institucional-organizacional, que a su vez puede atender a diferentes objetivos: (1) promover y gestionar las políticas conjuntas o concertadas que resultan de la programación; y/o (2) llevar a cabo acciones no incorporadas expresamente a la referida programación.

#### **4.1. Programación de políticas conjuntas o concertadas**

En el MERCOSUR se suscribió un documento llamado “Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR” –PEAS–, que define conjuntos temáticos de directrices (cada uno de los cuales se denomina “Eje”, como por ejemplo el Eje de directrices destinadas a erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales). Las directrices correspondientes a cada uno de los diez ejes incluidos en el Plan se desgranar, a su vez, en “objetivos prioritarios”.

En la CAN parece prevalecer la intención de deslindar, por un lado los objetivos y metas de la acción social conjunta; y por otro lado las estrategias a desarrollar. Así se desprende al menos de la distinción entre los Objetivos Andinos de Desarrollo Social con sus correspondientes metas; y la Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social que contribuiría al logro de dichos objetivos. El cumplimiento del OANDES debería perfeccionarse durante el período que culminará en el año 2019, cuando la CAN cumpla sus cincuenta años de existencia. Al efecto, fue fijada una Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social que contribuirá al logro de dichos objetivos. Como se apuntó más arriba, la distinción entre objetivos y estrategias tendería a darle flexibilidad a las políticas comunitarias en la materia, en la medida que favorecería la preservación de los objetivos últimos más allá de las frustraciones que pudieran sobrevenir por el fracaso en la implementación de las estrategias. A su vez, aunque no está suficientemente explicitado el vínculo entre las estrategias y las técnicas o recursos metodológicos a ser utilizados, también la CAN demuestra una inquietud para homo-

geneizar los datos de fuentes nacionales, a través de la construcción de indicadores sociales considerados como especialmente relevantes.

A su turno, el SICA se caracteriza por una visión altamente flexible sobre los mecanismos para elaborar programas sociales de alcance regional, en la medida que dichos programas resultan de una coordinación, armonización y convergencia de políticas nacionales, pudiendo además realimentarse permanentemente con las iniciativas políticas emanadas de las Reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno. Como también hemos recordado, la dimensión social de la integración centroamericana tiene un fundamento jurídico: el Tratado de la Integración Social Centroamericana (Tratado de San Salvador) el cual vino a complementar el Protocolo de Tegucigalpa organizando, regulando y estructurando el Subsistema Social. Al diseñar la organización institucional y definir las atribuciones del órgano con más altas atribuciones, esto es, el “Consejo de la Integración Social”, queda expuesta una sugestiva flexibilidad con respecto al contenido de la materia regulada, porque *“(...) los lineamientos que apruebe la Reunión de Presidentes Centroamericanos en esta materia y las políticas generales que deriven de instrumentos complementarios, formarán parte integral de este Tratado”* (artículo 11 párrafo 2 inciso c). Así, en la XXXVII Reunión del 22 de julio de 2010, los Jefes de Estado y de Gobierno dispusieron la pronta elaboración de un replanteamiento estratégico de la dimensión social de la integración, como eje fundamental del mandato en el subsistema social del SICA y la elaboración de metas regionales de desarrollo social”. Y luego, en el Plan de Acción, requirieron al Consejo de Integración Social para que, en coordinación con la SG-SICA y sus consejos sectoriales, elaboren una propuesta de metas a alcanzar en el año 2021 y que brinden un sentido de convergencia y una visión de mediano y largo plazo. En la Reunión siguiente, efectuada en San Salvador el 16 de diciembre de 2011 (XXXVIII Reunión) los mandatarios insistieron con una encomienda semejante a la anterior, pero ahora sin aludir a “metas a alcanzar en el 2021”. Pero además instruyeron a los mismos organismos para continuar *“trabajando en la propuesta de indicadores asociados a las áreas de salud, educación, empleo, vivienda e inclusión y protección social y que al mismo tiempo realicen las acciones necesarias para su definición, registro, monitoreo y seguimiento”*. Esta última iniciativa es afín a la orientación metodológica que se imprime en la CAN con respecto al desarrollo de indicadores.

En UNASUR las políticas sociales están planteadas a propósito de la actividad de dos de sus órganos. Por un lado, el Consejo de Desarrollo Social es el encargado de avanzar en una programación cuyas bases están formalizadas en el denominado “Plan de Acción”. Por otro lado aparece la dimensión social dentro de los proyectos de integración física en el marco del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento –COSIPLAN–. Acerca del primer punto, dado que el Consejo de Desarrollo Social debe atenerse a las directivas de los Jefes de Estado y de Gobierno, las instrucciones de éstos últimos tienden a exceder ese marco normativo, lo que se advierte al haber incorporado a sus previsiones el establecimiento de una “Agenda de Acciones Sociales prioritarias”. De modo que en este aspecto el acento de las políticas sociales recae no tanto en sus bases programáticas sino en la gestión a desarrollar. Finalmente, el COSIPLAN, elaboró un Plan de Acción Estratégico 2012-2022. Este documento contiene la previsión de acciones ajustadas a un objetivo: *“Aumentar las capacidades y potencialidades de la población local y regional a través del desarrollo de la infraestructura con el fin de mejorar su calidad y esperanza de vida”*. Luego se prevén acciones destinadas al cumplimiento de dicho objetivo: la elaboración y aplicación de una metodología que permita evaluar las aptitudes potenciales de los proyectos de infraestructura desde el punto de vista de su posible impacto para la mejora de la calidad y esperanza de vida; y la preocupación por elaborar y aplicar una metodología que permita evaluar ese mismo impacto durante la ejecución de dichos proyectos. Asimismo se prevén instancias de participación social y de contribución activa de las comunidades involucradas en los emprendimientos.

Por último y como pretensión más abarcadora, al formalizarse la creación de la CELAC, la Declaración de Caracas incorpora el llamado “Plan de Acción de Caracas 2012” el cual aparece como una instancia articuladora entre mecanismos regionales y subregionales de integración. En tal sentido, indica que: *“(…) El diálogo entre los mecanismos regionales y subregionales de integración continuará estructurado en cuatro grandes ámbitos: (i) económico-comercial; (ii) productivo; (iii) social e institucional; y (iv) cultural”*. En el ámbito social, el primer objetivo considerado en el marco de la CELAC es el de contribuir a la elaboración de un Plan de Acción Regional de políticas públicas en materia social. Dicha contribución se debería concretar mediante la preparación de una Agenda Estratégica de Coordinación Regional y de un documento matriz para identificar y priorizar proyectos y programas comunes.

#### **4.2. Ordenamientos institucionales para promover y gestionar políticas conjuntas o concertadas que resultan de la programación**

En el MERCOSUR, el ambicioso PEAS depende, para su concreción, de la gestión encomendada a las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas responsables de los temas sociales y en especial a la CCMASM. Dichas autoridades deberían elevar al CMC propuestas conteniendo acciones/actividades; plazos para su ejecución/implementación durante el período 2012-2017; y, cuando corresponda, identificación de eventuales fuentes de financiamiento. Tales encomiendas por el momento parecen incumplidas.

Dentro del SICA, cabe recordar que según el Tratado de San Salvador “(...) los lineamientos que apruebe la Reunión de Presidentes Centroamericanos en esta materia y las políticas generales que deriven de instrumentos complementarios, formarán parte integral de este Tratado” (artículo 11 párrafo 2 inciso c). En tal sentido, los Jefes de Estado y de Gobierno (incluyendo a Belice y República Dominicana), han venido efectuando planteos muy significativos en sus últimas reuniones. Pero precisamente por sus implicaciones programáticas son incluidas en el apartado anterior.

En la UNASUR los Jefes de Estado y de Gobierno han asumido el compromiso de implementar y profundizar el Plan de Acción elaborado por el Consejo de Desarrollo Social de UNASUR y establecer una Agenda de Acciones Sociales Prioritarias de la UNASUR que contribuya a reducir las asimetrías y brechas de carácter estructural de nuestra región y “romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad”.

En consecuencia, los mandatarios instruyeron al Consejo de Desarrollo Social en tal sentido, con vistas a una evaluación y posible adopción de decisiones en la reunión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de 2012 a realizarse en Perú.

Al instituir la CELAC los Jefes de Estado y de Gobierno han dispuesto como parte de un Plan de Acción, crear un grupo de trabajo, de composición abierta e integrado, también, por los representantes de los Mecanismos Subregionales y Regionales de Integración, para elaborar una Agenda Estratégica de Coordinación Regional, que sirva como insumos para la consideración del Foro previsto en la Declaración de los Ministros de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza del 25 de marzo de 2011. El mandato dado a este Foro consiste en elaborar un Plan de Acción Regional de políticas públicas

en materia social. Al respecto y a fin de nutrir al Foro, se requiere la elaboración de la citada Agenda. Pero además los Jefes de Estado y de Gobierno han ordenado la construcción de lo que llaman “*un documento matriz*”, a partir de la identificación y priorización de proyectos y programas comunes según sus potencialidades, para que sus logros alcancen a todas las personas, especialmente aquellas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

#### **4.3. Ordenamientos institucionales para llevar a cabo acciones no expresamente incorporadas a la programación**

Independientemente del “Plan Estratégico de Acción Social”, en el MERCOSUR los Presidentes han emitido Comunicados Conjuntos que reflejan la superposición –y eventual tensión– entre dos órdenes de objetivos acerca de la dimensión social de la integración. Por un lado se manifiesta la voluntad de implementar una política de libre circulación de personas en la región, acompañada por el reconocimiento de igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes. Por otro lado son expuestas distintas preocupaciones acerca de “la importancia del arraigo” y el desarrollo de “mercados locales” y del fortalecimiento de “sistemas de agricultura familiar”. Si bien no lo explicitaron, los mandatarios seguramente ya han sido advertidos acerca de los riesgos que conllevaría la aplicación de una política de apertura irrestricta para las migraciones intra-regionales frente a las insuficiencias y disparidades estructurales –todavía no neutralizadas– entre los mercados de trabajo de los respectivos Estados Partes.

El SICA es particularmente rico en iniciativas que corren paralelamente a las prioridades estratégicas y a las previsiones de orden metodológico que guían la política regional en materia social. Al respecto, los mandatarios han venido demostrando su preocupación para enfrentar los apremios de la hora mediante acciones conjuntas, disponiendo entre otras cosas: “(...) *Preparar y ejecutar un sistema regional de producción y abastecimiento de granos e insumos agropecuarios que considere los programas que cada país ejecuta, con el objetivo de apuntalar la economía regional, contribuir a la seguridad alimentaria y lograr la sustentabilidad del sector agropecuario*”. Y además “*Institucionalizar y regular los procesos de negociación y compra conjunta de medicamentos en la región, con el objeto de lograr la sostenibilidad de dichos procesos*”.

Otro tema digno de mayor consideración es el empeño en

concentrar las acciones de cooperación sobre la base de la emulación de experiencias exitosas. En tal sentido se propician los mecanismos destinados a difundir experiencias nacionales exitosas. Así, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana resaltan las intervenciones de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana –SISCA–, órgano técnico y administrativo del proceso de integración social centroamericana.

## 5. Algunas propuestas

A fin de obtener una respuesta tentativa a la pregunta sobre la pertinencia de aquella pretensión de fijar e implementar agendas sociales en las organizaciones y esquemas de integración económica, *convendría empezar por un reordenamiento y una mayor precisión conceptual de las heterogéneas invocaciones efectuadas en documentos oficiales*. Al respecto se sugiere identificar tres manifestaciones “sociales” vinculadas a las acciones de integración. A saber:

a) ***Efectos o impactos sociales benéficos imputables al cumplimiento de las metas comerciales y económicas propias de las distintas organizaciones o esquemas de integración.*** Tales resultados están asociados a la obtención de réditos sociales en el sentido de favorecer la inclusión social, esto es, incorporación a la actividad productiva y mejoramiento en los niveles de calificación ocupacional de personas residentes en los Estados miembros. Los beneficios comerciales y económicos imputables a los compromisos asumidos, al reflejarse sobre los sistemas de la división del trabajo social supuestamente contribuyen a la cohesión social. Ahora bien, las metas comerciales y económicas aludidas pueden ser las mismas que ya se han identificado en los instrumentos fundacionales de las organizaciones o esquemas, o bien pueden plantearse como una renovación, ampliación o profundización de aquéllas. Dentro de la primera subcategoría caben las previsiones destinadas a cumplir las metas comerciales y económicas preestablecidas. Así, he leído aserciones como la siguiente: “...un mayor crecimiento del comercio intrarregional contribuye a la creación de empleo y a la reducción de la pobreza, favoreciendo la inclusión social en el marco de los procesos de integración”. Y dentro de la segunda subcategoría caben las previsiones orientadas a reformular o extender las metas comerciales y económicas fundacionales (por ejemplo, proponiendo el desarrollo de figuras tales como la “integración productiva” concebida dentro de un nuevo modelo de desarrollo con inclusión social). De manera

que habría que orientar los ejes, objetivos, mecanismos, acciones y recursos institucionales de la dimensión social de la integración para poder contestar esta pregunta: ¿cómo hacer para que los mecanismos e instrumentos de integración económica que puedan acordarse tengan efectos o impactos benéficos sobre las poblaciones? Ello requiere necesariamente *incorporar criterios de impacto social dentro de la negociación de los mecanismos e instrumentos de integración económica.*

b) **Cooperación y complementación entre oficinas de los Estados que a su vez son miembros de organizaciones o esquemas de integración, a propósito del tratamiento de cuestiones con particular incidencia social.** Aquí se pretende incluir las acciones de cooperación y complementación interestatal pero que no implican concertaciones o siquiera negociaciones guiadas por un criterio de reciprocidad económica o comercial. En este caso se trata solamente de utilizar el mismo marco institucional de la integración económica, entendiendo que el diálogo entre organismos públicos nacionales bajo la órbita de las organizaciones o esquemas de integración económica tiene mayores posibilidades de éxito sólo por contar con semejante paraguas institucional. Siguiendo iniciativas tales como las tomadas en SICA para implementar regímenes de compras conjuntas de alimentos y medicamentos, habría que *llamar la atención a gobiernos y organizaciones de integración para un mayor y mejor aprovechamiento de la “capacidad instalada”, esto es, de distintas instancias de negociación y administración de la integración económica, con el fin de utilizar dicha capacidad en la coordinación o complementación de políticas sociales vinculadas.*

c) Por último, **la programación conjunta o al menos coordinada de iniciativas de integración económica y comercial, por un lado, con otras de integración física.** Tal ensamble está marcando un camino para compatibilizar actividades productivas con el desarrollo regional y local. Al respecto, apareció la sugestiva noción de “*infraestructuras sostenibles*” en el Plan de Acción de la “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana” –IIRSA– correspondiente al año 2010. En este marco se contempló la realización de un ciclo de debates “*que permita ir construyendo consensos para el uso de un nuevo paradigma para los proyectos de infraestructura de integración: la idea fuerza de ‘infraestructuras sostenibles’*”. Ello implica “*...asociar desde la fase de planificación los proyectos de transporte, energía y comunicaciones con acciones que potencien vectores de desarrollo económico,*

*social y ambiental, combinando infraestructura con cadenas logísticas, integración de cadenas productivas y aspectos socio-ambientales e institucionales y sus mecanismos de financiamiento”<sup>8</sup>.*

### **Conclusiones preliminares**

Llegando a este punto, se señala la necesidad de hilvanar algunas líneas de investigación que permitan orientar más certeramente posibles acciones que, en distintos aspectos tiendan a componer la “dimensión social” de los procesos de integración regional. En este sentido, se extrae una valiosa sugerencia del Foro denominado “Hacia una dimensión social de la integración en la ALADI”. Los participantes enfatizaron, entre otros puntos, la necesidad de fomentar las capacidades de la Asociación para “*contar con datos estadísticos que permitan monitorear las cuestiones sociales vinculadas al comercio*”. La frase invita a considerar el empleo de metodologías para caracterizar y luego cuantificar problemas dentro de las categorías o tipos de acción social que se han expuesto más arriba. Las iniciativas de la CAN con respecto a la construcción de indicadores, y el concepto de “buenas prácticas” aplicado a las políticas sociales, como apareció en la UNASUR, apuntan en el mismo sentido.

Contando entonces con recursos metodológicos afinados, habría que empezar identificando: (a) criterios de impacto social en la apreciación de las negociaciones comerciales; (b) condiciones de indigencia y emergencia compartidas, en materia alimentaria, nutricional y sanitaria; (c) distintas clases de niveles de riesgo en el movimiento transfronterizo de personas y mercaderías; (d) situaciones conflictivas generadas por la desvinculación territorial entre los circuitos del comercio y la inversión, por un lado, y las necesidades que plantean poblaciones localizadas fuera de dichos circuitos, por otro lado; y finalmente (e) casos donde quede en

<sup>8</sup> IIRSA: Plan de Acción para el año 2010 fijado durante la Décima Primera Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva, efectuada en la ciudad de Buenos Aires el 3 de diciembre de 2009. En el otro extremo, un pésimo ejemplo es el aportado por los Estados Partes del MERCOSUR cuando reglamentaron su Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR –FOCEM–. Así, en dicha reglamentación (Decisión 01/10 del Consejo del Mercado Común) que de por sí es muy minuciosa, no se contempla modalidad alguna de interacción con otras instituciones o agencias internacionales (como podría ser el propio IIRSA), para la compatibilización, complementación o sustitución de los proyectos.

evidencia la desconexión entre los programas de integración física y las demandas sociales dentro de los territorios abarcados por los emprendimientos.

### **Bibliografía**

- AGULLA Juan Carlos (1994). *La Experiencia Sociológica*, volumen II (Durkheim-Toennies-Freud-Simmel-Pareto-Weber), edición del Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, diciembre, Argentina.
- DURKHEIM Émil (1968). *La división del trabajo social*, editorial Colofón, Primera edición, Ciudad de México, México.
- HALPERÍN Marcelo (2007). “América Latina y un síndrome regresivo: el trámite de la adhesión de Venezuela al MERCOSUR”, en: *Guía Práctica de Comercio Exterior-Anticipos del Nomenclador Arancelario Aduanero*, número 85, 10 de mayo, Buenos Aires, Argentina.
- (2011). *¿Qué es la “dimensión social” de la integración?*, *América Latina: Indicadores del futuro*, en: [http://www.marcelo-halperin.com.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60:i-que-es-la-dimension-social-de-la-integracion&catid=6:situacion-social](http://www.marcelo-halperin.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=60:i-que-es-la-dimension-social-de-la-integracion&catid=6:situacion-social)
- LA GACETA (2012). Diario Oficial de la República de Honduras, 18 de enero, en: <http://www.lagaceta.hn/>.