

XXII° CONGRESO ARGENTINO DE DERECHO INTERNACIONAL
“Argentina y su proyección latinoamericana en el Bicentenario de la Revolución de Mayo”

Salta, 21 al 23 de Octubre de 2.010

Sección Derecho de la Integración
“La integración, Mercosur y Unasur vistos desde el bien común”

Cultura y Educación: Pilares para una Integración Efectiva

Autores: Lic. María de la Paz Ibañez

Dra. Valeria R. Vorano

***“Un régimen es tanto más sublime cuanto
se ordena a un fin más alto”***
(Aristóteles)

I. Introducción

Dada la temática que nos convoca en esta sección de Derecho de la Integración, entendemos que resulta oportuno comenzar este trabajo realizando algunas consideraciones que hagan referencia al concepto de “Bien Común”, sin la intención de hacer un análisis exhaustivo de este término ni de todos los autores que se ocuparon del mismo, pero que aporten un poco de claridad, ya que pensamos que en un contexto globalizado como el actual los procesos de integración puede contribuir al bien común.

Siguiendo a Arthur Fridolin Utz *“la sociedad es una unidad de muchos hombres, que se constituye sobre la interacción recíproca, con un contenido intencional común, con un fin moral, que es el bien común.”*¹ Si bien tanto Platón como Aristóteles se han referido a este concepto, el mismo fue luego reelaborado por Santo Tomás y San Agustín, por lo que podemos decir que proviene del pensamiento político católico, como elemento clave de su visión social y es por ello que citamos la definición brindada por el Concilio Vaticano II que dice que el bien común es *“el conjunto de las*

¹ UTZ, Arthur Fridolin en RODRIGUEZ RUIZ, Virgilio, *Autoridad política y bien común*. En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/33/pr/pr14.pdf>, pág. 225.

condiciones políticas, sociales, económicas y morales de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección.”²

De esta manera, el bien común se diferencia del bien individual y del bien público ó colectivo. Este último es el bien de todos en tanto que conjunto social o suma de bienes particulares. Por el contrario, el bien común es el bien de los individuos en tanto que miembros de una comunidad política, ó sea el conjunto de los valores que los individuos necesitan pero que sólo pueden buscar y lograr en forma conjunta. Es un bien universal de igualdad proporcional, no absoluta, aunque se consiga con el esfuerzo común.

Por lo tanto, alcanzar el bien común es un proceso abierto, en continua construcción, ya que las exigencias del bien común a pesar que reflejan el contexto histórico de la propia comunidad, derivan de las condiciones sociales, políticas y económicas de cada época.

En el mundo actual la interdependencia cada vez más acentuada entre las personas hace que el bien común se transforme en un concepto universal que implique derechos y obligaciones que alcanzan a todo el género humano y que van más allá de las fronteras.

El proceso de globalización trae consigo la generación de nuevas relaciones locales, regionales e internacionales, de nuevas respuestas a los problemas sociales y económicos que también sufren transformaciones. Creemos entonces que la integración constituye, sin dudas, una alternativa concreta y efectiva para afrontar estos cambios y nuevos desafíos que se presentan, aclarando que cuando nos referimos a integración hablamos de aquella que reviste carácter multidimensional, ya que es ésta la que permitirá lograr el bien común con el alcance que hoy tiene este concepto.

II. Procesos de Integración en América Latina

Actualmente, en nuestro contexto latinoamericano existen múltiples y variados procesos de integración tales como: la Asociación Latinoamérica de Integración (ALADI), el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), la

² RODRIGUEZ RUIZ, Virgilio, *Autoridad política y bien común*. En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/33/pr/pr14.pdf>, pág. 228.

Zona de Integración Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR), la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y la Comunidad Sudamericana de Naciones (UNASUR), entre otros, sin pretender ser ésta una enumeración taxativa, pero que reúne a la mayoría de estos procesos.

Estos acuerdos de integración difieren entre sí en cuanto a sus alcances, finalidad, miembros, tipos de integración, estructura y grados de desarrollo. Sin embargo, podemos observar con claridad como algunos de los mencionados procesos se superponen, a pesar de que muchas veces aún no han podido concretarse plenamente ni siquiera respecto de aquellos objetivos que les dieron origen. De esta manera los esfuerzos resultan múltiples pero no necesariamente productivos ni se encuentran armonizados a nivel latinoamericano. En consecuencia, quienes asistimos como espectadores, participantes o investigadores de estos procesos, nos preguntamos si el estado actual de la integración en nuestra región no responde más a algún tipo de fragmentación que a cualquier tipo de convergencia.

Si lo expresado anteriormente se debe a la propia idiosincrasia latinoamericana, con poca capacidad de trabajo a largo plazo, con una cultura marcadamente nacionalista, ó a una resistencia ofrecida por distintos intereses económicos ó políticos individuales con poca visión de conjunto y de futuro ó simplemente a una cuestión temperamental, no es algo que sea objeto de discusión del presente trabajo, pues ameritaría un desarrollo propio y un análisis complejo, quizás más de carácter antropológico-sociológico. Sin embargo, resulta significativo reflexionar sobre la importancia que tiene hacer de la integración regional una política de Estado más que una política de gobierno sujeta a cambios políticos ó ideológicos.

Por lo dicho, es que consideramos que no resulta serio hablar de Unasur como una realidad ó como un proyecto en desarrollo en la actualidad, ya que no es más que una expresión de deseos que históricamente data de mucho tiempo. Pensamos que en materia de integración latinoamericana es necesario e imprescindible establecer prioridades de trabajo y adoptar un criterio práctico que permita avanzar concretamente en aquellas aéreas que logren un acercamiento entre los países sudamericanos.

Para quienes creemos que una integración seria y efectiva es deseable y posible, miramos a las experiencias de integración desplegadas en Sudamérica como algo positivo, a pesar de sus oscilaciones y dificultades, ya que han sentado las bases para una integración multidimensional. Los procesos de integración más desarrollados en la región han sido y siguen siendo la CAN y Mercosur. Es notable como el Mercosur, aún

con sus crisis y desaciertos, ha logrado un mayor avance que la CAN en menor tiempo, tanto en el fortalecimiento como en la consolidación de sus instituciones y en un superior respeto de los acuerdos adquiridos. Además, se puede observar como se ha posicionado mejor ante los actores externos y primordialmente resulta más confiable para sus miembros, lo que nos da la pauta que se puede seguir por el camino ya trazado, con algunos ajustes y poniendo mayor énfasis en la integración de tipo política, social, cultural y educativa.

Por todo ello hemos decidido hacer del Mercosur el objeto de análisis de este trabajo y el punto de partida, aclarando que la elección también tiene que ver con el contexto propio de nuestro país que se encuentra inserto en este proceso de integración subregional, que es el que se debe profundizar, utilizando las herramientas que sean necesarias y mirando en este sentido un poco a la Unión Europea en lo que hace a su forma de trabajo, perseverancia, efectividad, coherencia y resultados.

III. Integración Multidimensional

Consideramos que la cultura y la educación son parte fundamental de los procesos de integración, entendiendo ambos conceptos como los instrumentos idóneos para la generación de una identidad de base común o compartida y al mismo tiempo como propulsores del desarrollo armónico de los pueblos que conforman los bloques regionales resultantes.

Siguiendo a autores como Bela Balassa, *“la palabra “integración” denota la unión de partes dentro de un todo.”* Ahora bien, existen diferentes tipos y grados de integración, la más acreditada es la integración de tipo económica-comercial, la cual puede adoptar diferentes grados de integración, desde zonas de preferencias aduaneras, pasando por áreas de libre comercio, uniones aduaneras, mercado común, uniones económicas, llegando a la integración económica total³. Y si bien este tipo de integración económica-comercial ha sido condición necesaria en la configuración de todas las regiones y bloques existentes, no es la única dimensión, por el contrario ésta se ve complementada y sostenida con la integración de tipo política-social y cultural-educativa.

³ BALASSA, Bela, *Teoría de la Integración Económica*, Ed. Uteha, México, 1960, cáp.1, págs. 1-2.

Teniendo en cuenta la multidimensionalidad de los procesos de integración es factible acercarnos a una definición más profunda de integración regional, considerando a la misma como un *“proceso de cambio social voluntario mediante el cual, a partir de la existencia de intereses comunes, las unidades nacionales se asocian y adoptan estrategias de acción conjunta tendientes a mejorar el status real de los Estados de la región y su reinserción en el sistema estratificado internacional.”*⁴ Nosotros podríamos agregar que las unidades asociadas pueden ser tanto de carácter nacional como también subnacionales, observando la relativa autonomía que han adquirido las provincias y/o departamentos en el área internacional.

Nos hemos propuesto pensar el concepto de integración descartando nociones parciales o unidimensionales, que impidan abordar el fenómeno como un complejo proceso político, económico, social y cultural, pues estamos convencidos que la integración reducida a lo económico-mercantil no puede subsistir, ya que la base que sostiene la integración es una comunidad de intereses políticos y una identidad cultural compartida de sus poblaciones. En este sentido, adherimos a lo expresado por Recondo, que sostiene que *“para superar el sectarismo de la integración económica (e inclusive de la integración política) el proceso integrador debe abrirse a todas las dimensiones (política, social, jurídica, cultural y educativa). A eso llamamos principio de multidimensionalidad.”*⁵

Entendemos que un proceso de integración regional exitoso es el que se adapta a las características particulares de sus sociedades, sus necesidades, expectativas, instituciones e historia, y es aquí en donde la cultura constituye un elemento clave y potenciador de dicha integración. Cuando se busca integrar nunca nos vamos a encontrar ante realidades iguales entre sí sino ante realidades diferentes con algunos elementos en común, que las asemejan, reconociendo una identidad cultural compartida y heterogénea al mismo tiempo. Es decir, que con la integración no se pretende homogenizar las sociedades, sino que por el contrario se reconocen los particularismos y se tratan de aunar las diferencias, de combinar las culturas y al mismo tiempo construir identidades más abarcadoras e inclusivas, de definir un “nosotros” más amplio, caracterizado por un interculturalismo.

⁴ LAREDO, Iris, *Modelos y Estrategias de Integración*, CIURN, Rosario, 1998, pág. 16.

⁵ RECONDO, Gregorio, *“Cultura y Educación para la Integración.”* 1er Encuentro Internacional “la cultura como factor de desarrollo e integración regional”. Mayo 2002, Museo de Arte Latinoamericano de Buenos Aires, Argentina, pág 4.

El tipo de integración que propugnamos procura, como menciona Recondo, la “*unidad en la diversidad*”, en donde los países o regiones se fortalecen trabajando juntos, preservando sus respectivas identidades, pero creando una conciencia y destino común.⁶

Ahora bien, si no conocemos al otro u otros a los que pretendemos incorporar al “nosotros” resulta imposible una integración real, y eso sólo podrá lograrse a través de la educación, como instrumento que nos permita en primera instancia reconocer nuestra diversa riqueza cultural regional para luego poder difundirla, fomentando así el conocimiento mutuo. Así también, la educación permitirá forjar una integración regional con sentido de futuro a través de la formación de una conciencia política, de la producción de conocimientos relevantes y de la capacitación de recursos humanos, en el afán de alcanzar un tipo de crecimiento con mayor equidad para sus poblaciones.

IV. La dimensión cultural y educativa en el Mercosur

Desde su inicios el Mercosur, a pesar de haber puesto el acento en la integración de tipo comercial, se ha mostrado tendiente a la integración multidimensional, involucrando la educación en el proceso integrativo, así en 1991 los Ministros de Educación de los países miembros del Mercosur firmaron el primer acuerdo del sector educativo, el Protocolo de Intenciones, en el que se priorizaban tres áreas temáticas: la formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; la capacitación de los recursos humanos para contribuir al desarrollo; y la armonización de los sistemas educativos.

Posteriormente se firmaron acuerdos de carácter más específico según los niveles educativos, tales como:

- Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Grado Elemental y Medio no Técnico (1994).
- Protocolo de Integración Educativa, Revalidación de diplomas, certificados, títulos y convalidación de los estudios de Nivel Medio Técnico (1995).
- Protocolo de Integración de Educación Continua de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Países Miembros del MERCOSUR (1996).

⁶ RECONDO, Gregorio, “*Cultura y Educación para la Integración.*” 1er Encuentro Internacional “la cultura como factor de desarrollo e integración regional”. Mayo 2002, Museo de Arte Latinoamericano de Buenos Aires, Argentina, pág 5.

- Protocolo de Integración Educación, Capacitación de Recursos Humanos a Nivel de Postgrado entre los países miembros del Mercosur (1996).
- Admisión de Valores y Títulos de la Universidad Acuerdo para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países Miembros del MERCOSUR (1997).
- (Anexo al anterior) Admisión de Valores y Títulos de la Universidad Acuerdo para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países Miembros del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile (1998).
- Entendimiento relativo a la aplicación de un mecanismo experimental de acreditación de los cursos para el reconocimiento de las cualificaciones de los graduados universitarios de los países del Mercosur (1998).

Por su parte, en el caso de la cultura la incorporación al proceso integrativo fue más tardía, en 1995 se creó la Reunión de Ministros de Cultura, con la finalidad de fomentar la difusión de las expresiones culturales, y del conocimiento de la historia de la región, el apoyo a la creación artística, los intercambios culturales y la protección del patrimonio cultural de la región. En este marco se han firmado dos acuerdos:

- Tratamiento Aduanero para la Circulación en los países de Mercosur de Bienes Culturales Aprobados por los Órganos Competentes (1996).
- Protocolo de Integración Cultural del Mercosur (1996).

Sin embargo, pese a la existencia de múltiples acuerdos tanto en la dimensión educativa como cultural, al carecer la estructura del Mercosur del rasgo de supranacionalidad, muchos de ellos aún no han sido ratificados por los gobiernos nacionales que forman el bloque, y otros si bien se han ratificado no se han concretado.

En el caso de la educación, por ejemplo, se ha avanzado en cuanto al reconocimiento de títulos y estudios para la educación primaria y de nivel medio general y técnico, ya que eran procesos de reconocimiento sencillos de realizar. Por el contrario, la dificultad de la instrumentación de la validación de títulos y estudios de nivel superior *“derivan de las estrechas y complejas vinculaciones existentes entre la validación de los títulos profesionales y el ejercicio de las respectivas profesiones”*⁷.

El Mercosur ha reconocido la necesidad de incorporar la cultura y la educación a su proceso de integración, sin embargo, podemos observar como por intereses individuales de los países ó en la mayoría de los casos por simple desidia, existen puntos débiles y

⁷ FERNANDEZ LAMARRA, Norberto, *“Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina”*. Revista Iberoamericana de Educación, mayo-agosto 2004, N° 35, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Madrid-España, pág 55.

no se avanza con la debida profundidad en estas áreas. Creemos que esto se corresponde con la poca capacidad de efectivizar los acuerdos firmados que quedan sólo en una carta de intenciones, y la falta de propuestas concretas que se traduzcan en la práctica y se conecten con las necesidades y expectativas de las sociedades, generando como consecuencia que la población no perciba el proceso de integración ni se sienta participe del mismo.

Pensamos que, para que la integración se desarrolle fácticamente y contribuya al bien común resulta imprescindible la realización de proyectos concretos, que se efectivicen en el corto plazo, y que en materia de cultura y educación podrían ser:

- El conocimiento mutuo de nuestras lenguas, la enseñanza del portugués en los países de habla castellana y del castellano en Brasil.
- El conocimiento recíproco de los países miembros, a través de la enseñanza de la historia y la geografía, libre de viejas disputas, desde un punto de vista objetivo y armonizador.
- El conocimiento recíproco de las culturas, costumbres y tradiciones de la región.
- La elaboración de políticas culturales regionales con intercambio activo.
- La armonización de los sistemas educativos y la validación de títulos de nivel superior.
- El intercambio estudiantil de grado y postgrado.
- La movilidad docente.
- La movilidad laboral.
- La concreción de una bolsa de becas del Mercosur.
- Intercambio de capacitación en las áreas más desarrolladas de los respectivos países.

- Intercambio y circulación efectivo de bienes y servicios culturales.
- La alianza entre instituciones para la realización de estudios e investigaciones conjuntas en temas de interés común.

V. Conclusiones

Sin dejar de rescatar lo positivo de los procesos de integración que brindan una alternativa de desarrollo a los países, debemos tener presente, a fines de mejorar los puntos débiles, que los procesos de integración en América Latina y entre ellos el Mercosur, se caracterizan, como lo sostiene Sanahuja, por un regionalismo “ligero” que rechaza la construcción de instituciones fuertes y la idea de supranacionalidad; por un regionalismo “selectivo”, fuertemente orientado a la liberalización de los mercados; por un regionalismo “elitista”, puesto que no tiene apoyo en buena parte de la población y no existe esa identidad común; y por un regionalismo “disperso”, que se diluye en diversos compromisos externos y no presta atención a sus propias necesidades de profundización.

En este sentido, es que creemos que resulta necesario por un lado, un fuerte desarrollo institucional, ya que si bien *“es frecuente escuchar en las cancillerías latinoamericanas la frase: “no queremos crear una burocracia como la de Bruselas”. La experiencia de la región, sin embargo sugiere que hay algo peor que esa burocracia, y es no tenerla; o crear burocracias más prolijas como la “bruselense” pero sin atribuirle competencias efectivas”*⁸.

Por otro lado, entendemos que a los procesos que avanzan con dificultades se los podría potenciar y acelerar a través de las áreas culturales y educativas, que involucran a la población de cada país y que no se encuentran cargadas de intereses políticos-económicos mezquinos, por lo que podrían constituirse en una herramienta útil para fortalecer y alcanzar una mayor integración. De esta manera, se lograría que

⁸ SANAHUJA, José Antonio, *“Regionalismo e Integración en América Latina, Balances y Perspectivas”*. Revista Pensamiento Iberoamericano N° 0, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, año 2007 pág 84-85.

estudiantes brasileños estudien en Argentina, docentes uruguayos dicten clases o se perfeccionen en Paraguay, ciudadanos argentinos trabajen en Brasil y muchas otras situaciones de este tipo que generarían un proceso de integración irreversible y palpable con la participación activa de la población dando origen al nacimiento del “ciudadano mercosuriano”, o quizás más adelante del “ciudadano latinoamericano”, ya que *“la integración sólo será realidad cuando forme parte de la conciencia de la gente”*⁹.

De esta forma, nos habremos acercado al bien común buscado para aumentar la felicidad y el bienestar de la población, en este caso del Mercosur, fin último y principal de toda organización política humana.

⁹ RECONDO, Gregorio, *“Cultura y Educación para la Integración.”* II Seminario Internacional “Por una cultura de paz”. Marzo 2004, Paraná, Argentina, pág 2.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ BALASSA, Bela, *Teoría de la Integración Económica*, Ed. Uteha, México, 1960.
- ✓ FERNANDEZ LAMARRA, Norberto, “*Hacia la Convergencia de los Sistemas de Educación Superior en América Latina*”. Revista Iberoamericana de Educación, mayo-agosto 2004, N° 35, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Madrid-España.
- ✓ LAREDO, Iris, *Modelos y Estrategias de Integración*, CIURN, Rosario, 1998.
- ✓ RECONDO, Gregorio, “*Cultura y Educación para la Integración.*” 1er Encuentro Internacional “La Cultura como factor de Desarrollo e Integración Regional”. Mayo 2002, Museo de Arte Latinoamericano de Buenos Aires, Argentina.
- ✓ RECONDO, Gregorio, “*Cultura y Educación para la Integración.*” II Seminario Internacional “Por una cultura de paz”. Marzo 2004, Paraná, Argentina.
- ✓ RODRIGUEZ RUIZ, Virgilio, *Autoridad política y bien común*. En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/33/pr/pr14.pdf>
- ✓ SANAHUJA, José Antonio, “*Regionalismo e Integración en América Latina, Balances y Perspectivas*”. Revista Pensamiento Iberoamericano N° 0, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, año 2007.