

CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN EN EL MERCOSUR¹

José A. ESTÉVEZ ARAUJO
Héctor SILVEIRA GORSKI
Universidad de Barcelona (España).

RESUMEN

Este artículo analiza el proceso de integración del Mercosur en el que participan Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y sus efectos sobre la ciudadanía política y social. En la primera parte del mismo los autores examinan los rasgos, el contexto de nacimiento y la filosofía del proceso de integración mercosureño. La segunda parte analiza la evolución de la democracia y de la justicia social durante el proceso de integración. Los autores llegan a la conclusión de que el modelo de integración mercosureño no puede contrarrestar la crisis de la democracia y de la justicia social que tienen lugar especialmente en Argentina y Brasil.

SUMMARY

This article analyzes the process of integration of Mercosur in which Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay are participating, and its effects on political and social citizenship. In the first part the authors examine the features, the original context and the philosophy of the process of integration of Mercosur. The second part analyzes the evolution of democracy and of social justice during the integration process. The authors reach the conclusion that the pattern of integration of Mercosur cannot counteract the crisis of democracy and of social justice that are taking place especially in Argentina and Brazil.

I. RASGOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

El Mercosur: carácter y perspectivas

El Mercosur, constituido en virtud del Tratado de Asunción de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay conforma una de las experiencias de integración regional latinoamericana.² El objetivo de los cuatro países al firmar el

1. No hubiera sido posible realizar este trabajo sin las informaciones bibliográficas proporcionadas por W. Ansaldi, P. Blanes, L. Scaloppe, E. Faria A. Maués y V. Bachetta. Los autores quieren agradecer a Silvana Winckler y a Maria Clara Guimarães sus sugerencias y observaciones y a los editores de los *Cuadernos del CLAEH* el envío de ejemplares de su publicación relativos al Mercosur.

2. Los otros escenarios contemporáneos de la integración latinoamericana son: el *Mercado Común Centroamericano* formado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica,

Tratado fue iniciar un proceso de unión que abarcase sus respectivos territorios y Estados.³

A la hora de hablar de procesos de integración regional, pueden distinguirse analíticamente los aspectos económicos y los aspectos políticos. La integración económica se refiere a todas las cuestiones que tienen que ver con la eliminación de obstáculos para la libre circulación de los factores económicos por el territorio de los países miembros y a la articulación de sus economías.

Por lo que respecta a la integración política puede distinguirse un nivel institucional, que se refiere al grado de transferencia de facultades legislativas, ejecutivas y judiciales a las instancias supraestatales (“supranacionalidad” en la terminología de los expertos mercosureños) y un nivel que atañe a la constitución de un espacio público integrado (reconocimiento de derechos de ámbito supraestatal, creación de una ciudadanía común, existencia de mecanismos de participación en la toma de decisiones de las organizaciones supraestatales, existencia de una opinión pública “supranacional”, etc.).

El Mercosur como Unión Aduanera imperfecta

El tratado de Asunción no creó un mercado común sino que estableció el compromiso para constituirlo en el futuro mediante otro tratado. El objetivo último del Mercosur consiste en la creación de un auténtico Mercado Común entre los países integrantes. En última instancia se trataría de eliminar todas las barreras que impidiesen la libre circulación de personas, bienes y capitales a través del territorio de los países miembros y de que los Estados participantes coordinasen entre sí sus políticas económicas.

En la actualidad (1999) el Mercosur sólo constituye una Unión Aduanera “imperfecta”. Los países del Mercosur han experimentado un proceso de reducción de aranceles y restricciones no tarifarias, que debería haber culminado en enero de 1995. Es decir, que aunque en los Tratados Constitutivos se preveía que el proceso debería ser automático y total, todavía existen productos protegidos, especialmente en el caso de Paraguay y Uruguay.

Por otro lado, el 1 de enero de 1995 se fijó una Tarifa Externa Común y un régimen de adaptación a la misma de los países miembros, que debería culminar en el año 2001. Esta segunda fase debería dar lugar a una Unión Aduanera. No obstan-

ahora revitalizado por el Sistema de Integración Centroamericana; el *Pacto Andino* conformado por Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; y el *NAFTA*, con la participación de Estados Unidos, Canadá y México y un probable radio de influencia que podría extenderse a Centroamérica, el Caribe, Venezuela y Colombia.

3. El MERCOSUR engloba el 42 % de la población y el 58 % de la superficie de América Latina, más del 55% del PIB regional, más del 40 % de las exportaciones regionales y más del 70 % del comercio intrarregional. Representa un mercado potencial de más de 190 millones de personas y un ingreso promedio per cápita de 2.500 dólares.

te, existen todavía varios cientos de excepciones por país. Es decir, todavía hay cientos de productos elaborados en terceros países a los que cada Estado miembro aplica una tarifa distinta (generalmente superior) a la Tarifa Externa Común: es en ese sentido en el que se puede afirmar que el Mercosur es una Unión Aduanera *imperfecta*. (BORBA CASELLA, P, 1996 y OLAVO BAPTISTA, L., 1998).

Estructura institucional del Mercosur

En 1991 ninguna de las constituciones de los países que firmaron el Tratado de Asunción contenía “cláusulas de escape” que permitieran delegar poderes soberanos a instancias supraestatales. Esta posibilidad ha sido reconocida únicamente por la Constitución argentina a partir de la reforma de 1994. Ni la constitución de Brasil, ni la de Uruguay, ni la de Paraguay permiten hoy en día transferir poderes legislativos, ejecutivos o judiciales a órganos de carácter supranacional (PINTO DE ALMEIDA, E, 1996, pp.315 s.).

Por esa razón, el sistema jurídico-institucional del Mercosur responde al modelo de *cooperación intergubernamental* y no al de integración supraestatal⁴. En el Mercosur los Estados son los únicos actores: son ellos quienes ponen en marcha los mecanismos institucionales y fijan sus funciones. Así, por ejemplo, está prevista una Comisión del Comercio que acoja a las organizaciones patronales, pero sus decisiones pueden ser objeto de veto. Asimismo, se establece que el Foro Consultivo Económico Social, donde se reúnen los representantes de los consumidores, de la sociedad civil y de los sindicatos de trabajadores, sólo puede emitir recomendaciones (ver nota 3).

Además de que en el Mercosur no existe ningún órgano con capacidad decisoria cuyos integrantes no sean representantes de los Estados miembros, todas las decisiones se toman por consenso y las normas jurídicas que los órganos del Mercosur

4. En el Tratado de Asunción (1991) se establecieron como órganos regionales intergubernamentales el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). En el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción de Ouro Preto (1994) los países integrantes se dotaron de una estructura institucional más compleja, incorporando débilmente a los Parlamentos y a los sectores sociales a esta estructura institucional. El protocolo adicional de Ouro Preto define los siguientes órganos: 1) El Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior del MERCOSUR, al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Tratado y el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), de naturaleza intergubernamental y con capacidad decisoria; 2) La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), definida como el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del MERCOSUR; 3) El Foro Consultivo Económico-Social (FCES), órgano de representación de los sectores económicos y sociales e integrado por igual número de representantes de cada estado parte; 4) Del Grupo Mercado Común (GMC) dependen también 10 distintos Subgrupos de Trabajo (SGT); 5) La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), como órgano de apoyo operativo, responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del MERCOSUR y tendrá su sede permanente en Montevideo (BORBA CASELLA, P, 1996) (OLAVO BAPTISTA, L., 1998)

dictan no tienen efecto directo, sino que deben ser interiorizadas expresamente por los respectivos sistemas jurídicos. Dichas normas tampoco tienen una clara supremacía sobre el derecho interno de los países miembros y no existe un Tribunal de Justicia permanente con funciones de Tribunal Supremo y Constitucional, como en la Unión Europea. Únicamente se prevé un mecanismo de solución de conflictos que establece como último recurso la creación de tribunales arbitrales *ad hoc* que dictan laudos de obligado cumplimiento para las partes. En definitiva, pues, en el caso del Mercosur no se puede hablar de transferencia de soberanía de los Estados miembros a las instituciones mercosureñas, porque éstas no pueden adoptar decisiones contra la voluntad de ninguno de aquéllos y su poder de imponer las decisiones ya adoptadas es muy limitado (con la excepción de Argentina desde 1994).

Perspectivas del Mercosur

Bastantes autores han afirmado en uno u otro momento que el proceso de integración iniciado con el Tratado de Asunción en 1991 tiene carácter irreversible (v. p. ej., ARBUET-VIGNALI, H., 1998, p. 27). Estos autores y otros que no ven tan clara la irreversibilidad del proceso suelen abogar por una profundización del mismo, inspirándose en el recorrido de las Comunidades Europeas. En este sentido, consideran necesarios la formación de un auténtico sistema de derecho comunitario, con un Tribunal de Justicia transnacional que garantice en última instancia su aplicación e interpretación común, el paso del modelo de cooperación intergubernamental al de integración supraestatal, la articulación de las políticas económicas de los países miembros y la creación de un Parlamento elegido por sufragio universal (v., por todos BORBA CASELLA, P., 1996).

En cualquier caso, las perspectivas de futuro que tenga el Mercosur no están nada claras en el momento en que se está redactando este artículo (abril-mayo de 1999).⁵ La crisis que ha tenido lugar como consecuencia de la devaluación del Real brasileño en enero de 1999 parece dar la razón a quienes consideran que el Mercosur no es una realidad necesariamente irreversible. Esta crisis parece haber provocado una desbandada. Brasil se ha puesto a negociar unilateralmente con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) sus preferencias arancelarias, rompiendo la unidad negociadora del bloque. Su presidente, Fernando Henrique Cardoso ha amenazado por su cuenta y riesgo a la Unión Europea con inclinarse por la potenciación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio si la U.E. no liberaliza la importación de productos agropecuarios mercosureños. Su ministro de Relaciones Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, ha señalado que Brasil tiene la intención de convertirse en un "gran mercado integrado en Sudamérica". Y el ministro de Economía argen-

5. Los autores han intentado prestar atención a las informaciones provenientes de los países miembros hasta el último momento para poder incluir cualquier información relevante relativa a la evolución del proceso.

tino ha afirmado en una reunión con empresarios de su país que ha sido un error haber apostado tan fuerte por el Mercosur⁶.

En este contexto, donde cada país actúa unilateralmente para mejorar su situación económica, el Mercosur debe también tener en cuenta el proyecto impulsado por EEUU de crear una gran zona de libre comercio desde Alaska hasta la Tierra de Fuego. Si este proyecto prospera se habrán acabado los débiles márgenes de autonomía experimentados en los últimos años frente a las presiones de Washington.

El contexto histórico del nacimiento del Mercosur

La salida de las dictaduras

En el origen del Mercosur debemos situar el proceso de acercamiento que experimentan Brasil y Argentina en los años ochenta tras el fin de las dictaduras militares en ambos países y durante las presidencias de Sarney y Alfonsín respectivamente. Desde entonces se hicieron importantes esfuerzos para superar la hostilidad que los dos países sentían entre sí. Cada uno de ellos dejó de percibir al otro como amenaza militar. El elemento fundamental generador de confianza fue la instauración de mecanismos de supervisión de los respectivos programas nucleares que culminaron en la formulación de un programa nuclear conjunto.

Este acercamiento entre Argentina y Brasil y la firma de diversos tratados y protocolos durante los años ochenta tuvo como uno de sus principales objetivos servir de refuerzo a los nacientes regímenes representativos frente a la involución golpista (que en Argentina no desaparecería hasta 1990). La motivación inicial para el acercamiento fue, pues, eminentemente política y uno de los objetivos centrales del mismo fue la consolidación de las respectivas democracias (HURRELL, A., 1995)⁷.

El impulso más decidido para ir hacia una integración económica que incrementase el volumen del comercio inter-regional tuvo lugar con la subida al poder de Menem en Argentina (1989) y Collor en Brasil (1990). Estos dos presidentes acuerdan en julio de 1990 establecer un mercado común para finales de 1994 y firman con Paraguay y Uruguay el Tratado de Asunción en 1991. De todas formas, la finalidad estabilizadora de los nacientes regímenes frente a la amenaza golpista no desapare-

6. V., "Brasil nega estar promovendo ações para dissolver Mercosul", "Lampreia e Di Tella vão discutir crise no Mercosul", "O problema é o protecionismo", "País tenta avançar na integração com latinos" en *O Estado de S. Paulo* de 7/04/99; 13/04/99; 18/04/99 y 10/05/99 respectivamente.

7. En el Acta de Amistad Argentino Brasileña, en Democracia, Paz y Desarrollo suscrita el mes de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, los Presidentes Alfonsín y Sarney: "Destacan su profunda fe en la democracia representativa, basada en el supremo respeto al orden legal y a la voluntad popular, para asegurar la paz y promover el pleno desarrollo nacional y señalan que el estado de derecho es el principal garante de la consecución de la justicia social, así como de la dignidad, la libertad y los derechos esenciales del ser humano" y "Reiteran su adhesión a los propósitos pacíficos que inspiran la acción externa de ambos países".

ce del horizonte de los países firmantes. También Uruguay y Paraguay habían acabado de salir de regímenes dictatoriales. La preocupación por una posible involución se puso de manifiesto en la Declaración Presidencial realizada en la Cumbre de las Leñas en 1992 y se reiteró en la Declaración Presidencial sobre compromiso democrático en el Mercosur, realizada tras el intento de golpe de Estado del general Oviedo⁸ en Paraguay en abril de 1996. En ella, los presidentes de los cuatro países miembros acordaron que “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus Protocolos y demás actos subsidiarios”. Asimismo se estableció que “toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración”⁹.

Aunque el impulso para el acercamiento y la puesta en marcha del proceso integrador fue esencialmente político, una vez creado el Mercosur la marcha de la dinámica propiamente integradora se deja fundamentalmente en manos de tecnócratas y grupos de interés. Las decisiones que van concretando la integración no son adoptadas por instancias que canalicen los planteamientos de los partidos y las instituciones representativas, sino por tecnócratas sobre quienes tienen capacidad de influencia, sobre todo, los grupos de interés más poderosos económicamente (PEREZ ANTON, R. 1996).

Globalización y deuda externa

Si desde el punto de vista político, el nacimiento del Mercosur debe insertarse en el contexto de la transición democrática de los países miembros del mismo, desde el punto de vista económico, el Mercosur nace en un momento de cambio de modelo en América Latina.

El cambio económico que tiene lugar en América Latina a partir de los años ochenta ha acabado con el antiguo modelo de sustitución de importaciones. La estrategia de sustitución de importaciones tocó fondo cuando ningún gobierno se mostró dispuesto a ampliar su mercado interno a través de medidas redistributivas, y las industrias protegidas, no competitivas, no pudieron mantener su mercado en el extranjero.

Los principios del nuevo modelo económico se fijaron en el llamado “Consenso de Washington”. El cambio iniciado en los años ochenta se caracteriza por una disminución del proteccionismo, una desregulación del mercado financiero y labo-

8. Estos últimos años la historia de Paraguay ha estado marcada por este general. Fue un golpe militar apoyado por el general Lino César Oviedo el que puso fin a la dictadura de Stroessner. Y en marzo de 1999 la pretensión del Presidente Raúl Cubas de sustraer a este mismo militar de la acción de la justicia por la intentona golpista de abril de 1996 dio lugar a su dimisión, tras siete meses de gobierno, y convirtió al general Oviedo —al no lograr el apoyo de las fuerzas armadas en su nueva intentona golpista— en un fugitivo huido a Argentina.

9. Declaración Presidencial: Compromiso Democrático en Mercosur, 25 de junio de 1996, Potrero de Los Funes, Provincia de San Luis, República Argentina.

ral y una política de privatizaciones y restricción del gasto público. Como consecuencia del mismo, han disminuido las medidas de salvaguarda frente a la competencia de productos extranjeros y se han dado muchas más facilidades a los capitales para invertir y moverse de un país a otro.

Este cambio supone el paso de unas políticas económicas proteccionistas a una "apertura" funcional a los intereses de la globalización neoliberal. Una de las causas más importantes de esta mutación han sido los nuevos instrumentos de presión con que cuentan los países del norte (especialmente Estados Unidos) y organismos como el Banco Mundial¹⁰ y el Fondo Monetario Internacional como consecuencia del problema de la deuda, que estalla en 1982. Pues al generarse una deuda imposible de pagar en la práctica, los países latinoamericanos pasaron a depender de los créditos de instituciones como el FMI, para hacer frente a los pagos. Y el FMI ha condicionado la concesión de dichos créditos a la realización de reformas económicas en el sentido "liberalizador" que se ha señalado (FILGUEIRA, F. y RODRIGUEZ, J., 1997; HURRELL, A., 1995, pp. 261-263).

La filosofía del proceso de integración mercosureño

Objetivos declarados

Como ya se ha señalado, el horizonte último del proceso integrador previsto en el Tratado de Asunción es la creación de un "mercado común", con libertad de circulación de los factores productivos y coordinación de las políticas económicas. Es decir, que, en principio, el Tratado de Asunción se plantea unos objetivos finales que están por debajo, por ejemplo, de los que se establecieron en el Acta Unica europea de 1986. De todas formas, en la actualidad, como ya se ha señalado, el Mercosur ha alcanzado únicamente el estadio de una unión aduanera "imperfecta".

Los fines que se declara perseguir por medio del proceso integrador están consignados en el Preámbulo del Tratado de Asunción: lograr una adecuada inserción internacional de las economías de los países miembros; acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social (v., SARDEGNA, M. A., 1996); reducir las desigualdades entre los países miembros y aumentar la solidaridad entre ellos. A estos habría que añadir el fin de prevenir la involución autoritaria que se desprende del Compromiso democrático de 1996 a que se ha hecho referencia.

Sin embargo, como veremos, la filosofía del proceso de integración tal como se desprende de la práctica seguida hasta ahora no parece compatible con algunos

10. A finales de los años noventa, ante el fracaso de las políticas del *laissez faire*, el Banco Mundial propugna un "Estado eficaz" en materia de política del desarrollo. Un "Estado eficaz" sería aquél que "aproveche la energía del sector privado y actúe como socio y catalizador, en lugar de restringir su participación" (Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial de 1997). El Banco Mundial alienta la acción estatal, aunque subordinada al mercado, con la intención de resolver problemas como la violencia y la educación.

de los fines que se declara perseguir. Además, el proceso integrador no ha impedido que tuviera lugar una contracción de la democracia en los países miembros y tampoco ha frenado el arrinconamiento de la justicia social.

Inserción en el mercado mundial versus sustitución de importaciones

La primera cuestión que cabría plantearse respecto de la filosofía del proceso integrador es la de si hay que considerarlo como un medio de inserción en la economía globalizada —tal como se señala en el Preámbulo del Tratado de Asunción— o como un mecanismo de defensa frente a la globalización de la economía.

A primera vista podría pensarse que el objetivo real del proceso de integración es crear una “fortaleza mercosureña” constituida por el espacio económico resultante de la unión de los mercados de los países miembros y defendida frente a la competencia de terceros países por una fuerte tarifa externa común. Pero obviamente este objetivo proteccionista estaría en contradicción con el cambio económico que se está imponiendo a América Latina desde los años ochenta. En la actual coyuntura, Brasil y Argentina no están en condiciones de unirse y crear una fortaleza arancelaria permanente frente al mundo exterior reproduciendo de forma ampliada el modelo de sustitución de importaciones.

Por ello parece más adecuada la interpretación de quienes ven en el proceso de integración una estrategia dirigida realmente a hacer posible la inserción de los países miembros en el comercio mundial. En este sentido, la integración regional sería una especie paso intermedio para mejorar la competitividad de las empresas locales como condición necesaria para que la apertura de los mercados no provoque un derrumbamiento de las economías de los países miembros. La integración buscaría desarrollar las economías a través de la modernización productiva para, entre otras cosas, mejorar la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen y lograr una adecuada inserción en el mercado internacional (v., SCHONEBOHM, D., 1997; FORMENTO, S., FRANCIA, A. y GAVIDIA, R., 1996).

Complementariedad versus competencia

Sin embargo, la eliminación de trabas a los intercambios económicos intra-regionales no da lugar automáticamente a un incremento de la competitividad de las empresas locales. Para ello es necesario que se cumplan determinadas condiciones. El incremento de los intercambios comerciales por sí sólo no mejora las condiciones de las empresas para competir en el mercado mundial, sino las posibilidades de racionalización de la producción que genera el mercado ampliado. Por tanto, las visiones triunfalistas que a veces se ofrecen del Mercosur basadas exclusivamente en el aumento (por otra parte muy notable) del comercio intra-regional, resultan insuficientemente fundamentadas.

La ampliación del espacio económico abre la posibilidad de generar economías de escala al permitir a las empresas producir para un mercado mayor y reducir, por

tanto, los costes fijos por unidad de producto. Pero para que los beneficios que puede comportar el paso de producir para un mercado nacional a producir para un mercado regional se den efectivamente, es necesario que se produzca una especialización territorial de modo que las economías de los países que se integran no compitan entre sí, sino que se complementen. Si, por ejemplo, en Argentina se produce lo mismo que en Brasil y esa situación no se modifica, las empresas argentinas entrarán en competencia con las brasileñas y viceversa y lo que se gane por la apertura del mercado ajeno bien puede perderse por el aumento de competencia en el propio.

Además, para que este proceso de especialización no dé lugar a o incremente los desequilibrios intra-regionales (en contra de los objetivos "igualadores" declarados en el Tratado de Asunción), es necesario evitar que unos países se especialicen en sectores productivos con mayor valor agregado que otros. Si la racionalización da lugar a que unos países se especialicen exclusivamente en producción agropecuaria y otros en la fabricación de productos manufacturados de alta tecnología, eso situará para siempre a los primeros en una situación de clara desventaja frente a los segundos (v., VANOLI, A., 1996).

A este respecto, la cuestión que se debate en el ámbito de las teorías sobre la integración económica es si estos efectos racionalizadores se producirán exclusivamente como consecuencia del funcionamiento de los mecanismos de mercado, o si es necesaria una intervención planificadora del Estado. Ver cómo se ha abordado esta cuestión en el caso del Mercosur nos permitirá llegar al núcleo de la filosofía que subyace en este proceso de integración latinoamericano.

Mercado versus Estado

El Mercosur responde a un modelo de integración que da una primacía absoluta a las "fuerzas del mercado" sobre los mecanismos de planificación y coordinación estatal. La falta de políticas económicas conjuntas (especialmente industriales y monetarias) y la inexistencia de instituciones realmente comunitarias para ejecutarlas son señaladas por bastantes autores como uno de los déficits fundamentales del Mercado Común del Sur. En la estructura institucional del Mercosur, está excluida cualquier intervención pública de apoyo a las regiones pobres o a los sectores industriales con dificultades. El mercado es quien debe designar los vencedores y los vencidos¹¹.

Al no haber articulado y potenciado los poderes públicos los aspectos complementarios de las economías de los países miembros, éstas han entrado en competencia entre sí¹². Por otro lado, las enormes desigualdades existentes entre los paí-

11. Ricardo SEITENFUS, "Washington maniobra contra Mercosur", *Le Monde Diplomatique*, n. 28, febrero 1998.

12. Quizá uno de los ejemplos más extremos de "insolidaridad" (en contradicción con los buenos propósitos manifestados en el Preámbulo del Tratado de Asunción) fue el hecho de que Brasil

ses miembros resultan evidentes (pensemos sólo en la diferencia de tamaño entre Brasil y Paraguay).¹³ La mera eliminación de barreras arancelarias sin políticas públicas organizativas y compensatorias ha tenido como consecuencia incrementar esas desigualdades y distribuir injustamente los costes de la integración. Además la integración parece haber potenciado también las desigualdades territoriales existentes en el interior de cada uno de los países miembros (MELLADO, N., 1996).

Los únicos agentes que realizan una actividad decidida de racionalización y complementación son las empresas multinacionales que operan en la zona. Estas toman las decisiones relativas a las nuevas plantas productivas (ubicación, cuantía de la inversión, características del producto) con el criterio de lo que resulte más operativo para una producción destinada no sólo al país en el que se instalan sino a todo el Mercosur. Por otro lado, las empresas multinacionales que ya tenían instalaciones en la zona han llevado a cabo un proceso de especialización y racionalización de la producción de las plantas situadas en los diversos países para dar una dimensión regional a la misma y para que sus plantas no entren en competencia entre sí¹⁴.

Una visión desencantada del proceso de integración

En uno de los trabajos más interesantes y rigurosos sobre el Mercosur que hemos encontrado, la profesora Noemí Mellado (MELLADO, N., 1996) sintetiza en los siguientes términos las características del modelo a que responde el proceso de integración mercosureño:

“Primacía de las fuerzas de mercado; con interrelacionamiento económico competitivo; con funcionalidad institucional intergubernamental; entre desiguales; para adquirir un posicionamiento comercial y orientado hacia afuera de la región; de concentración de beneficios y costos de la integración; no interesa el desarrollo económico y social equilibrado; de exclusión social; con base social restringida; cuyo objetivo es el crecimiento económico y el reforzamiento de intereses sectoriales” (p. 93)

Y sus conclusiones acerca del por qué de este modelo son las siguientes: “La elección y adopción del modelo fue producto de la decisión de los gobiernos y de

bajó a mediados de los noventa unilateralmente sus aranceles para la importación de piezas de automóviles fabricadas fuera del Mercosur del 17% al 2%. El objetivo de esta medida era reorientar hacia su territorio los proyectos de inversión de General Motors, Mazda, Peugeot, Toyota o Chrysler que se dirigían hacia Argentina.

13. Argentina tiene aproximadamente 35 millones de habitantes, Brasil 157, Paraguay 5 y Uruguay 3. En cuanto a la pobreza las diferencias son también abismales: Brasil tiene un 43% de hogares en situación de pobreza, Paraguay un 41%, Argentina un 10% (sólo zonas urbanas) y Uruguay un 7% (Fuente: “La brecha de la equidad: América latina, el Caribe y la Cumbre Social”, CEPAL, 1995).

14. V., El artículo titulado “Mercosur’s Promise” en *The Journal of Commerce* de 22/04/98.

los grandes grupos económicos internos y externos” (p. 94) “Los grandes grupos económicos son los mayores beneficiarios del modelo” (p. 94).

Esto nos da una visión “desencantada” del proceso integrador y de la filosofía que le subyace. Desde nuestro punto de vista, el proceso de integración se subordina a los intereses del capital transnacional. No debe verse primordialmente como un proyecto dirigido por las instancias políticas para favorecer el crecimiento y la competitividad de las empresas autóctonas. Tiene que interpretarse como la única opción que las empresas transnacionales dejan para permitir que se mantengan medidas de protección frente a la competencia europea o estadounidense.

Esta interpretación tiene a su favor las siguientes consideraciones: en las dimensiones en que trabajan en la actualidad las grandes empresas, el mercado de un solo país como Argentina o, incluso, Brasil, resulta demasiado pequeño para que a una multinacional le resulte beneficioso instalarse allí aceptando medidas proteccionistas frente a la competencia extranjera. Pues instalarse en un país protegido frente a la competencia exterior significa que esa multinacional encontrará barreras equivalentes para vender en el extranjero lo producido en ese país.

Por otro lado, si la economía brasileña o la argentina se abriesen de manera súbita y total a la competencia exterior, el país iría a la bancarrota con lo que el potencial mercado brasileño o argentino desaparecerían. De este modo, la integración regional aparece como una solución al “dilema” en que se encuentran las multinacionales: no pueden aceptar el proteccionismo en un solo país, porque los mercados nacionales se les quedan pequeños, pero tampoco podrían tener clientes en ese país si su economía no se protege. La solución es liberalizar el intercambio entre varios países (con lo que el mercado con el que se cuenta es mayor) y proteger conjuntamente ese mercado ampliado hasta que eventualmente las economías de los países integrantes estén en condiciones de abrirse completamente a la competencia.

II. LA CIUDADANÍA POLÍTICA Y SOCIAL DURANTE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

La contracción de la democracia en los países del Mercosur

En el caso de Argentina y Brasil, la implantación del nuevo modelo económico ha exigido una expansión autoritaria de los respectivos regímenes políticos. Las reformas económicas se han llevado a cabo mediante procedimientos de emergencia dudosamente constitucionales, que han restringido la capacidad de actuación de los mecanismos institucionales encargados de garantizar el control de las decisiones estatales (especialmente presidenciales).

Las modificaciones experimentadas en Argentina o Brasil no pueden describirse como un cambio de régimen político, pero tampoco permiten calificar los sistemas políticos argentino o brasileño como “democracias” o “sistemas representativos” sin adjetivos, dadas las graves fallas en los mecanismos de control del ejecutivo.

Diversos autores han utilizado expresiones como “democracia delegativa”, “democracia plebiscitaria” o “democracia de baja intensidad” para caracterizar situaciones políticas como la argentina o la brasileña (v., NOVARO, M. y PALERMO, V., 1996).

La implantación de las reformas económicas en Argentina durante el periodo 1989-1994 (desde la llegada al poder de Menem hasta la reforma de la constitución) se llevó a cabo concentrando el poder de decisión en manos del Presidente en detrimento del Parlamento. Este poder fue ejercido fundamentalmente en forma de emisión de decretos “de necesidad y urgencia” de los cuales se dictaron nada menos que 336 entre 1989 y 1994. La reforma de la Constitución de 1994 vino a consagrar esos instrumentos extraordinarios, que hasta ese momento se encontraban en una especie de “limbo constitucional” (NOVARO, M. y PALERMO, V., 1996).

La institución presidencial ha concentrado en sus manos el poder legislativo también en Brasil, por medio de la utilización de la figura de las “Medidas Provisionales”, cuyo número supera al de las leyes emanadas por el Parlamento (PAOLI, M.C., 1996). Además, en el momento en que se cumplió el décimo aniversario de la Constitución brasileña de 1988 se habían llevado a cabo 22 reformas de la misma (MAUES, A., 1998). Este hecho permite afirmar que la Constitución brasileña no opera como un marco fijo de referencia en el que se mueven los poderes constitucionales, sino como una variable que puede ser modificada en función de sus intereses. En este sentido, un autor brasileño ha calificado la Constitución de “gigantesca medida provisional”¹⁵.

Desde la perspectiva del problema que estamos abordando aquí, la cuestión que nos interesa destacar no es tanto la inestabilidad de la Constitución brasileña, como el hecho de que algunas de las reformas que se han llevado a cabo son dudosamente constitucionales. También la utilización que el Presidente brasileño ha hecho de las medidas provisionales ha sido anómala desde el punto de vista constitucional. Sin embargo, el Tribunal Supremo Federal no ha cumplido con su papel de guardián de la constitución al transigir con todos los abusos que se han realizado (BONAVIDES, P., 1998). Esta situación parece haberse dado de forma comparable en Argentina, donde la Corte Suprema no puso en ningún momento en cuestión la extralimitación del poder presidencial (NOVARO, M. y PALERMO, V., 1996).

Por consiguiente, tanto en Brasil como en Argentina la expansión autoritaria del sistema político ha tenido una de sus manifestaciones (o condiciones) en que el órgano encargado de controlar la constitucionalidad de las actuaciones estatales no ha ejercido su función de guardián de la constitución, especialmente frente a las decisiones presidenciales. Por ello no puede decirse que estos países sean propiamente Estados constitucionales de Derecho. En ellos la Constitución no ha adquiri-

15. La expresión es de Fabio Comparato y es citada por Paulo BONAVIDES en BONAVIDES, P., 1998.

do el rango de norma, pues se han producido auténticas transgresiones constitucionales que han quedado impunes.

El arrinconamiento de la justicia social en los países del Mercosur

Desde el punto de vista de la justicia social, los años en que ha tenido lugar el proceso de integración del Mercosur han sido años de incremento de la pobreza y las desigualdades sociales en sus países miembros con la única excepción relativa de Uruguay¹⁶.

En el nuevo modelo económico que se ha implantado en estas últimas dos décadas en América Latina, se desatienden los mecanismos redistributivos o los efectos que el propio modelo tiene sobre el reparto de la riqueza. De acuerdo con su filosofía, la mejora de la situación de los más desfavorecidos, la creación de empleo o la satisfacción de las necesidades de la población depende exclusivamente del grado de crecimiento económico, por lo que debe preferirse la política económica que más lo incentive y ésta es sólo una (la comúnmente conocida como "neoliberal).

De este modo se ha impuesto la idea de que el Estado no dispone de márgenes de maniobra, de que debe dejar las decisiones económicas en manos de los expertos, de que los mecanismos políticos movidos por ideales de justicia son incapaces de contrarrestar la lógica económica, etc. Esta filosofía tecnocrática que quita toda trascendencia a la política no tiene en cuenta, sin embargo, que el crecimiento económico por sí solo no favorece necesariamente a los más pobres. Esto sólo ocurre si los efectos distributivos no se modifican o se hacen más progresivos. Precisamente, justo lo contrario de lo que ha acaecido en América Latina.

La implantación del nuevo modelo económico en Latinoamérica ha tenido como consecuencia un aumento de los niveles de paro, un incremento del porcentaje de la población por debajo de la línea de la pobreza, una concentración aún mayor de la riqueza (pensemos que Brasil es el país del mundo donde la riqueza está más desigualmente repartida)¹⁷, una proliferación incontrolable del trabajo "informal" y una "flexibilización" del mercado de trabajo (FILGUEIRA, F. y RODRIGUEZ, J., 1997). A ello hay que añadir los efectos de lo que el sociólogo

16. El informe de la CEPAL de 1996, "Panorama Social de América Latina", dice que Uruguay fue "el único país de la región que en los años 90 logró reducir la pobreza apreciablemente por la combinación del efecto positivo del crecimiento y de una distribución progresiva del ingreso que se tradujo en una mejora más rápida para los hogares de estratos más bajo respecto de los estratos más pobres". El número de personas que se encuentran debajo de la línea de pobreza se redujo un 50% entre 1984 y 1994.

17. Según datos de un estudio de la CEPAL de 1998 el 42'5% del ingreso nacional se lo queda actualmente el 10% de las familias más ricas, mientras que el 40% integrado por los más pobres se queda con el 11'8%. En realidad, la gravedad de la situación social brasileña se explica más por el alto índice de desigualdad en la distribución del ingreso entre las clases sociales que por la carencia de recursos económicos.

francés Pierre Bourdieu ha denominado la “dimisión del Estado”¹⁸ en el terreno de la política social. Esta “dimisión” se ha traducido en una disminución del gasto público, en una disminución del gasto social dentro del gasto público, y, en ocasiones, en una disminución del gasto social más progresivo dentro de la disminución del gasto social general. Por último, la naturaleza regresiva de la financiación del sector público ha contribuido a desequilibrar aun más la distribución del ingreso. Y como un gran componente del déficit fiscal es el endeudamiento externo, el carácter regresivo del sistema de financiamiento “produce una transferencia desproporcional de la carga de la deuda a los sectores de menos ingresos” (BUSTELO, E. y MINUSIN, A., 1994, p. 17)

La política social en Argentina

Por lo que respecta específicamente al caso argentino, Ernesto Aldo Isuani hace el siguiente balance en un artículo titulado “Política social en la Argentina postkeynesiana”:

“(…) se han profundizado las tendencias de la década pasada [la de los ochenta] en términos de problemas de empleo, caída salarial, regresividad en la distribución del ingreso y exclusión de un sector adicional de la población de los beneficios del gasto social” (ISUANI, A., 1994, pp. 33-34)

De acuerdo con los datos que aporta este autor, el gasto público ha experimentado en Argentina una caída sistemática desde los ochenta. No obstante, hay que señalar que el porcentaje destinado al gasto social dentro del gasto público se ha mantenido e incluso incrementado ligeramente durante estos años. Pero este gasto social público tiene, también según Aldo Isuani, un efecto regresivo que contribuye a aumentar la desigualdad, porque el reparto de los recursos no se hace sobre la base de criterios de equidad, sino en función de la capacidad de presión que tienen los diferentes grupos de potenciales beneficiarios sobre el Estado.

El volumen de excluidos de la política social queda puesto de manifiesto por el hecho de que un 40% de las personas en edad de jubilación no cuenta con una pensión y más del 30% de la población no está cubierta por un seguro médico ni público ni privado. Se calcula que la pobreza afecta actualmente a 11 millones de argentinos, de los cuales 4'5 millones son estructurales, es decir, gente que nació en un hogar pobre y no pudo salir de esa condición. El resto son los llamados “nuevos pobres”, antiguos integrantes de la clase media. Entre 1993 y 1996 la pobreza en la capital argentina y el gran Buenos Aires creció de 16'9 a 27'9%, en tanto la indigencia pasó de 3 a 5'5%. En este marco la principal fuente de la desigualdad social es el desempleo, que creció del 6 al 18'4% entre 1991 y 1995 (v. t., VALENTE, M., 1998)

18. BOURDIEU, P., “La démission de l'Etat” en ID. (ed.), *La misère du monde*, París, Seuil, 1993.

El retroceso de los derechos sociales en Brasil

También en Brasil ha tenido lugar un proceso de eliminación de derechos sociales y laborales y una disminución del gasto social en las dos últimas décadas. En este sentido, el planteamiento y los efectos del plan de estabilización de la moneda brasileña puesto en práctica por el recientemente reelegido Presidente Fernando Henrique Cardoso (el llamado "Plan Real") resultan especialmente significativos.

El Plan Real exigió atraer capitales extranjeros mediante la emisión de deuda pública a altos tipos de interés con el objetivo de crear unas reservas de divisas suficientes para defender la moneda frente a ataques especulativos. Pero esta estrategia aumentó progresivamente la deuda interna (sumándola a la ya ingente deuda externa) y disminuyó los fondos disponibles para atender otras partidas del presupuesto público, lo que dio lugar a recortes en los gastos sociales. Si a ello añadimos un sistema fiscal regresivo, queda claro sobre quién ha recaído el coste de la estabilización de la moneda en el país que tiene, como ya se ha señalado, la distribución de la riqueza más desigualitaria del mundo¹⁹.

Asimismo hay que tener en cuenta que a consecuencia de la última crisis y para satisfacer el acuerdo con el FMI el gobierno ha modificado el presupuesto, reduciendo en un 40'5% las inversiones en el área social y en un 83'1% el Programa de Acción Social de Saneamiento. Por otro lado, en una tesis doctoral todavía inédita a la hora de escribir este trabajo, Antonio Maués clasifica las reformas constitucionales que han tenido lugar en Brasil en tres grupos: procedimentales, de carácter fiscal y tributario y relativas a la distribución de recursos de poder entre el Estado y las organizaciones sociales. Sobre el sentido del tercer grupo de enmiendas, dice este autor:

"No cabe duda de que este conjunto de enmiendas —así como otras en tramitación—, compone un cuerpo coherente de propuestas, orientado por los principios de desregulamentación, de la mayor apertura al capital extranjero y de la privatización, conduciendo a una disminución de la intervención del Estado en la economía" (MAUES, A. 1998, p. 150)

Y en lo que queda de sector público se da, según Amélia Cohn:

"Una comunión artificial entre 'reforma administrativa' y 'reforma del Estado' que termina por considerarlas sinónimos, por los que las propuestas de nuevas formas de gestión de los servicios y equipos sociales —a través de las organizaciones sociales, las cooperativas de trabajo, etc.— se convierten en sinónimo de implementación de la racionalidad de lo privado en el interior del sector público estatal. En consecuencia se transplanta a los servicios públicos estatales la lógica 'costo-efectividad' que impera en el sector privado. De este modo, 'eficiencia' —

19. Sirvan de ejemplo los 3'8 millones de brasileños que traspasaron la línea de la pobreza como consecuencia de la aplicación del Plan Real entre 1994 y 1996.

producir más con menos costos— se traduce en ‘efectividad’ —producir con menos costos y causar el mayor impacto” (COHN, A. 1999)

El gasto público social en Uruguay

Uruguay, como se ha señalado, es un caso especial. Tras el bache sufrido en 1983-84, el gasto público social experimentó un proceso de incremento en ese país que, en términos de pesos constantes llevó a duplicar su volumen entre 1983 y 1994. Según informes de la CEPAL, Uruguay destinaba en 1997 el 23'6% de su PIB a gastos sociales.

Este hecho es, en buena parte, resultado de que el ajuste estructural que perseguían las políticas neoliberales no pudo llevarse a cabo como era la intención original, ya que tres de las medidas fundamentales fueron rechazadas por los ciudadanos en referendos universales: dos sobre de las reformas propuestas al sistema de jubilaciones, y otro que rechazó la ley que preveía la privatización de los bancos, compañías de telecomunicaciones, energía y petróleo estatales²⁰.

Por ello, Marcos Lorenzelli hace una previsión optimista acerca de la política social en Uruguay:

“Uruguay seguirá siendo un país con un elevado nivel de gasto público social, como lo ha sido históricamente. Esto se dará por una combinación de factores. Primero, los factores culturales e históricos de la sociedad uruguaya, que tempranamente convirtieron al Estado Benefactor en un caso atípico en la región latinoamericana. Estos factores seguirán teniendo influencia en la forma como los uruguayos conciben al Estado en general y a las políticas sociales en particular” (LORENZELLI, M., 1997, p. 388)

III. CONCLUSIÓN: GLOBALIZACIÓN, ESTADO, INTEGRACIÓN Y CIUDADANÍA EN EL MERCOSUR

Hemos visto que durante los años del proceso de integración mercosureña ha tenido lugar una contracción de la democracia y un arrinconamiento de la justicia social cuando menos en el caso de los dos socios mayores de la subregión: Argentina y Brasil. El incremento del autoritarismo y el aumento de la injusticia no son procesos aislados, sino estrechamente vinculados. Estos procesos no responden a causas independientes, sino que ambos están directamente relacionados entre sí y con la implantación de un nuevo modelo económico.

La concentración de poder de decisión en manos de la institución presidencial en detrimento del legislativo y con la anuencia del guardián de la Constitución ha sido un instrumento para adoptar las medidas de ajuste necesarias de cara a afrontar

20. Cfr., El informe “Uruguay: decrece la pobreza pero crece la insatisfacción” editado en 1996 por el Instituto del Tercer Mundo

el problema de la deuda, las exigencias del FMI, la estabilización de la moneda o la adaptación de las economías respectivas a la globalización neoliberal. Es decir, para implantar el Nuevo Modelo Económico que se le está imponiendo a toda América Latina. Y son los propios efectos distributivos del nuevo modelo económico, unidos a la dimisión del Estado en materia de políticas sociales los causantes del aumento de la pobreza y la desigualdad en Argentina y Brasil.

Un estudio comparativo realizado en todo el ámbito de América Latina ha puesto de manifiesto algo que en principio debería resultar obvio, pero que es necesario decir explícitamente dados los postulados de la filosofía económica imperante: que el tipo de régimen político y el grado de apertura democrática del mismo tienen efectos muy notables sobre la distribución de la riqueza, tanto en tiempos de bonanza como en períodos de recesión (FILGUEIRA, F. y RODRIGUEZ, J., 1997).

Las conclusiones de dicho estudio permiten apuntar la hipótesis de que la expansión autoritaria de los regímenes de Argentina y Brasil ha sido una condición necesaria para poder imponer a los sectores más desfavorecidos el nuevo modelo económico, y para que los costes de la adaptación al modelo recayesen sobre dichos sectores. Puede, por tanto, establecerse una relación de causa-efecto entre el incremento del autoritarismo y el aumento de la injusticia, pues una mayor apertura de las posibilidades de participación de la ciudadanía habría supuesto una importante traba para la implantación de un modelo económico de estas características.²¹

El caso de Uruguay puede proporcionar un argumento a favor de esa hipótesis pues, gracias a la intervención de la ciudadanía bloqueando la implantación del ajuste estructural neoliberal, las condiciones socioeconómicas han mejorado sensiblemente después de 1984, aunque el país sólo ha podido recuperar las posiciones que tenía en la década de los setenta. Por otro lado, no hemos encontrado datos que permitan pensar que el régimen constitucional uruguayo haya sufrido alteraciones en su funcionamiento similares a las acaecidas en los socios mayores del Mercosur. Aunque hay que tener en cuenta que en 1966 (sic) la Constitución ya había ampliado los poderes del ejecutivo²².

21. Hay que hacer la matización de que, cuando menos en el caso brasileño, el incremento del autoritarismo y el aumento de la injusticia social se dan claramente en el ámbito federal, pero en el ámbito municipal las ciudades y pueblos gobernados por el Partido de los Trabajadores han puesto en marcha mecanismos democráticos inéditos (como el llamado "presupuesto participativo") que han producido, entre otros, el resultado de dar un destino mucho más social a los fondos municipales.

22. Una sentencia del 8 de marzo de 1996 de la Corte Electoral bloqueó el camino de la realización de un nuevo referéndum para derogar 91 artículos de la ley 16.713 de reforma de la seguridad social. Los integrantes de la Corte acordaron que "no es procedente el referéndum", argumentando que las disposiciones de la ley de seguridad social son "irrecurrentes" ya que la Constitución de 1966 amplió los capítulos asignados a la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, que abarcan desde entonces el "establecimiento o modificación de causales cómputos o beneficios jubilatorios". De este modo, para los miembros de la Corte la admisión del referéndum violaría "la prohibición expresamente establecida por el constituyente de recurrir en los casos en que la iniciativa es privativa del Poder Ejecutivo". En este caso, ante el bloqueo de la vía referendaria, a la ciudadanía sólo le quedaría la opción de pronunciarse en un plebiscito de reforma constitucional, que tendería a anular el nuevo régimen de las jubilaciones (Cfr. el semanario *Brecha* del 15 de marzo de 1996).

La cuestión que debe tratarse ahora es si los procesos que han tenido lugar en el ámbito de la democracia y la justicia social y que han recortado las dimensiones políticas y sociales de la ciudadanía de brasileños y argentinos, pueden ser explicados exclusivamente en términos de una resultante de fuerzas estatales y procesos globales, o si han tenido alguna influencia las dinámicas integradoras. Es decir, si obedecen sólo a la situación específica de cada país más las presiones que ejercen Estados Unidos, el FMI y los mercados financieros, o si hay algún tipo de evidencia que pueda poner de manifiesto que el proceso integrador ha ayudado a refrenar o, por el contrario, a agudizar las tendencias que se apuntan.

A este respecto, hay que recordar, en primer lugar, que el acercamiento que se produce entre Argentina y Brasil en los años ochenta tiene como uno de sus objetivos servir de refuerzo a los regímenes constitucionales nacientes frente a la amenaza de involución golpista. Esta motivación originaria encontrará también expresión en las Declaraciones Presidenciales de 1992 y 1996 a que se ha hecho ya referencia.

Pero, aunque entre los impulsos que subyacen a la formación del Mercosur deba contarse el de la consolidación de la democracia, no puede decirse que el proceso integrador mismo haya servido para que los ciudadanos de los países miembros tuvieran más posibilidades de participar en el ámbito de sus respectivos Estados. Tampoco ha abierto nuevas vías de participación democrática a nivel supraestatal.

Como hemos visto, durante el proceso de integración ha tenido lugar una notable expansión autoritaria de los regímenes políticos argentino y brasileño. Esa expansión no ha podido ser contrarrestada por las instancias de toma de decisiones mercosureñas, pues éstas están integradas por delegados del poder ejecutivo de los países miembros. Por tanto, podría decirse que el proceso de integración ha acentuado la concentración de poder en manos del ejecutivo.

Por otro lado, estudiosos de los diferentes países miembros (incluido Uruguay) señalan que el impulso político inicial hacia la integración fue sustituido por una gestión tecnocrática del proceso mismo influenciada por los grandes grupos económicos. Eso significa que en el proceso de integración las decisiones no se canalizaron a través de los partidos políticos y de las instituciones representativas sino que quedaron abiertamente sometidas a las presiones de los *lobbies* económicos. Por consiguiente, el proceso de integración no sólo no ha contrarrestado el incremento del autoritarismo en los países donde se ha producido, sino que ha hecho inaccesibles los centros de toma de decisiones del Mercosur al común de los ciudadanos de todos los Estados miembros.

El proceso de integración ha obedecido, además, a una filosofía mercantilista que no ha permitido poner en marcha mecanismos regionales que contrarrestasen el arrinconamiento de la justicia social en el ámbito estatal, a pesar de que en el Tratado de Asunción se señala que uno de los objetivos de la integración es el desarrollo económico "con justicia social". No hay ni instrumentos redistributivos regionales ni tampoco una política social de alcance regional. Y si bien es cierto que el proceso de integración ha favorecido el crecimiento económico (especialmente en Argentina), este crecimiento se ha combinado con pautas más regresivas

de distribución de la riqueza, por lo que no han sido precisamente los más necesitados quienes se han beneficiado del mismo.

A la vista de este panorama y teniendo en cuenta las incertidumbres que rodean al Mercosur en ese momento, cabría señalar como conclusión especialmente dirigida a quienes apuestan por una profundización del proceso de integración siguiendo el modelo de la Unión Europea, que los ciudadanos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay deberían sobre todo aprender de los errores del proceso de “construcción” europea.

De todos esos errores, el más fundamental es que la creación de las Comunidades Europeas, su profundización y el nacimiento de la UE han sido procesos que se han llevado a cabo “desde las alturas”, sin implicación del común de los ciudadanos. Y, visto, el déficit democrático y el déficit social que también aquejan a la Unión Europea, parece que puede afirmarse que los procesos de integración regional no lograrán incrementar la dimensión política y social de la ciudadanía a menos que sean producto de un proceso participativo de características similares a las de los procesos constituyentes. El diseño y concreción de los procesos de integración deben estar abiertos a una participación de los ciudadanos de similar intensidad a la que concurre en los procesos de elaboración de la Constitución para que no sirvan fundamentalmente a los intereses de los económicamente más poderosos. Sólo así podrán ser instrumentos al servicio de la democracia y de la justicia social.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AAVV (1994), *Las políticas sociales en el Cono Sur*, Montevideo, CLAEH-Unicef.
- ARBUET-VIGNALI, Heber (1998), “Reflexiones políticas, jurídicas y epistemológicas sobre el Mercosur” en LATTUCA, A. y CIURO CALDANI, M. A. (coords.) (1998), pp. 15-37.
- BONAVIDES, Paulo (1998), “A Salvaguarda da Democracia Constitucional”, texto de la ponencia presentada en el Seminario Internacional *Constituição e Democracia*, celebrado en Belem do Pará (Brasil) del 31 de octubre al 2 de noviembre de 1998, amablemente facilitado por el autor.
- BORBA CASELLA, Paulo (1996), *Mercosul. Exigências e Perspectivas; integração e consolidação de espaço econômico*, São Paulo, LTr, 1998.
- BUSTELO, Eduardo y MINUSIN, Alberto (1994), “La política social en los tiempos del cólera”, en AAVV, 1994, pp. 1-31.
- Cohn, Amélia (1999), “Brasil: de lo formal a lo real”, Instituto del Tercer Mundo.
- DE FREITAS LIMA VENTURA, Deisy (org.) (1996), *América Latina: ciudadanía, desenvolvimento e Estado*, Porto alegre, Livraria do Advogado Editora.
- FAWCETT, L. y HURRELL, A. (eds.) (1995), *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press.
- FILGUEIRA, Fernando y RODRÍGUEZ, Jorge (1997), “Desarrollo económico y desarrollo social: una aproximación política al problema del déficit y superávit social en América Latina”, en *Cuadernos del CLAEH*, 77, pp. 91-113.
- FORMENTO, Susana, FRANCA, Alvaro y GAVIDIA, Roberto (1996), “Globalización y Mercosur. De la integración macroeconómica a la integración microeconómica” en *Cuadernos del CLAEH*, 76, pp. 19-40.

- HURRELL, Andrew (1995), "Regionalism in the Americas" en FAWCETT, L. y HURRELL, A. (eds.), 1995, pp. 250-282.
- ISUANI, Aldo (1994), "Política social en la Argentina postkeynesiana" en AAVV, 1994, pp. 33-50.
- LATTUCA, A. y CIURO CALDANI, M. A. (coords.) (1998), *Economía globalizada y Mercosur*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.
- LORENZELLI, Marcos (1997), "Gasto público social: ¿ajuste fiscal o redistribución de ingresos?" en *Cuadernos del CLAEH*, 78-79, pp. 375-392.
- MAUES, Antonio Gomes Moreira (1998), *Poder e democracia: o pluralismo político na Constituição de 1988*, Tesis Doctoral, Univ. de São Paulo.
- MELLADO, Noemí (1996), "El modelo del Mercosur" en MELLO PROENÇA, Alencar y BIOCCA, Stella (orgs.) (1996), pp. 76-95.
- MELLO PROENÇA, Alencar y BIOCCA, Stella (orgs.) (1996), *La integración hacia el siglo XXI*, Pelotas (RS-Brasil), Editora da Universidade Católica de Pelotas, pp. 311-318.
- NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente (1996), "El menemismo y la consolidación democrática en Argentina" en *Cuadernos del CLAEH*, 76, pp. 107-145.
- Olavo Baptista, Luiz (1998), *O Mercosul. Suas Instituições e Ordenamento Jurídico*, São Paulo, LTr, 1998.
- PAOLI, Maria Célia (1996), "Caminhos da cidadania na América Latina" en DE FREITAS LIMA VENTURA, D. (org.), 1996, pp. 199-210.
- PÉREZ ANTÓN, Romeo (1996), "Los partidos políticos y el Mercosur: el caso uruguayo" en *Cuadernos del CLAEH*, 77, pp. 7-37.
- PINTO DE ALMEIDA, Elizabeth (1996), "A supranacionalidade no Mercosull" en MELLO PROENÇA, Alencar y BIOCCA, Stella (orgs.) (1996), pp. 311-318.
- SARDEGNA, Miguel Angel (1996), "Proyecciones de las relaciones laborales en el Mercosur" en DE FREITAS LIMA VENTURA, D. (org.), 1996, pp. 125-133.
- Schonebohm, Dieter (1997), "Entre la globalización y el fortalecimiento de la subregión: ¿qué rol para qué Mercosur?" en *Cuadernos del CLAEH*, 77, pp. 59-85.
- VALENTE, Marcela (1998), "Argentina: crece la pobreza y la brecha social", Instituto del Tercer Mundo.
- VANOLI, Alejandro (1996), "Globalización e integración económica: causas y efectos e incidencia en el Mercosur" en MELLO PROENÇA, Alencar y BIOCCA, Stella (orgs.) (1996), pp. 65-71.