

GOBERNABILIDAD e INSTITUCIONES en la INTEGRACIÓN REGIONAL

NOEMÍ BEATRIZ MELLADO

EDITORA

**Maria Luciana Ali
Clara Amzel-Ginzburg
Ana Marleny Bustamante
Manuel Cienfuegos Mateo
Juan Carlos Fernández Saca
Rita Marcela Gajate
Rita Giacalone
Noemi Beatriz Mellado
Juan Ignacio Miranda
Ricardo Sebastián Piana
Lautaro Martín Ramírez
Francisco Javier Sánchez Chacón
Martín Tetaz
María Eugenia Vega**



Ninguna persona o entidad, sin autorización escrita de autor y editor, está facultada para reproducir el todo o parte de esta obra, adaptarla, traducirla o disponer su traducción o publicarla, en cualquier forma mecánica, electrónica y fotográficamente o su grabación por cualquier medio de recopilación informática, por cuanto el derecho de propiedad establece que el autor es el único que puede disponer de ella.

La infracción a estas disposiciones está penada por lo establecido en el art. 172 y concordantes del Código Penal (art. 2, 9, 10, 71 y 72 de la Ley N° 11.723).

FOTOCOPIAR ESTE LIBRO ES DELITO

ISBN: en trámite

© **NOEMÍ B. MELLADO**

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

ÍNDICE

Acerca de los autores	5
Introducción	9
Gobernabilidad e Integración	
NOEMÍ B. MELLADO	17

PRIMERA PARTE
**LOS PARLAMENTOS SUBREGIONALES
Y SU CONTRIBUCIÓN A LA GOBERNABILIDAD**

CAPÍTULO I

Los parlamentos de la CAN y MERCOSUR ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?	
RITA M. GAJATE	33

CAPÍTULO II

Experiencias de gobierno electrónico en América Latina. Parlamentos locales, Parlamento regional.	
RICARDO S. PIANA	59

SEGUNDA PARTE
**LOS SISTEMAS JUDICIALES: SU ROL
EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS REGIONALES**

CAPÍTULO III

MERCOSUR: solución de controversias y gobernabilidad.	
CLARA AMZEL-GINZBURG	91

CAPÍTULO IV

Gobernabilidad de las instituciones de la comunidad andina. El papel del tribunal de Justicia.	
ANA MARLENY BUSTAMANTE - FRANCISCO JAVIER SANCHEZ CHACÓN	117

CAPÍTULO V

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la clave de bóveda de su gobernabilidad.

MANUEL CIENFUEGOS MATEO 137

TERCERA PARTE

PRESIDENCIALISMO Y GOBERNABILIDAD

CAPÍTULO VI

Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad.

NOEMÍ B. MELLADO - MARÍA LUCIANA ALI 163

CAPÍTULO VII

El Consejo Presidencial Andino (CPA): ¿Un mecanismo para la gobernabilidad democrática subregional?

RITA A. GIACALONE 209

CAPÍTULO VIII

Integración regional y gobernabilidad en Centroamérica: Un barco de papel navegando en aguas turbulentas.

JUAN C. FERNÁNDEZ SACA 235

CUARTA PARTE

COMERCIO Y SEGURIDAD

EN LA GOBERNABILIDAD REGIONAL

CAPÍTULO IX

Gobernabilidad e instituciones en el comercio internacional. Un enfoque desde la teoría de los juegos.

MARTÍN A. TETAZ 269

CAPÍTULO X

Comercio y gobernabilidad en el MERCOSUR. Atomización del régimen jurídico de las relaciones comerciales entre los miembros del MERCOSUR. ¿Simple intención o mera distracción?

JUAN I. MIRANDA - LAUTARO M. RAMÍREZ 297

CAPÍTULO XI

El Consejo de Defensa Sudamericano y su potencial de contribuir a la gobernabilidad regional.

MARÍA EUGENIA VEGA - RITA A. GIACALONE 325

ACERCA DE LOS AUTORES

MARÍA LUCIANA ALI. Licenciada en Relaciones Internacionales. Especialista en Políticas de Integración y Maestrando en Integración Latinoamericana. Ex. Secretaria del Instituto de Integración Latinoamericana. Experta Contratada del Consejo Federal de Inversiones para la Provincia de Buenos Aires. Asesora de la Dirección de Estadística y Control de Gestión de la Pcia. de Bs. As., (Área Económica). Investigadora del Instituto de Integración Latinoamericana. Autora de diversas publicaciones nacionales y extranjeras.

CLARA AMZEL-GINZBURG. Abogada. Magíster en Integración Latinoamericana. Docente de posgrado de la Maestría en Integración Latinoamericana. Editora y coordinadora de la revista “Integración Latinoamericana” (BID-INTAL). Coordinadora de la revista “Aportes para la Integración Latinoamericana”, y del Boletín “Informe Integrar” del Instituto de Integración Latinoamericana. Autora de diversas publicaciones nacionales.

ANA MARLENY BUSTAMANTE. Licenciada en Educación. Magíster Scientiae en Ciencia Política. Doctorado -PhD- en Ciencia Política con énfasis en Integración Regional de la Universidad de Liverpool - Inglaterra. Profesora Titular de la Universidad de Los Andes, adscrita al Centro de Estudios de Fronteras e Integración de la Universidad de Los Andes. Investigadora activa en el Programa de Promoción al Investigador (PPI) Nivel III. Autora de diversas publicaciones.

MANUEL CIENFUEGOS MATEO. Maestrías en Derecho de la integración europea. Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona y el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas. Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Director Adjunto del Observatorio de las Relaciones con América Latina. Docente, investigador y consultor en universidades y organismos internacionales. Autor de diversos trabajos científicos. Más información en <http://www.upf.edu/orbis/professorat/cienfu.html>

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA. Licenciado en Economía, Maestro en Administración Pública y Magíster en Integración Latinoamericana -UNLP-. Subdirector de Programas de Posgrado de la Facultad de Economía, Empresa y Negocios de la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador. Profesor titular de Economía Internacional II de la Licenciatura en Economía Empresarial de la UJMD. Autor de diversos artículos de su especialidad.

RITA MARCELA GAJATE. Especialista en Integración Latinoamericana, Abogada. Profesora adjunto ordinaria de Economía Política-UNLP y UNOBA. Profesora de posgrado en Derecho de la Integración. Secretaria Académica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Autora de diversas publicaciones.

RITA GIACALONE. PhD en Historia, Indiana University, EE.UU. Historiadora. Profesora Titular de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes. Ex Directora de la Escuela de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes. Miembro del Sistema de Promoción del Investigador -SPI-, Nivel IV. Autora de diversas publicaciones nacionales e internacionales.

NOEMÍ BEATRIZ MELLADO. Especialista en Derecho de la Integración Económica. Abogada. Profesora Titular ordinaria de Economía Política en UNOBA y UNLP. Directora del Instituto de Integración Latinoamericana. Docente, investigadora y experta invitada por diversas universidades -argentinas, estadounidenses, europeas y latinoamericanas-. Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana y de la Especialización en Políticas de Integración. Autora de diversas publicaciones, nacionales e internacionales.

JUAN IGNACIO MIRANDA. Abogado. Jefe de Trabajos Prácticos de Economía Política. Maestrando en Integración Latinoamericana, UNLP. Curso de doctorado, Universidad Complutense de Madrid, España, período de docencia año 2001/2002. Secretario del Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP. Autor de varios artículos sobre integración regional.

RICARDO SEBASTIÁN PIANA. Doctor en Ciencia Política, Universidad del Salvador. Abogado. Profesor Adjunto Ordinario de Derecho Político, UNLP y UNOBA. Profesor Titular Extraordinario de Sistemática de la Ciencia Política I y II, Universidad del Salvador. Profesor de posgrado. Director de cooperación Internacional y Secretario de Investigación Científica en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Es autor de libros y diversas publicaciones nacionales y extranjeras.

LAUTARO MARTÍN RAMÍREZ. Abogado. Maestrando en Integración Latinoamericana, UNLP. Jefe de Trabajos Prácticos Ordinario de Economía Política, UNLP. Becario en investigación sobre integración regional en la UNLP. Acreedor a varias becas de formación en la Argentina, en EE.UU y en Europa. Autor de diversos artículos sobre problemáticas vinculadas a la integración latinoamericana.

FRANCISCO JAVIER SÁNCHEZ CHACÓN. Abogado de la Universidad Católica Andrés Bello y Especialista en Derecho y Política Internacional de la Universidad Central de Venezuela. Candidato a Doctor en Derecho Internacional en el Instituto Ortega y Gasset, Madrid, España. Profesor Asistente de la Universidad de Los Andes, Táchira. Investigador activo en el Programa de Promoción al Investigador Nivel I.

MARTÍN TETAZ. Licenciado en Economía. Profesor adjunto ordinario de Economía Política, UNLP y UNOBA. Maestrando en Psicología Cognitiva, Universidad de Buenos Aires. Es investigador del Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP. Es autor de libros y diversas publicaciones nacionales y extranjeras.

MARÍA EUGENIA VEGA. Doctoranda en Ciencias Sociales, UBA. Becaria de Postgrado del CONICET. Magíster en Defensa Nacional, Escuela de Defensa Nacional Argentina. Licenciada en Ciencia Política, UBA. Miembro del Grupo de Integración Regional, GRUDIR, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

BLANCA

INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos de las Cumbres del Grupo de Río (2008) y de la UNASUR (2008) por solucionar conflictos regionales, tales como la crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela por el ataque al campamento guerrillero de las FARC y la crisis política boliviana que puso en riesgo su democracia y la unidad interna del país, podrían indicar el inicio de un proceso de construcción de gobernabilidad regional a partir de instituciones de alcance sudamericano¹.

Estos hechos positivos contrastan con las experiencias negativas de algunas instituciones subregionales, tal como ocurrió con el conflicto de Argentina y Uruguay por las pasteras en el que se obvió la institucionalidad mercosureña a favor de la Corte Internacional de La Haya y con el Tribunal Andino de Justicia de la Comunidad Andina -CAN-, cuyas decisiones acerca del conflicto por el trasbordo de mercancías entre Colombia y Venezuela no fueron acatadas. Si a lo anterior se agrega la falta de efectividad de los parlamentos andino y del MERCOSUR y los numerosos conflictos que afectan las reuniones de presidentes de ambos sistemas, puede pensarse que el fracaso de las instituciones en sus funciones relativas a asegurar la gobernabilidad de las relaciones entre sus Estados miembros está contribuyendo a que se desarrollen nuevas instituciones de gobernabilidad regional más amplias.

Desde esta perspectiva, nos planteamos las siguientes preguntas: ¿cómo pueden contribuir las experiencias de las instituciones subregionales preexistentes a la construcción de la gobernabilidad regional en la UNASUR? y ¿cuál ha sido la experiencia institucional europea en materia de gobernabilidad regional?

¹ Si bien la problemática a abordar se limita al ámbito sudamericano, el reciente conflicto de Honduras -en el que se ha mostrado un fuerte abroquelamiento de los Estados del continente en torno a la protección de la democracia como sistema institucional con una activa intervención de la UNASUR en ese sentido y una fuerte presencia de la OEA como espacio de negociación y decisión-, lleva a considerar como variable comparativa al Sistema de Integración Centroamericana -SICA- .

En la medida que se profundiza o se amplía un proceso de integración, no sólo aumenta la interdependencia entre sus miembros sino que hay una serie de transformaciones en el campo político, económico, social, cultural y espacial al tiempo que aparecen nuevos conflictos; de allí la exigencia de administrarlos, para lo cual es menester contar con las instituciones necesarias que permitan contrabalancear el impacto del espacio ampliado.

De la misma manera que los gobiernos progresistas de los últimos años critican las políticas neoliberales de los años noventa y sostienen la intervención del Estado para evitar los efectos perniciosos de la preponderancia del mercado, esa misma lógica de regulación no se aplica para un mercado ampliado que, en última instancia, reproduciría en un nivel superior los mismos efectos que en el nacional y del que sólo están en condiciones de beneficiarse los actores económicos más poderosos, afectando la gobernabilidad y las posibilidades de democratización del proceso.

Hasta ahora en la integración sudamericana la participación de los actores sociales ha sido mínima y en general ha tenido fines tendientes a la legitimación del proyecto. Por eso es que nos enfrentamos a procesos que van de “arriba hacia abajo”. Ello se ve facilitado en primer lugar por la inexistencia de una institucionalidad regional desarrollada y efectiva, con normativas y procedimientos democráticos claramente delineados que garanticen participación y derechos a la ciudadanía; y en segundo lugar, por la tendencia de los gobiernos a reducir la actuación y protagonismo de las instituciones para asumir ellos mismos, mediante el proceso de Cumbres Presidenciales, la conducción. Todo lo anterior se ha traducido en una errónea percepción sobre la cesión de competencias a favor de un marco institucional supranacional que debilitaría aún más la capacidad política de los procesos de integración.

Sin embargo la existencia de ciertos factores, como el colapso del regionalismo hegemónico desarrollado por EEUU durante la confrontación Este-Oeste que caracterizó al sistema bipolar de Guerra Fría (Briceño Ruiz, 2006) y la obsolescencia del autodenominado pensamiento único, están abriendo la posibilidad de pensar en la gestión pública de los problemas de nuestros países sin esa dicotomía simplificadora y obligan a la región a ir en búsqueda de sí misma, de su integración. En ese camino se orienta la UNASUR.

Al respecto se señala que en la misma conviven los Estados nacionales y dos acuerdos de integración subregional preexistentes -CAN y MERCOSUR-, cada uno de los cuales posee instituciones propias que se ocupan de dirimir conflictos, preservar o desarrollar

la democracia y garantizar la estabilidad política. Estas tres funciones representarían un mínimo denominador que debería asegurar la gobernabilidad de los ámbitos en los cuales cada uno de ellos ejerce su control e influencia. Pero, a la vez, no existen todavía instituciones que aseguren esas mismas funciones mínimas para el conjunto sudamericano, pese a que estos procesos primigenios presentan grados heterogéneos de desarrollo institucional y debilidades en su estructura y funcionalidad que ponen en duda la efectividad de esas funciones mínimas. Estas instituciones pueden ser creadas o desarrolladas a partir de las que existen, de allí nuestro interés a través de esta investigación por aportar los elementos necesarios que contribuyan a dicho propósito.

Los países miembros, conforme al tratado constitutivo, entienden que la integración sudamericana debe alcanzarse a través de un proceso innovador que incluya todos los logros y los avances del MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos con el objetivo general de conformar *“un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político... con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías”* y al mismo tiempo fortalecer el diálogo político hacia una concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional (Texto Oficial, artículo 2 y 3). En el campo de las propuestas sus objetivos son muy ambiciosos, al tiempo que expresan una voluntad política de promover la integración. Estas variables llevan a suscitar la necesidad de contar con instituciones que permitan asegurar la gobernabilidad en este nuevo espacio regional, teniendo en cuenta tanto las experiencias de los esquemas preexistentes como de la Unión Europea.

Es por eso que a través de la red de “Formación de Posgrado e Investigación en Integración Regional, REDFIRE”, del Programa de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias III del Ministerio de Educación de la Nación Argentina, se ha encarado un estudio que tiene por objeto identificar fortalezas y debilidades de los organismos existentes a fin de determinar si las instituciones subregionales desde sus experiencias pueden contribuir a la construcción de la gobernabilidad regional en la UNASUR. Integran esta red las siguientes instituciones e investigadores: Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, (Argentina), coordinadora general de la red: Noemí B Mellado y sus integrantes son: Rita M. Gajate, María Luciana

Ali, Juan I. Miranda, Sebastián R. Piana, Lautaro Ramírez, Clara Amzel-Ginzburg y Martín Tetaz; Postgrado de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de los Andes (Venezuela), coordinadora: Rita Giacalone e integrantes, Ana Marleny Bustamente y María Eugenia Vega; Maestría en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad de la República (Uruguay), coordinador: Wilson N. Fernández; Observatorio de Relaciones con Latinoamérica, Universitat Pompeu Fabra (España), coordinador: Manuel Cienfuegos Mateo; y Programa de Postgrado, Facultad de Economía, Empresa y Negocios de la Universidad Dr. José Matías Delgado (El Salvador), coordinador: Juan Carlos Fernández Saca.

En este marco, se abordaron estas cuestiones en el seminario internacional titulado “Gobernabilidad en la Integración Sudamericana” organizado por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, en su sede, el día 13 de mayo de 2010. El mismo tuvo como objetivo crear un ámbito de reflexión y análisis sobre la gobernabilidad en la construcción de la integración sudamericana ya que, si bien el concepto de gobernabilidad se ha desarrollado a nivel de los Estados nacionales y aplicado a nivel global, genera la exigencia de su consideración en el ámbito regional. El tratamiento de las diversas problemáticas estuvo a cargo de investigadores, académicos y expertos latinoamericanos y europeos de las universidades integrantes de REDFIRE.

Como producto de estas acciones, se publican en este libro los resultados de los avances del trabajo de investigación emprendido, tendientes a identificar las virtudes y problemáticas que plantea la dimensión político-institucional, comercial y de seguridad de los procesos integrativos existentes en cuanto a la gobernabilidad regional.

El libro se estructura en cuatro grandes temas, a saber: los parlamentos subregionales y su contribución a la gobernabilidad (primera parte), los sistemas judiciales: su rol en la resolución de conflictos regionales (segunda parte), presidencialismo y gobernabilidad (tercera parte) y comercio y seguridad en la gobernabilidad regional (cuarta parte).

Las cuatro partes en que se divide el libro son precedidas por el marco teórico general de la investigación que se expone en el título *Gobernabilidad e Integración* y cuya autoría pertenece a Noemí B. Mellado.

En el capítulo I, Rita Marcela Gajate centra su análisis en la existencia de un déficit democrático en los procesos de integración,

particularmente su eje son las instituciones legislativas. Luego de reseñar la evolución de las mismas y su peculiaridades propias con especial énfasis en la producción del reciente PARLASUR y su agenda de mediano plazo, incluye una valoración de la contribución de los parlamentos de la CAN y del MERCOSUR a la gobernabilidad.

En el capítulo II Ricardo Sebastián Piana aborda a los Parlamentos como ámbito de representación. Debido a que en América Latina, en general, se han encarado procesos de reforma utilizando intensivamente las tecnologías a través de políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas se plantea ¿cuál es el compromiso de los políticos con los nuevos canales democráticos que propician las TIC? y ¿Cómo se podría desde esta perspectiva contribuir a la gobernabilidad en el espacio subregional? En virtud de ello analiza el uso de las TIC en los poderes legislativos de los Estados que integran el MERCOSUR y en el propio Parlamento del MERCOSUR, buscando explorar qué usos se le da a la tecnología, cuál es su fin y cuál es el compromiso de los legisladores con estas nuevas herramientas en el entendimiento que la comprensión de los usos que hoy realizan los legisladores con las TIC tendrá consecuencias sobre el futuro funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR.

La segunda parte comienza con el tratamiento del sistema de solución de controversias en el MERCOSUR, a cargo de Clara Amzel-Ginzburg considerando que, la institucionalidad de un proceso de integración no puede dejar de incluir un sistema de este tipo para superar los inevitables conflictos derivados de la interpretación, aplicación o incumplimiento de la normativa -originaria y derivada-. La autora centra su atención en el desempeño de este sistema en la gobernabilidad del MERCOSUR. Las cuestiones relativas al Tribunal Permanente de Revisión, la opción de foro y las opiniones consultivas se evaluaron como las que ofrecían el ámbito más propicio para desentrañar la problemática a abordar. Ella se enmarca en una estructura institucional en la que predomina lo intergubernamental, en consecuencia la manifestación de esta característica en la resolución de diferendos es el contenido de este capítulo.

En el Capítulo IV, Ana Marleny Bustamante y Francisco Javier Sánchez Chacón examinan la gobernabilidad en el Tribunal de Justicia de la CAN como máximo intérprete de las normas contenidas en el Acuerdo de Cartagena, sus protocolos e instrumentos adicionales, su propio Acuerdo constitutivo y las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión. Los autores hacen una revisión del Tribunal de Justicia en su evolución, estructura, composición y competencias para centrarse en sus

sentencias, especialmente en las acciones de incumplimiento y su contribución a la gobernabilidad de la CAN. Se detectó que los mayores problemas de gobernabilidad se presentan cuando se pasa a la ejecución de las sentencias, las cuales dejan de ser de orden jurídico para pasar a ser más políticas, con el consecuente debilitamiento de la gobernabilidad del proceso de integración andino.

En el capítulo V Manuel Cienfuegos Mateo analiza la noción de gobernabilidad en clave judicial dentro de la Unión Europea, tratando de describir las características fundamentales del poder judicial europeo y mostrar las razones por las que su institución jurisdiccional, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha podido contribuir tan decisivamente a la gobernabilidad del proceso europeo de integración.

En la tercera parte, Noemí B. Mellado y Luciana Ali, en el capítulo VI analizan el rol de las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR. La primera estudia el aporte de estas Cumbres a aquellas cuestiones que pudieren afectar la democracia en los países miembros, tomando como elemento de análisis los postulados o ideas fuerza que se encuentren presentes en los Comunicados y Declaraciones emitidos por los presidentes, los instrumentos jurídicos que pudieren derivar y la creación de organismos. Termina con el análisis de la crisis institucional en la República de Paraguay. Por su parte, María Luciana Ali analiza la contribución de los Jefes de Estado, en ocasión de las Reuniones Ordinarias y Extraordinarias del Consejo Mercado Común, en la mediación o resolución de situaciones conflictivas o potencialmente conflictivas surgidas entre algunos de los Estados Miembros y/o Asociados. Para ello, de manera similar a la autora anterior, la unidad de observación son los Comunicados y Declaraciones y toma como estudio de caso el conflicto generado con Argentina por la instalación de pasteras en territorio uruguayo; la problemática surgida por el aprovechamiento del gas, la nacionalización de este recurso y el incremento de su precio por parte de Bolivia y, por último, las contradicciones y fricciones entre los Estados en el ámbito de las negociaciones multilaterales en la OMC.

En el capítulo VII, Rita Ana Giacalone, aborda la misma problemática anterior en las Cumbres Presidenciales de la CAN. Con este objetivo, analiza el comportamiento del Consejo Presidencial Andino entre 1990 y 2008, incluyendo sus directrices relativas a democracia y a resolución de conflictos, su intervención en algunos casos concretos y en que medida esas directrices se han implementado mediante decisiones de obligatorio cumplimiento para los países

miembros. En general, destaca la poca contribución efectiva realizada por el Consejo Presidencial a la gobernabilidad andina.

Juan Carlos Fernández Saca en el capítulo VIII analiza la integración regional y gobernabilidad en Centroamérica como conceptos indisolubles que se afectan -positiva o negativamente- de manera directa e incuestionable. En este sentido, examina aquellos sucesos que han significado verdaderas fracturas institucionales y políticas en algunos países centroamericanos, las cuales han derivado en considerables detrimentos en la calidad de la democracia, la gobernabilidad y el estado de derecho repercutiendo así en el desarrollo del proceso integrativo. Luego, analiza el rol que la Reunión de Presidentes -órgano máximo del SICA- ha desempeñado en cada una de las crisis suscitadas, partiendo para ello de las facultades que el derecho comunitario centroamericano le otorga y de la capacidad y/o limitaciones de funcionamiento que posee la Reunión de Presidentes.

En la última parte, Martín Tetaz en el capítulo IX examina la gobernabilidad e instituciones en el comercio internacional desde un enfoque de la Teoría de los Juegos. Analiza los conflictos comerciales desde esa perspectiva, abocándose a los instrumentos de generación de compromiso óptimo -las instituciones- que permiten a los países alcanzar equilibrios cooperativos, puesto que la inexistencia de ellas -o un diseño ineficiente- conduce por equilibrio de Nash a soluciones no cooperativas, en el entendimiento que los conflictos comerciales son centrales para la gobernabilidad/no-gobernabilidad de cualquier acuerdo de integración, puede contribuir a entender mejor las posibilidades de desarrollo institucional para Sudamérica.

Juan Ignacio Miranda y Lautaro Ramírez analizan en el capítulo X las instituciones del MERCOSUR como mecanismos de resolución de controversias a raíz de los intercambios comerciales intra-bloque. Asimismo ponen de relieve la ausencia de un ámbito de acción exclusivo en materia de comercio por la yuxtaposición de Acuerdos de Comercio en el marco del Tratado de Asunción. Examinan como esta situación ha permitido que los Estados concurren a otros organismos y procedimientos extra-bloque a fin de resolver las situaciones conflictivas y la significación que ello ha tenido para la gobernabilidad subregional.

Finalmente, María Eugenia Vega y Rita Giacalone examinan los esfuerzos por edificar una estructura de seguridad en Sudamérica que busque dar respuesta a las amenazas percibidas para la gobernabilidad regional. En este contexto, se analiza el Consejo de Defensa Sudamericano a la luz de dos dimensiones: en primer lugar, en qué medida este Consejo representa un cambio o una conti-

nidad respecto de las agendas de seguridad subregionales y, en segundo término, qué puede aportar en materia de gobernabilidad regional.

De este modo se expone el producto del trabajo realizado por los investigadores de las universidades integrantes de REDFIRE en el cumplimiento de los objetivos que se propusieran al construir la red. Vaya nuestro agradecimiento a todos aquellos que de alguna manera han contribuido con sus reflexiones al seminario realizado y a la publicación de este libro.

Un especial reconocimiento al personal administrativo del Instituto de Integración Latinoamericana por su eficiencia y dedicación, tanto en los aspectos administrativos y prácticos para la realización del Seminario, como en la corrección y diagramación final de este trabajo: Sr. Hernán Gómez Rafatella, Lic. Guillermina Del Bueno y Rosario Andía. La colaboración de este grupo humano ha sido esencial para el buen éxito de las actividades que nos propusiéramos.

NOEMÍ B. MELLADO

EDITORA

La Plata, Argentina, junio de 2010

GOBERNABILIDAD E INTEGRACIÓN

por NOEMÍ B. MELLADO

1. Planteamientos preliminares

La gobernabilidad es un concepto que presenta numerosas aristas y que, usualmente, se ha desarrollado más en el nivel de los Estados nacionales (Camou, 2000, Tony Bovaird, 2005). Sin embargo, también se ha aplicado al nivel global (Vargas H., 2006; Messner Dirk, 2002; Reinicke Wolfgang, 1998) y ha originado un debate que hasta ahora transcurre mayormente en el ámbito de los países de la OCDE, tratando de buscar respuestas políticas a los desafíos de la globalización.

Sin embargo a nivel regional su tratamiento es muy limitado, generando tanto la posibilidad como la necesidad de desarrollarlo en este nivel. Esto no implica que no existan experiencias y planteamientos intelectuales que lo anticipan. La más importante de las primeras es la gobernabilidad regional derivada de la integración europea desde los años 1950, la que otorga validez a la premisa según la cual la integración tiene sentido si contribuye al desarrollo y a la gobernabilidad de las relaciones dentro de un grupo de países.

Entre los planteamientos relativos al caso de la integración sudamericana algunos se acercan a definir un concepto de gobernabilidad regional o aportan elementos para el mismo. Entre éstos se destacan Peña (2009), Serbin (2009) y De Lombaerde y Garay (2008). El primero alude al rol jugado por la Cumbre del Grupo de Río y la Cumbre de UNASUR en dos aspectos claves para la gobernabilidad regional: 1) la mediación colectiva en la dilución y solución de conflictos que involucran a países de la región y 2) el manejo de problemas que afectan la democracia en un país (Peña, 2009: 47/48). El segundo, a que el MERCOSUR aspira a convertirse en el “núcleo duro” de la gobernabilidad regional al promover “*la estabilidad política democrática y la paz en el espacio sudamericano...*” (Serbin, 2009: 145). Por su parte, De Lombaerde y Garay (2008: 29) señalan la

existencia de una “*demanda interna [en América Latina] por un nivel de gobernanza regional efectiva para enfrentar problemas transfronterizos y para promover bienes públicos regionales*”. Estos autores ponen como ejemplos de bienes públicos regionales a la integración física, el manejo de los desastres naturales y de las migraciones, entre otros, pero es indudable que esa gobernanza se vería reforzada por la construcción de una gobernabilidad regional, en el entendimiento de que ambas corresponden a los dos niveles -bajo y alto, respectivamente- que justificarían desde el punto de vista político a la integración regional. En este sentido Cimadamore (2004) llama la atención sobre las tensiones que se generan entre los distintos niveles de análisis en la integración, tal como la que se origina entre el nacional y regional. Para el autor las variables independientes con mayor capacidad relativa para explicar el fenómeno de la gobernabilidad regional en el MERCOSUR se encuentran operando a nivel nacional, independientemente de la existencia de otras variables independientes que pueden estar actuando a nivel internacional y que ayudan y complementan las explicaciones de procesos tan complejos como los de la integración.

2. Una conceptualización imprecisa

El concepto gobernabilidad ha sido estudiado desde diferentes escuelas. Tiene un carácter histórico y dinámico, sus significados y usos están sujetos a transformaciones de acuerdo con el contexto social y político según el marco teórico desde el que se lo analiza. Las opiniones sobre el mismo son diversas y frecuentemente controversiales. Hay quienes lo consideran un producto ideológico relacionado con el neoliberalismo, mientras que otros se aproximan a una significación instrumental válida para la eficacia del gobierno, las instituciones y el sistema político.

Para conceptuarlo y desde la Ciencia Política confluyen tres tradiciones. Según Antonio Camou (2001: 36) es “*un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz*”, por lo que desde esta perspectiva puede ser tratada como eficacia, legitimidad y estabilidad. Sin embargo, para llegar a esta definición trata las similitudes y diferencias entre gobernabilidad -*governability*- y gobernanza/gobernación -*governance*-, sosteniendo que en los últimos años la atención se ha dirigido al “*examen sobre la manera específica en que los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus impactos*” (Ídem: 20), es decir, hacia temas de gobernanza, en-

tendiendo por ésta “*la acción y el efecto de gobernar y gobernarse*”, mientras que la gobernabilidad indaga acerca de “cómo” se gobierna, prestando atención a la estabilidad política.

En cuanto a la visión de eficacia, ella es propia del realismo político, para el cual el problema central de la política pasa por el ejercicio eficaz/eficiente del poder. En este sentido, la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados -eficacia- al menor costo posible -eficiencia- (Ídem: 33).

La noción de gobernabilidad asociada a la de legitimidad proviene de otra antigua tradición del pensamiento político ligada a la búsqueda de la mejor forma de gobierno y del bienestar general -hoy se habla de buen gobierno y de derechos humanos-. Desde esta perspectiva, la gobernabilidad refiere al problema de la calidad de la acción gubernamental.

La última, asociada a la estabilidad, también encuentra su origen en una antigua tradición vinculada a la primera y que ha centrado su atención en el problema del orden político, en otras palabras, en la cuestión de la estabilidad entendida como la previsible capacidad del sistema para durar -sobrevivir- en el tiempo, superando o adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente (Ídem: 35).

Así, este concepto resulta esencialmente complejo y puede vincularse tanto a la legitimidad del sistema político como a su capacidad de dar respuesta y a su estabilidad. En cierta medida Camou termina englobando los temas de gobernanza en la noción de gobernabilidad, es decir, incluye la acción y el efecto de gobernar en el *cómo se gobierna* (Mayorga-Córdova, 2007: 3).

Desde una perspectiva institucionalista y sociológica Joan Oriol Prats (2003: 243) establece una distinción entre gobernanza y gobernabilidad. La primera, conforme a Strom y Müller (1999), refiere a “*los procesos de interacción entre actores estratégicos*”¹ y esa interacción se fundamenta en las reglas del juego. Es decir, en las instituciones formales e informales que restringen el comportamiento

¹ Prats (2003: 243) siguiendo a Coppedge (1996) define a los actores estratégicos o relevantes como “*aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos; es decir, son actores con poder de veto sobre una determinada política*”. Los recursos de poder pueden proceder del control de los siguientes elementos: determinados cargos o funciones públicas, factores de producción, la información y las ideas, la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras, o la pretendida autoridad moral.

de los actores. Así concebida la gobernanza determina la capacidad del gobierno de transformar necesidades en políticas y de establecer patrones de interacción entre actores estratégicos. Respecto a la gobernabilidad la conceptúa como “*la capacidad de un sistema socio-político para gobernarse a sí mismo*” (Ídem: 244) por tanto la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico. Sus distintos niveles se verán reflejados en el tipo de políticas públicas o regulaciones implementado. Afirma que si la gobernanza apunta a la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad deriva de la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas. Así entendida, la gobernabilidad pasa a ser la capacidad conferida por la gobernanza. En cuanto a cómo las necesidades se transforman en políticas, afirma que este proceso tiene lugar a través de las instituciones políticas que las define como reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas -social o el económico- (Ídem: 246).

El autor adopta una definición operativa de gobernabilidad que aporta elementos importantes para esta investigación y la concibe como “*la capacidad de un gobierno para formular e implementar políticas*” (Ídem: 249). Así la gobernabilidad tiene una dimensión analítica en “*cuanto se fundamenta en reglas formales e informales cuyos efectos sobre la interacción de actores estratégicos –gobernanza- genera un grado observable mayor o menor de alineamiento entre necesidades y capacidades; por otro lado, al basarse en la satisfacción de necesidades mediante la formulación y la implementación de políticas públicas, la gobernabilidad posee una dimensión normativa en la medida en que requiere la identificación valorativa de cuáles son dichas necesidades básicas y los objetivos a cumplir por las políticas públicas*”. Desde esta vertiente, la gobernabilidad hace referencia a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o regulaciones. Desde un punto de vista normativo, la gobernabilidad vendrá asociada con mayores niveles de democracia y bienestar, en tanto serán las fórmulas democráticas las que mejor canalicen las necesidades y las demandas ciudadanas y será en términos de bienestar entendido como desarrollo humano que se juzgue la bondad de las políticas públicas. Pero según Prats (Ídem: 251) la gobernabilidad, tiene una dimensión positiva y otra negativa. En la negativa, la misma viene definida como ausencia de ingobernabilidad, es decir que no exista formulación, lo que se pro-

duce en condiciones de crisis presidenciales o de gobierno. Por tanto la capacidad de formulación determina la no existencia de ingobernabilidad, es decir en qué medida un gobierno puede tomar decisiones. La vertiente positiva apunta a la implementación de políticas para transformar demandas en políticas. En consecuencia la diferenciación de estas dimensiones surge de la capacidad de formulación o de formulación e implementación de políticas. De este modo, asevera que la efectiva implementación de las decisiones no es sólo un requisito del buen funcionamiento de la democracia, sino que también es indispensable de la gobernabilidad. El análisis de Prats adquiere relevancia frente a la imprecisión conceptual que existe entre los diferentes autores y escuelas y respecto a las implicancias metodológicas en su tratamiento.

No obstante, se destaca que desde un planteo convencional se concibe a la gobernabilidad como «gestión del poder» -desde el Estado-, amparada en la legitimidad que las elecciones le han dado al gobierno de turno para formular y ejecutar políticas públicas. Posteriormente nuevas propuestas procuran dar un giro al modo de definir y confrontar la gobernabilidad y vinculan a la sociedad civil con el Estado y sus agentes, repensando el espacio político y resignificando nociones tales como «ciudadanía» y «democracia» (Suárez Casanova, 2002).

Siguiendo a Joan Oriol Prats (2003: 240), *es posible distinguir cuatro grandes raíces que forjan el concepto de gobernabilidad, (1) los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde los años 70; (2) la aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia; (3) su uso por los organismos internacionales; y (4) su utilización en la explicación de la construcción europea.*

Sus orígenes se sitúan en la obra de Crozier, Huntington y Watanuki (1975), donde se plantea la necesidad de superar el desajuste entre demandas sociales en expansión, la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó a la década de los 70. En esa época la gobernabilidad era entendida como la distancia entre las demandas sociales y la destreza de las instituciones públicas para satisfacerlas y se la definía en un sentido amplio, *“como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades”* (Prats, 2003: 241).

Un segundo uso del término surge para designar la consolidación de las democracias en transición. Autores como Guillermo O'Donnell (1979) o Adam Przeworski (1988) consideraron la gobernabilidad como *“aquel estado de un país que, por un lado, evita la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y*

aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político” (Prats, 2003: 241). La gobernabilidad existía cuando se evitaba la autocracia y cuando se expandían los derechos y oportunidades de las personas.

Una tercera corriente adopta el concepto de gobernabilidad como sinónimo de “governance” o “gobernanza” -como ha propuesto y aceptado traducirlo la Unión Europea-, y de modo similar lo ingresa el Diccionario de la Real Academia Española en su edición de 2001, como “*cualidad de gobernable*”, en su primera acepción y como “gobernanza”, en su segunda acepción. Esta última, más consolidada en su uso junto al adjetivo gobernable («*que puede ser gobernado*»), refiere al “*arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*”, por un lado, y a la “*acción y efecto de gobernar o gobernarse*” (Real Academia Española, 2001: 1141). Esta concepción es la que han utilizado las agencias internacionales, el Banco Mundial y el PNUD, para referirse al proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados o como la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; también como el respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos.

Desde otra argumentación, pero de algún modo coincidente en cuanto al desarrollo mismo del concepto, Angulo Sánchez (2007) sostiene que el neologismo angloamericano comenzó a aparecer hace dos décadas en el lenguaje común de economistas, funcionarios de los organismos internacionales y luego en los ámbitos gubernamentales. Asimismo, se extendió hacia el área de la ciencia política y la sociología, como también en los temas relacionados con el “desarrollo”. Surge en el marco de la empresa privada “corporate governance” para trasladarse, vía Consenso de Washington, al ámbito de los primeramente denominados programas de ajuste estructural y posteriormente estrategias de lucha contra la pobreza. Así, las instituciones financieras internacionales justifican las condicionalidades políticas en aquellos países que no consideran aptos para gestionar de modo conveniente los créditos concedidos.

De este modo la governance se ve acompañada de un adjetivo calificativo y la expresión utilizada es “good governance”. Conforme a Marie-Claude Smouts (1998), para la banca internacional y el pro-

grama del PNUD ella implica: 1) que estén garantizados la seguridad de los ciudadanos y el respeto de la ley, especialmente, a través de la independencia de los magistrados: es decir, el estado de derecho; 2) que los organismos públicos gestionen de manera correcta y equitativa los gastos públicos: es la buena administración; 3) que los dirigentes políticos respondan de sus acciones ante la población; es la responsabilidad y la imputabilidad (accountability); 4) que haya información y sea fácilmente accesible a todos los ciudadanos: es la transparencia. Agrega la autora que estos requerimientos corresponden a las exigencias mínimas de los derechos del hombre, pero si los países del Norte tuvieran que cumplir los mismos requisitos para obtener una financiación exterior, ¿qué países los reunirían? La terminología de “good governance” refiere en definitiva a las estructuras políticas, administrativas e institucionales apropiadas para la aplicación de dichos programas o estrategias.

La noción de gobernanza toma aún más fuerza explicativa en el momento en que la Comisión Europea opta por designarla para referirse al funcionamiento ideal de las instituciones europeas en el documento *La gobernanza europea. Un libro blanco*². Sin embargo, en uno posterior titulado *Gobernanza y desarrollo*³, se afirma que ella refiere “a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad, y constituye un factor clave en las estrategias de lucha contra la pobreza” (párrafo 91). De este modo, “ha pasado a ser un componente esencial de la cooperación al desarrollo y forma ahora parte integrante de los procesos de la estrategia de reducción de la pobreza” (párrafo 10). Manifiesta Angulo Sánchez (2007), que aunque el discurso se refiera a la “gobernanza democrática” o a la “buena gobernanza”, aparece histórica y conceptualmente asociado a programas económicos y políticos neoliberales y cuya compatibilidad con la democracia y los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, así como los medioambientales, resulta a todas luces discutible.

En Latinoamérica, como afirman Montoya-Córdova (2007), ella no ha sido eje de estudios y sus definiciones varían en función de los casos y de los temas abordados tal como la *governancia* en relación con las políticas públicas en salud, la gobernanza urbana y la gobernanza local y pobreza. En ellas se ha referido desde la acción del gobierno al marco jurídico-institucional y prácticas que fijan límites e incentivos para la conducta de los individuos, organizacio-

² COM (2001) 428 final, Bruselas, 25/7/2001.

³ COM (2003) 615 final; Bruselas, 20/10/2003.

nes y empresas. Otros la han analizado como componente de la gobernabilidad democrática; precisamente Balbis (2001) distingue la dimensión normativa y la dimensión analítica de la *governancia*, y así, mientras la primera refiere al “deber ser”, la segunda a una nueva manera de abordar la política teniendo en cuenta que además del Estado como actor del desarrollo se encuentra el mercado y la sociedad civil, comprendiendo a las organizaciones sin fines de lucro como ONGs, cooperativas, mutualidades, sindicatos, fundaciones y asociaciones civiles, entre otras.

La cuarta acepción es la que se ha utilizado en el análisis del proceso de construcción europea. Como consecuencia de los grandes cambios acaecidos a fines de la década del 80 con el relanzamiento de la integración europea, la desaparición del conflicto Este/Oeste, las solicitudes de expansión del proceso europeo, se dio origen a un período muy fecundo de teorías de la integración de autores especialmente europeos -neoinstitucionalismo y gobernanza multinivel-. En este marco, la gobernabilidad se plantea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales (Renate Mayntz, 2000, Fritz Scharpf, 2000, Gary Marks- Llamazares, 1999, Charlie Jeffery, 1997). Se abordó una nueva conceptualización a través de la legitimidad de las instituciones políticas, fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes, por actores con distintas capacidades y preferencias. En este sentido, Marks (citado por Edgard Vieira Posada, 2008: 197), refiriendo a las innovaciones políticas y administrativas del Acta Única Europea, percibe a la gobernanza multinivel “*como un sistema de negociación continua entre Gobiernos ubicados en varios niveles territoriales -supranacional, nacional, regional y local- como resultado de un amplio proceso de creación institucional y de reasignación decisional que ha impulsado hacia arriba hasta el nivel supranacional algunas funciones previamente centralizadas del Estado y algunas hacia abajo al nivel local regional*”.

A las cuatro raíces del concepto destacadas por Prats, se debe añadir que a mediados de los años 90 la noción de gobernabilidad se traslada a escala mundial y surge la expresión de gobernanza global -global governance- para justificar la existencia de un orden global, caracterizado por la emergencia de centros de poder concurrentes en el que prevalece un orden sin que exista una autoridad formal (Maggi y Messner, 2002). De este modo los cuestionamientos de la

gestión de los asuntos de interés público y su forma de considerar el “gobierno” en el marco de la Ciencia Política interna se transfieren al plano internacional.

En este sentido las críticas han sido muy fuertes y al respecto, afirma Smouts (1998) que, el primer ensayo para reflexionar sistemáticamente sobre las relaciones internacionales en términos de gobierno fue el de James Rosenau en su obra *Governance without Government*, que definió “el gobierno” como un conjunto de mecanismos de regulación en una esfera de actividad, que funcionan aunque no emanen de una autoridad oficial, diferenciándola de la noción “de gobierno” -entendido como equipo de gobernantes-. Igual que los regímenes, “el gobierno” es un conjunto de reglas, de principios, de procedimientos que aseguran la regulación de actividades que traspasan las fronteras. Según Rosenau, los regímenes sólo existen en ámbitos muy precisos mientras que el gobierno es inseparable del orden mundial y no está limitado a actividades específicas. Están estrechamente unidos, uno no puede existir sin el otro. El gobierno es “*el orden más la voluntad*” y el orden es “*el conjunto de disposiciones que se han convertido en costumbres*”. Según la autora el razonamiento es tautológico y llevó a que Rosenau propusiera una definición más explícita, sin dejar de ser muy amplia, según la cual el gobierno mundial abarca todos los sistemas de reglas, de control y de gestión con repercusiones internacionales que pueden existir en la humanidad en un momento dado, en cualquier plano, desde la familia a la organización internacional, o también los innumerables sistemas de reglas producidos por la proliferación de redes en un mundo cada vez más interdependiente.

El concepto de Rosenau, conforme a la autora, fue criticado por Lawrence S. Finkelstein quien sostuvo que visto así, en la noción de “el gobierno” se incluye prácticamente todo sin aclarar nada, por lo que propone considerarlo como una “actividad” y no como un sistema de reglas, pues para eso ya existe la teoría de los regímenes y basta con ella. Aunque en este punto parecía convincente, no lo fue cuando adelantara su propia propuesta al afirmar “*El gobierno internacional consiste en hacer a escala internacional lo que los gobernantes hacen a escala nacional*”. De ese modo, asevera la autora, si el gobierno mundial resultara de trasplantar a escala internacional las incertidumbres actuales sobre la crisis del poder público en las sociedades contemporáneas, el progreso sería realmente nulo.

Tanto la gobernanza global como la multinivel, construyen su eje en la multiplicidad y diversidad de los actores que conviven en un proceso de negociación/interacciones entre grupos heterogéneos, con

capacidades distintas. Sólo en la gobernabilidad multinivel es posible identificar un *input* y un *output* en el proceso decisorio; en el escenario mundial, en contraste, coexisten muchos regímenes con estructuras y procesos distintos tales como los modelos de mercado y la dinámica no lineal de los sistemas ecológicos sin posibilidad de identificar a ningún sujeto con autoridad o potestad directiva (Smouts, 1998).

Para López Jiménez (2006: 8,10) la gobernabilidad “*es el conjunto de condiciones de una sociedad que la hacen gobernable, que hacen que la acción de gobierno, desplegada, dentro de determinados marcos institucionales, logre determinados resultados*”. Para el autor ella “*no es un acto sino un proceso que se construye gradualmente...*” -del mismo modo que la integración- no es un asunto meramente técnico sino multidimensional, integral, que abarca tanto aspectos técnicos como políticos, sociales y económicos.

Siguiendo esta línea analítica, Nieto Montesinos (1998) sostiene que la gobernabilidad es un problema práctico de naturaleza multidimensional -político, económico y social-. Es un proceso de conducción de los asuntos públicos hacia determinados objetivos, en un tiempo dado, tomando en cuenta a los diversos grupos en relación a su poder real.

Es importante esta dimensión multidimensional de la gobernabilidad resaltada por los autores antes mencionados, porque para su análisis desde el punto de vista regional permite ubicarla a su vez en las diferentes dimensiones de la integración.

En un proceso de integración regional ella afecta no sólo a la transferencia y delimitación de poderes sino también a la cooperación entre las autoridades nacionales y las instituciones comunitarias en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias. Y en este aspecto la voluntad política que expresan los funcionarios gubernamentales operando a nivel nacional es la variable independiente más utilizada para explicar los avances o retrocesos de los procesos de integración, es así que se los examina desde el prisma del Estado Nación influido por el pensamiento realista y neorrealista de las Relaciones Internacionales, como afirma Cimadamore (2004) y de modo coincidente Ríos (2006).

Los funcionarios de la institucionalidad intergubernamental de los esquemas sudamericanos responden a su procedencia e interés nacional, sus decisiones son consecuencia de las instrucciones que reciben de sus gobiernos y los mecanismos de toma de decisión siguen el procedimiento del consenso, la unanimidad o mayoría calificada. De este modo la integración queda relegada al voluntarismo

autolimitante del interés nacional, renovado constantemente y sujeto a los vaivenes de los cambios de gobiernos, realizada y revisada individualmente por cada miembro (Mellado-Urriza, 1994).

Estas estructuras se corresponderían con concepciones que se sustentan, en última instancia, en la perspectiva teórica del intergubernamentalismo de los años ochenta y noventa, en el que el neorrealismo vuelve a colocar al Estado como protagonista esencial de la integración. Así, Stanley Hoffman y más recientemente el enfoque intergubernamentalista liberal de Andrew Moravcsik, aseguran que los intereses nacionales son los que definen la línea de acción en los procesos de integración. De esta forma, la dinámica de la integración regional estaría determinada, por un lado, conforme a las preferencias de los gobiernos que apoyan la integración cuando ésta suple una función utilitaria, es decir, cuando reafirma los intereses nacionales (Sánchez, 2002) y, por otro, a que el Estado es el que mantiene el control sobre el proceso de integración desde su inicio y en cada una de sus etapas de acuerdo al cálculo de sus intereses y al poder relativo que pueda ejercer ante una cuestión concreta (Malamud-Schmitter, 2006). En esta perspectiva, todas las decisiones claves son intergubernamentales.

Ello ocurre porque las teorías de las Relaciones Internacionales tienen en común y como eje de sus análisis a las relaciones entre Estados Nación, es decir, conforme a la expresión de Edgard Vieira (2008: 204), tienen un componente “*estato centrista*”, sean ellas la realista o neorrealista basadas en relaciones sobre el ejercicio del poder o la de la interdependencia sobre la base de las interacciones y formas de cooperación entre Estados, aunque el neofuncionalismo ha asignado importancia a actores ubicados en los niveles regionales y subnacionales para dar cuenta de la evolución de la integración.

A partir de este marco teórico y a los efectos de esta investigación, se comparte la opinión de Cimadamore (2004) en cuanto a la posibilidad de entender la “gobernanza” como la integración regional bajo pautas de gobernabilidad y a la “gobernabilidad” como la capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los Estados que forman parte del proceso integrador. Así entendida, es comprensiva tanto de la resolución de problemas inter-estatales como de cuestiones que afectan a la democracia de un país.

Bibliografía

ANGULO SÁNCHEZ Nicolás (2007), “Gobernanza y desarrollo”, *Pueblos*, N° 28, septiembre 2007 - www.rebellion.org/noticia.php - Consulta 15/06/09.

- BALBIS Jorge (2001). "ONGs, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe". *Documento de trabajo de MOST*, N° 53. Internet: http://www.unesco.org/most/dsp53_sp.htm.
- BOVAIRD Tony (2005), "Le gouvernance publique: comment maintenir un juste équilibre entre le pouvoir des intervenants des une société en réseau?", en: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, V. 71, N° 2, Junio.
- BRICEÑO RUIZ José (2006), "Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR", en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* N° 15, año XII, diciembre, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- CAMOU Antonio (2000). "Gobernabilidad", en *Léxico de la Política*. FLACSO, México.
- CAMOU Antonio (2001) -Estudio preliminar y compilación- *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- CIMADAMORE Alberto (2004), «Gobernabilidad y niveles de análisis en el proceso de integración del Mercosur», en: G. de Sierra, M. Bernal y A. Riella (Comps.) *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI*. Montevideo: UNESCO/CLACSO.
- COPPEDGE Michael (1996) "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos", en: *Ecuador: Un problema de gobernabilidad*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES-PNUD), Ecuador.
- CROZIER, M. J., HUNGTINTON, S.P. y WATANUKI, J (1975). *The Crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comision*. New York University Press.
- DE LOMBAERDE Philippe y GARAY Jorge S. (2008) «El nuevo regionalismo en América Latina», en: P. De Lombaerde, S. Kochi y J. Briceño Ruiz, eds. *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Siglo XXI, Madrid.
- DE SIERRA, G, BERNALES, M y RIELLA, A. -Compiladores- (2004) *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI*. Montevideo: UNESCO/CLACSO.
- JEFFERY Charlie -editor- (1997), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third level in Europe?*, London:Frank Cass.
- LOPEZ JIMENEZ Sinesio (2006), "Democracia y Gobernabilidad: actores, instituciones y condiciones", en: *Red Participa Perú*, Lima. http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:tYaO7u4wYIAJ:www.participa-peru.org.pe/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088_d67686280321657b29ee.pdf consulta 8/9/2009
- MAGGI Claudio y MESSNER Dirk -eds- (2002), *Gobernanza Global: una mirada desde América Latina*, Fundación Desarrollo y Paz, Nueva Sociedad, Caracas.
- MALAMUD Andrés; SCHMITTER Philippe C. (2006), "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR", en: *Revista de Ciencias Sociales, Desarrollo Económico* N° 181, vol. 46, abril-junio, Buenos Aires, Argentina.

- MARKS Gary y LLAMAZARES Iván (1999), "Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades suestatales en la Unión Europea", en; I. Llamazares y F. Reinares (eds), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Titant lo Blanch, Valencia, España.
- MAYNTZ Renate (2000), "Nuevos desafíos de la teoría de governance", en: *Instituciones y Desarrollo*, N° 7, en: www.iigov.org/revista/?p=7_02>, consulta: 16/5/2009.
- MAYORGA Fernando, CÓRDOVA Eduardo (2007), "Gobernabilidad y Gobernanza en América latina", *Working Paper NCCR Norte-Sur IP8*, Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, Ginebra. No publicado.
- MELLADO Noemí B. y URRIZA Luís Manuel (1994), "Integración, derecho comunitario y MERCOSUR", en: *Mundo Nuevo*, Revista de Estudios Latinoamericanos, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Año XVII, Nos. 1/2, enero-junio (63-64), Caracas, Venezuela.
- MESSNER Dirk (2002), "Globalización y gobernabilidad, Global", *Nueva Sociedad* 176, Caracas, Venezuela.
- NIETO MONTESINOS Jorge (1998), "Gobernar la globalización: la cosmopolítica para la gobernabilidad democrática", en: *Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos*. Francisco López Segrera (ed.). UNESCO, Caracas, Venezuela. disponible: [http://biblioteca virtual.clacso.org.ar/ar/libros/unesco/nieto.rtf](http://biblioteca.virtual.clacso.org.ar/ar/libros/unesco/nieto.rtf), consulta mayo 2009.
- O' DONNELL Guillermo (1979), *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*, Berkeley: Insitute of International Studies.
- PEÑA Félix (2009), "La integración del espacio sudamericano ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?", en: *Nueva Sociedad*, N° 219, enero-febrero, Buenos Aires, Argentina.
- PRATS Joan Oriol (2000), "Previendo Crisis de Gobernabilidad Democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política", en: *Revista Electrónica Dhial* N° 3. Disponible en: <http://www.iigov.org/dhial/>
- PRATS Joan Oriol (2003), "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Córsega 255, 5° 1ª 08036 Barcelona, España.
- PRZEWORSKI Adam (1988), "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en: Elster, J y Rume, S. (Eds.) *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- REINICKE Wolfgang H. (1998), *Global Public Policy, Governing without Government?* Washington.
- RIOS Giovanna (2006), "Gobernabilidad e institucionalismo en los procesos de Integración subregional de América Latina", *Trabajos y ensayos*, Número 3 enero, México.
- ROSENAU James N. y CZEMPIEL Ernst-Otto (1992), *Governance without Government: Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SÁNCHEZ Rafael A. (2002), "El sistema de la integración centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: una perspectiva

- intergubernamentalista de la integración regional”. Ponencia presentada en el *Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Universidad de Salamanca, 8/11 de julio, España.
- SHARPF Fitz (2000), *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?*, Alianza Editorial Madrid.
- SERBIN Andrés (2009), “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?”, en: *Nueva Sociedad* No 219, enero-febrero, Buenos Aires, Argentina.
- SMOUTS Marie-Claude (1998) Del buen uso del gobierno en las relaciones internacionales, en: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo, 155, disponible: <http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage155.html>, consulta junio 2009.
- STROM, K. y MÜLLER, W. (1999) *Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies*. Ponencia presentada en el Workshop 13 ‘Designing Institutions’ en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR. Marzo 26-31. 1999. Mannheim. Citados por Prats Joan Oriol (2003), “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
- SUÁREZ CASANOVA Alejandro (2002), “Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 8-11 Octubre, Portugal.
- VARGAS H. (2006), “La transferencia de la gobernabilidad del Estado-Nación a la gobernabilidad económica global corporativa”, *Panorama socioeconómico*, julio, Año 24, Nro.32, enero-junio, Universidad de Talca, Talca, Chile.
- VIEIRA POSADA Edgard (2008) *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Pontificia universidad Javeriana, Convenio Andrés Bello, Bogotá, Colombia.

PRIMERA PARTE

LOS PARLAMENTOS SUBREGIONALES Y SU CONTRIBUCIÓN A LA GOBERNABILIDAD

BLANCA

CAPÍTULO I

Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?

Por: RITA MARCELA GAJATE

1. Gobernabilidad, democracia e instituciones

Las nuevas democracias latinoamericanas buscan consolidarse en un contexto de inestabilidad política y gran heterogeneidad social. Quizás éstas sean las razones por las que se tornan en complejos objetos de estudio. Convergen en sus conformaciones diversos planos sobre los cuales es necesario reflexionar. Gobernabilidad e integración regional definen marcos de desarrollo institucional y cualifican los costos y los beneficios de su sostenimiento.

Entendida la gobernabilidad como la capacidad de los gobernantes para mantener la conducción de las sociedades desde la estructura política y administrativa del Estado sin recurrir a excesos represivos ni caer en crisis cíclicas (Valdés Ugalde, 2008), se torna pertinente examinar si ha generado capacidad colectiva de resolver problemas que existen entre los Estados que forman parte de los procesos de integración subregional.

En el caso de América Latina, aún se vivencia un clima de incertidumbre respecto de su consolidación democrática. Algunos signos preocupantes pueden observarse en relación a conflictos de poder que nuevamente se han suscitado. Dicha consolidación, conjuntamente con su calidad, dista de ser un proceso firme: lo mismo sucede con el desarrollo económico que incida en la disminución de la desigualdad y propicie el desarrollo humano. Se puede afirmar que, en todo el subcontinente, perduran dos problemas centrales que se retroalimentan entre sí: uno es de corto y otro es de largo plazo. El primero es que la preferencia franca por la democracia, solo está pre-

sente en menos de la mitad de los ciudadanos y tiende a ser inestable (PNUD, 2004). El segundo consiste en la persistencia de estructuras institucionales, económicas y políticas que impiden la formación de sistemas económicos modernos y, por consiguiente, el desarrollo material, además de que obstaculizan el desarrollo de la democracia frenando el cambio de viejas y atávicas estructuras políticas.

Las cuestiones que suscita la gobernabilidad en este marco han sido abordadas por fructuosa literatura que ha abundado sobre los costos que imponen los sistemas presidenciales en condiciones políticas y sociales adversas a ese sistema de gobierno, así como las prácticas generalizadas de corrupción y la desigualdad de condición social de las personas. (Linz y Valenzuela 1994, Colomer, 2004: 176-184). Razones todas que han contribuido a configurar el clima de desconfianza referido.

En camino hacia un tratamiento que integre los aspectos institucionales de la problemática que nos ocupa destacamos la posición de Valdés Ugalde, 2008 que expresamente plantea: *Se propone una definición más elaborada de gobernanza, que se identifica en las esferas y procesos de concurrencia y mecanismos y reglas de control y autocontrol de la conducta de los individuos, las organizaciones sociales y gubernamentales, que hacen el tipo de desempeño de la economía y la política y que tienen una instancia privilegiada de formación en las instituciones formadas por los sistemas consuetudinarios y formales del derecho.* En este sentido, cobra relevancia el análisis del proceso de toma de decisiones en los sistemas de integración y la eficacia de las resoluciones finales en clave de resolver los conflictos que surgen en la región.

Razones todas por las que nos centraremos en el rol que han asumido los parlamentos en los procesos de integración CAN y MERCOSUR con el propósito de clarificar su contribución a la gobernabilidad en clave de comprender si su configuración actual posibilitará en el futuro mejor calidad institucional. ¿Los parlamentos podrán garantizar mayor gobernabilidad en sus bloques? Motivados por este interrogante nos proponemos identificar las problemáticas que suscitan sus estructuras decisionales.

2. Déficit en la gobernabilidad

2.1. ¿Interpresidencialismo - interparlamentarismo?

El debate “parlamentarismo versus presidencialismo” despunta en América Latina a mediados de los años ochenta, cuando varios países de la región entraban en el proceso de transición y salida de sus regímenes autoritarios hacia la configuración de sus democracias.

Los cargos que se le ha imputado, y se le señalan actualmente al

régimen presidencialista, se refieren fundamentalmente a su rigidez y a sus posibilidades de “bloqueo” de la división político-institucional, a la baja propensión cooperativa y a sus marcas de eficiencia, remitiendo a elementos de la matriz constitutiva: independencia de poderes; legitimidad doble del parlamento y del presidente; períodos fijos para los respectivos mandatos, con las ventajas y desventajas que presenta caso a caso la reelección y la no reelección; dificultades para dirimir conflictos entre los polos de autoridad, un juego de suma-cero en el que el ganador se lleva todo (Lazaro, 2000).

Lo señalado precedentemente ha de sumarse al catálogo de facultades del Poder Ejecutivo, los grados de concentración del mando y las líneas de equilibrio institucional, los ciclos de productividad política y de sanción legislativa recortados por el mandato fijo, la temporada electoral y las ecuaciones de competencia, contando igualmente la falta de incentivos para armar coaliciones duraderas y el riesgo de gobiernos de minoría más o menos ineficaces, así como de gobiernos de temperamento “plebiscitario” y vocaciones hegemónicas imperativas, más o menos monopólicas, más o menos excluyentes, con el agregado de los recursos de *by-pass* y las prácticas para-constitucionales (Rockman, 1997).

Estas complicaciones crecen si los partidos y los sistemas de partidos son endeble y cuando el número de unidades es nutrido, en situaciones de pluripartidismo que tienden a ser consideradas problemáticas.

Esta tensión entre el ejercicio y la limitación del poder público - entre eficiencia y representación-, determina el nudo básico de todo planteo democrático de la constitución, se presenta de manera particularmente relevante como la gran ventaja y asimismo el gran dilema de un régimen presidencialista marcado por el pluralismo.

En el marco de los procesos de integración la problemática se torna central al poner en juego diferentes comprensiones y características del interpresidencialismo.

Así, en un marco de intergubernamentalismo exacerbado, el eje de la discusión sobre la existencia de un déficit democrático en los procesos de integración gira en torno a la baja participación de los poderes legislativos en la toma de decisiones a nivel regional. Según plantea Gerardo Caetano (2000): *la institucionalización de las integraciones parece tender a experimentar grandes dificultades para reproducir la tripartición de poderes en que ha cuajado en el plano de los Estados.*

Entre las causas para la aparición de este fenómeno, el autor enumera algunas posibilidades entre las que destaca el argumento de que el sesgo ejecutivista tiene que ver con una “autoproclamada”

búsqueda de celeridad en las decisiones: Visión técnica que prioriza la velocidad de las determinaciones por sobre la forma y la legitimidad que esas decisiones puedan tener en el futuro.

Sin embargo, justamente, el debate sobre el déficit democrático se asoció con la existencia de un ejecutivismo sin ejecutividad, ya que tanto el proceso de integración del MERCOSUR como el de la CAN han adolecido de rapidez en su evolución y han caído numerosas veces en momentos de parálisis.

Frente al marco descripto, Caetano propone la convivencia del intergubernamentalismo ya adoptado, con la creación de un parlamento regional, de características supranacionales, que pueda equilibrar los poderes y la toma de decisiones a nivel del bloque. La mirada en Europa es, a todas luces, su punto de partida.

Ahora bien, desde otros posicionamientos, los autores que niegan, o al menos minimizan, la existencia de un problema de déficit democrático, al menos en el MERCOSUR cuestionan la idea de propender hacia un modelo como el europeo como un punto de llegada de la integración. Afirman, además, que dentro del marco intergubernamental existen posibilidades concretas para la afirmación democrática del proceso, entendiendo que la mejora no llegará por un cambio institucional hacia la supranacionalidad, sino por una modificación en las prácticas políticas de los sistemas y actores involucrados.

Además, la incorporación de instituciones supranacionales como es el parlamento regional, incluye la apertura del debate sobre los problemas de legitimidad de las acciones surgidas de instituciones donde los representantes del país pueden no ser parte de la mayoría que aprueba la norma. Así, temas como legitimidad y, sobre todo, soberanía, son puestos en primer plano, afectando la percepción democrática que se le busca asignar a un proceso donde la mayor cantidad de actores puedan estar involucrados en la toma de decisiones.

En cambio, en un entramado intergubernamental, los marcos nacionales de decisión están asegurados, por cuanto la última instancia soberana siguen siendo las estructuras nacionales de cada país. Como explica Archenti (2001) *El esquema intergubernamental no presenta problemas de democraticidad inherentes a su constitución; por el contrario los problemas de democraticidad son inherentes al esquema supranacional, ya que en el primero, la representación y la toma de decisiones democráticas circula por las instituciones de los Estados miembros.*

Siguiendo esta argumentación, la creación de un cuerpo legal tripartito a nivel regional, no haría más que duplicar las funciones que ya están cumpliendo los diversos poderes del Estado en el ámbi-

to interno, donde los parlamentos tienen la obligación de incorporar la normativa a la legislación nacional.

El hecho de que mucha de esta normativa no se encuentre, en la realidad, internalizada, puede ser visto como ineficiencia parlamentaria, pero también como una respuesta a la falta de consulta de parte del Ejecutivo a la hora de tomar decisiones. Así, ejemplifica Paikín (2005), cierta práctica dilatoria de tratamiento -“cajoneo”- aparece como una modalidad política lícita surgida desde el Congreso para hacer valer su poder. El autor presenta una expresión textual de un ex Secretario de la Comisión Parlamentaria Conjunta -Sección Argentina-: *Nunca se ha rechazado un protocolo. La modalidad es dejarlo dormir en un cajón el sueño de los justos como el Protocolo de Acuerdo de la Competencia*¹.

Sin embargo, este hecho no nos coloca en presencia de un déficit democrático estructural del sistema intergubernamental, sino de una determinada forma de actuar del sistema político argentino (y también en mayor o menor medida el de los demás países del bloque), donde el Ejecutivo, y sobre todo, la figura presidencial, tienden a copar la escena y a instalar por el propio peso de sus acciones la agenda política cotidiana, dejando a los demás actores un papel “reactivo”. A nivel regional, este sistema de gobierno ha sido definido como “interpresidencialismo”.

El papel central que han jugado los presidentes de los países miembros, verificable en el caso del MERCOSUR tanto en los momentos de inicio del proceso de integración (Alfonsín – Sarney) como en los momentos de crisis (Menem - Cardoso), ha llevado a algunos autores a referirse en relación a este proceso de integración como un tipo extremo de intergubernamentalismo, denominado interpresidencialismo (Malamud, 2001). Esta modalidad ha permitido una mayor flexibilidad en las relaciones entre los socios, sometidas continuamente a fuertes tensiones por las crisis económico-sociales en las que viven inmersos, y ha generado un ámbito de resolución de conflictos de naturaleza “política” más que “jurídica”, como ocurre en el caso de la Unión Europea.

A partir de estas afirmaciones cabe plantearse, si no obstante los modelos de relacionamiento elegidos, es posible aún la supranacionalidad en la arquitectura institucional de los procesos de integración vigentes y si esta será superadora del déficit democrático señalado.

¹ CASAL Oscar (2003) Opinión expresada en una entrevista citada por PAIKIN, Damián. *El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

2.2. ¿Intergubernamentalismo vs. supranacionalidad?

Las instituciones intergubernamentales son aquellas conformadas por representantes de los Estados partes, donde el modo de toma de decisiones está sustentado en el consenso o, lo que es lo mismo, en la capacidad de veto que conservan los Estados sobre cualquier iniciativa. En este tipo de estructuras la sesión de soberanía es posterior a la conformación del bloque y surge del derecho derivado, es decir de aquel que brota de los órganos conformados a nivel regional, donde son los propios representantes de los Estados los que aceptan, por ejemplo, resignar su política arancelaria en pos de un arancel externo común.

En un marco supranacional, por el contrario, los miembros de estos organismos ya no representan a su país, sino a la comunidad como un todo, tal como es el caso de la hoy Unión Europea, donde los comisarios, pese a ser nombrados por sus gobiernos, abandonan el lazo de obediencia a su origen representativo y comienzan a actuar autónomamente.

Las instituciones supranacionales son aquellas donde la toma de decisiones se da por el régimen de mayoría, pudiendo ser esta simple o especial. En este caso, los Estados pierden su poder de veto y quedan sujetos a lo que defina el bloque, aún en aquellas decisiones en las que estén en desacuerdo.

Pacífica es la concepción que establece que la supranacionalidad se manifiesta en la norma o institución creada por acuerdo entre Estados nacionales que transfieren de manera voluntaria y libre, parcelas de soberanía o competencias, por lo que la norma creada tiene rango superior o primario a la legislación interna (Rojas, 2008).

Ya Raúl Presbisch señalaba en *Capitalismo Perifético* que *lo cierto es que la conciencia de la propia identidad y de la autonomía de sus decisiones suele manifestarse sobre todo cuando avanza la democratización de la periferia*. Afirmación que podría fundamentar la debilidad actual de los esquemas de integración subregional que caminan aún con dificultad su consolidación democrática.

Lavagna (1997) distingue los diversos intereses que aparecen por detrás de cada una de las opciones, entendiendo que cada uno de los modelos supone ventajas y desventajas. En relación al intergubernamentalismo, se destaca su flexibilidad e incluso su reversibilidad, colocando por encima de todo el concepto de la negociación, mientras que el supranacionalismo genera un marco más estable, orientado mayormente de cara al derecho, dada la existencia de normas comunitarias y de tribunales, como en el caso de la Unión Europea, dispuestos a hacerlos cumplir.

El autor citado entiende que es el sector privado el más interesado en la existencia de un marco estable y con seguridad jurídica sobre la cual establecer sus transacciones. Es decir que estos sectores presionarán hacia un mayor grado de supranacionalidad, a los que se les debe sumar actores pertenecientes a las propias burocracias estatales ligadas al proceso integrador que ven en esas instituciones una posibilidad de aumentar su autonomía y su poder.

En postura opuesta se advierte que el intergubernamentalismo es defendido por sectores estatales, pero también académicos y sociales, que creen que en la negociación puede haber una mayor protección para los actores más vulnerables y una mejor distribución de los beneficios y costos de la integración. En el modelo negociador intergubernamental, un país puede hacer concesiones en un sector a cambio de obtener beneficios en otro, equilibrando los procesos.

En la CAN su conformación plantea un régimen mixto que combina facultades supranacionales en su sistema judicial de resolución de conflictos y en la normativa derivada de comisión, con un esquema intergubernamental en las instituciones políticas de su organización. En el MERCOSUR, en principio, la discusión quedó saldada a favor del intergubernamentalismo, al punto que toda la estructura institucional del bloque descansa sobre la toma de decisiones por consenso de los países miembros.

Más allá de la discusión teórica que excede al objeto de este trabajo, entendemos que hay límites constitucionales que los estados miembros transfieren en el momento de decidir la organización institucional de un proceso de integración. Estas determinaciones previas condicionan, más allá del voluntarismo político la adopción del modelo estructural de la integración a desarrollar. En el próximo apartado analizaremos estos condicionamientos tanto en la CAN como en el MERCOSUR.

3. Problemas constitutivos constitucionales

3.1. En La Comunidad Andina de Naciones -CAN-.

En el Documento elaborado por la Secretaría General de la Comunidad Andina en marzo de 2001² se define el posicionamiento del bloque en relación a los condicionamientos constitucionales que los países miembros presentan y las consecuencias que consensuadamente se asumen. El valor jurídico de este documento es gran magnitud, pues pese a que sus asimetrías constitucionales pudieron haber obstaculizado la adopción de un esquema mixto, el acuerdo vo-

² Comunidad Andina de Naciones. Secretaría General. Doc. 303/01. 19-03-2001.

luntario y pacífico de los estados parte dirimió preventivamente cualquier cuestión que pudiera advenir.

No obstante el Documento en referencia es tardío en relación con su fecha fundacional. El Tribunal de Justicia tuvo entonces para el bloque un rol central en la interpretación de la normativa derivada y a través de sus pronunciamientos fueron estableciéndose principios que los estados parte respetaron y que se recogen en las expresiones que seguidamente analizaremos.

Para alcanzar los objetivos que los Estados miembros le han impuesto al proceso de integración en el Tratado de Cartagena de 1968, han decidido ceder el ejercicio de competencias soberanas en determinadas materias de interés común. Lo han hecho libremente y en forma convencional.

Para que esta cesión se armonice convenientemente con el ordenamiento jurídico de los Estados miembros fue aconsejable y necesario, que la cesión tuviera fundamento constitucional. Esto es, que las constituciones de los Estados miembros contengan “cláusulas de apertura” que posibiliten la integración de estos Estados en una estructura política dotada de autoridad superior e independiente de los mismos (en este sentido, las Constituciones de Colombia y Venezuela son un claro ejemplo de esta tendencia).

Lógicamente, las constituciones se verán afectadas por este proceso de integración en cuanto se limitan los poderes del Estado (no la legitimidad del poder). La norma comunitaria andina es entonces prevalente sobre la estatal y convierte al juez nacional en juez ordinario del derecho comunitario andino.

Es, precisamente, el ejercicio divisible de la soberanía, lo que ha llevado a posibilitar que los Estados se asocien con otros y que creen instituciones comunes para alcanzar unos intereses colectivos.

Esta noción de soberanía, al facilitar la cesión del ejercicio de competencias, planteó, en cada caso concreto, la necesidad de determinar, quién, Estado o Comunidad Andina, detenta dicho ejercicio sin que se excluyan, según los casos, ni las acciones conjuntas, ni la realización por el Estado de actividades subordinadas. Este procedimiento, trajo como corolario que las instituciones comunitarias entiendan que no van a disfrutar siempre del mismo tipo de competencias y que variarán según las acciones a desarrollar, de manera que en algunos ámbitos gozarán de competencias exclusivas, en otros estas competencias las compartirán con los Estados miembros y, en otros, no tendrán ningún tipo de competencias.

La Comunidad Andina se fundamentó en una cesión voluntaria de competencias por parte de sus cinco Estados miembros fundadores; esto es, no nos encontramos ante una imposición. De ello se

desprende que los Estados miembros, conocedores de las características del Ordenamiento jurídico comunitario han decidido, libre y voluntariamente, adherirse a la Comunidad Andina, con ello resuelven, igualmente, obligarse por su Tratado constitutivo y por los actos normativos de sus Instituciones. A partir de este momento, los Estados miembros no podrán ya invocar sus propias Constituciones para sustraerse a las obligaciones derivadas del Tratado de adhesión (tal obstáculo viene consagrado en una reiterada jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, y en los arts. 26, 27 y 46 de los Convenios de Viena sobre derecho de los Tratados de 1969 y 1986).

La solución adoptada en la CAN es a la atribución no de la soberanía sino del ejercicio de competencias en parcelas que aunque cada vez son más amplias, también están, hay que decirlo, perfectamente delimitadas en la mayor parte de los casos.

Y, dado que entre estas competencias se encuentran las legislativas, ocurre que a partir de este momento, en el Derecho interno de cada Estado miembro conviven el Derecho nacional y el Derecho comunitario, el primero rige y despliega sus efectos en el ámbito de los poderes que el Estado se ha reservado al concluir el Tratado de creación o de adhesión a la Comunidad Andina, el segundo interviene plenamente en el nuevo ámbito jurídico al que se ha incorporado el Estado al concluir el citado Tratado, de manera que en este último las normas que deberán ser aplicadas son las normas comunitarias.

La CAN ha adoptado y así lo ha expresado en el documento que reseñamos, la teoría de los dos ordenamientos, distintos pero coordinados. Según esta teoría, la Constitución se aplicará en los ámbitos en que el Estado ha reservado su competencia y en los restantes regirá, en cambio, el Derecho comunitario. Ello exige que todo Estado adecúe su Constitución (expresión de la voluntad soberana de los pueblos y fundamento de la adhesión a una Organización internacional) antes de entrar en la misma a fin de permitir al Derecho comunitario que despliegue la totalidad de sus efectos, y si esto ocurre, no tendrá por que darse un conflicto entre la Constitución y el Derecho comunitario, puesto que al aplicarse en espacios jurídicos distintos, no se producirá colisión ni habrá que resolver cuestiones de jerarquía.

En resumen, integración y supranacionalidad son expresiones cercanas pero no sinónimas. Puesto que la integración no exige la renuncia por parte de los Estados miembros a su soberanía, solamente precisa que éstos, en virtud de dicha soberanía, atribuyan voluntariamente el ejercicio de la misma a la Organización de que se trate. Supranacionalidad en tanto supraestatalidad, significaría, en cambio, que estamos más allá de una mera cesión del ejercicio de la soberanía, y que aparecen nuevos entes internacionales por encima de los Estados dotados de soberanía. Tal cosa no se produce por lo que respecta a

la Comunidad Andina, por lo que es preferible hablar, hoy por hoy, de un proceso de integración, sustentado en la primacía del Derecho comunitario y en la eficacia directa de sus normas.

3.2. En el MERCOSUR

La integración de los estados en una comunidad supraestatal es pacífica cuando, por lo menos en los aspectos fundamentales, las Constituciones de los estados participantes autorizan o prevén estos procesos. Asimismo, la cuestión se presenta clara cuando los derechos constitucionales particulares los prohíben (Bidart Campos, 1996).

Sin embargo el silencio de la Constitución plantea algunos interrogantes sobre la posibilidad de una integración de este tipo.

El problema a dilucidar consiste en comprender si los estados firmantes del Tratado de Asunción pueden delegar competencias en organismos supraestatales, sin violentar sus órdenes constitucionales.

Asimismo corresponde plantearnos las consecuencias de la existencia de un derecho originario y derivado de carácter supraestatal, y de las decisiones de esos órganos, que podrán tener según el caso, efecto directo sobre los Estados miembros -como estados soberanos-, y sobre sus nacionales -como particulares sometidos a sus decisiones-.

Podemos agrupar las Constituciones de los países latinoamericanos conforme su origen histórico y así afirmar que las que datan del S. XIX no podían prever el fenómeno de la integración regional, de nacimiento posterior y contemporáneo. En este primer grupo de cuerpos fundamentales encontramos a la Constitución Argentina antes de la Reforma de 1994.

Otro grupo de países latinoamericanos sancionaron sus constituciones con posterioridad a los tratados de la ALALC o aún de la ALADI, sin embargo no incorporaron en ellas disposiciones viabilizadoras del fenómeno. Entre ellas: las de Bolivia y Chile. Singular caso lo constituyen las constituciones que hacen una referencia general al proceso de integración. Justamente son los países firmantes del tratado de Asunción quienes se encuentran en esta categoría.

Para analizar las implicancias constitucionales de la Integración, es necesaria la comparación de las constituciones de los países miembros del MERCOSUR. Se transcriben, a continuación, los artículos que contienen normas relacionadas al tema.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay, que cuenta con la norma de más años de enunciación, hace una referencia general al objetivo de la integración centrándolo en dos áreas: social y económica. El contenido de la Integración deberá ser la defensa común de productos y materias primas.

Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967)	Constitución de la República Federativa del Brasil (1988)	Constitución de la República del Paraguay (1992)	Constitución de la Nación Argentina (1994)
<p>Art. 6, parte 2ª: La República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común, de sus productos y materias primas.</p>	<p>Art. 4: La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, aprobando la formación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones.</p>	<p>Art. 145: La República del Paraguay en condiciones de igualdad con otros Estados, admite el orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los Derechos Humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural</p>	<p>Art. 75 inc. 24: Corresponde al Congreso: Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los Derechos Humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los textos constitucionales vigentes.

La Constitución de la República Federativa del Brasil también alude en modo general a la integración propendiéndola en las áreas: política, social y cultural. Avanza sobre su par Uruguay en el sentido que aprobaría una “Comunidad Latinoamericana de Naciones”, pero no define su alcance y objetivos, provocando la duda acerca de si toleraría un sistema de mayor grado integrativo.

La Constitución Paraguaya expresamente admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los Derechos Humanos, la paz, la justicia, la cooperación y el desarrollo en lo político, económico, social y cultural con base en la igualdad de estados. Se ha anunciado en abril 2010 la próxima reforma constitucional que prevé modificaciones al respecto en aras a viabilizar una integración más profunda.

La Constitución que presenta mayor grado de avance en la materia es la Argentina, luego de la reforma de 1994. Así el art. 75 que determina las Facultades del Congreso, en su inc. 24 establece la posibilidad de aprobar los tratados que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales -rasgo común con la brasileña- en condiciones de reciprocidad e igualdad -como la uruguaya-. Avanza condicionándolos al respeto del orden democrático y los derechos humanos. El rasgo destacable de esta última constitución, se expresa en el párrafo *in fine* del inciso de referencia cuando otorga a dichos tratados la jerarquía superior a las leyes.

Conforme lo expresado las características constitucionales de los Estados miembros se han agrupado de dos modos:

- Grupo A: Argentina y Paraguay

Reformadas en la década de los '90. Se observa en ellas la supremacía de los tratados internacionales sobre las leyes nacionales.

- Grupo B: Brasil y Uruguay

No prevén un sistema constitucional para la integración. Se dice de ellas que adolecen de un piso constitucional no compartido.

En razón de ser la Constitución Argentina la que especialmente prevee la generación de un Derecho de la Integración de mayor rango que el derecho nacional efectuaremos una particularizada referencia a sus contenidos y alcances.

El artículo 27 de la manda constitucional argentina (que no sufrió reformas) establece que «El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en la Constitución»³.

La interpretación doctrinaria al respecto sostenía la *primacía o prevalencia* de la Constitución Nacional sobre los Tratados, lo que significaba un obstáculo para la viabilidad de un proceso integrador (Badeni, 1994).

Se afirmaba que los tratados bilaterales clásicos de amistad, comercio y alianza militar junto a los relativos a la integración económica y humanitaria debían ajustarse a los principios constitucionales y someterse al control de constitucionalidad determinado por la misma Carta Fundamental.

Así, dos corrientes clásicas en el Derecho Internacional determinaban:

Monismo	Dualismo
Los Tratados Internacionales se incorporan al derecho positivo interno de los estados y adquieren operatividad (facultad de ser aplicados) por su sola aprobación legislativa y ulterior ratificación en sede internacional.	La aprobación legislativa no es suficiente para la aplicación de un tratado internacional, sino que para que un tratado se incorpore al derecho positivo interno es necesario que se dicte una ley especial que lo ponga en operatividad.

Para la segunda corriente doctrinaria el tratado incorporado podría ser derogado por una ley del Congreso de fecha posterior, por cuanto ley y tratado tienen una misma jerarquía⁴.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través de su jurisprudencia, avanzó sobre la dura distinción analizada.

Así en «*Ekmekdjian, Miguel c/ Sofovich, Gerardo y otros*» (fallo del 7-7-92) resolvió:

³ Constitución de la Nación Argentina. Art. 27 T.O. B.O.N. 23-8-94

⁴ Constitución de la Nación Argentina. Art. 31. T.O. 1994. B.O.N. 23-8-94. (No sufrió reformas).

«a) Un tratado internacional aprobado por el Congreso, conforme al art. 67, inc. 19 de la C.N., forma parte del derecho interno argentino sin necesidad de una ley especial que lo ponga en operatividad, conforme al art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Ley 19.865).

b) Una ley del Congreso de fecha posterior al Tratado no puede derogarlo, ya que un tratado sólo puede ser dejado sin efecto mediante la denuncia de este, por alguna de las formas previstas en el derecho internacional público».

Posteriormente en «*Fibraca Constructora S.C.A. c/ Comisión Técnica Mixta de Salto Grande*» (fallo del 7-7-93) la Corte Suprema de Justicia estableció la “irrevisibilidad por la Justicia Local de las decisiones de los tribunales -en el caso de naturaleza arbitral y con competencia para resolver litigios entre sujetos ajenos a los signatarios- creados por tratados internacionales”.

La Reforma Constitucional de 1994 recepta las mencionadas doctrinas y aún da un paso más. Establece que “Los tratados y concordatos tiene jerarquía *superior* a las leyes”⁵. Tal reforma consagra la *Jerarquía Constitucional* de los Tratados.

El control de constitucionalidad establecido se encuentra en el Art. 75 inc. 24 -2º y 3º párrafo- en los que se establece que “la aprobación de estos tratados (de integración) con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del Tratado y solo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”⁶.

Con la descripta reforma se ha adoptado una solución semejante a la instrumentada en la Constitución de Alemania. Al respecto cabe precisar que luego del *Tratado de Maastrich* las naciones comunitarias adoptaron al respecto tres conductas diferenciadas: a) considerar que la transferencia constitucional de soberanía da cobertura a las regulaciones del Tratado, es decir, una suerte de constitucionalización automática del mismo (Bélgica y los Países Bajos); b) decidir una reforma constitucional de estricto y mínimo contenido,

⁵ Constitución de la Nación Argentina. Art.75 inc. 22 *in fine* -Facultades del Congreso-. T.O. 1994. BON. 23-8-94

⁶ Constitución de la Nación Argentina. Art. 75 inc.24. T.O. 1994. BON. 23-8-94.

como es el caso de España y c) reformas constitucionales de mayor alcance como en el caso alemán y francés.

En el caso Alemán de referencia, el control de constitucionalidad está en manos del Supremo Tribunal. También en el caso español e italiano se efectúa de este modo dicho control y se considera que el tratado es una ley de rango constitucional y su control jurisdiccional *a posteriori* garantiza la armonía del sistema.

Lo cierto es que a nivel de nuestro MERCOSUR se impone una revisión constitucional en los países firmantes (Brasil, Paraguay y Uruguay) para concretar una modalidad específica y -menos general- acerca de la validez y constitucionalidad de los tratados de integración a fin de poder concluir certeramente el nivel de operatividad del derecho derivado de los tratados de Asunción, Ouro Preto y posteriores que se firmen.

3. Parlamentos subregionales: CAN – MERCOSUR

La gobernabilidad de los procesos de integración vigentes en la subregión podría fortalecerse a través de la labor de los espacios parlamentarios creados.

El fortalecimiento de las estructuras parlamentarias podría contribuir a una mayor participación, sanear el déficit democrático y responder a las demandas de la sociedad que requiere mayor protagonismo. Ambos bloques cuentan con estructuras parlamentarias. No obstante se advierten diferencias en el modo de concebir cada una de ellas. Asimismo han sido dotados de diferentes facultades que merecen analizarse en cuanto a sus posibles articulaciones. Se compararán ambas instituciones que definen su naturaleza jurídica.

La presencia de un órgano que represente a los nacionales de los Estados miembros implicó en el diseño de la CAN la idea de posibilitar la participación de los ciudadanos. Cabe aclarar que aún el Parlamento Andino se encuentra conformado por representantes de los congresos nacionales -Perú y Ecuador ya eligieron sus parlamentarios por voto directo-.

La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR constituyó un espacio no vinculante del cual se pretendía el impulso para lograr la armonización legislativa en el bloque. Su recomendaciones solo tuvieron carácter declarativo. La creación del Parlamento pretende avanzar en este aspecto, no obstante no se tratará de un “poder legislativo” pues no emitirá normas aplicables directamente sino que reforzará, mediante una mayor participación ciudadana, la iniciativa en la creación de normas que seguirá supeditada a la adopción de Decisiones del Consejo Mercado Común y

condicionada a la incorporación conforme el derecho interno de cada Estado parte⁷.

3.1. Definición

C A N ⁸	MERCOSUR ⁹
Órgano deliberante común del SAI (Artículo 1º)	Órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo, que integra la estructura institucional del MERCOSUR. El Parlamento sustituye a la Comisión Parlamentaria Conjunta. El Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones del presente Protocolo. El Parlamento será un órgano unicameral. La efectiva instalación del Parlamento tendrá lugar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2006. La constitución del Parlamento se realizará a través de las etapas previstas en el Protocolo de su creación.

Fuente: Elaboración propia en base en los Protocolos constitutivos.

Pese a lo que podría considerarse presumible, ambos espacios parlamentarios no tienen naturaleza legisferante. En el caso de la CAN emite recomendaciones y resoluciones no vinculantes. De igual modo las atribuciones definidas para el Parlamento del MERCOSUR quedan circunscriptas a las recomendaciones y sugerencias. En ambos casos se trata de un órgano deliberante cuyo objetivo es viabilizar una mayor participación ciudadana.

3.2. Integración

C A N	MERCOSUR
El Parlamento Andino es el órgano deliberante del SAI, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por representantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional. En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por cinco representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino.	1. El Parlamento se integrará de conformidad a un criterio de representación ciudadana. 2. Los integrantes del Parlamento, tendrán la calidad de Parlamentarios del MERCOSUR. (Artículo 5º)

Fuente: Elaboración propia en base en los Protocolos constitutivos.

⁷ Un estudio comparativo particularizado de los Parlamentos de la CAN y el MERCOSUR puede consultarse en MELLADO, Noemí B. (2009) *MERCOSUR y UNASUR: ¿Hacia dónde van?* Lerner Editora SRL, Cap. V Construcción Institucional de la Unasur, págs. 201-248, autoría de Rita GAJATE.

⁸ Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino. Quito 1979 y Declaración de Sucre 23/04/1997

⁹ Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05. 8/12/05.

En ambos espacios se prevé la elección ciudadana de los parlamentarios encontrándose -igualmente- en proceso de constitución hacia la concreción de esta modalidad.

Una vez que concluya el proceso de elección directa de los parlamentarios andinos por todos los Estados miembros, se deberá trabajar en un proceso de revisión para concederle competencias co-decisionarias en materias determinadas. El control del presupuesto, la libre circulación de personas, la investigación, el desarrollo tecnológico, el medio ambiente, la educación, la cultura y la salud podrían ser algunos de esos temas, sin ir en desmedro de su función de promover la integración andina (Kundmüller Caminiti-Herencia Carrasco, 2006: 27).

La diferencia más notoria entre ambos se centra en que al Parlamento de la CAN se le ha otorgado naturaleza comunitaria y representa a los pueblos de la Comunidad Andina. En el caso del MERCOSUR este representará a los pueblos y tendrá carácter de autónomo.

3.3. Competencias

C A N	MERCOSUR
<ol style="list-style-type: none"> 1. Participar en la promoción y la orientación del Proceso de la Integración Subregional Andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana; 2. Examinar la marcha del Proceso de la Integración Subregional Andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; 3. Formular recomendaciones sobre los Proyectos de Presupuesto Anual de los órganos e instituciones del SAI Sistema Andino de Integración que se constituyen con las contribuciones directas de los países miembros; 4. Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del SAI Sistema Andino de Integración; 5. Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del SAI Sistema Andino de Integración de Proyectos de Normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina; 6. Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Velar en el ámbito de su competencia por la observancia de las normas del MERCOSUR. 2. Velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Parte, de conformidad con las normas del MERCOSUR, y en particular con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. 3. Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Parte, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR. 4. Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR establecidos en el Protocolo de Ouro Preto sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración. Los pedidos de informes deberán ser respondidos en un plazo máximo de 180 días 5. Invitar, por intermedio de la Presidencia <i>Pro Tempore</i> del CMC, a representantes de los órganos del MERCOSUR, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración, intercambiar opiniones y tratar aspectos relacionados con las actividades en curso o asuntos en consideración. 6. Recibir, al finalizar cada semestre a la Presidencia <i>Pro Tempore</i> del MERCOSUR, para que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho periodo.

<p>7. Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países miembros, los órganos e Instituciones del SAI Sistema Andino de Integración, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación con terceros países. (Artículo 12°)</p>	<p>7. Recibir, al inicio de cada semestre, a la Presidencia <i>Pro Tempore</i> del MERCOSUR, para que presente el programa de trabajo acordado, con los objetivos y prioridades previstos para el semestre. 8. Realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del MERCOSUR. 9. Organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos. 10. Recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados parte, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR. 11. Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del MERCOSUR.</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia en base en los Protocolos constitutivos.

Los Parlamentos cuentan con una prerrogativa de iniciativa para el dictado de normativa. Siendo los órganos políticos quienes se relacionarán con los actores para lograr los acuerdos y luego proponer a los organismos máximos. Destacamos las facultades de articulación que les han sido conferidas. La facultad de elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados parte constituye sin duda una oportunidad para avanzar en este tema medular del avance de la integración.

Si bien el inciso 6° del artículo 12° del Protocolo Constitutivo del Parlamento Andino le otorga facultades para intervenir en el proceso de armonización legislativa, las facultades dadas al Parlamento del MERCOSUR son más amplias. Con el fin de acelerar los procedimientos internos de entrada en vigor de las normas en los Estados parte, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados, en un plazo de noventa días (90) de efectuada la consulta. Puede -asimismo- proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el Consejo del Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento, elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados parte, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración. En este sentido está facultado para desarrollar

acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos subregionales, en particular aquellos relacionados con la actividad legislativa.

3.4. Elecciones

En América Latina las elecciones tienden a no ser de un solo pico y asimismo con más frecuencia de la que se desearía, tienden a ser plebiscitarias, acerca del orden fundamental que debe darse a la sociedad. Si la consolidación de la democracia como sistema de gobierno es un objetivo importante, la apertura de los sistemas políticos para que los ciudadanos decidan el ordenamiento razonable de la sociedad es esencial desde la perspectiva de la buena gobernanza, no solamente desde el punto de vista de la gobernabilidad y el control.

C A N	MERCOSUR
<p>El presente Protocolo establece los procedimientos que se adoptarán en los Procesos Electorales que se celebren en los países miembros del Parlamento Andino para la elección, mediante sufragio universal, directo y secreto de sus representantes.</p> <p>Las Elecciones por Sufragio Universal y Directo de los representantes ante el Parlamento Andino deberán realizarse dentro de un plazo hasta de cinco (5) años. (Artículo 1° - Protocolo Adicional sobre elecciones directas de los representantes)</p> <p>En cada país miembro se elegirán cinco (5) representantes titulares al Parlamento Andino. Cada representante tendrá un primero y segundo suplentes que lo sustituirán en su orden, en los casos de ausencia temporal o definitiva. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha, forma y por periodos iguales al de los representantes titulares. (Artículo 3°).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados parte, a través de sufragio directo, universal y secreto. 2. El mecanismo de elección de los Parlamentarios y sus suplentes, se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado parte, la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado. 3. Los Parlamentarios serán electos conjuntamente con sus suplentes, quienes los sustituirán, de acuerdo a la legislación electoral del Estado parte respectivo, en los casos de ausencia definitiva o transitoria. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha y forma que los Parlamentarios titulares, así como para idénticos periodos. 4. A propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establecerá el "Día del MERCOSUR Ciudadano", para la elección de los parlamentarios, de forma simultánea en todos los Estados Parte, a través de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos. (Artículo 6°).

Fuente: Elaboración propia en base en los Protocolos constitutivos.

Destacamos en ambas configuraciones el carácter autónomo e independiente que tienen los legisladores elegidos. No se encuentran sujetos a mandato imperativo. Votarán en forma personal e individual y actuarán en función de los objetivos e intereses comunitarios.

El objetivo en este modo de concebir la representatividad se centra

en el impulso que debe recibir de los legisladores el proceso de integración. Los intereses que deben primar en la conducción política de los parlamentos serán los del bloque integrado y duplicar los intereses partidarios domésticos. Este es el fundamento por la cual la base de representación no es del poder parlamentario local sino ciudadana. Si se conservara el esquema de la Comisión Parlamentaria Conjunta -MERCOSUR- se insistiría en dar representación a quienes hubiesen sido los vencedores en una elección doméstica.

3.5. Base de representación

C A N	MERCOSUR
5 representantes titulares y 5 suplentes por cada estado	18 parlamentarios por cada estado
Perú: 2006	Elecciones considerando la base ciudadana para 2011.
Ecuador: 2004 y 2007	Uruguay: 3,4 millones
Bolivia: aún no. Se prevé para 2010	Paraguay: 6,3 millones
Colombia: 2010	Argentina: 39,7 millones
(Venezuela antes de retirarse eligió parlamentarios)	Brasil: 188, 3 millones

Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos e información de las Secretarías de la CAN y MERCOSUR.

El protocolo de constitución del Parlamento del MERCOSUR establece que para la designación de los parlamentarios, los países deben asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones (artículo 6, inciso 2), abriendo así la posibilidad de establecer medidas de discriminación positiva.

La norma prevé que los estados asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú) puedan participar del Parlamento con voz pero sin voto (art. 7). Por lo tanto es probable que parlamentarios de estos países lo integren en el futuro inmediato.

El Consejo del Mercado Común aún debe sancionar una Decisión definiendo los criterios de *representatividad ciudadana* con que se integrará el Parlamento. Esta Decisión, que debe tomarse por unanimidad de los cuatro socios plenos. Supone una compleja negociación política en la que habrá que armonizar los intereses de los países con escasa población, como Uruguay y Paraguay, y los países de mayor población, fundamentalmente Brasil, aunque también Argentina y Venezuela -cuando se configure como socio pleno- (25,9 millones). Básicamente los primeros podrían verse sumamente per-

judicados si la representación fuera directamente proporcional y sin salvaguardas de ningún tipo. Por otra parte el protocolo establece que el sistema «*procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones*» (art. 6, inciso 2).

El Parlamento ya hizo su propuesta a través del Acuerdo Político de 28 de abril de 2009 decantándose por una proporcionalidad atenuada debido a las enormes diferencias poblacionales entre los socios. Ello implica que -si el CMC lo aprueba- los Estados Partes no tendrán un número de representantes directamente proporcional a sus poblaciones, pues eso daría un peso excesivamente grande a Brasil y Argentina, los países con mayor número de habitantes.

La proporcionalidad atenuada propuesta está concebida para evitar esa asimetría. Según el acuerdo alcanzado en abril pasado, Brasil deberá elegir en sus comicios legislativos del año próximo a 37 parlamentarios, pero ese número pasaría a 75 en 2014. Argentina tendría derecho a escoger 26 parlamentarios en 2011 y en las elecciones siguientes ese número pasaría a 43, mientras que los dos socios menores, Uruguay y Paraguay, permanecerían con los dieciocho actuales.

No obstante, todavía debe finalizar la negociación política en el seno del CMC en la que habrá que armonizar los intereses de los países menores y los países de mayor población, que se evidencia compleja y difícil.

En 2010, los estados miembros deben realizar, en cada país, elecciones de parlamentarios del MERCOSUR siguiendo las pautas de representación ciudadana que el Consejo de Mercado Común debía sancionar por Disposición antes del 31 de diciembre de 2007. En todos los casos los sistemas electorales deben garantizar el voto directo, universal y secreto.

El Consejo del Mercado Común reunido en una sesión previa de la Cumbre de jefes de Estado, en julio de 2009, postergó una decisión sobre el aumento progresivo para la representación proporcional del Parlamento del bloque.

La adecuación progresiva del Parlasur, -el parlamento del Mercosur-, había generado posiciones contrapuestas en los debates del Consejo, que debe definir la agenda de la cumbre de jefes de Estado.

La propuesta, patrocinada por Brasil, fue rechazada por Paraguay que condicionó su apoyo a esa iniciativa a la definición de las bases de un futuro Tribunal de Justicia en el bloque, de carácter supranacional, para garantizar los derechos de los socios menores (Uruguay y Paraguay).

Paraguay fue el primer país del bloque que eligió a través de votaciones directas, en los comicios generales del 20 de abril de

2008, a sus 18 representantes en el organismo, la misma cantidad de escaños de los otros tres países socios.

A partir de 2011 está previsto que sean elegidos por voto directo de los ciudadanos, de acuerdo a una decisión asumida por el mismo cuerpo legislativo en abril de 2008.

4. Parlamento del MERCOSUR

Nos centraremos a analizar puntualmente la labor desarrollada por el Parlamento del MERCOSUR en cuanto creemos pertinente advertir cuáles son sus tendencias dado el reciente inicio de su actividad. El Parlamento de la CAN merecería un estudio particularizado mucho más extenso en razón de contar ya con un acervo rico desarrollado en muchos más años de funcionamiento. Por esta razón nos circunscribiremos a presentar el producto del Parlasur en los siguientes cuadros.

4.1. Producto

	2007	2008	2009	Total
Declaraciones	6	25	6	37
Recomendaciones	2	11	13	26
Anteproyectos de normas	-	-	1	1
Proyectos de normas	-	-	2	2
Informes	-	-	1	1
Disposiciones	-	-	1	1
Total	8	36	24	68

Fuente: Elaboración propia en base a *Revista Integración y Cooperación Internacional*. N° 1. Octubre / Diciembre 2009. Págs. 17-22

Como claramente puede observarse en el cuadro, la producción normativa del parlamento del MERCOSUR puede definirse como escasa si se valora cuantitativamente. Si bien recién ha comenzado a sesionar hacia fines de 2007, su producto a la fecha de cierre de este informe podría calificarse como “protocolar” en cuanto a su contenido en tanto se ha centrado a la aprobación de actos característicos de la forma mínima de intervención de un parlamento, esto es, su función consultiva y de deliberación, a través de declaraciones y recomendaciones -sin carácter vinculante muchas de las cuales se refieren a temas de la región sudamericana más no del bloque.

Si evaluamos las cifras, éstas no son trascendentales: un informe, un anteproyecto de norma nacional, dos proyectos de norma MERCOSUR, 26 recomendaciones y 37 declaraciones en dos años y

medio. Pero más allá de los exiguos números, lo más preocupante es el hecho de que temas de relevancia para las sociedades de los Estados Partes siguen ausentes del debate parlamentario regional.

4.2. Temática propia

	2007	2008	2009	Total
Declaraciones	5	12	2	19
Recomendaciones	1	10	13	24
Anteproyectos de normas	-	-	1	1
Proyectos de normas	-	-	2	2
Informes	-	-	-	-
Disposiciones	-	-	1	1
Total	6	22	22	47

Fuente: Elaboración propia en base a *Revista Integración y Cooperación Internacional*. N° 1. Octubre / Diciembre 2009. Págs. 17-22

Los actos que guardan relación con el bloque son escasos, destacándose una Declaración que apoya la actuación del G20 y el MERCOSUR en la Ronda Doha de negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC); y una Recomendación dirigida al Consejo Mercado Común (CMC) para que diseñe una política común respecto al uso de los recursos del Sistema del Acuífero Guaraní.

Cabe destacar dos Recomendaciones (Alvarez Macías, 2009) en virtud del artículo 4 inciso 4 del Protocolo Constitutivo del PM -pedidos de informes-: una Recomendación que solicita al CMC que la Secretaría del MERCOSUR haga llegar al Parlamento el informe referido al estado en que se encuentra la elaboración del Proyecto de Código Aduanero; y otra en la que solicita al CMC que la Secretaría le haga llegar un informe referido a las propuestas realizadas por el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel encargado de elaborar un proyecto integral de reforma institucional del bloque (GRANRI).

5. Conclusiones

La contribución que se espera de los parlamentos de la CAN y MERCOSUR a la gobernabilidad de la subregión guarda aún un valor potencial cuya necesidad de desarrollo se torna imperiosa en la búsqueda del fortalecimiento democrático.

Por las características presentadas de las instituciones legislativas, entendemos que no podrán esperarse profundas contribuciones si no se modifica su carácter estrictamente consultivo y no vinculante. En este sentido -y sin eufemismos- ha de propiciarse un

avance hacia la supranacionalidad para lograr una incidencia que supere el arraigado presidencialismo que -en dimensión de escala- transforma a la integración en un interpresidencialismo sin controles de los demás poderes estatales.

El avance hacia la supranacionalidad adquiere uno de los vértices más críticos. Obliga a someter a discusión la problemática de la incorporación o no incorporación de los objetivos, principios y modalidades del proceso emprendido en el marco legal de cada uno de los países, incluso al nivel de los textos constitucionales.

Los textos constitucionales de los países miembros de la CAN y el MERCOSUR plantean importantes diferencias. En el caso de la CAN las constituciones de los cuatro países autorizan la delegación de los poderes hacia organismos supranacionales, así como la aplicación directa y obligatoria de las normas comunitarias, lo que se corresponde con su nivel de supranacionalidad presente en su esquema de integración y en particular con el funcionamiento de la Comisión y el Tribunal Andino de Justicia.

En cambio en el MERCOSUR, las constituciones del Brasil y de Uruguay no tienen disposiciones que autoricen las delegaciones de poder hacia órganos del sistema. Argentina y Paraguay sí las poseen -artículo 75 de la Constitución Argentina y artículo 146 de la del Paraguay-. Este status no ha generado mayores problemas dentro de su definición intergubernamental.

La progresiva transición hacia órganos comunitarios no debería ser el resultado de la sumatoria de estructuras institucionales ya existentes y menos aún, resolverse con el agregado de nuevas instituciones creadas *ad hoc*. Este pasaje es un complejo proceso que requiere una voluntad política sostenida y un firme convencimiento en razón de su necesidad.

La transformación de los parlamentos en órganos legislativos decisorios implica que la salida de esta problemática se operará con la constitución de espacios parlamentarios supranacionales, con amplios poderes, capaces de reducir la hegemonía de los ejecutivos en el bloque.

Entendido el déficit en estos términos, difícilmente la existencia del Parlamento del MERCOSUR, tal como ha sido instituido, sea capaz de enmendarlo. El Parlamento dista de ser un auténtico órgano legislativo en tanto el poder reglamentario se mantiene en manos de los órganos decisorios, y sólo se instala un procedimiento que requiere el dictamen del PM aunque no es vinculante. De igual manera, sus potestades de control son prácticamente inexistentes. Tímidamente asoman, empero, algunas señales de liderazgo en temas de derechos humanos. (Álvarez Macías, 2009).

El Parlamento del MERCOSUR se constituye en un órgano con

funciones básicamente consultivas sin protagonismo en los procesos de decisión del bloque. Las debilidades del Parlamento del MERCOSUR emiten dudas sobre el futuro de la nueva institución. Un nuevo parlamento puede implicar costos financieros y políticos, especialmente si el acrecentamiento de la burocracia no se traduce en mayor representatividad para los ciudadanos. La falta de competencias relevantes y el consecuente papel relegado en el proceso de toma de decisiones hacen del Parlamento un órgano jurídicamente poco relevante en el esquema institucional.

Se espera que muchos de los temas conflictivos del bloque pudieran ser debatidos en el Parlamento de manera de zanjar las discusiones y alcanzar consensos. Adicionalmente, la elección directa de los parlamentarios a partir de 2011 podía constituir un relevante ejercicio ciudadano para incrementar la representatividad y legitimidad democrática del proceso de integración. Pese a que su desempeño en ese sentido ha sido poco relevante hasta ahora, esperamos que el Parlamento consiga superar los condicionamientos jurídicos y políticos que lo debilitan y pueda convertirse en un verdadero órgano representativo de los ciudadanos del bloque y en un auténtico legislador del proceso de integración que aún debe profundizarse.

Bibliografía

- ALVAREZ MACÍAS María Victoria (2009). “Dos años de funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR: una evaluación preliminar”. En: *Integración y Cooperación Internacional*. N° 1. Octubre – Diciembre.
- ANDACHT Fernando (2001). “Integración/desintegración. Nuevos signos de identidad en el MERCOSUR”. En: De Sierra Gerónimo (comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. CLACSO, Buenos Aires.
- ARCHENTI Nélica (2001). *Representatividad y Democracia en el MERCOSUR*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional de Ciencia Política, Porto Alegre, Octubre.
- BADENI Gregorio (1994). *La Constitución por encima de los tratados*. En *Diario Clarín*, 11-7-94, Secc. Opinión, pgs. 14 y 15.
- BELLO DE ARELLANO (2006). “El sistema andino de Integración y la Comunidad Andina”. *Aldea Mundo*. mayo-octubre. Vol. 5 N° 9. Universidad de los Andes. San Cristóbal. Venezuela. Disponible en Red Alyc.
- BIDART CAMPOS Germán (1996). *La posible integración de Argentina en una comunidad supraestatal, a la luz de nuestra Constitución*. Argentina. E.D., T. 38.
- CAETANO Gerardo (2000). “Las instituciones en los procesos de integración regional”. En *Tema*, Fundación Ebert, Buenos Aires.
- CAETANO Gerardo-PERINA Rubén (2000). “Los congresos del MERCOSUR en la democracia y la integración”, En: *MERCOSUR y Parlamentos*, CLAEH, Montevideo.

- CERA - CÁMARA DE EXPORTADORES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA- (2006). *Parlamento del MERCOSUR. ¿La voz de los ciudadanos en la integración?*. Publicación web.
- CZAR DE ZALDUENDO Susana (2004). “La institucionalización del MERCOSUR: ¿Ouro Preto II?”. *Puente@Europa*, año 2, N° 8, OBREAL/EULARO, Buenos Aires.
- GAJATE Rita Marcela (2009). “Construcción Institucional de la UNASUR”. En: Mellado Noemí B.-Editora- (2009). *MERCOSUR y UNASUR. ¿Hacia dónde van?*, Lerner Editora SRL. Argentina.
- GAJATE Rita Marcela (2008). “Hacia la construcción de la UNASUR. Institucionalidad y convergencia”, en: *MERCOSUR y Unión Europea*. Drnas de Clement (Coordinadora). Lerner Editora SRL.
- GAJATE Rita Marcela (2007). “Convergencia CAN-MERCOSUR. Clave para el futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones”, en: *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Universidad Nacional de La Plata. Año 4 N°. 37. La Plata. Argentina. Marzo.
- GAJATE Rita Marcela. (2006). “Una estructura jurídico-institucional para la integración solidaria”, en: *Tercer Seminario: Desarrollo Local y Economía Social desde la perspectiva de la integración regional*. Ministerio de Desarrollo Social de la RA, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la RA y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la RA. Septiembre, Buenos Aires, Argentina.
- GARRETON Manuel Antonio – ESPINOSA Malva (1992). *¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?*. FLACSO. Santiago de Chile.
- GENEYRO Rodolfo - MUSTAPIC Ana (2000). “Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución”. En Caetano Gerardo y Perina Rubén (coord.), *Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR. Los nuevos desafíos*, CLAEH y UPD-OEA, Montevideo.
- LAVANGA Roberto (1997). “Integración, economía e instituciones”. En revista *Temas del MERCOSUR*, N° 3, Buenos Aires, Septiembre.
- LAZARO Jorge (2000). *Signos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. En: Publicación del Instituto de Ciencia Política. UNRU –Universidad Nacional de la República-. Uruguay.
- LAZARO Jorge (1988). “El fin de siglo del corporativismo”. En: *Nueva Sociedad*. Caracas.
- MAIHOLD Günter (2007). “Más allá del interregionalismo al futuro de las relaciones entre Europa y América Latina”. *Foro Internacional*. Volumen XLVII, N°2. Abril – junio. México. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/artpdfred.jsp?icve=59911149004>.
- MALAMUD Andrés (2001). “Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR”. En Pinto, Julio (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, EUDEBA, Buenos Aires
- MORALES MANZUR Juan Carlos - NAYLLIVIS NAIM SOTO. (2008). “La Democracia y la Integración Latinoamericana. Un análisis inconcluso”. *Aldea Mundo*. Año 5 N° 10.

- MOTTA VEIGA Pedro (2005). *A política comercial do Governo Lula: continuidade e inflação*, Número Especial, Latin American Trade Network (LATN) - Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior.
- PAIKIN, Damián.(2008) *El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
- PENA Celina - ROZEMBERG Ricardo (2005), *Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades*, Documento de divulgación N°31, Buenos Aires: BID - INTAL.
- PEÑA Félix (2001). *Análisis de una década y tendencias hacia el futuro*, Trabajo presentado en el Seminario Internacional “O Continente Americano e o futuro das integrações regionais”, Memorial da América Latina, Sao Paulo.
- PEÑA Félix (2005). “Understanding Mercosur and its future”. En: *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, vol. 5 no. 14, The Jean Monnet Chair, University of Miami (USA).
- ROCKMAN Bert (1997). *The performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary systems. Presidential Institutions and democratic politics*. Baltimore. The John Hopkins University Press.
- SANAHUJA José Antonio (2006). “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”. En: *Pensamiento Iberoamericano* n° 0, “La Nueva agenda de desarrollo de América Latina”, Madrid. Disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/0/la-nueva-agenda-de-desarrollo-de-america-latina/>
- VALDES UGARTE (2008). “Gobernanza e instituciones. Propuesta de agenda de investigación”. En: *Perfiles latinoamericanos*. Enero - junio. N° 31. FLACSO. México. Págs. 95-119. Disponible en Red Alyc.
- VÁZQUEZ Mariana (2002). “Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El MERCOSUR y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las América”. En *Revista de Ciencia Política*, n° 5/6, EUDEBA, Buenos Aires.
- VIGEVANI Tullio y otros (2001). “Democracia e actores políticos no MERCOSUL”. En: *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires.

CAPÍTULO II

Experiencias de gobierno electrónico en América Latina. Parlamentos locales, Parlamento regional.

Por: RICARDO SEBASTIÁN PIANA

1. Introducción

América Latina se debate entre el éxito de más de dos décadas de democracia y una persistente crisis que puede afectarla. Acosado por ideologías antiestatales, planes de ajuste económico, denuncias de corrupción y clientelismo, la imagen de un Estado debilitado o anémico es representativa de la situación actual de los gobiernos Latinoamericanos.

Es cierto que la crisis tiene un origen global pero no exclusivamente. Lo local, afectado por la globalización, tiende a potenciarse como reacción identitaria. Así, los caracteres y las pautas de conducta de un país, entre ellas la cultura cívica, se refuerzan como clausura frente a lo exterior.

La crítica contra las instituciones y las prácticas de la democracia liberal de partidos se ha hecho más fuerte. Se trata de un fenómeno complejo, pues aun reconociendo que la democracia es insustituible, un número creciente de ciudadanos se desentiende de la democracia realmente existente, en diferentes grados y niveles de aborrecimiento.

En verdad, esa crítica es un fenómeno a nivel mundial, pero la fragilidad de los modelos institucionales en América Latina son recurrentes y sus déficit hacen que la problemática adquiera un nivel preocupante. En efecto, el abismo que se crea entre las demandas sociales y las respuestas del Estado muestra un déficit tal que puede afectar la credibilidad de los gobiernos, las instituciones y los

partidos políticos como actores necesarios para abordar las cuestiones centrales de la política.

En la actualidad, casi todas las instituciones gubernamentales experimentan un decremento en su capacidad de gobernar: hay un divorcio entre los problemas que los ciudadanos reclaman resolver y la capacidad institucional para enfrentarlos. La sobrecarga cuantitativa y cualitativa de demandas afecta su capacidad de dar respuesta sufriendo, en distinto grado, de cierta obsolescencia gubernamental¹.

Si bien parte de la crisis tiene origen en el ejercicio de la representación y la mediación de los partidos políticos, una gran responsabilidad recae sobre la institución y su diseño. Los gobiernos de la región han buscado distintas respuestas para relegitimarse. Puede detectarse un crecimiento casi exponencial en los derechos constitucionales², por un lado, y por el otro, la creación de ámbitos de integración supranacionales, que en una primera etapa tuvieron un fin casi exclusivamente comercial y que han tendido embriónariamente, a la sombra del modelo de la Unión Europea, a institucionalizarse mediante la creación de estructuras políticas que soporten esos proyectos³.

La gran mayoría de los estudios sociológicos y politológicos han puesto su foco en las crisis políticas en el aspecto relacional, especialmente en la representación, pero el Parlamento, como ámbito de la representación, ha sido poco estudiado. Es tal vez el Parlamento la institución democrática que atraviesa la más crítica situación, caracterizada por la pérdida de prestigio social y de preeminencia en relación con los otros Poderes del Estado.

El Parlamento ha nacido como un órgano encargado de limitar el poder del Gobierno, pero hoy, su función legislativa ha pasado a

¹ Potencian una ese estado de cosas una “ciudadanía de baja intensidad” (O’Donnell, 1993) y las “promesas incumplidas” de la democracia: formalismo, distanciamiento, burocracia, opacidad y asimetría conspiran contra la necesidad de una democracia eficaz y eficiente (Bobbio, 2000).

² Los casos más paradigmáticos son la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999 con la enmienda n° 1 de febrero de 2009, con 350 artículos más disposiciones transitorias, la Constitución de Ecuador, vigente desde octubre de 2008 con 444 artículos más disposiciones transitorias y la Constitución de Bolivia, que entró en vigor en febrero de 2009, con 411 artículos más disposiciones transitorias.

³ Ello, sin perjuicio, también de detectarse estructuras deficientes como las reuniones de presidentes en la UNASUR o funcionamientos débiles de las estructuras existentes.

ocupar el primer plano (Sartori, 1992). De ahí que en esquemas de democracias delegativas, como las nuestras, la efectividad de las funciones de representación y control originales del Parlamento son primordiales para su legitimidad.

¿Cómo reconstruir esa legitimidad? Recuperando la capacidad de acción, control e identificación de las necesidades, demandas y expectativas tan necesarias para la representatividad. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) pueden ser una herramienta esencial para ello porque pueden crear nuevos canales de comunicación, habilitar mecanismos participativos propios de la democracia semidirecta y aumentar la velocidad en la difusión de los actos de gobierno a toda la población y a muy bajo costo.

Casi todos los gobiernos que han sentido la necesidad de reinventarse, han promovido programas de modernización en el que las tecnologías ocupan un aspecto crucial en la reforma. Así ha nacido una nueva disciplina llamada gobierno electrónico, que tiene carácter multidimensional y que engloba por lo menos los siguientes elementos: TIC, gobierno, relación entre actores públicos y privados, prestación de servicios, optimización y modernización y gobernabilidad⁴.

En América Latina, los Parlamentos nacionales y supranacionales -que se encuentran en el centro de la crisis de la representación- han encarado procesos de reforma utilizando intensivamente las tecnologías a través de políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas. Pero, ¿cuál es el compromiso de los políticos con los nuevos canales democráticos que propician las TIC? ¿Cómo se podría de esta perspectiva contribuir a la gobernabilidad en el espacio subregional?

Para responder a esta pregunta, analizaremos en este trabajo el uso de las TIC en los poderes legislativos de los Estados que integran el MERCOSUR y en el propio Parlamento del MERCOSUR, buscando explorar qué usos se le da a la tecnología, cuál es su fin y cuál es el compromiso de los legisladores con estas nuevas herramien-

⁴ El concepto de gobierno electrónico nace de la mano de la *New Public Management* y sus antecedentes se remontan no más allá de la década del '90. A excepción de algunos estudios académicos anteriores y de los anuncios en la campaña presidencial de los EE.UU. que llevara a Clinton a la Casa Blanca, el concepto hace su aparición en la escena pública con el primer informe del ex vicepresidente Gore en 1993, en el marco de la *Government Performance and Results Act* (Ley sobre el Rendimiento y los Resultados del Gobierno) del mismo año.

tas. Entendemos que la comprensión de los usos que hoy realizan los legisladores con las TIC tendrá consecuencias sobre el futuro funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR.

2. Crisis de los Parlamentos

La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, especialmente en América Latina debido a su tradición presidencialista, es la pieza más importante de la relación entre los poderes del Estado (PNUD, 2004).

Sin embargo, la ciudadanía se siente cada vez más ajena a los esquemas formales representativos frente a la velocidad e impacto de los medios masivos de comunicación, capaces no sólo de formar la opinión pública sino también establecer la agenda de los temas de debate. Como sostiene Manuel Alcántara (1998) es un lugar común en la literatura reciente relativa al análisis del papel que desempeña el Parlamento en el seno del sistema político, señalar la situación de crisis en que aquél se mueve.

Según el informe de Latinobarómetro, en América Latina la percepción de que se gobierna no para la mayoría sino para los intereses de unos pocos, es mayoritaria (70%). Desde el año 2001 aumenta paulatinamente de 49% a 57% en el 2008 los que dicen que no puede haber democracia sin Congreso⁵. Sin embargo, un 43% que opina que puede haber democracia sin Congreso es un porcentaje alto. Sólo un 32 % tiene confianza en el Congreso⁶.

El fuerte presidencialismo es una nota típica de la región: según el mismo informe, Argentina es un caso paradigmático de ello pues existe una gran distancia en la confianza en el Presidente y el Gobierno respecto de otras instituciones fundamentales para la democracia. Como consecuencia de ello, es la figura del presidente la que sostiene la legitimidad del sistema⁷. A pesar de que el 64% en América Latina está de acuerdo con que «la democracia es el único sistema con el que

⁵ La evaluación positiva del trabajo del Congreso llega a 41% en el 2008.

⁶ Sin embargo, el Informe de Latinobarómetro (2008) destaca que este indicador está en alza, con un piso de sólo 17% en 2003. Igualmente, crece en la región la confianza en los partidos políticos. Así, aumentan de 49% en 2001 a 56% en 2008 quienes dicen que sin partidos no puede haber democracia.

⁷ En Argentina, la confianza en el Presidente y el Gobierno alcanza el 62% y el 42%, mientras que tanto en el Congreso y en el Poder Judicial llega al 26% bajando a sólo el 18% respecto de los partidos políticos.

el país puede llegar a ser un país desarrollado», en 2008 sigue sosteniendo que “no le importaría que un gobierno no democrático llegara al poder, si pudiera resolver los problemas económicos”; un 69% opinaba que “más que partidos políticos y congreso lo que nos hace falta es un líder decidido que se ponga a resolver los problemas”: y hoy, la satisfacción con la democracia (37%) es inferior al desempeño de los gobiernos (52%) (Latinobarómetro 2003, 2005 y 2008).

Varias son las causas que han contribuido a generar esta debilidad. En primer lugar, una desnaturalización de la función parlamentaria: hoy los parlamentos funcionan más como una confederación de intereses que como el lugar adecuado para la representación política de la pluralidad social (Grzybowski, 2004). Además, han delegado en forma cada vez más amplia sus facultades. Incide también en la deslegitimación el continuo estado de emergencia que habilita el uso de los poderes legisferantes de excepción del Poder Ejecutivo.

La brecha existente entre el proceso deliberativo y de decisión ha potenciado las tensiones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus respectivas relaciones con la ciudadanía y la opinión pública (Godio et al., 2004). Por ello, la crisis de representatividad y de prestigio de los partidos políticos incide sin duda con más fuerza en los Parlamentos, donde los intereses partidarios confrontan entre sí con más intensidad.

En este sentido, la modernización de la institución Parlamentaria, tanto en su rol político como en su rol técnico, aparece cada vez más como un tema central de la reforma del Estado. Entre sus objetivos destacan como prioritarios lograr un efectivo equilibrio entre los poderes y un mayor nivel de eficacia y comunicación con la sociedad (Alcántara, 1998).

Se han detectado dos tendencias en los procesos de modernización parlamentaria: a) las llamadas reformas de primera generación, orientadas hacia el rediseño y fortalecimiento de la gestión y la organización; y las llamadas reformas de segunda generación, en las que se profundizan los aspectos institucionales y políticos, modernizando los distintos sistemas parlamentarios que se identifican como Sistema de Información Legislativa (trámite de los proyectos); Sistema de Administración Parlamentaria; Sistema de Asesoría Legislativa y Sistema de Relaciones con la Sociedad Civil (Calderón Suárez, 2006).

Pero como ha señalado Svetatz (2009), los procesos de modernización parlamentaria muchas veces fracasan porque quienes inicialmente los impulsan luego se resisten a llevar a cabo las reformas por motivos principalmente ligados a la existencia de costumbres

legislativas arraigadas y de difícil remoción y prejuicios y creencias acerca de la institución, autogenerados y nunca cuestionados.

3. Hacia el Parlamento del MERCOSUR

El antecedente más cercano del MERCOSUR se encuentra en el Programa de Integración y Cooperación Económica de 1986 (Mellado, 2007), pero no es sino hasta el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo de 1988, suscripto por Argentina y Brasil en un contexto de gravísimos problemas macroeconómicos, que los países acuerdan lograr, en un plazo de diez años, una zona de libre comercio de alcance general para conformar, en una segunda etapa, el mercado común.

Posteriormente y coincidente con los cambios en las Presidencias, los gobiernos de Argentina (Menem) y de Brasil (Collor de Mello) suscriben el Acta de Buenos Aires en julio de 1990 para reducir a cinco años los plazos para la concreción del mercado común mediante un programa de liberalización comercial (rebajas arancelarias lineales y automáticas, la eliminación de toda restricción no arancelaria que debía concluir el 31 de diciembre de 1994) y, el establecimiento de una arancel externo común⁸. Finalmente con la incorporación de Uruguay y Paraguay se arriba al Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 que originó al Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En 1994 se definió su funcionalidad jurídico-institucional y se acordó avanzar hacia Unión Aduanera a partir del 1° de enero de 1995.

El diseño institucional del MERCOSUR otorgó un énfasis excesivo a la liberalización comercial, en desmedro de otras dimensiones más sociales, políticas y culturales que también formaban parte del proyecto originario. Como consecuencia de esa lógica liberal, de ese nuevo esquema, la armonización legislativa, educativa, social y cultural vendría por añadidura junto con el crecimiento comercial⁹.

Esta estrategia comercial tuvo sus frutos: gracias al crecimiento en Brasil y Argentina durante la primera mitad de los '90, el comercio intrazona se multiplicó. Pero la ganancia que se dio con la aper-

⁸ Estos acuerdos se inscribieron en la ALADI como Acuerdos de Complementación Económica N°14 y entraron en vigor a partir del 1 de enero de 1991. Véase Mellado (1995).

⁹ Lo cierto es que ese paradigma fue más acentuado en Argentina que en Brasil, donde un nacionalismo más acentuado que en el primero fue una barrera a la aceptación ciega de los postulados de lo que dio en llamarse "Consenso de Washington".

tura de los mercados, en la primera mitad de esos años, fue consecuencia del contexto internacional y de una armonización de hecho. En efecto, los países del MERCOSUR tuvieron políticas macroeconómicas muy similares: tipo de cambio fijo, dólar barato, apertura comercial y subsidios a las inversiones, pero no como consecuencia de decisiones acordadas¹⁰. La política de ese MERCOSUR de eliminar aranceles para favorecer la integración, en el contexto de apertura comercial irrestricta, fue funcional y tuvo éxitos en tanto persistieron esos presupuestos. Ello hasta fines de esa década.

Justamente, la ausencia de políticas convergentes y consensuadas hicieron que ante la crisis cada uno adoptara una estrategia individual. La primera economía en sucumbir fue la de Brasil, que en enero de 1999 devaluó su moneda sin previo aviso a sus socios. Pero más temprano que tarde, los cuatro Estados socios plenos devaluaron sus monedas; tuvieron una espectacular suba de la tasa de riesgo país y achicaron sus economías, sin evitar el dramático retroceso social¹¹.

El MERCOSUR ha firmado en los últimos años numerosos acuerdos comerciales y mantiene actualmente una múltiple agenda externa orientada en diversas direcciones. Por un lado, se ha ampliado como consecuencia de los acuerdos de libre comercio con Estados en calidad de asociados: Chile¹²; Bolivia¹³; México¹⁴; Perú¹⁵; Venezuela, Ecuador y Colombia¹⁶, ingresando Venezuela desde 2006 como miembro aunque aún falta la aprobación de Paraguay y Brasil¹⁷. También,

¹⁰ Justamente, como consecuencia de ello, las rivalidades comerciales continuaron entre ambos países.

¹¹ La decisión de Argentina de mantener su política cambiaria en un mercado interno altamente inestable, tanto por la devaluación brasileña como por la volatilidad financiera, derivó en la crisis política, económica y social de diciembre de 2001. El derrumbe del comercio intrazona fue una consecuencia necesaria: en 1998 el comercio dentro del MERCOSUR había sumado casi 41.000 millones de dólares; en 2002 apenas alcanzó los 25.000 millones, esto es, un 40% menos. Todo el bloque, pasó de sumar en 1998 un PBI de más de 1 billón de dólares, a sumar en 2002 apenas 650.000 millones de dólares, un 35% menos.

¹² Inscrito en el marco de ALADI como ACE 35/96.

¹³ Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 36/96; CMC/Dec. 18/04. Bolivia solicitó su ingreso pleno a fines de 2006.

¹⁴ ACE 54/02 y 55/03.

¹⁵ ACE 58/03.

¹⁶ ACE 59/04.

¹⁷ Protocolo de Adhesión al MERCOSUR del 4/07/06. Para un seguimiento del proceso de convergencia ver Gajate (2007).

se da el proceso de convergencia MERCOSUR-CAN que tuvo su máxima concreción en el Acuerdo de Complementación Económica de 2002, sin contar con el proceso de la CSN, hoy UNASUR¹⁸.

Sin embargo, y pese a los objetivos fijados, el MERCOSUR no logró aún perfeccionar la Zona de Libre Comercio ni la Unión Aduanera y, como hemos sostenido en otro lugar, el fortalecimiento institucional parece estar condicionado por factores externos (Piana, 2007b). A pesar de definirse como una Unión Aduanera, no existe una política comercial externa común ni de reducción de asimetrías ni de disparidades estructurales entre los Estados miembros. Sin esas políticas, los propios socios compiten entre sí por introducir sus productos en los mercados de los otros y por la localización de las inversiones. Una consecuencia de ello es que los socios mayores del MERCOSUR no logran aglutinar a los más pequeños porque tienen pocos incentivos y se sienten desplazados.

Frente a los escasos resultados es dable preguntarse ¿es requisito para la profundización del proceso de integración un mayor desarrollo institucional? o bien ¿una compleja arquitectura orgánica obstaculiza la evolución de un proyecto integrativo? Entendemos que el actual esquema de decisión intergubernamental, a través de las reuniones de presidentes, sólo dificulta avanzar hacia esquemas más profundos ya que debiéndose tomar decisiones por unanimidad, se favorece el *statu quo* o la presión de los más chicos.

La evolución institucional del MERCOSUR desde el Tratado de Asunción, pasando por los Protocolos de Ouro Preto (1994) y Olivos (2002), ha sido ardua y lenta. Por ello, el fortalecimiento institucional y político del MERCOSUR con la creación del cargo de Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (2003), el Parlamento Comunitario (2005), y la incorporación de nuevos Estados son signos de una evolución largamente esperada.

En este proceso de profundización institucional, la creación de

¹⁸ En efecto, si bien el proceso de convergencia MERCOSUR-CAN se remonta a 1996, sólo tiene su primera formalización en 1998 con el Acuerdo Marco para la creación de una zona de libre comercio, registrado en ALADI como AAPA N° 11. Los objetivos allí planteados (lograr un Acuerdo de Preferencias Arancelarias antes del 30 de septiembre de 1998) sufrieron dilaciones, pero las negociaciones continuaron hasta firmar en el 2002 el referido Acuerdo de Complementación Económica en virtud del cual se prorroga la vigencia del acuerdo anterior hasta el 31 de diciembre de 2003, fecha en la que se conformaría una Área de Libre Comercio. Este Acuerdo se registró como ACE 56/02.

su Parlamento resulta más que auspiciosa. En efecto, la necesidad de parlamentos de la integración pareciera estar fuera de discusión pero como veremos estos órganos, en los procesos de integración regional, se encuentran al margen del proceso decisorio (Gajate, 2009).

El proceso de institucionalización del Parlamento se inicia en diciembre de 2004, en la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, cuando se encomendó a la Comisión Parlamentaria Conjunta la redacción de una propuesta de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, creada finalmente un año más tarde en la Cumbre de Presidentes de Montevideo (MERCOSUR / CMC / DEC N° 05). Previsto para ponerse en funcionamiento antes del 31 de diciembre de 2006, comenzó a sesionar el 7 de mayo de 2007 en reemplazo de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

El Parlamento del MERCOSUR representa a los *pueblos* del MERCOSUR¹⁹. Se señala que “*El respeto a la pluralidad ideológica y política en su composición es una de los pilares de esta institución*”²⁰. Según sus postulados, su legitimidad política, a través del voto del ciudadano (en la actualidad, indirecta) le confiere la responsabilidad en la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz²¹.

Ahora bien, la integración del Parlamento del MERCOSUR no es aún plena pues se han establecido tres etapas: 1) hasta el 31 de diciembre de 2010 (primer mandato), el Parlamento estará integrado por 18 parlamentarios por cada Estado parte, elegidos por los parlamentos nacionales de entre sus miembros con una adecuada representación por género, etnias y regiones, incluso, debiéndose promover medidas de discriminación positiva. Es de destacar, sin embargo, que ya el pueblo de Paraguay, a través de elecciones celebradas el 20 de abril de 2008 por sufragio directo, universal y secre-

¹⁹ El desatacado intenta reflejar el uso inapropiado, aunque atrayente, de la palabra pueblo pues en efecto, los representados son los pueblos a través de los Estados y no los pueblos; de allí que, la primera conformación del Parlamento haya atribuido igual cantidad de representantes por Estado y desde ya, se entiende que con grandes diferencias entre sus poblaciones será imposible que los Estados con menos población acepten una representación poblacional proporcional.

²⁰ Ver <http://www.parlamentodelmercosur.org>. Acceso: 07/11/09.

²¹ La crisis de representación política, aún de este nuevo currpo, puede advertirse de uno de los compromisos que el Parlamento se ha impuesto: garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración.

to, eligió sus parlamentarios, en forma independiente de los legisladores nacionales. Se advierte que, en este caso, todos los estados tienen la misma representación. En esta etapa deben negociarse los criterios «representatividad ciudadana», situación harto conflictiva si se tomara únicamente la base población. Además, en esta misma etapa, cada Estado debe realizar elecciones de parlamentarios del MERCOSUR según esas pautas de *representación ciudadana* garantizando el voto directo, universal y secreto; 2) desde el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014 (segundo mandato), los parlamentarios elegidos por los ciudadanos el año anterior deberán elaborar un mecanismo electoral para realizar, en 2014, elecciones de parlamentarios del MERCOSUR simultáneamente en todos los países (*Día del MERCOSUR Ciudadano*), mecanismo que debe ser aprobado por el Consejo del Mercado Común; 3) desde el 1° de enero de 2015 en adelante (tercer mandato y más), todos los parlamentarios habrán sido elegidos por votación simultánea.

En su sesión del 28 de abril de 2009, el Parlamento aprobó la Disposición, conocida como Acuerdo Político, que define el criterio de representación ciudadana, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda del PCPM. Según este Acuerdo, Brasil debería elegir en sus comicios legislativos de 2010 a 37 parlamentarios²², pero ese número pasaría a 75 en 2014; que Argentina tendría derecho a escoger 26 parlamentarios en 2011 y en las elecciones siguientes ese número pasaría a 43, mientras que los dos socios ‘menores’, Uruguay y Paraguay, permanecerían con los 18 actuales.

En las consideraciones se señala que se adopta “una fórmula que satisfaga todos los intereses, tanto desde la perspectiva de los Estados como de los ciudadanos, por ser justamente los parlamentarios representantes de los pueblos y no de sus gobiernos”. Sin embargo, hay una marcada subrepresentación de los ciudadanos de Brasil respecto de los de Uruguay, por ejemplo. Así, mientras cada diputado por Brasil representa a más 2 millones y medio de habitantes, uno por Argentina representa a poco más de 933 mil habitantes, pero un diputado es elegido en Paraguay por 388 mil habitantes mientras que en Uruguay basta tener el voto de 189 mil habitantes para ser elegido. Ello demuestra que no es el criterio de población el que se ha tenido para el Acuerdo. Sin embargo, tampoco el criterio “satisface” a los países sobrepresentados pues sobre un total de 154 parlamentarios, Brasil tendría el 48% de la Cámara; Argentina el 28% y Uruguay y Paraguay el 12% cada uno. Esta es la

²² Esta elección, no se realizará, finalmente, en 2010 sino en 2011.

razón por la cual Paraguay se siente “disminuido” en el compromiso político aprobado por el Parlamento del MERCOSUR²³.

Cuadro 1 – Sobre y subrepresentación en el Parlamento del MERCOSUR

	Población (Est. 2009)	% Pobl.	Escaños	% Escaños	Escaños por pobl.
Uruguay	3.494.382	1,40 %	18	11,69%	1/194132,33
Paraguay	6.995.655	2,80%	18	11,69%	1/388647,50
Argentina	40.913.584	16,36%	43	27,92%	1/951478,70
Brasil	198.739.269	79,45%	75	48,70%	1/2649856,92
Total	250.142.890	100%	154	100%	1/1624304,48

Fuente: Elaboración propia.

Si bien se trata de un órgano independiente y autónomo concebido para desempeñar un fuerte papel político, no tiene facultades decisorias. En ese sentido, tanto el Parlamento Andino, como el Parlamento del MERCOSUR se caracterizan aún por una falta de atribuciones y una escasa asignación de facultades y competencias, por lo cual dichas instancias siguen teniendo un carácter esencialmente deliberativo. Es justamente, el puramente intergubernamental que ha tomado el MERCOSUR lo que cuestiona su legitimidad (Gajate, 2009)²⁴.

Por el contrario, resulta necesario acentuar esa institucionalidad a través de medidas efectivas. Como se ha dicho: “Dotar de mayores atribuciones legislativas a los órganos parlamentarios, acentuar su papel de control sobre el resto de los órganos comunitarios, permitir

²³ El proyecto también prevé la ampliación de las competencias del Parlamento, de modo de facilitar la evolución progresiva de sus facultades legislativas.

²⁴ Dado que el Parlamento, agrega Gajate (2009), no emitirá normas aplicables directamente, éste no se constituirá en un verdadero “poder legislativo”. Si podría reforzarse, mediante una mayor participación ciudadana, la iniciativa en la creación de normas que seguirá supeditada a la adopción de Decisiones del Consejo Mercado Común y condicionada a la incorporación conforme el derecho interno de cada Estado parte.

una mayor y más democrática participación de los ciudadanos en su conformación y constituir los parlamentos sobre la base de encontrar una fórmula capaz de incorporar las demandas de los más diversos sectores de la sociedad; son necesidades a las que el actual funcionamiento de las estructuras parlamentarias de los esquemas latinoamericanos y caribeños deben hacer frente con una mayor fuerza y decisión” (SELA, 2005: 49).

Sin lugar a dudas, el uso de las tecnologías para el futuro funcionamiento de este Parlamento será crucial, no sólo como herramienta superadora de las distancias sino como mecanismo indispensable para superar el formalismo propio de estos esquemas supranacionales que atentan contra su legitimidad.

4. El uso de las tecnologías en los gobiernos latinoamericanos

Como dice Subirats (2002) en los nuevos estudios sobre la democracia está cada vez más presente la preocupación sobre cómo relacionar la proliferación de las TIC con los procesos y valores de la democracia.

Nuevos términos como democracia electrónica, teledemocracia, ciberdemocracia o *e-democracy* son utilizados para dar cuenta de la transformación que las TIC, especialmente Internet, podrían estar provocando en las democracias contemporáneas. Siendo que la tecnología ya está entre nosotros, la pregunta no es si tendremos o no democracia electrónica, sino qué tipo de democracia electrónica podremos construir (Clift, 2004; Dader, 2001).

En el aspecto político, las nuevas tecnologías pueden coadyuvar al logro de un nuevo proceso de relegitimación²⁵. El desconocimiento y la falta de información que la ciudadanía acusa sobre el queha-

²⁵ En el aspecto técnico, las TIC brindan excelentes herramientas de efficientización y transparencia. Entre ellos, Svetatz (2009) destaca el *tutorial o software para redacción de proyectos* que redundaría en la calidad de los textos normativos porque: a) agiliza los procesos de análisis legislativo de proyectos e informes, b) transparenta la decisión política, c) simplifica y transparenta la gestión del proyecto, d) mejoran la comunicación interna y externa y e) permiten una mejor comunicación con el ciudadano. Agrega, en materia de Informática Legislativa un “*importante avance en la construcción de bases de datos legislativos, es decir en el campo de la Informática Legislativa Documental. Así nos encontramos con que la mayor parte de las Legislaturas han progresado notablemente en la construcción de sus bases de datos Parlamentarios*” (Svetatz, 2009: 8).

cer legislativo pueden ser fácilmente superadas sin mayores costos. Además, y más importante aún, pueden ser creados nuevos canales informales de participación alternativos a los esquemas formales actualmente existentes.

Se ha dicho que las TIC posibilitan una mayor participación en el debate y la toma de decisiones. A nivel consultivo, es posible recabar opiniones, testear la opinión pública como en el caso de las encuestas en línea; a nivel resolutivo, las consultas pueden efectuarse para la decisión de temas políticos claves en los que es necesario contar con un fuerte apoyo ciudadano, lo cual conduciría a una democracia semidirecta o plebiscitaria; a nivel deliberativo, es posible utilizar las TIC para generar debates y alcanzar consensos en los temas de la agenda política, como sucede en los foros de discusión.

Frente a las expectativas que se ponían a mediados de los '90 en Internet como un canal democratizador y a los escasos resultados hasta ahora alcanzados, se explica por qué la llamada "revolución democrática de las TIC" haya caído en descrédito (Norris, 2004).

Hasta ahora, y a pesar de todas las posibilidades reales, no se han explorado formas alternativas de participación. El uso que tienen las TIC en la política agonal se limita a explotar, por nuevos canales, los viejos esquemas de la propaganda, el marketing político y a reproducir una explicación simplista de la realidad.

Latinoamérica es un fiel reflejo de todo ello. En este sentido, se ha destacado que la mayoría de los emprendimientos de digitalización en la última década han tenido bajo rendimiento y nivel de efectividad porque no son parte de un verdadero proceso de reforma sino que más bien buscan "estar a la moda". Así, Kaufman (2004) afirma que el proceso de incorporación de TIC en los gobiernos de la región se circunscribe a un conjunto de acciones "cosmético/tecnológicas" que obstaculizaron y obstaculizan la oportunidad de incorporar seriamente a las TIC e impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Este tipo de escape hacia una informatización mal concebida puede significar introducir cambios para que nada cambie o para que el cambio sea totalmente irrelevante.

En el ámbito Latinoamericano, si bien el número de páginas Web gubernamentales se ha incrementado notablemente en los últimos años, la mayoría de ellas son simples páginas de información de primera generación con datos acerca de la institución, horarios de atención, estructura interna, misiones y funciones; una gran cantidad de ellas no es actualizada regularmente; muy pocas prestan servicios que pueden ser finalizados en línea; los portales son admi-

nistrados centralmente y su estructura es poco amigable; las políticas de gobierno electrónico son impulsadas más por tecnócratas que por políticos a pesar de que su liderazgo es imprescindible para la implementación de este tipo de reformas.

Como hemos dicho en otra parte, en América Latina, la incorporación de tecnología está lejos de responder a razones de cambio. El modelo que termina imperando es el “tecnológico”, que obstaculiza la oportunidad de incorporar seriamente a las TIC para impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Este modelo se distingue por focalizar el gobierno electrónico sólo en su dimensión tecnológica, sin que respecto a ello puedan opinar sus usuarios; por otorgar un efecto mágico a la adquisición de la tecnología y, por tanto, confiar en quienes saben manejarla; por omitir toda consideración acerca de los cambios culturales e institucionales que se requerirían para implantar el cambio esperado; por duplicar políticas y estrategias ya que no hay planificación ni registro de las iniciativas por la dispersión incontrolada de áreas de informática descentralizadas (Kaufman y Piana, 2007).

Pese a la importancia de las TIC en este proceso de reforma del Estado, el número de investigaciones de las políticas de gobierno electrónico en América Latina es bajo y esos estudios, en la mayoría de los casos, son realizados y/o financiados por los propios gobiernos cuando no son realizados por los organismos de crédito internacionales que financian esas políticas. Comúnmente, las investigaciones que abordan el estudio del gobierno electrónico se han orientado al análisis de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, relegando la exploración de prácticas y experiencias de otras instituciones públicas, entre ellas, el Poder Legislativo (Rodríguez Duarte, 2002).

Los estudios comparados que nos sirven como antecedentes demuestran que en términos generales, en el Poder Legislativo, el uso de las TIC ha tenido un avance paulatino. Si bien cuentan con su página Web, se han orientado a brindar información, desde las crónicas parlamentarias hasta el marco jurídico actualizado, desde la creación de bibliotecas electrónicas hasta la publicación de los proyectos de ley y de los correos electrónicos oficiales de los miembros. Algunos de ellos emiten las sesiones en línea y cuentan con archivos de audio, video y texto descargables. ¿Pero están verdaderamente comprometidos los legisladores con el uso de las TIC?

5. Metodología para el estudio del uso de las TIC en los Parlamentos del MERCOSUR

Creemos que, antes de diseñar y aplicar faraónicos procesos de reforma, es necesario estudiar si verdaderamente las TIC han con-

tribuido en el proceso de modernización del Poder Legislativo y cuáles son los usos que reciben estos instrumentos por parte de los legisladores. De ahí que la opinión de los actores políticos constituya un punto central para analizar la evolución del gobierno electrónico en los países de la Región.

Existen muchos mecanismos y aplicaciones Web que pueden ser introducidas en las páginas de las Legislaturas nacionales y Parlamentos supranacionales que propician la transparencia y la rendición de cuentas: publicación de los presupuestos, foros interactivos, canales de Chat, transmisión en línea de los debates, publicación de los subsidios otorgados, información de legislación aprobada y en trámite, curriculum en línea de los legisladores, *mailings* a los suscriptores de temas de su interés, directorio con correos electrónicos, dirección postal y teléfono de contacto de los legisladores. Muchas de las Cámaras han introducido estos instrumentos. Así, por ejemplo, la Cámara de Senadores de Argentina, transmite en vivo sesiones, eventos, reuniones de comisiones; la de Diputados de Paraguay, tiene el servicio “Radio Cámara” desde 2006, emisora oficial que transmite los días de semana las veinticuatro horas, entre tantos otros.

Sin embargo, no todos los sitios han incorporado las mismas herramientas ya que lejos está de haberse establecido una estandarización de qué es lo que debe tener una página Web de estas características. De ahí que no creamos que resulte válido seguir la metodología utilizada en los estudios, como el citado más arriba, que califican las páginas según tengan o no cierto servicio, aplicativo o tipo de archivo. Además, y como ya hemos demostrado en otro lugar, la existencia de estas herramientas metodológicas no revela el interés de su uso: muchas Cámaras implementan servicios que sus legisladores no usan porque siguen la “moda” o lo último de la tecnología (Piana, 2007).

Hemos preferido poner a prueba la comunicación enviando correos electrónicos a los legisladores. Todas las Cámaras tienen un directorio con sus legisladores y una cuenta de correo electrónico oficial a donde enviar un correo. Si existe la herramienta de contacto puesta a disposición de cualquier ciudadano, se espera que sea utilizada. Se aclara que para la realización de la investigación se tomó el directorio tal y como estaba publicado oficialmente por la respectiva Cámara, esto es, tomando el punto de vista del ciudadano por lo que hemos teniendo por cierta la cantidad de legisladores y exacta la dirección de correo electrónico consignada.

El envío de correos electrónicos de testeo a funcionarios es una herramienta metodológica ya utilizada en estudios de similares ca-

racterísticas y con excelentes resultados para medir el uso real más allá del declarado²⁶.

Así, se ha puesto a prueba este nuevo canal de comunicación enviando a todos los legisladores de los Estados miembros del MERCOSUR así como a los legisladores en cuanto integrantes del Parlamento del MERCOSUR correos electrónicos con las características que más abajo se detallan.

Se envió un correo electrónico a cada legislador con destinatario con nombre supuesto, efectuando una pregunta proveniente de un ciudadano común para controlar porcentaje y tiempo de respuesta. El mensaje era personal y no se comunicaba que se había enviado igual mensaje al resto de los colegas. La pregunta era sencilla y no requería mucho tiempo ni esfuerzo contestarla: se solicitó que informe en qué página Web era posible conseguir la legislación aprobada por ese Parlamento. Este estudio constituye una serie pues se hizo en 2007, se reiteró en 2008 y 2009²⁷.

La segunda prueba fue el envío de un correo electrónico, de similares características al anterior, en 2009, a todos los miembros del Parlamento del MERCOSUR. Recordemos que a la fecha, está integrado por 18 miembros de cada uno de los países y que cumplen funciones, además como legisladores nacionales habiendo sido elegidos por su propio Cuerpo.

Señalábamos más arriba la existencia de pocos antecedentes en este tipo de estudios. Uno de ellos, el más importante, fue el realizado por Rodríguez Duarte (2002) en su estudio sobre los legisladores nacionales de catorce países de América Latina. Su estudio fue un muestreo realizado en 2002. Se remitieron quinientos noventa y nueve correos electrónicos a catorce congresos, pero sólo se recibió contes-

²⁶ Con el objeto de verificar la validez de esta herramienta, hemos ya realizado esta misma prueba con los legisladores de la Provincia de Buenos Aires, República Argentina, cuyo resultado derivó en una publicación titulada “Un Estudio Práctico sobre Participación y Tecnologías: El Uso de las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires” que apareció en una revista científica de especialidad en la materia (Revista de Derecho Informático N° 088 de Noviembre del 2005). Dicho estudio fue posteriormente actualizado con nuevos datos y derivó en un capítulo de libro “En pos (de parecer) moderno. Transparencia y *accountability* con las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires”, en Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina. Kaufman, Ester (Coord.), 2007 Ed. La Crujía.

²⁷ Dichos correos fueron enviados entre enero y marzo de 2007; entre septiembre y octubre de 2008 y en diciembre de 2009.

tación a 26 correos electrónicos de legisladores de Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay. En cuanto a la pertinencia de la respuesta, de ese 4,34% de correos electrónicos recibidos, el 38% respondió satisfactoriamente a la solicitud, mientras que el 62% restante remitía a otra instancia para obtener la información requerida²⁸.

6. Los resultados de la investigación

Recordemos que la primera prueba consistió en el envío de un e-mail que requería información sobre dónde podría encontrarse la legislación aprobada por ese Parlamento, mail que fue enviado a todos los legisladores nacionales de los Estados miembros del MERCOSUR, tal como aparece informado en sus respectivas páginas Web. Los resultados están muy por debajo de lo esperado.

En efecto, en 2007, de los mil ciento cincuenta y seis correos electrónicos enviados a los legisladores del MERCOSUR que aparecían en sus páginas Web nacionales, sólo ciento noventa y seis obtuvieron respuesta (ver Cuadro 2).

Para el caso de Argentina, de los trescientos veintiocho correos electrónicos enviados, sólo respondió el 14,93% de los legisladores, debiendo destacarse el mayor porcentaje de respuesta de los senadores respecto de los diputados (15,27 % contra 14,84% respectivamente).

Aumenta el porcentaje de respuesta en Brasil con el 17% de correos contestados a la pregunta, siendo aquí la Cámara de Diputados la que más contesta.

Respecto al envío de correo electrónico a los ciento seis legisladores de Paraguay preguntando en qué página Web podía consultarse la legislación aprobada por ese Parlamento, sólo contestaron siete legisladores, esto es, el 6,60% de los representantes contestaron una pregunta por medios electrónicos. En cuanto a las Cámaras, la Cámara de Senadores tiene un porcentaje mayor de correos contestados respecto a la de Diputados.

²⁸ En un estudio similar realizado sobre el Parlamento español, los números fueron algo más alentadores pero el nivel de respuesta todavía está lejos del 50%. En el análisis sobre el Parlamento español fue realizado en 1999 y se repitió en 2002. En ese periodo las respuestas de 1999 de diputados y senadores, que llegaban a 6,5 % y 6,1 %, respectivamente, subieron a 23,1% y 19,7% (Dader, 2001)

Cuadro 2
Resultados del relevamiento 2007

2007		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total
Cámara Diputados	Enviados	256	512	60	99	927
		100%	100%	100%	100%	100%
	Contestados	38	90	2	30	160
		14,84%	17,58%	3,33%	30,30%	17,26%
Cámara Senadores	Enviados	72	81	46	30	229
		100%	100%	100%	100%	100%
	Contestados	11	12	5	8	36
		15,27%	14,81%	10,87%	26,67%	15,72%
TOTAL	Enviados	328	593	106	129	1156
		100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
	Contestados	49	49	102	7	196
		14,93%	17,20%	6,60%	29,46%	16,95%

Fuente: Elaboración propia.

Uruguay es el país con mayor porcentaje de respuesta: de los 129 correos electrónicos enviados a los legisladores, contestaron treinta y ocho, esto es, casi el 30 %. Se destaca, además, que ambas Cámaras tuvieron alto porcentaje de respuesta.

Medimos también el tiempo de respuesta, pudiéndose observar en el Cuadro 3 su tiempo promedio.

Cuadro 3
Promedio tiempo de respuesta en días - 2007

2007	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Cámara Diputados	0,47	1,37	20	8,71
Cámara Senadores	4,45	1,70	5,20	0,78

Fuente: Elaboración propia.

Los diputados argentinos que contestaron al correo lo hicieron, en su gran mayoría, en el día (90%); también los senadores aunque en menor porcentaje (63,63%). La mayoría de los diputados brasileños contestó en el día (53%) alcanzando un promedio de respuesta inferior a los 2 días. Por su parte, el 70% de los senadores brasileños

que contestaron lo hicieron al día siguiente. Los dos diputados paraguayos que contestaron, lo hicieron pasada las dos semanas; en cambio, tres de los cinco senadores paraguayos que contestaron lo hicieron en el día.

Ocho de los treinta diputados uruguayos que contestaron lo hicieron en el día, diez a los tres días, siete entre los cuatro y cinco días, dos a los diez días, uno a los doce, uno a los dieciocho y uno a los treinta y nueve días. El último lo hizo casi cuatro meses después aunque adujo un problema del servidor pidiendo disculpas por la demora. La mitad de los senadores uruguayos que contestaron lo hicieron en el día y la otra mitad antes de los tres días.

Como hemos visto, las Cámaras de Diputados de los Estados miembros del MERCOSUR tuvieron mejor *performance*, de un 17,26% la Cámaras de Diputados frente a un 15,72% de la de Senadores, siendo la excepción la Cámara de Senadores de Paraguay que en mayor porcentaje que la de Diputados.

Por último, respecto a la distinción por género, no se advierte una clara tendencia. En efecto, el 45,45% de los correo electrónicos contestados por los senadores argentinos fue hecho por mujeres, quienes representan el 41% de la Cámara. O bien, las legisladoras de la Cámara de Diputados de Uruguay, representando el 12% de la Cámara, sólo representan el 6,66% de los diputados que contestaron, mientras que el 20% de los correos contestados por los senadores paraguayos fueron hechos por mujeres, las que representan, el 8,69% de los senadores de la Cámara (ver Cuadro 4).

Cuadro 4
Porcentaje de mujeres sobre legisladores que contestaron - 2007

2007	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Cámara Diputados	28,94 %	8,8 %	50 %	6,66 %
Cámara Senadores	45,45 %	8,33 %	20 %	25 %

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al estudio en 2008, los resultados han sido similares en promedio, pero con variaciones internas.

De los mil ciento cincuenta y ocho correos electrónicos enviados según la información disponible en las páginas Web de los Congresos nacionales, sólo ciento noventa y seis obtuvieron respuesta (ver

Cuadro 5) con lo que se obtuvo un porcentaje de respuesta del 16,92% (16,95% en 2007).

Cuadro 5
Resultados del relevamiento - 2008

2008		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total
Cámara Diputados	<i>Enviados</i>	256	513	60	99	928
		100%	100%	100%	100%	100%
	<i>Contestados</i>	60	60	0	42	162
		23,43%	11,69%	0%	42,42%	17,45%
Cámara Senadores	<i>Enviados</i>	72	81	47	30	230
		100%	100%	100%	100%	100%
	<i>Contestados</i>	7	6	5	21	34
		9,72%	7,40%	0%	70%	14,78%
TOTAL	<i>Enviados</i>	328	594	107	129	1158
		100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
	<i>Contestados</i>	67	66	0	63	196
		20,42%	11,11%	0%	48,83%	16,92%

Fuente: Elaboración propia.

En 2008, el mayor aumento se corresponde con los representantes de Uruguay. Uruguay sigue siendo el país con mayor porcentaje de respuesta con casi el 50% de sus legisladores habiendo aumentado casi 20 puntos porcentuales en un año. En este único caso, es la Cámara Alta la que obtiene mayor porcentaje de respuestas (70%).

Si bien Argentina aumentó significativamente el nivel de respuestas respecto igual período anterior, Brasil disminuyó considerablemente (casi seis puntos porcentuales respecto 2007). Argentina, la Cámara de Diputados aventaja en porcentaje de respuesta a la de Senadores en más de trece puntos porcentuales. En Brasil, la diferencia es menor (4,29 puntos).

Por último, se ha advertido un creciente porcentaje de direcciones de correo no válidas o con sistemas de seguridad que no permiten al ciudadano común enviar un correo electrónico. Este último es el caso de Paraguay, cuya configuración de las cuentas de correo no permiten el envío de correos desde cuentas populares como las de yahoo, gmail o hotmail y es la razón por la cual todos los correos han sido rechazados.

Medimos también en 2008, su tiempo de respuesta. Ver Cuadro 6.

Cuadro 6
Promedio tiempo de respuesta en días -e-mail 2- 2008

2008	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Cámara Diputados	0,47	2,98	-	0,02
Cámara Senadores	0,57	0,50	-	0,29

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los Diputados y Senadores en Argentina, la moda es 0, es decir, que el valor que cuenta con una mayor frecuencia, es la contestación dentro del día. En el caso de Brasil, también en ambas Cámaras la mayor frecuencia de respuesta es dentro del día; en el caso de Diputados, casi el 50 % contestó dentro del día y en el de Senadores, todos los que contestaron lo hicieron dentro de los 2 días. En la Cámara de Representantes de Uruguay, salvo un caso, todos los que contestaron lo hicieron en el día. En la Cámara de Senadores, también el promedio es menor al día.

Por último, respecto a la distinción por género, en el caso de los Senadores de Uruguay que contestaron, las mujeres constituyen el 19% de esa categoría pero si miramos esta cifra sobre el total de la Cámara, el dato es más interesante: el 100% de las mujeres contestó. En el caso de la Cámara de Representantes, siendo el 14,14% del total, de los diputados que contestaron, representaron el 9,52%. En el caso del Senado de Brasil, siendo las mujeres el 8,1% del total, ninguna de ellas contestó el e-mail. Por el contrario, mientras que las diputadas de Brasil representan casi igual porcentaje sobre el total que la Cámara de Senadores (8,77%), ellas contestaron más porcentaje de lo que representan sobre el total (15%).

Por último, en Argentina, siendo las mujeres el 38,8% de la Cámara de Senadores, representan el 14% de los senadores que contestaron. En Diputados, las mujeres representan el 39,06 % de la Cámara, pero su porcentaje fue mayor en términos de respuesta sobre el total de los diputados que contestaron (53,3%).

Cuadro 7
Porcentaje de mujeres sobre legisladores que contestaron - 2008

2008	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Cámara Diputados	53,3 %	15 %	-	9,52 %
Cámara Senadores	14 %	0 %	-	19 %

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, los datos del estudio en 2009 sobre los legisladores nacionales arrojan los peores resultados de la serie (Cuadro 8).

Cuadro 8
Resultados del relevamiento - 2009

2009		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total
Cámara Diputados	<i>Enviados</i>	254	513	80	99	946
		100%	100%	100%	100%	100%
	<i>Contestados</i>	51	13	3	28	95
		20,07%	2,53%	3,75%	28,28%	10,04%
Cámara Senadores	<i>Enviados</i>	72	80	47	29	228
		100%	100%	100%	100%	100%
	<i>Contestados</i>	3	0	5	12	20
		4,16%	0%	10,63%	41,47%	8,77%
TOTAL	<i>Enviados</i>	326	593	127	128	1174
		100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
	<i>Contestados</i>	54	13	8	40	115
		16,56%	2,19%	6,29%	31,25%	9,79%

Fuente: Elaboración propia.

En efecto, sólo contestaron el 9,79% de los legisladores cuyos correos electrónicos figuraban en las páginas Web institucionales. Argentina se mantiene aproximadamente en el porcentaje de 2007, bajando cuatro puntos porcentuales respecto de 2008. Paraguay, que evidentemente ha reformulado su sistema respecto del momento del envío en 2008, tiene un porcentaje similar al de 2007. Uruguay, que sigue siendo el mejor de la Región, obtiene un 31,25 % de respuesta, bajando casi 10 puntos porcentuales respecto de 2008 aunque, en este caso, la caída se debe a la Cámara de Senadores. La caída más grande es la de Brasil que en esta oportunidad tiene el porcentaje más bajo de respuesta. Ciertamente es que esta prueba se hizo hacia fines del año y estos bajos números podrían explicarse por esa circunstancia. Sin embargo, no sólo adscribimos a la teoría que entiende al Congreso como un poder permanente del Estado aún cuando sus períodos ordinarios de sesiones sean en ciertas fechas, sino también, y desde la perspectiva del ciudadano que hemos adoptado como metodología, la información aparece disponible todo el año y no hay ninguna advertencia de que esos co-

rreos no serán consultados hasta la reapertura de sesiones, por ejemplo, si así fuera²⁹.

En cuanto al tiempo de respuesta, y salvo el caso del Senado en Paraguay, se advierte que quienes tienen interés en contestarlo, lo hacen en el día o al día siguiente (ver Cuadro 9).

Cuadro 9
Promedio tiempo de respuesta en días - 2009

2009	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Cámara Diputados	1,24 días	0,77 días	0,66 días	0,18 días
Cámara Senadores	0 días	-	14,80 días	0 días

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los porcentajes de mujeres que contestan, se observa en el Cuadro 10 que los porcentajes, en términos relativos son mejores.

Cuadro 10
Porcentaje de mujeres sobre legisladores que contestaron - 2009

2009	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Cámara Diputados	52,94 %	23,07 %	66,66 %	10,71 %
Cámara Senadores	33,33 %	-	20 %	8,33 %

Fuente: Elaboración propia.

El dato que debe destacarse es el gran porcentaje de mail con errores. En efecto, en 2009, Argentina, la Cámara de Diputados arroja 8 errores (3,14%) y el Senado, 62, esto es, el 86,11%. En Uruguay, la Cámara de Representantes registra 15 errores (15%) y el Senado, 4 (13,79%). Por su parte, en Paraguay, el 8,75% de los correos de los diputados tienen error (7) y 4,25% (2). Por último, de la lista de

²⁹ De todas formas, los datos fueron recogidos mucho después de que todos los Congresos de los países analizados reabrieran en 2010 sus sesiones ordinarias; aún así, los resultados no se modificaron, con lo cual debe rechazarse esa tesis.

diputados de Brasil, 65 de los 513 tienen error (12,67%) y ninguno de los mail de los Senadores tuvo error (aunque tampoco fueron contestados).

Respecto de la prueba de los mail enviados a los legisladores integrantes del Parlamento del MERCOSUR, los resultados no son mejores.

Cuadro 11
Resultado del relevamiento de legisladores
del parlamento del MERCOSUR - 2009

2009		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total
Cámara Diputados	Enviados	10	9		10	29
		100%	100%		100%	100%
	Contestados	3	0		1	4
		30 %	0%		10%	13,97 %
Cámara Senadores	Enviados	8	9	8	25	
		100%	100%	100%	100%	
	Contestados	2	2	0	4	
		25 %	22,22 %	0 %	16 %	
Parlamentarios	Enviados			18	18	
				100 %	100 %	
	Contestados			0	0	
				0%	0 %	
TOTAL	Enviados	18	18	18	18	72
		100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
	Contestados	5	2	0	1	8
		27,7 %	11,11 %	0 %	5 %	11,11 %

Fuente: Elaboración propia.

Como se desprende del Cuadro 8, el porcentaje de respuesta de Argentina es mejor que su *performance* a nivel local (14,93% en 2007, 20,42% en 2008 y 16,56% en 2009); por el contrario, Brasil está en igual nivel que la medición de 2008, pero bastante más bajo si la comparamos con la de 2007 (17,20%) y más alto si lo comparamos con 2009. El caso de Paraguay, cuyos representantes han sido elegidos específicamente para esa función, nos revela que no sería el desempeño de múltiples funciones lo que hace que el legislador no pueda responder. Si bien es cierto que Paraguay ha tenido la peor *performance* de la Región, lo cierto es que todos han tenido malos

resultados. Se destaca, en este sentido, el bajo nivel de respuesta de los legisladores uruguayos (5%) cuando siempre han sido los que han tenido mejores porcentajes de respuesta. Más allá de los porcentajes, de todas formas, los números absolutos son muy bajos.

Ahora bien, en el caso de Argentina, Brasil y Uruguay, donde los mismos legisladores comparten la función de representación en ambos ámbitos, el nacional y el regional, surge una pregunta: ¿es mayor o menor el compromiso de los legisladores hacia el MERCOSUR? Es cierto que los porcentajes son menores, pero teniendo en cuenta que son los mismos legisladores, ¿puede advertirse un comportamiento distinto en lo nacional y regional?

Los datos comparados de los relevamientos efectuados nos muestran que los legisladores de Uruguay, como Estado “chico” del MERCOSUR, tiene un menor interés en responder los e-mails de sus ciudadanos en cuanto miembros del MERCOSUR que en cuanto uruguayos. Ello se advierte porque, a diferencia de la tendencia del legislador para el relevamiento 2007-2008-2009 donde se advierte una tendencia al alza, cayó abruptamente en el relevamiento de 2009 como legisladores del MERCOSUR.

7. Conclusiones

Como ya hemos sostenido (Piana, 2007), el mayor nivel de transparencia no está necesariamente asociado a una mayor rendición de cuentas³⁰. Y los resultados alcanzados en este estudio, son elocuentes.

³⁰ Como hemos sostenido en otro lado, si bien es cierto que las TIC facilitan la rendición de cuentas los hechos muestran otras cosas. Las páginas Web de los parlamentos incluyen también información de los legisladores. Además de su imagen, qué comisiones integran, cuáles proyectos presentaron y su correo electrónico institucional (toda esta información cargada por la administración de la Cámara), admiten la posibilidad de cargar el currículum. En el caso argentino, al mes de julio de 2009, en la Cámara de Diputados, sólo 74 de los 256 diputados, es decir, menos del 30 %, poseía su hoja de vida en la Web institucional (casi igual distribución entre hombres y mujeres, aunque, en términos relativos, es mayor la información que cargan las diputadas). En la Cámara Alta la situación es mejor, ya que casi el 80 % de los senadores ha volcado su CV a la información institucional (también aquí una leve mayoría, en términos absolutos, a favor de los hombres, aunque en términos relativos, las senadoras están mejor). Conf. Piana, Ricardo Sebastián. “La reforma política y las TIC” en Revista Digital sobre Gobierno Electrónico. <http://www.puntogov.com/Nota.asp?nrc=2333&nprt=1>. Fecha de acceso: 1/09/09.

En este sentido, las consecuencias de los datos recabados en el presente estudio son más que alarmantes. El análisis de los resultados revela que el hecho de consignar una dirección de correo electrónico como forma de contacto, respondería más a una iniciativa institucional que a un interés personal de los legisladores.

Pese a que los correos que efectivamente fueron contestados revelan, en su mayoría, una buena predisposición, un lenguaje amable y compromiso, el sabor final no deja de ser amargo.

Cierto es que la cantidad de mensajes puede llegar a saturar las casillas y desnaturalizar este tipo de contacto. En efecto, el uso de correo masivo, *spam* o de protesta puede atentar contra este nuevo mecanismo participativo³¹. De todas maneras, debe quedar en claro que la sobresaturación no parece ser la explicación a ese bajo nivel de respuesta: los correos efectivamente contestados y la diferencia porcentual entre uno y otro tipo de correo, que revela que los legisladores del MERCOSUR responden más a algunos correos que a otros, desmiente esa hipótesis.

La falta de tiempo o de paciencia para usar las TIC son otras de las posibles causas que se dan para explicar este el bajo nivel de respuesta. Sin embargo, parece ser más una justificación ya que muchos de los correos contestados no fueron “firmados” por el legislador sino por sus asesores.

Este tipo de resultado parece ser consecuencia de la propia cultura cívica del cuerpo, desacostumbrada al contacto directo con el ciudadano más que en el período electoral. En este sentido, las TIC resultan “intrusivas”. Entendemos, junto con Kaufman (2004), que el gobierno electrónico es un espejo del gobierno real, y que por ello, un mal gobierno jamás podrá tener un buen gobierno electrónico fuera de un portal diseñado a todo lujo.

Sin embargo, resulta un dato de interés que pocos legisladores hayan advertido el enorme potencial que tienen las TIC para propiciar el diálogo con el ciudadano, para rendir cuentas de su gestión, para mantener un contacto con directo con “la voz de la calle” antes que con la opinión publicada.

³¹ El Congreso de los EE.UU. recibía 80 millones de correos electrónicos en 2000 y pasó a recibir 117 millones en 2001, con lo que en un día promedio un diputado tendría que contestar 234.245 correos electrónicos y un senador 88.009. Esa tendencia pudo, sin embargo, estabilizarse e incluso disminuirse gracias al control del correo *spam* y la apertura de formularios Web de contacto. Más información en <http://www.congressonlineproject.org/pf080702.html>

Se debe contar con la colaboración y compromiso mayoritario de legisladores, empleados y funcionarios para incorporar exitosamente cambios en la estructura institucional, nuevas tecnologías y prácticas distintas a las tradicionales. Por ello, más que plantear complejos procesos de reforma institucional, la consigna debiera ser aprovechar los mecanismos actualmente existentes, entre ellos, los que brindan las TIC como herramientas hábiles para contrarrestar la obsolescencia gubernamental, para mejorar la capacidad de respuesta y para legitimar los procesos de toma de decisión.

Sin lugar a dudas, uno de los problemas-reto de los gobiernos en Latinoamérica será el diseño y gestión de un modelo de desarrollo hacia una Sociedad de la Información plenamente participativa y políticamente activa.

La eficiencia, rendición de cuentas y transparencia como metas a alcanzar en los procesos de reforma a través de la utilización intensiva de las TIC, más que cuestiones tecnológicas son problemáticas que afectan la ética y el compromiso social.

Habrá que politizar la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Una visión tecnocrática pretende despolitizar aspectos importantes de la vida cotidiana. Sin embargo, los problemas relacionados con esta nueva vinculación entre los ciudadanos y sus gobiernos, el diseño de los portales y los servicios, la conceptualización del interés general, la universalidad de los servicios tecnológicos, el voto electrónico, el acceso a la información, la cibercultura, etc., no son problemas técnicos sino problemas estrictamente políticos (Piana, 2006).

En fin, la lógica de la Sociedad de la Información y el Conocimiento no es inevitable: múltiples configuraciones, alianzas, estrategias puede admitir. Internet y las TIC alterarán la gramática del poder, pero cómo lo harán, dependerá de qué uso quieran dárseles. Si no se las direccionan hacia los procesos de rendición de cuentas y transparencia, sólo serán una herramienta potenciadora de los actuales modelos de exclusión y de democracias imperfectas.

Bibliografía

- ALCÁNTARA Manuel (1998). *Modernización de los parlamentos en América Latina*. III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 1998.
- BOBBIO Norberto (2000). *El futuro de la democracia*. FCE, México.
- CALDERÓN SUÁREZ Jorge A., (2006), *Balance de la Modernización Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*. OEA, Washington. Dispo-

- nible en línea en: http://www.gerenciapolitica-oea.org/gerenciapolitica/pdf/paper_balance_mod_leg_en_ca_final%202_.pdf. Acceso: 07/11/09.
- CLIFT Steven (2004), *E-Government and democracy. Representation and citizen engargment in the Information Age*. Disponible en línea en: www.publicus.net (Acceso: 1 de junio de 2007).
- DADER José Luis (2001), *La ciberdemocracia posible: reflexión prospectiva a partir de la experiencia de España*. Disponible en línea en: <http://www.ucm.es/info/per3/cic/cic6ar19.htm>. Acceso: 1 de junio de 2007.
- DROR Yehezkel (1990). *Enfrentando el futuro*. FCE. México.
- GAJATE Rita (2007): “El ALCA y los escenarios del MERCOSUR”, en: *MERCOSUR-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas*, Mellado Noemí B. (Coord), EDULP, La Plata.
- GAJATE Rita (2009), “Construcción institucional de la UNASUR”, en: *MERCOSUR y UNASUR ¿hacia dónde van?*, Mellado Noemí B. (Editora), Lerner Editora SRL, Córdoba.
- GODIO et all. (2004). “El componente “parlamentarista” en los sistemas presidenciales. Ejercicio de simulación: caso Argentina”, en: *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires.
- GRZYBOWSKI Cándido (2004). “Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate”, en: *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires.
- KAUFMAN Ester (2004). “E-gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes” , en: *América Latina Puntogob. Casos y Tendencias en Gobierno Electrónico*. Araya Dujisin Rodrigo; Porrúa Vigón, Miguel A., Editores. Ed FLACSO Chile; OEA. Santiago de Chile.
- KAUFMAN Ester y PIANA Ricardo Sebastián (2007). “Algunas aclaraciones sobre Gobierno Electrónico y Sociedad de la información y el Conocimiento”, en: *Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina*. KAUFMAN Ester Coord. Ed. La Crujía. Buenos Aires.
- LATINOBARÓMETRO. Informe de prensa 2003, 2005 y 2008. Disponibles en línea en: <http://www.latinobarometro.org/>. Acceso: 1 de abril de 2009.
- LJPHART Arend (1990). *Presidencialismo y “Democracia de mayoría”. Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Godoy, Santiago de Chile.
- MELLADO Noemí Beatriz (1995): “El modelo del MERCOSUR”, en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- MELLADO Noemí Beatriz (2007): “Componente teórico de la Integración Latinoamericana”, en: *Revista Anales N° 37 Nueva Serie*. La Ley-Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. La Plata.
- GARGARELLA Nino et. all. (1992). *El hiperpresidencialismo puesto a prueba*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

- NORRIS Pippa (2004). *Building Knowledge Societies: The renewal of democratic practices in knowledge societies*. UNESCO World Report. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. Disponible en línea en: <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/ Acrobat/ UNESCO%20Report%20Knowledge%20Societies.pdf>. Acceso: 1 de junio de 2007.
- O'DONNELL Guillermo (1993). "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en: *Desarrollo Económico* n° 33 (130): 163-184, Julio – Septiembre de 1993, Buenos Aires.
- PASQUINO Gianfranco (1997). "Gobernabilidad y calidad de la democracia", en: *Buen gobierno y política social*. Giner Salvador y Sarasa Sebastián, edits., Ariel, Barcelona.
- PIANA Ricardo Sebastián (2005). "Un Estudio Práctico sobre Participación y Tecnologías: El Uso de las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires", en: *AR: Revista de Derecho Informático* No. 088 – Noviembre. Disponible en línea: http://www.alfa-redi.com//apc-aa-alfaredi/img_upload/9507fc6773bf8321fcad954b7a344761/Piana.pdf. Acceso: 1 de abril de 2007.
- PIANA Ricardo Sebastián (2006). *Gobierno electrónico. Estudio de las políticas de gobierno electrónico en la Provincia de Buenos Aires*. Tesis doctoral en Ciencia Política (inédita). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador. Buenos Aires.
- PIANA Ricardo Sebastián (2007). "En pos (de parecer) moderno. Transparencia y *accountability* con las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires", en: *Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina*. KAUFMAN, Ester, Coord. Ed. La Crujía, Buenos Aires.
- PIANA Ricardo Sebastián (2007b): "Técnicas de negociación", en: *MERCOSUR-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas*. Mellado Noemí B. (Coord.) EDULP, La Plata.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires.
- REILLY Catherine (2004). "Estrategias de E-Gobierno en ocho países de América Latina", en: *América Latina Puntogob. Casos y Tendencias en Gobierno Electrónico*. Araya Dujisin Rodrigo; Porrúa Vígón Miguel A., Editores. Ed. FLACSO Chile; OEA. Santiago de Chile.
- RODRÍGUEZ DUARTE Omar (2002). *Congresos electrónicos en América Latina: la función del Internet en la interacción legislador-ciudadano*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- SANCHO ROYO David (2002). *Gobierno electrónico y participación: factores de éxito para su desarrollo*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Disponible en línea en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043801.pdf>. Acceso: 1 de junio de 2007.

- SARTORI Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial. Madrid.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO –SELA- (2005). *La institucionalidad de la integración en América Latina y el Caribe: posibilidades de articulación y convergencia*, en: SP/Di N° 8-05, Caracas. Disponible en: www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00151.pdf. Acceso: 07/11/09.
- SUBIRATS Joan (2002). *Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación*. Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en línea en: www.democraciaweb.org/subirats.PDF. Acceso: 1 de junio de 2007.
- SVETATZ María Alejandra (2009). *Política y técnica en los procesos de modernización parlamentaria*, presentado en el Quinto Congreso Argentino de Administración Pública. Disponible en línea en www.congresoap.gov.ar/sitio/docs/ponencias/S/Svetatz.pdf. Acceso:07/11/09.
- WEBER Max (1991). “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada” en *Escritos Políticos*. Alianza, Madrid.
- WEST Darle (2008). *Global E-Government – 2008*. Center for Public Policy. Brown University. Disponible en línea en: http://www.brookings.edu/reports/2008/0817_egovernment_west.aspx. Acceso: 1 de marzo de 2008.

SEGUNDA PARTE

LOS SISTEMAS JUDICIALES: SU ROL EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS REGIONALES

BLANCA

CAPÍTULO III

MERCOSUR: Solución de controversias y gobernabilidad

Por: CLARA AMZEL-GINZBURG

1. Introducción

Todo proceso de integración se basa en un proyecto político plasmado en su institucionalidad, dispuesta en su tratado fundacional y los protocolos que lo complementan. Así sucede en el MERCOSUR, creado mediante el Tratado de Asunción (TA) suscripto en marzo de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Es muy frecuente señalar al MERCOSUR como un modelo de baja institucionalización, atribuida a la matriz intergubernamental sobre la que se asienta el proceso.

Para el período de transición a cumplirse el 31 de diciembre de 1994, el TA estableció una estructura orgánica compuesta por el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). El CMC, órgano superior del bloque al que le corresponde la conducción política, está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados partes y al reunirse lo hará con la participación de los Presidentes de los países miembros. El GMC es el órgano ejecutivo, coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores y está compuesto por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país en representación de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía, y de los Bancos Centrales. Las decisiones de estos dos órganos son tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados miembros.

El TA dispuso que antes del 31 de diciembre de 1994 se convocara a una reunión extraordinaria para establecer la estructura institucional definitiva de los órganos del bloque, las atribuciones de dichos órganos y su sistema de adopción de decisiones. Fue así

que se firmó (7-12-1994) el Protocolo de Ouro Preto (POP), adicional al TA, sobre la estructura institucional del MERCOSUR.

En el POP, el CMC y el GMC conservan las características precedentemente indicadas: el primero es el órgano máximo, de conducción política, y el segundo es el órgano ejecutivo, ambos puestos como lo determinó el TA. A ellos se agregó la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), que asiste al GMC. A estos tres órganos se les confiere capacidad decisoria.

Además de estos tres órganos con capacidad decisoria, se crean otros tres que carecen de ella: el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CMC) y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM). De los tres órganos con capacidad decisoria se explicita que su naturaleza es intergubernamental. El CMC se pronuncia mediante Decisiones, el GMC por Resoluciones y la CCM mediante Directivas. Las normas emanadas de estos órganos son obligatorias. Se reitera lo ya prescripto en el TA: todos ellos deben adoptar sus decisiones por consenso y con la presencia de todos los países miembros.

En la evolución de la estructura institucional, la CPC fue reemplazada por el Parlamento del MERCOSUR y los cambios experimentados por la SAM la constituyeron en la Secretaría del bloque (SM).

Por cierto, la institucionalidad de un proceso de integración no puede dejar de incluir un sistema de solución de controversias para superar los inevitables conflictos derivados de la interpretación, aplicación o incumplimiento de la normativa -originaria y derivada-. La estructura institucional reseñada se destaca por el predominio de lo intergubernamental, cuya consecuencia es afectar el grado de gobernabilidad necesaria para facilitar el desenvolvimiento y la profundización del proceso. La manifestación de esta característica en la resolución de diferendos es el contenido del análisis que sigue.

2. Solución de controversias: etapas

2.1. Tratado de Asunción: Anexo III

El fundacional TA disponía en su Anexo III, relativo a la solución de controversias, respecto de los diferendos que pudieran surgir entre los Estados partes como consecuencia de la aplicación del TA, a ser resueltos mediante negociaciones directas. De no superarse el conflicto en esa etapa, las partes lo someterían a la consideración del Grupo Mercado Común (GMC), que evaluada la situación, en el lapso de sesenta días, formularía las recomendaciones pertinentes a los socios

para resolver el diferendo. El GMC podría convocar paneles de expertos o grupos de peritos a fin de contar con asesoramiento técnico. No resuelto el conflicto en esta instancia, se elevaría la controversia al Consejo del Mercado Común (CMC) para que este adoptara las recomendaciones pertinentes (numerales 1 y 2).

Dentro de los ciento veinte días de vigencia del TA, el GMC elevaría a los Gobiernos de los Estados miembros una propuesta de sistema de solución de controversias que regiría durante el período de transición, a cumplirse el 31 de diciembre de 1994, fecha en la que debía estar conformado el mercado común. Antes de esa fecha los Estados partes adoptarían un sistema permanente de solución de controversias (numeral 3).

Cuadro 1
MERCOSUR: solución de controversias

- **Etapas de transición (1991-1994)**
 - Tratado de Asunción Anexo III.
 - Protocolo de Brasilia Dec.1/91.
- **Etapas de la estructura institucional (1995)**(vigente el PB).
 - Protocolo de Ouro Preto Anexo : Procedimiento general para las reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR.
- **Etapas actuales (2004)**
 - Protocolo de Olivos.
 - Dec. 37/03 Reglamento del Protocolo de Olivos.
 - Dec. 17/04 Fondo Especial para controversias.
 - Dec. 23/04 Procedimiento para atender casos excepcionales de urgencia ante el TPR.
 - Dec. 30/04 Reglas modelo de procedimiento para los TAH.
 - Dec. 30/05 Reglas de procedimiento del TPR.
 - Dec. 02/07 Procedimiento para la solicitud de OC al TPR por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados partes.
 - Protocolo Modificadorio del Protocolo de Olivos (Brasilia, 2007).

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Protocolo de Brasilia

En cumplimiento de lo dispuesto en el Anexo III del TA, en diciembre de 1991 se firmó el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias (PB).

El PB era aplicable a las controversias entre los Estados partes respecto de la interpretación, aplicación e incumplimiento del TA, de los acuerdos celebrados en el marco de ese Tratado y de las Decisiones del CMC y las Resoluciones del GMC (art. 1). El procedimiento a seguir consistía en realizar negociaciones directas. En caso de que tales negociaciones no resolvieran la controversia o ésta solo tuviera una solución parcial, se podía someter el diferendo al GMC, facultado a pedir el asesoramiento de expertos y que al término de su intervención formularía recomendaciones a los países miembros (art. 4 y 5).

Si la controversia no fuera resuelta por negociaciones directas ni mediante la intervención del GMC, cualquiera de las partes involucradas podía comunicar a la Secretaría Administrativa su intención de recurrir al procedimiento arbitral. Este procedimiento se llevaría a cabo ante un Tribunal Ad Hoc (TAH), cuya jurisdicción las partes reconocían ipso facto y sin necesidad de acuerdo especial. Tal TAH se constituiría para cada controversia que se planteara y estaría compuesto por tres árbitros, elegidos de una lista cuya conformación determinaba el PB (art.7-9), quienes debían ser juristas de reconocida competencia en las materias que pudieran ser objeto de la diferencia (art. 13).

El TAH fijaría en cada caso su sede en alguno de los Estados partes y adoptaría sus propias reglas de procedimiento (art. 15).

El derecho aplicable por el TAH era el ya mencionado del artículo 1, que reiteraba el artículo 19 agregando “así como también los principios y disposiciones del derecho internacional aplicables en la materia”. No quedaba excluida la facultad de este cuerpo de decidir la controversia *ex aequo et bono* si las partes así lo acordaban. El Tribunal debía expedirse por escrito, y el laudo ser fundamentado, sin poder fundamentarse los votos en disidencia y se debía mantener la confidencialidad de la votación. Se trataba de laudos obligatorios, inapelables y con fuerza de cosa juzgada. Las partes podían solicitar una aclaración del mismo o una interpretación sobre la forma en que se debería cumplirlo. En caso de incumplimiento, cabía la posibilidad de adoptar medidas compensatorias temporarias, como la suspensión de concesiones u otras equivalentes (art. 19-23).

En cuanto a los reclamos de los particulares -se tratara de personas físicas o jurídicas- podían efectuarlos a causa de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal violatorias del derecho enunciado en el artículo 1. El reclamo podía ser formalizado ante la Sección Nacional del GMC. El GMC, en caso de aceptar el reclamo por ser procedente, era el que

debía darle curso. Si el requerimiento del GMC no prosperaba el Estado parte respectivo podía recurrir al procedimiento arbitral (art. 25-32).

El PB era parte integrante del TA, por lo cual la adhesión de un Estado al TA implicaba ipso jure la adhesión al PB, instrumento que permanecería vigente hasta la entrada en vigor de un sistema permanente de solución de controversias.

2.3. Protocolo de Ouro Preto

Este instrumento, como se indicó, fijó la estructura institucional del bloque. Vigente el PB, el POP dedicó en su capítulo VI -Solución de controversias- solo dos artículos a la superación de los diferendos. Disponía que los que se plantearan debían ser resueltos por los procedimientos previstos en el PB y estableció que las Directivas de la CCM -creada por el POP- se incorporaban al derecho aplicable (art. 43). En el artículo siguiente se refería a la revisión del sistema de solución de controversias con miras a la adopción de uno permanente.

2.4. Protocolo de Olivos

El Protocolo de Olivos (PO, 2004) mantiene el procedimiento arbitral para resolver las controversias entre Estados miembros, lo relativo al derecho aplicable, las negociaciones directas y la intervención del GMC, optativa para los Estados partes, pero su intervención está dispuesta para los reclamos de los particulares, y sin mayores modificaciones la actuación ante los TAH. Los cambios a ser estimados relevantes en relación con la gobernabilidad del proceso de integración se refieren al Tribunal Permanente de Revisión (TPR), a la opción de foro y a las opiniones consultivas.

• Tribunal Permanente de Revisión

Constituye la segunda instancia, introducida por el PO, ante la cual se pueden someter los laudos de los TAH. El recurso de revisión se limita a cuestiones de derecho tratadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas desarrolladas en la instancia anterior. Si los TAH dictan su laudo conforme a los principios *ex aequo et bono* no pueden ser objeto de revisión (art. 17).

El TPR está integrado por un árbitro titular y su suplente designado por cada uno de los Estados partes. Si eventualmente el TPR estuviera integrado por un número par de árbitros titulares, se designará un árbitro titular adicional y su suplente. Ambos son elegidos

por unanimidad de los Estados partes. Todos los miembros del TPR son designados por un período de dos años, renovables por dos períodos consecutivos (art. 18 inc. 1-3, conforme a las modificaciones introducidas en los arts. 18, 20 y 43 del PO por su Protocolo. Modificatorio -2007). Una vez aceptada la designación los integrantes deben estar disponibles de modo permanente para cuando se los convoque (art. 19). Si la controversia se plantea entre dos Estados partes, en el Tribunal solo deben actuar tres árbitros. Intervendrán todos sus integrantes en caso de que el diferendo involucre a mayor número de socios (art. 20 inc. 1 y 2). Respecto de la calificación de los árbitros para constituir el TPR (así como los TAH), deben ser juristas de reconocida competencia en las materias que pueden ser objeto de la controversia y conocer el conjunto normativo del bloque. Asimismo, deben proceder con la necesaria imparcialidad e independencia funcional de la Administración Pública Central o directa de los Estados partes, no tener ningún interés en la controversia y su designación debe efectuarse en razón de su objetividad, confiabilidad y buen juicio (art.35)¹.

El pronunciamiento del TPR solo puede confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones del TAH, y sus laudos son definitivos y prevalecen sobre los de los TAH (art. 22). Son obligatorios, inapelables y tienen fuerza de cosa juzgada (art. 26 inc. 2).

Las partes involucradas pueden acordar de modo expreso someterse directamente y en instancia única al TPR, caso en el que tiene las mismas competencias que los TAH, y sus laudos también son obligatorios, no están sujetos a revisión y tienen fuerza de cosa juzgada (art. 23).

Los laudos del TPR son fundados, se adoptan por mayoría, no se pueden fundar votos en disidencia y se debe mantener la confidencialidad de la votación, así como la de las deliberaciones (art. 25)².

En cuanto a la jurisdicción del TPR, los Estados partes la reconocen como obligatoria *ipso facto* sin necesidad de acuerdo especial. El derecho aplicable para resolver las controversias -por los TAH y el TPR- es el TA, el POP, los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del TA, las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM, tanto como los principios y disposiciones

¹ Los artículos 33, 34 y 35 también son aplicables a los laudos de los TAH.

² Del capítulo VIII del PO -laudos arbitrales-, los art. 25 -adopción de los laudos-, art.26 inc 1-obligatoriedad-, art. 27 -cumplimiento-, art. 28 -recurso de aclaratoria-, art.29 inc. 1 y 3 -plazo y modalidad de cumplimiento-, art. 30 -divergencias sobre el cumplimiento-, son aplicables a los pronunciados por los TAH y el TPR.

del derecho internacional aplicables a la materia. Esto no impide que el TPR al actuar en instancia directa y única decida la controversia ex aequo et bono si las partes así lo acuerdan (art. 33 y 34).

La sede del TPR es la ciudad de Asunción. Contrariamente a los TAH que pueden reunirse en cualquier ciudad del MERCOSUR, el TPR, por razones fundadas y de modo excepcional puede reunirse en otras ciudades del MERCOSUR (art. 38).

El PO es parte integrante del TA (art. 52). Está previsto que los Estados partes -antes de finalizar el proceso de convergencia del arancel externo común- efectúen una revisión del actual sistema de solución de controversias a fin de adoptar uno permanente (art. 53).

• **Opción de foro**

Es una alternativa admitida en el PO, aplicable a las controversias entre los Estados partes que están comprendidas en el ámbito de aplicación del PO y que también pueden ser sometidas para su solución a la Organización Mundial de Comercio (OMC) o a otros esquemas preferenciales de comercio de los que sean parte individualmente los países miembros del bloque, a elección del demandante. Ello no impide que los Estados partes en el diferendo resuelvan de común acuerdo convenir el foro. Pero una vez elegido el foro, ninguno de los países miembros puede recurrir a otro. Es decir que la opción ejercida tiene carácter excluyente (art. 1 inc. 2).

De no existir acuerdo entre las partes para el sometimiento a otro foro, el Estado demandante puede ejercer su opción comunicando su decisión a la parte demandada y al GMC. La opción de foro debe plantearse antes de iniciar negociaciones directas, y en el caso de los reclamos de particulares antes del comienzo del procedimiento de consultas de la Sección Nacional del GMC ante la cual las personas físicas o jurídicas deben formular sus reclamos. Se entiende que el Estado demandante optó por el foro del MERCOSUR al inicio de cualquiera de estos dos procedimientos (Reglamento del PO, Decisión 37/03, art. 1 inc 2 y 3).

• **Opiniones consultivas**

Es el CMC el que puede establecer mecanismos de solicitud de opiniones consultivas (OC) al TPR, respecto de las cuales define su alcance y procedimientos (PO art. 3).

En razón de esta atribución, el CMC por Decisión 37/03, Reglamento del PO, regla la cuestión. Dispone que la legitimación activa corresponda a todos los Estados partes actuando conjuntamente,

los órganos con capacidad decisoria -CMC, GMC y CCM- y los Tribunales Superiores de los países miembros con jurisdicción nacional. Las OC se pueden solicitar sobre cualquier cuestión jurídica relativa al TA, el POP, los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del TA, las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM.

* Si un Estado parte o los Estados partes son los que la solicitan deben presentar un proyecto de solicitud a los otros socios a efectos de consensuar su objeto y contenido. Alcanzado el consenso, la Presidencia Pro Tempore (PPT) prepara el texto de la solicitud y la presenta al TPR por intermedio de la Secretaría de este cuerpo (STPR).

* Si son los citados órganos del MERCOSUR los que la solicitan, el pedido debe constar en el acta de la reunión en la que se decidió requerirla, presentándola a la PPT también con intervención de la STPR.

* Cuando son los mencionados Tribunales Superiores de Justicia los que las piden, las OC se referirán exclusivamente a la interpretación jurídica de la normativa del MERCOSUR precedentemente citada siempre que se vinculen con causas en trámite en el Poder Judicial del Estado que la solicita (Reglamento del PO art. 2 a 4).

* Asimismo, conforme al art.13 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, Decisión 23/05, el Parlamento puede solicitar OC.

Para emitir las OC el TPR debe estar integrado por todos sus miembros. Las OC deben ser fundadas y suscriptas por todos los árbitros, contener la opinión de la mayoría y las opiniones en disidencia. Las OC no serán vinculantes ni obligatorias. Serán publicadas en el Boletín Oficial del MERCOSUR (Reglamento del PO art. 6 inc1, 9 incs. 1c y 2, 11 y 13).

La Dec. 2/07 es el reglamento del procedimiento para solicitar OC al TPR por los Tribunales Superiores de Justicia de los países miembros. Establece que son competentes para solicitar OC:

- Corte Suprema de Justicia de la Nación, por la República Argentina,
- Supremo Tribunal Federal, por la República Federativa del Brasil;
- Corte Suprema de Justicia, por la República de Paraguay;
- Suprema Corte de Justicia y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por la República Oriental del Uruguay.

Los Tribunales enumerados -encargados de establecer las reglas internas de procedimiento para solicitar OC-³ pueden delegar

³ Cumplieron con este requisito: Argentina, Acordada 13/2008 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (18-6-2008); Paraguay, Acordada 549

su competencia en un órgano judicial que cumpla con la condición de Tribunal Superior con jurisdicción nacional (art. 1-3).

3. Revisión y propuestas de reforma

El Anexo III del TA se refería a la solución de controversias, previendo -en consideración a lo embrionario de su contenido- la elevación de una propuesta de sistema de superación de los conflictos para regir durante el periodo de transición y, asimismo, que antes de la finalización de ese periodo se adoptara un régimen permanente. La firma del PB dio cumplimiento al primer requerimiento. Este instrumento extendía su vigencia hasta la entrada en vigor de un sistema permanente. Por su parte, el POP (1994) al establecer la estructura institucional del MERCOSUR contemplaba la revisión del sistema “con miras a la adopción de un sistema permanente a que se refieren

Cuadro 2 **Revisión del sistema**

Derecho originario

- Tratado de Asunción Anexo III numeral 3.
- Protocolo de Brasilia art. 34.
- Protocolo de Ouro Preto art. 44.
- Protocolo de Olivos art. 53.

Derecho derivado

- Dec. 25/00 Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias.
- Dec. 65/00 Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias.
- Dec. 21/05 Creación del Grupo de Alto Nivel de Reforma Institucional (GANRI).
- Dec. 29/06 Lineamientos para la reforma institucional del MERCOSUR. (...-(...Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias y fortalecimiento de sus órganos institucionales...)
- Dec. 09/07 Instruir al GANRI para someter al CMC ajustes al PO
- Dec. 17/07 Prórroga del plazo concedido al GANRI en Dec. 09/07
- Dec. 56/07 Reforma institucional (art. 2 b Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias y fortalecimiento de sus órganos institucionales)
- Res. 6/10 Reunión de Alto Nivel para el Análisis Institucional del MERCOSUR (RANAIM) (art. 3 b Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias y fortalecimiento de sus órganos institucionales)

Fuente: Elaboración propia.

de la Corte Suprema de Justicia (11-11-2008); Uruguay, Acordada 7604 de la Suprema Corte de Justicia (24-8-2007). En Brasil, el procedimiento se encuentra en proceso de elaboración (abril de 2009), www.mercosur.int, consultado 20/4/2010.

el ítem 3 del Anexo III del Tratado de Asunción, y el artículo 34 del Protocolo de Brasilia” (art. 44). El PO, dispone la revisión del actual sistema a fin de adoptar uno permanente (art. 53). (Véase el cuadro 2).

Este repaso abarca lo dispuesto en el derecho originario. También el derecho derivado se aboca a la cuestión, porque el modelo institucional establecido en el POP no resultó suficiente para responder a los retos planteados por la marcha del proceso.

En la Decisión 21/05 se reconoce la necesidad de revisión y actualización institucional y se remite al mismo POP que autoriza a los Estados partes, cuando lo juzguen oportuno, a convocar a una conferencia diplomática para revisar la estructura establecida en ese instrumento y las atribuciones de sus órganos. Para ello se constituye el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel (GANRI), a cargo de elaborar una propuesta integral de esa reforma. Lo integran representantes de los Estados partes, y la fecha que se le acordó para la presentación de esa propuesta fue prorrogada por Decisiones posteriores. Cabe citar también la Dec. 9/07 relativa a los ajustes al PO, que instruye al GANRI a elaborar y someter al CMC los ajustes a ese Protocolo sobre la base de las propuestas de los países miembros. En cuanto a la Dec. 56/07 señala al GANRI los temas de la propuesta de reforma integral:

- reestructuración de los órganos decisorios del MERCOSUR y de sus foros subordinados, incluidas sus competencias;
- perfeccionamiento del sistema de solución de controversias y fortalecimiento de sus órganos;
- perfeccionamiento del sistema de incorporación, vigencia y aplicación de la normativa del bloque;
- el presupuesto del MERCOSUR, contemplando los requerimientos presupuestarios de la Secretaría del MERCOSUR y de la Secretaría del TPR.

El GANRI puede considerar también propuestas presentadas por los socios, incluida la creación o modificación de los órganos subordinados; para el desempeño de su labor puede efectuar consultas a los órganos de la estructura institucional y debe rendir informes periódicos sobre sus trabajos al GMC.

En fecha reciente, la Res. 6/10 del GMC estableció en su ámbito la Reunión de Alto Nivel para el Análisis Institucional del MERCOSUR (RANAIM). Su función es asesorar al GMC mediante el análisis de los aspectos institucionales centrales del bloque y formular propuestas tendientes a profundizar el proceso de integración y a fortalecer sus instituciones. Además de los temas que el CMC o el GMC determinen, la RANAIM efectuará propuestas sobre:

- estructura orgánica del bloque, adaptaciones, reformas, creación y/o supresión de órganos;
- perfeccionamiento del sistema de solución de controversias y fortalecimiento de sus órganos institucionales;
- sistema normativo del MERCOSUR, con inclusión del proceso de elaboración, incorporación, vigencia, aplicación y revisión de la normativa del bloque;
- presupuesto del MERCOSUR.

La RANAIM estará integrada por los Coordinadores Nacionales Alternos del GMC o funcionarios de rango equivalente de los Estados partes. Para realizar su actividad la RANAIM puede consultar a los demás órganos y foros de la estructura institucional y solicitar el apoyo técnico de la Secretaría. Cada semestre la RANAIM debe elevar informes sobre sus trabajos al GMC.

• Proyecto de Corte de Justicia

El Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PCPM) fue suscripto en diciembre de 2005. Entre sus competencias del Parlamento se cuenta proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el CMC, órgano que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento (PCPM art. 4 inc. 13). Asimismo se señala ente los actos del Parlamento los proyectos de normas (PCPM art. 19). En abril de 2009 dos parlamentarios, presentaron un proyecto de norma sobre Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR.

En la exposición de motivos se expresa que la finalidad de la creación de la Corte de Justicia del MERCOSUR es dotar al bloque de un órgano jurisdiccional, judicial, independiente, con la función esencial de garantizar la interpretación y aplicación uniformes del derecho del MERCOSUR y afianzar así la consolidación jurídica e institucional del proceso de integración.

Se aclara que la propuesta presentada se basa en la experiencia recogida del PB y del PO, tanto como en los sistemas de derecho comunitario comparado, de los que son ejemplo el de la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericana. Se estima que se trata del momento oportuno para crear una Corte de Justicia a fin de acompañar los logros alcanzados y sustentar con un adecuado sistema de solución de controversias la certeza y seguridad jurídicas. A ello se agrega lo dispuesto en normas de derecho originario respecto del establecimiento de un sistema permanente [como las ya citadas de TA Anexo III, PB, POP, PO], así como Decisiones del CMC [también ya mencionadas] relativas a la

necesidad de revisar el sistema de solución de controversias. Por su parte, el Parlamento del MERCOSUR en sus Declaraciones 23/2008 y 1/2009 y las Cortes Supremas nacionales de los países miembros del MERCOSUR en su Foro Permanente se han expresado en el sentido de crear un órgano judicial regional para el bloque.

Creación y organización de la Corte de Justicia (CJ)

Se la crea como órgano judicial, con jurisdicción propia e independiente. Su sede estará ubicada en la ciudad de Asunción (art. 1).

Integración e independencia

La integrarán un número de jueces igual al de Estados partes y sus respectivos suplentes. Los jueces serán nacionales de dichos Estados. El CMC, a propuesta de la CJ y previo dictamen conforme del Parlamento del MERCOSUR (PM) modificará el número de jueces y creará el cargo de Abogado General, en número y con las atribuciones que se fijen en el Estatuto que se suscriba (art. 2). Los jueces gozarán de absoluto independencia, sin solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Gobierno ni organismo; también se abstendrán de cualquier actuación incompatible con el carácter e independencia requerida por su cargo.

Requisitos para ser elegido juez, duración en el cargo, remoción

Para ser juez de la CJ se debe gozar de alta consideración moral y reunir las condiciones requeridas en el país de su nacionalidad para ejercer las más altas funciones judiciales o ser jurisconsulto de destacada competencia (art. 4). Para elegirlos, los Tribunales Supremos de Justicia de los Estados partes elaborarán una terna de candidatos. De ella se elegirá un candidato nacional y su suplente. En caso de un número par de países miembros, los citados Tribunales elegirán un juez adicional y su suplente conforme a las ya mencionadas ternas (art. 5). Los jueces se designarán por un período de seis años y pueden ser reelegidos (art. 6).

Inmunidades

Los Estados partes se obligan a otorgar a la CJ todas las facilidades necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Tanto la CJ como sus jueces gozarán en el territorio de los Estados partes de las inmunidades y privilegios reconocidos por los usos internacionales y por la Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas respecto de la inviolabilidad de sus archivos y correspondencia oficial y en lo referente a las jurisdicciones civiles y penales.

Estatuto y reglamento interno

El Estatuto es elaborado por la CJ y debe ser aprobado por el CMC, previo conforme del PM. El reglamento interno y las reglas de procedimiento son adoptados y aprobados por la CJ (art. 12 y 13).

Competencias

Acción de nulidad

Le corresponde a la CJ declarar la nulidad de las Decisiones del CMC, de las Resoluciones del GMC, de las Directivas de la CCM y de las demás normas dictadas por los órganos regionales –siempre que no sean normas de derecho originario- aprobadas o acordadas en violación de las normas que constituyen el derecho del MERCOSUR.

La acción de nulidad puede ser interpuesta por cualquier Estado parte, el PM, el CMC, el GMC, la CCM, la SM, y las personas físicas y jurídicas cuando las normas afecten sus derechos subjetivos o intereses legítimos (art. 17).

Acción por omisión

Si el PM, el CMC, el GMC, la CCM o la SM no adoptaran una medida o no cumplieran una actividad y de este modo violaran una obligación del derecho del MERCOSUR, estos órganos, los Estados partes o las personas físicas o jurídicas afectadas en sus derechos subjetivos o intereses legítimos pueden requerir el cumplimiento de esa obligación. Si efectuado el requerimiento no se accede a la solicitud, el solicitante puede acudir a la CJ para que se pronuncie. Si la CJ admite la acción por omisión dictará sentencia fijando la forma, modalidad y plazo en los que dicho órgano deberá cumplir su obligación (art. 22 y 23).

Acción por incumplimiento

Es la que se puede interponer en caso de que un Estado parte haya incurrido en violación de las obligaciones emanadas del derecho del MERCOSUR. Puede ser iniciada por los Estados partes, el PM, la SM y las personas físicas o jurídicas afectadas (art. 24). Estas últimas siempre que no hayan iniciado la acción de incumplimiento ante la CJ tienen derecho a acudir ante los jueces nacionales competentes conforme al derecho interno cuando un Estado parte incumpla las normas del MERCOSUR si sus derechos resultan afectados por el incumplimiento. Esta vía está habilitada de no haberse acudido ante la CJ, puesto que una es excluyente de la otra (art. 27 *in fine* y 32).

Cuestión prejudicial

La CJ debe responder la cuestiones prejudiciales sobre la interpretación o la validez de las normas del MERCOSUR planteadas

directamente por los órganos jurisdiccionales nacionales, ya sea de oficio o a petición de parte, a fin de asegurar su aplicación uniforme en los Estados partes (art. 33).

El órgano jurisdiccional nacional que conozca en un proceso en el que se debe aplicar o se controvierta alguna norma del MERCOSUR puede solicitar la cuestión prejudicial sobre la interpretación de esa norma siempre que la sentencia pueda ser objeto de recursos ordinarios en el derecho interno. Si llegada la oportunidad de dictar sentencia no se ha recibido respuesta de la CJ, dicho órgano nacional puede decidir el proceso. Pero si se trata de un proceso en el que la sentencia no es susceptible de recursos según el derecho interno, el órgano jurisdiccional nacional deberá suspender el procedimiento y solicitar a la CJ la cuestión prejudicial sobre la citada interpretación (art. 34).

Cuando el órgano jurisdiccional nacional interviene en un proceso en el que surgen dudas sobre la validez de una norma del MERCOSUR que deba aplicarse o se controvierta, debe solicitar a la CJ la cuestión prejudicial sobre la validez de dicha norma y suspender el procedimiento hasta tanto la CJ responda (art. 35).

Solicitada la cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional nacional que la requirió debe adoptar en su sentencia la respuesta de la CJ (art. 36).

También el PM, el CMC el GMC, la CCM y la SM pueden elevar cuestiones prejudiciales sobre la interpretación o validez de las normas del bloque (art.38)

La respuesta de la CJ a las cuestiones prejudiciales son obligatorias (art. 39).

Función arbitral

Es también competencia de la CJ dirimir mediante arbitraje controversias suscitadas por la aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos suscriptos entre órganos o entre ellos y terceros, si las partes así lo acuerdan (art. 40).

Las personas físicas y jurídicas pueden acordar someter al arbitraje de la CJ las controversias que se originen en la aplicación o interpretación de aspectos contenidos en contratos de carácter privado, regidos por normas del MERCOSUR (art.41).

Al ejercitar esta función arbitral, a elección de las partes, la CJ emite su laudo en derecho o en equidad. El laudo es obligatorio, inapelable y título legal y suficiente para solicitar su ejecución conforme a las disposiciones internas del Estado parte respectivo y que son aplicables en él a la ejecución de un laudo dictado por un tribunal nacional (art.42).

Jurisdicción laboral

A la CJ también se le atribuye en este Proyecto de Protocolo jurisdicción para conocer en las controversias administrativo-laborales entre órganos del MERCOSUR y sus funcionarios o las personas contratadas por estos órganos para realizar obras o servicios, una vez agotadas las vías administrativas. Agotar la vía administrativa implica realizar las gestiones de reclamación ante la máxima autoridad del órgano correspondiente (art. 43).

Sentencias y decisiones

Para ser cumplidas, las sentencias, resoluciones interlocutorias y demás decisiones de la CJ no requieren homologación o exequátur en ninguno de los Estados partes. Tienen fuerza ejecutiva y deben ser ejecutadas como si se tratara de una resolución o sentencia de un tribunal nacional del respectivo Estado, y para ello basta la certificación extendida por la CJ (art. 45). Tampoco admiten recurso alguno porque son definitivas e inapelables. Son obligatorias para los Estados partes, los órganos del MERCOSUR y las personas físicas y jurídicas; deben ser publicadas en el Boletín Oficial del MERCOSUR, salvo decisión en contrario de la CJ (art. 47).

Jurisdicción

Los Estados partes no someterán ninguna controversia originada en las normas del derecho del MERCOSUR a ningún tribunal, sistema de arbitraje o procedimiento alguno distinto del establecido en este Protocolo. Los Estados partes y los órganos del MERCOSUR, en sus relaciones con terceros Estados o grupos de Estados, pueden aceptar la competencia de la CJ y someterse a las disposiciones del Protocolo (art. 47).

De estimarlo necesario para cumplir sus funciones, la CJ puede dirigirse directamente a los Estados partes y a los órganos del MERCOSUR (art. 48).

Disposiciones generales

El Protocolo deroga a partir de su entrada en vigor la vigencia del PO y las demás normas derivadas que sean incompatibles (art. 51).

El Protocolo es parte integrante del TA y la adhesión al TA significa *ipso jure* la adhesión al Protocolo de la CJ, así como su denuncia implica *ipso jure* la denuncia del TA (art. 52 y 53).

4. Solución de controversias y gobernabilidad

Considerada la evolución del sistema de solución de controver-

sias hasta reseñar algunos aspectos de su configuración actual, las propuestas de revisión así como el Proyecto de CJ del PM, corresponde abordar la relación que guarda el régimen vigente con la gobernabilidad del proceso del MERCOSUR. En tal sentido cabe centrarse en los aspectos relevantes que coadyuven a determinar dicha relación: característica del sistema -en especial del TPR-, y de la cual proceden la índole de la opción de foro y de las opiniones consultivas.

4.1. Característica del sistema

El sistema de resolución de conflictos está inserto en una institucionalidad esencialmente intergubernamental, y por formar parte de ella solo puede responder a la impronta que le ha sido impresa. La solución de los conflictos está a cargo de árbitros, mientras que el ejemplo que ofrecen otros procesos de integración -Unión Europea, Comunidad Andina y Sistema de Integración Centroamericana- es el sometimiento a tribunales judiciales. Es cierto que no se trata de adoptar sin más lo aceptado en aquellos, pues si bien presentan ese rasgo común también conservan su propia idiosincrasia que, con seguridad, condice con mayor adecuación a sus objetivos.

Una diferencia a destacar entre los tribunales judiciales y los arbitrales, como lo son los del MERCOSUR, es la relativa a la actuación de sus miembros. Sus integrantes no desenvuelven sus actividades de modo permanente sino que se reúnen cuando se plantea un caso concreto, tanto ante los TAH o el TPR. Tal es así que incluso este último, llamado Tribunal Permanente de Revisión solo es de disponibilidad permanente, pues aceptada la designación sus integrantes deben estar a disposición para actuar en cada oportunidad en que se los convoque. Al respecto, Daniel Perotti (2008:36-37) explica acertadamente: *“Este mecanismo de reuniones ad hoc, además de ser contrario a la experiencia comparada, provoca innumerables inconvenientes, entre los principales, impide la formación de un espíritu de cuerpo jurisdiccional y de una doctrina judicial estable, la profesionalización y especialización del Tribunal y sus miembros, la consolidación interna y externa del órgano, su representatividad internacional y su percepción por parte de los demás tribunales nacionales e internacionales y en particular de los habitantes del MERCOSUR”*⁴.

⁴ Perotti (2008), quien cita (p.36 nota 24) a A. Dreyzin de Klor, autora que llama al TPR “Tribunal Arbitral ‘disponible’”, en su disertación “El Protocolo de Olivos”, en Forum Brasil-Europa 2002, Florianópolis, 21-23 de noviembre de 2002. Cabe consignar que el TPR, en su Resolución 1/2008 III Considerando (sexto párrafo) señala: “... tratándose el TPR no de un órgano transitorio sino permanente, desde la perspectiva del ór-

En relación con las competencias del TPR, se señala que la normativa del MERCOSUR no lo faculta a entender en la acción de nulidad, es decir la destinada a anular una norma derivada contraria a otra de derecho originario.

Los ordenamientos jurídicos prevén el ejercicio de esa acción en los casos de normas violatorias de otra superior. En el MERCOSUR no está contemplada la acción de nulidad a fin de invalidar una norma emanada de sus órganos con capacidad decisoria opuesta al TA y a los demás instrumentos que forman parte integrante de él. La consecuencia es que de este modo se ha privado a su TPR de ejercer el control de legalidad.

A pesar de la falta de atribución explícita al respecto, Daniel Perotti estima que no por ello el TPR ineludiblemente debe aplicar una norma derivada incompatible con el derecho originario. Entre otras consideraciones este autor se funda en el art.1 del PO al disponer la competencia para entender en las controversias que surjan entre los Estados partes relativas a la interpretación, aplicación o incumplimiento de las normas del bloque. E interpretar implica *“la función de desentrañar el alcance de la normativa”*, y abarca entonces establecer si una disposición derivada es compatible o incompatible con otra superior de ese mismo ordenamiento. *“Es decir, es de atribución del Tribunal -solo del Tribunal- declarar si el ordenamiento derivado se ajusta o no al derecho originario”* (Perotti, 2008:48).

4.2. Opción de foro

Esta posibilidad de elegir foro está admitida en tratados comerciales para que las disputas se sometan al foro instituido en el propio acuerdo o bien en el de la OMC, con carácter excluyente. Se trata de acuerdos que solo se proponen constituir zonas de libre comercio, de los cuales es un ejemplo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La justificación de esta alternativa se centra en la participación simultánea de los países en distintos esquemas de integración y también en organismos multilaterales, lo que puede dar lugar a conflictos de competencias.

En el MERCOSUR, se alegó como razón para incorporar en el PO esta opción el caso planteado entre Brasil -parte reclamante- y Argentina -parte reclamada- relativo a la aplicación de medidas

gano y no de sus integrantes”. Es de estimar esta caracterización como elemento determinante de su diferencia con los TAH.

antidumping contra la exportación de pollos procedentes de Brasil. Disconforme con el laudo, Brasil recurrió al foro de la OMC, pues el PB no contenía ninguna prohibición al respecto lo que podía ser estimado como una habilitación para su proceder.

Pero amén de las objeciones que pueda merecer esta interpretación, cabe preguntar si acordar la posibilidad de elegir foro no implica debilitar al sistema de solución de controversias y a la institucionalidad del proceso, sobre todo al considerar que reiteradamente se aboga por el reemplazo del sistema en vigor por uno permanente. Si lo que se requiere es su fortalecimiento, la vía adoptada no es una contribución a ese fin. Pues intentar de este modo poner freno al recurso de obtener un segundo pronunciamiento en otro foro, no encontró remedio adecuado en convenir la alternativa de la OMC; por el contrario, se debió consagrar la competencia privativa de los órganos del PO.

Es difícil admitir que la solución de un diferendo encuadrado en el ámbito normativo del MERCOSUR pueda ser resuelto conforme a un ordenamiento jurídico ajeno. El criterio prevaleciente en otros procesos de integración -Unión Europea, Comunidad Andina, Sistema de Integración Centroamericana- es confiar la solución de los conflictos, de modo exclusivo, a su propio tribunal judicial. Se trata de un criterio acertado porque la elección de un foro comporta la de sus normas y procedimientos. La solución de una diferencia sometida a la normativa y los mecanismos de un marco diferente -en el caso de la OMC, multilateral- ha de diferir de la que se adopte en un esquema de integración. Ello porque en el contexto de la integración la solución se dirige a *“buscar e identificar las reglas jurídicas aplicables guiado por los fines y objetivos del orden normativo creado por las Partes y siendo el propio Tribunal un elemento de ordenamiento que las Partes conforman para regular sus relaciones recíprocas con vistas a lograr el objetivo compartido de su integración”*, ya que *“Los fines y objetivos no son un adorno de los instrumentos de integración sino una guía concreta para la interpretación y para la acción”* (primer laudo del TAH del MERCOSUR, puntos 51 y 58 respectivamente).

4.3. Opinión consultiva

El Presidente del TPR, Joao Grandino Rodas, en ocasión del VI Foro Permanente de Cortes Supremas de los países del bloque (Brasilia, noviembre de 2008, www.stf.jus.br/arquivo/cms/), sostuvo que las OC son *“pronunciamientos fundados del Tribunal Permanente de Revisión en torno a preguntas de carácter jurídico respecto de la interpretación y aplicación de las normas del MERCOSUR en un caso concreto, con el objeto de resguardar su aplicación uniforme en el territo-*

rio de los Estados Parte”. Aclaró que el caso de las OC no admite apelar al modelo europeo -cuestión prejudicial- ni al de la Comunidad Andina -interpretación prejudicial-. Aclaración oportuna porque ciertamente no se trata solo de una cuestión terminológica sino de características y efectos.

Las propuestas de revisión del sistema de solución de controversias se remiten a la necesidad expuesta en el Considerando del PO: “*garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del MERCOSUR, de forma consistente y sistemática*”, a lo que cabe agregar la repetida expresión de lograr una interpretación uniforme de esa normativa. Por eso, si se ha de alcanzar ese objetivo no es fácilmente comprensible que las OC no sean vinculantes ni obligatorias. Lo coherente dentro de su reglamentación es requerir que se expongan los votos en disidencia -prohibido en el PO de consignar en los laudos- para subrayar su carácter consultivo, y por lo tanto se autoriza a dar a conocer los diferentes pareceres. Asimismo, el requerimiento de que el TPR se reúna en pleno para emitirlos, cuando no se lo exige para decidir los laudos, salvo que en la controversia sean más de dos los Estados involucrados o bien los contendientes recurren al TPR en instancia única.

Para resumir algunas de sus características -que justifican la advertencia de diferenciarlas de la cuestión prejudicial y de la interpretación prejudicial-, se señalan las siguientes:

- resguardo de la base institucional del MERCOSUR: la intergubernamentalidad en razón de los sujetos legitimados para solicitarlas;
- delimitación de la función jurisdiccional del TPR -laudos- y la consultiva -opiniones jurídicas orientadas a una interpretación uniforme de las normas del esquema-;
- pronunciamiento del TPR en pleno para acentuar su relevancia conceptual;
- constancia de los pareceres disidentes -vedado en los laudos- para subrayar su índole puramente consultiva;
- exigencia de difundirlas mediante la obligación de publicarlas en el Boletín Oficial del MERCOSUR, en paridad con los laudos arbitrales;
- articulación entre la máxima instancia de solución de controversias -el TPR- y los máximos órganos de las administraciones de justicia nacionales -Cortes o Tribunales Supremos-;
- no obligatoriedad del planteo de la consulta por el juez nacio-

nal, que en caso de plantearla debe encauzarla a través de los precitados órganos superiores. (Véase cuadros 3 y 4).

Cuadro 3 **Laudos de los TAH**

- 28/04/99 Argentina-Brasil -Aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco
- 27/09/99 Argentina-Brasil -Subsidios a la producción y exportación de la carne de cerdo
- 10/05/00 Brasil-Argentina -Salvaguardias sobre productos textiles
- 21/05/01 Brasil-Argentina -Medidas antidumping contra la exportación de pollos
- 29/09/01 Uruguay-Argentina -Restricciones al acceso al mercado de bicicletas
- 09/01/02 Uruguay-Brasil -Prohibición de importación de neumáticos remoldeados
- 19/04/02 Argentina-Brasil -Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios por no incorporación al ordenamiento interno de Brasil de Resoluciones del GMC
- 21/05/02 Paraguay-Uruguay -Aplicación del impuesto específico interno (IMESI) a la comercialización de cigarrillos
- 04/04/03 Argentina-Uruguay -Incompatibilidad del régimen de estímulo a la industrialización de lana
- 05/08/05 Uruguay-Brasil -Medidas discriminatorias y restrictivas al comercio de tabaco y derivados
 - 25/10/05 Uruguay-Argentina -Prohibición de importación de neumáticos remoldeados (revocado por laudo 1/2005 del TPR)
 - 06/09/06 Uruguay-Argentina -Omisión de Argentina de adoptar medidas para prevenir y/o hacer cesar impedimentos a la libre circulación.

Nota:

- Vigencia del Protocolo de Brasilia.
- Vigencia del Protocolo de Olivos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de www.mercosur.int

Cuadro N° 4
Tribunal Permanente de Revisión

Laudos

- 1/2005 Recurso de revisión Uruguay s/ el laudo del TAH (25/10/05) s/ prohibición de importar neumáticos remoldeados procedentes de Uruguay.
- 1/2006 Laudo complementario. Recurso de aclaratoria Argentina por el laudo 1/2005.
- 2/2006 Recurso de revisión Argentina s/ decisión TAH en Uruguay-Argentina por impedimentos a la libre circulación por cortes en puentes.
- 1/2007 Solicitud de pronunciamiento de Argentina s/ exceso en la aplicación de medidas compensatorias en Uruguay-Argentina prohibición de importar neumáticos remoldeados de Uruguay.
- 1/2008 Laudo en Asunto 1/2008 “Divergencia s/ cumplimiento laudo 1/2005 iniciada por Uruguay (art. 30 Protocolo de Olivos)”.

Opiniones consultivas

- 1/2007 Solicitud presentada por Jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Primer Turno de Asunción en “Norte SA c/ Laboratorios Northia s/ indemnización de daños y perjuicios y lucro cesante”, vía Corte Suprema de Justicia de Paraguay.
- 1/2008 Solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de Uruguay respecto de los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil “Sucesión Carlos Schnek y otros c/ Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos”.
- 1/2009 Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil del 2°. Turno Autos “Frigorífico Centenario SA c/ Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Exhorto” República Oriental del Uruguay.

Resolución

- 1/2008 Resolución Plenaria del Planteo procesal de previo pronunciamiento introducido por Argentina en el Asunto 1/2008 “Divergencia s/ cumplimiento del laudo 1/2005 iniciada por Uruguay (art. 30 del Protocolo de Olivos).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de www.mercosur.int

5. Consideraciones finales

Los procesos de integración son dinámicos y su propio dinamismo indica los cambios a introducir en ellos, no menos que los entornos internacional y regional en los que están insertos, sin olvidar la tensión constante para conciliar las prioridades nacionales con las del bloque. El MERCOSUR nace con la década de 1990 y este dato cronológico ayuda a explicar el sesgo eminentemente económico y comercial adoptado. Como se lee en el preámbulo del TA, de la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales, conforme a la tendencia a consolidar espacios económicos, deriva su importancia de coadyuvar al logro de la adecuada inserción internacional de los países miembros. Pero por este objetivo preponderante no puede dejarse de estimar un elemento político: si los Estados están dispuestos a evaluar que dentro del bloque ejercen aspectos de sus competencias -y hasta de su soberanía (Calceglia, 1995: 76)- en forma conjunta o si por el contrario ponderan que pueden disminuir, renunciar o perder ese ejercicio por su pertenencia. Y según el criterio adoptado gradúan el nivel de compromiso integrador que están dispuestos a asumir. Así confieren al proceso una esencia supranacional o intergubernamental. Si bien los procesos de integración existentes no son “químicamente puros”, en el primer caso se impone una gestión de los intereses comunitarios, y en el segundo en la conducción prevalece el accionar de representantes de los gobiernos de los países miembros. Lo supranacional o intergubernamental confiere su impronta a todo el proceso, con las consiguientes consecuencias sobre la conformación de sus instituciones.

Esta investigación se centra en el desempeño del sistema de solución de controversias en la gobernabilidad del MERCOSUR. Por eso merece ser señalada una de esas consecuencias, por cierto decisiva para este sistema, en este proceso intergubernamental. El derecho del MERCOSUR es un derecho de la integración y no un derecho comunitario⁵. Esto significa que las normas emanadas de sus

⁵ En el Laudo 1/2005, C 3.9, el TPR afirma “... como desde luego corresponde a un derecho de integración (que ya tiene el MERCOSUR) y en un derecho comunitario (que todavía no lo tiene el MERCOSUR) por la ausencia de la tan anhelada supranacionalidad”. En la OC 1/2007, en los acápites C1, 3, 5, y 6 “nuestro derecho de integración mercosureño”; D 1 “el derecho de integración (o sea aunque no fuere derecho comunitario pleno)”, 2 y E, respecto del ordenamiento jurídico del bloque se refiere al derecho de integración. Asimismo, en la Resolución 1/2008 el TPR al referirse al ordenamiento jurídico del MERCOSUR -III. Considerando (segundo párrafo)- afirma “que -pese a su estado embrionario- obliga a

órganos deben ser incorporadas en sus ordenamientos jurídicos nacionales por los procedimientos previstos por la legislación de cada país (POP art.42). Por tratarse de derecho de la integración sus normas carecerían de supremacía, efecto directo y aplicación inmediata, atributos propios del derecho comunitario⁶.

En lo específico del sistema de solución de controversias, su revisión es encomendada tanto en el TA (Anexo III), el PB (art. 34), el POP (art. 44) y el PO (art. 53), como en disposiciones del derecho derivado. Por cierto se trata de un reconocimiento de la necesidad de modificarlo para su fortalecimiento, aún sin concretar (Caetano y otras, 2009:43). En un proceso de integración caracterizado por su decidida intergubernamentalidad, la posible razón es la siempre alegada falta de voluntad o decisión política de sus miembros.

Respecto de dotar al bloque de un órgano judicial, además de la doctrina favorable y el precedentemente reseñado Proyecto de Protocolo Constitutivo de la CJ, presentado por el PM, también el Foro Permanente de Cortes Supremas de los países miembros ha considerado el tema.

Durante el VII Encuentro (Buenos Aires, noviembre de 2009), el Presidente de la Corte Suprema de Argentina, Ricardo Lorenzetti, en el discurso de apertura expresó que *“La integración no debe ser solo económica sino también institucional”*. En el Panel II se retomó el tema de la Corte de Justicia del MERCOSUR y el titular del máximo tribunal argentino se pronunció acerca de la necesidad de *“construir un tribunal porque los conflictos vinculados al derecho de la integración*

los Estados Partes a cumplirlo como consecuencia de la libre expresión de su voluntad plasmada en el TA, POP, PO y normas complementarias al amparo del derecho nacional e internacional”.

⁶Las tres OC -no obligatorias-, 1/2007, 1/2008, 1/2009, se pronuncian por la supremacía de las normas del derecho de la integración internalizadas en sus acápites C puntos 1-5; punto 28 y 2 de su decisión; punto 16 y 2 de su decisión, respectivamente. En la doctrina, se pronuncia por la supremacía Alejandro Perotti. Véase de esta autor su libro *Los principios del Derecho Comunitario y el Derecho Interno en Europa y la Comunidad Andina. Aplicabilidad en el Derecho del MERCOSUR* (18/10/2006), en prensa; se cita de la versión suministrada por el autor con autorización para citarla. En esta publicación, mediante el análisis de normas de derecho originario y derivado y laudos del bloque, Perotti se pronuncia por la aplicabilidad de los principios de primacía (pp.32-60), efecto inmediato (pp.84-125) y efecto directo (pp.158-167) al ordenamiento jurídico mercosureño. Véase también Alejandro D. Perotti (2009:291-316).

existen". Y se lo debe construir "a partir de nuestra propia experiencia respetando las identidades y las necesidades nacionales y de lo que cada país pueda hacer..." Propició avanzar por etapas, gradualmente, hasta llegar a constituir un tribunal supranacional. Pues considera que sin una relación clara, fluida "entre los poderes judiciales nacionales y un tribunal supranacional no va a haber ninguna posibilidad de que funcione razonablemente", en cuanto a la competencia, indicó encuadrarla dentro de los ámbitos que permiten los estatutos nacionales y comenzar con los casos vinculados con aspectos que las distintas Constituciones no rechacen. (www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor).

Por su parte, el Presidente de la Corte de Justicia de Paraguay, Antonio Fretes, explicó que la norma común -como lo es la del bloque- "requiere una interpretación y aplicación especializadas y desvinculadas de la perspectiva parcial de un solo Estado y más enfocada en los objetivos del grupo. Es decir órganos que la interpreten y apliquen con criterio comunitario y regional. Esta visión es esencial para la consolidación, cuando no la propia consecución del objetivo de la integración". Y abogó por el reconocimiento categórico del derecho comunitario y destacó que "la asunción de un compromiso serio con la instalación de un Tribunal de Justicia Supranacional es deber imperativo". (www.stj.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor)

Cabe recordar que el Proyecto de Protocolo de Corte de Justicia -del PM-, en el capítulo VI, sobre la jurisdicción de este órgano dispone que le corresponde coordinar reuniones y acciones con las máximas autoridades judiciales de los Estados partes con el fin de promover la difusión y el perfeccionamiento del derecho del MERCOSUR, así como su aplicación uniforme (art. 49).

La opción de foro afecta al sistema de solución de controversias en vigor porque autoriza a entender que ese sistema no merece a los socios suficiente confianza para superar sus conflictos. Incluso introduce otra eventualidad a tomar en cuenta: resoluciones discrepantes en la OMC y en el MERCOSUR, en el caso de una decisión adoptada que recibe un enfoque diverso en el otro foro por involucrar a contendientes diferentes⁷. El bloque regional y el organismo multilateral se fundan en sistemas jurídicos distintos y por los con-

⁷ Cfme. AA.VV, Informe "Contribuciones al perfeccionamiento del sistema de solución de controversias del MERCOSUR", 3^a. Reunión y Conferencia Plenaria, Asunción, 9-14 de agosto de 2004, punto 17, citado por Perotti (2008: 65).

secuentes efectos de esa diferencia en el MERCOSUR se sustenta la idea de que admitir la opción *“es un error impuesto por una práctica contraria al Tratado de Asunción”* (Perotti, 2002). Asimismo se ha considerado que *“esta opción aleja la posibilidad de erigir un tribunal jurisdiccional permanente... y abre las puertas al debilitamiento y falta de operatividad del sistema”* en vigor. (Gajate, 2005: 9).

Respecto de las OC, es cierto que ellas no son obligatorias ni vinculantes⁸, aunque por ser una respuesta de un tribunal cuya autoridad -en esta función ¿al menos doctrinaria?- no será fácil de desechar, sobre todo para evitar la falta de sentido de haberla solicitado. El PO adoptó las OC con características opuestas a lo dispuesto en los procesos de integración en los que el mecanismo establecido constituye un elemento esencial de su sistema jurisdiccional, al establecer la colaboración entre el juez nacional y el juez comunitario, en consideración a que su objetivo es alcanzar una interpretación uniforme de la normativa. En el MERCOSUR, el juez nacional no está obligado a solicitar la OC, pero si lo hace el tránsito por el puente tendido entre él y la instancia del proceso integrador, no solo le es de acceso indirecto sino que puede desestimar el parecer requerido, arbitrio opuesto a afianzar la interpretación y aplicación uniformes del derecho del bloque, justificación de la existencia de las citadas cuestión prejudicial y la interpretación prejudicial en otros procesos de integración.

En esta investigación se estimó que el acento debía enfocarse en los puntos del sistema de solución de controversias que guardan relación más estrecha con la cuestión de la gobernabilidad del proceso. Las cuestiones relativas al TPR, la opción de foro y las OC se evaluaron como las que ofrecían el ámbito más propicio para desentrañarla. Un TPR integrado por árbitros (no permanente sino de “convocatoria permanente”), las OC no obligatorias ni vinculantes, la admisión del recurso a la opción de foro, se contraponen a los sistemas donde los órganos jurisdiccionales se conforman con jueces, la respuesta de la etapa prejudicial es obligatoria y está excluida la

⁸ En la OC 1/2007 (acápito B 4) se manifiesta: “...instamos pues muy respetuosamente a que en un futuro cercano, las autoridades pertinentes mejoren las características, hoy día ya absolutamente uniformes en el derecho comparado en cuanto al carácter obligatorio del planteo de la consulta así como en cuanto al carácter vinculante de la respuesta de este TPR. Se deja expresa constancia de que varios representantes de las Cortes Supremas de Justicia del MERCOSUR ya se han pronunciado en tal sentido en ocasión de las diversas reuniones anuales del Foro Permanente de Cortes Supremas del MERCOSUR y Asociados...”.

posibilidad de acudir a instancias alternativas⁹. Y son estos últimos los que han alcanzado un nivel de integración más profunda. Si se ha de lograr mayor profundidad del compromiso integrador en el MERCOSUR, los ratificados mandatos de revisión del sistema -reconocimiento de su aporte para instar a cumplir esa meta- al ser concretados deben tener en la mira -para adaptarlos- los ejemplos del derecho comparado y las recomendaciones de la doctrina pertinente. Por ello coincidimos en que *“una noción de gobernabilidad que parece apropiada para discutir en el área del estudio de la integración es aquella que refiere a la capacidad colectiva para resolver problemas entre los Estados que forman parte de un proceso de integración”, noción que “pone énfasis en la identificación de los problemas y conflictos que inevitablemente y crecientemente existen en un esquema de integración regional, así como en los procesos asociados a su resolución”* (Cimadamore, 2004: 44).

Bibliografía

- CALCEGLIA, I. M. (1995): *La resolución de controversias en los esquemas de integración*; La Ley, Buenos Aires.
- CAETANO, G., VÁZQUEZ, M. y VENTURA, D. (2009): “Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto”, Caetano, G. (coord.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*; Montevideo, CEFIR.
- CIMADAMORE A. (2004), “Gobernabilidad y niveles de análisis en proceso de integración del MERCOSUR”, en Gerónimo de Sierra y Manuel Bernal Alvarado, editores, *Democracia, gobernanza y desarrollo en el MERCOSUR. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI*; Montevideo, UNESCO.
- GAJATE, R. (2005): “Mecanismos de solución de controversias en el MERCOSUR y el ALCA”, *Informe Integrar*, No. 30, junio. La Plata, Argentina.
- PEROTT, A. D. (2002): “Qué significo el Protocolo de Olivos”, *La Nación*, suplemento Comercio Exterior; 2 de febrero, Buenos Aires.
- PEROTTI, A. D. (2008): *Tribunal Permanente de Revisión y Estado de Derecho en el MERCOSUR*; Konrad Adenauer Stiftung-Marcial Pons. Buenos Aires.
- PEROTTI, A. D. (2009): “El principio de primacía en el derecho del MERCOSUR en las tres primeras opiniones consultivas del Tribunal Permanente de Revisión”, Ulate Chacón, E. (coord.), *Derecho internacional, derecho comunitario y derechos humanos*; Ed. ISOLMA, San José, Costa Rica.

⁹ En estos últimos sistemas también está cubierto lo que es un vacío del MERCOSUR. Es la cuestión que se vincula con la democratización del proceso, y en el sistema de solución de diferencias consiste en acordarles a los particulares -personas físicas y jurídicas- legitimación para acceder de modo directo a la instancia jurisdiccional.

CAPÍTULO IV

Gobernabilidad* de las Instituciones de la Comunidad Andina. El papel del Tribunal de Justicia

Por: ANA MARLENY BUSTAMANTE y
FRANCISCO JAVIER SÁNCHEZ CHACÓN

1. Introducción

La Comunidad Andina (CAN) es el resultado del proceso de integración regional iniciado en 1969 con el Acuerdo de Cartagena. Este Acuerdo dio un viraje a los procesos de integración que se venían adelantando en Latinoamérica desde la década del cincuenta del siglo XX, en el sentido de abandonar la visión netamente intergubernamental y de escasa institucionalidad para incorporar una perspectiva novedosa, aunque parcialmente ensayada en la integración europea con la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA).

El Acuerdo de Cartagena se propuso la creación de un Mercado Común, y para ello requería mantener el compromiso y el consenso entre los Estados miembros. Este propósito demandaba un nuevo cuerpo de instituciones internacionales que si bien se diferenciaban de los regímenes internacionales previstos por Keohane (1984) en *Después de la Hegemonía*, contribuían a “hacer efectivos los intereses comunes” y se convertían en medios capaces de articular los intereses de los Países Miembros. Para su funcionamiento, este ins-

* Se ha preferido el uso del término *gobernabilidad* en lugar de *gobernanza*, en los límites y con las precisiones fijadas en el proyecto de investigación de REDFIRE que guía a esta publicación

trumento (Acuerdo de Cartagena) precisaba de instituir normas, procedimientos y mecanismos que, siendo el resultado de la negociación y de las experiencias y modos de hacer política de los Estados miembros tomados individualmente, adquirirían dinámica propia y una nueva forma de resolver problemas en el marco de la experiencia de integración, en una especie de estructura de gobernabilidad internacional (Caparoso, 1996).

Mucha de la normativa interna de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena en cuanto al comercio e intercambio de bienes y en menor grado de servicios y personas, se elaboró de común acuerdo en el marco la CAN. De hecho, los Países Miembros han optado por seguir y aplicar Decisiones, regulaciones, normas y procedimientos creados en ese marco internacional en el interior de sus países. En parte puede deberse, a la inexistencia de normas nacionales sobre el asunto en cuestión o, en parte, porque se ha optado por respetar el Derecho comunitario por encima de las disposiciones nacionales: así el comercio intra-andino y algunas normas de cohesión económica. El respeto de la normativa comunitaria se evidenció muy claramente en el momento del retiro de Venezuela del Acuerdo en el 2006, cuando las autoridades nacionales aduaneras no contaban con instrumentos alternativos nacionales para manejar los flujos de comercio con sus ex-socios y en consecuencia, Venezuela siguió y sigue utilizando la Nomenclatura Arancelaria Común para los Países Andinos (NANDINA) y el arancel utilizado sigue siendo el andino.

Para crear y darle viabilidad a ese nuevo cuerpo internacional, y al mismo tiempo hacer de él una estructura coherente, articulada, que permitiera el funcionamiento, credibilidad y respeto por parte de los Países Miembros del Acuerdo, se optó por crear un conjunto de instituciones que han venido evolucionando paulatinamente a medida que el Acuerdo ha avanzado en su propósito de crear el mercado común propuesto como objetivo básico.

Inicialmente, en 1969 se creó la Comisión -órgano máximo del Acuerdo, encargado de tomar Decisiones-, la Junta -órgano técnico-, y el Comité Asesor Económico y Social -órgano auxiliar-, con representantes designados por los gobiernos. En 1979 se añadieron el Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia, mientras que el Comité Asesor Económico y Social se transformó en un Consejo Consultivo Empresarial y un Consejo Consultivo Laboral. De la misma forma se crearon de manera extraoficial el Consejo Presidencial Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, los cuales empezaron a actuar como órganos de buena fe en el proceso de integración. Además, se ha creado una serie de órganos que no for-

maban parte de la estructura institucional formal, sino que nacieron como resultado de la experiencia integradora. Tal es el caso del Convenio Simón Rodríguez e Hipólito Unanue.

En 1996, con el Protocolo de Trujillo se instituyó una nueva estructura funcional que recogió a esos órganos dispersos en lo que se dio a conocer como el Sistema Andino de Integración (SAI). Los órganos incluían: el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión, la Secretaría General (antigua Junta), el Tribunal de Justicia, el Parlamento Andino, el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Convenio Simón Rodríguez, los convenios sociales que se adscribieran al SAI y los demás que se crearan en el marco del mismo, la Universidad Andina Simón Bolívar, los Consejos Consultivos establecidos por la Comisión y los demás órganos e instituciones creados en el marco de la integración (Art. 6, JUNAC, 1996). Aun cuando no hay una clara distinción entre instituciones principales y auxiliares, del texto del protocolo se infiere que las cuatro últimas son auxiliares, ya que no se establecen funciones para ellas y tienen sus propios reglamentos (Bustamante, 2004).

La forma en que se relacionan y trabajan los órganos de integración andina y los Países Miembros está determinada por las distintas funciones que cumplen. La función legislativa es compartida entre la Comisión -se expresa mediante Decisiones y es el máximo órgano de decisión, formulación, evaluación y ejecución-, el Consejo Presidencial Andino -ofrece las Directrices- y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, encargado de formular, ejecutar y evaluar la política exterior de la CAN.

La Secretaría General se convierte en el órgano ejecutivo de la Comunidad, si bien se señala que continúa siendo, al igual que la Junta, el órgano técnico por excelencia que sirve a los intereses de la comunidad y no de los países. Entre las nuevas funciones se le asigna: atender los encargos del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) y de la Comisión; formular al CAMRE y a la Comisión propuestas de decisión, iniciativas y sugerencias en la reunión ampliada del CAMRE; efectuar los estudios técnicos y las coordinaciones que le encomienden los órganos del SAI y otros que a su juicio sean necesarios (Art. 30). Además de la capacidad técnica, la Secretaría adquiere una función política al permitírsele coordinar y contactar a todos los órganos de decisión del SAI.

El Parlamento Andino aparece con funciones de recomendación, consejo y proposición a los demás órganos del Acuerdo, así como de

promoción de la integración andina, de donde se desprende que no es una institución de carácter vinculante, y al igual que los Consejos consultivos, tiene la potestad de emitir opiniones a los distintos órganos, bien sea a solicitud de los mismos o por iniciativa propia.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Comunidad, como se detallará más adelante, es el órgano jurisdiccional de la CAN, siendo el máximo intérprete de las normas contenidas en el Acuerdo de Cartagena, sus protocolos e instrumentos adicionales, su propio Acuerdo Constitutivo, y las decisiones del CAMRE y la Comisión.

Aún cuando la CAN no ha avanzado lo suficiente como para plantear el debate europeo sobre si es una organización o régimen internacional o una nueva estructura internacional que se debate entre Estado y federación (Caparoso, 1996; Marks, Hooghe y Blank, 1996), lo cierto es que sí se comporta como una nueva forma de institución internacional derivada de la integración, en donde los Países Miembros deben compartir algunas potestades y funcionar con otras instancias externas a ellos (Estados-nación) en al menos los asuntos relacionados con el comercio intra-andino. En este sentido, las funciones legislativa, judicial y ejecutiva no son las clásicas de los Estados – nación y se encuentran dispersas entre el Consejo Presidencial Andino, la CAMRE, la Comisión, la Secretaría, el Parlamento, el Tribunal, los consejos consultivos y demás órganos, así como los Países Miembros. Todos ellos se entrelazan en la iniciativa, toma de decisiones, puesta en práctica, supervisión y evaluación entre otras.

Este capítulo aspira a revisar y destacar la contribución del Tribunal de Justicia a la gobernabilidad en la CAN. No pretende un estudio específico o detallado del funcionamiento institucional en su conjunto, pues además de ambicioso, puede resultar poco ilustrador sobre los procesos en el interior de la Comunidad así como de las dificultades que enfrentan tanto las instituciones como los Países Miembros para alcanzar y respetar los consensos alcanzados en la Comisión.

Sin duda, existen situaciones donde las decisiones se respetan con facilidad, mientras que en otros temas o circunstancias los consensos o Decisiones, en caso de alcanzarse, no se ejecutan o apenas en parte por sólo algunos países. Al respecto, a manera de ilustración se destaca el caso de la Decisión 397, aprobada en 1996, sobre la Tarjeta Andina de Migración como el único instrumento de control migratorio y estadístico para el ingreso y salida de personas en el territorio de los Países Miembros. Venezuela nunca puso en práctica esta Decisión, mientras que la Decisión 570 sobre Nomenclatura Común de Designación y Codificación de Mercancías, denominada NANDINA, sí lo fue casi inmediatamente en el 2003. Lo anterior también puede decirse de

las sentencias del Tribunal de Justicia, algunas de las cuales son acatadas por los Países Miembros, mientras que otras no, situación que influye en la gobernabilidad entre la CAN y sus miembros.

Pero el sólo hecho de que existan las instituciones y que funcionen aun en forma parcial, evidencia un cierto grado de gobernabilidad en acción que seguramente deberá evolucionar a medida que el proceso integrador avance hacia estadios superiores de integración o la CAN misma se transforme. Sin embargo, es necesario destacar que dicha gobernabilidad no es lo suficientemente fuerte como para evitar el retiro o las amenazas de renuncia de los países al Acuerdo, y ello se convierte en una debilidad institucional o en demostración de que la cooperación y la capacidad de solución de conflictos de los órganos comunitarios aún no se ha enraizado lo suficiente en los socios andinos.

2. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCAN)

En el ámbito de los sistemas normativos, la solución de controversias puede darse por diversos medios, uno de ellos es la intervención de un órgano jurisdiccional. En el caso de los procesos de integración regional, además de la importancia que reviste dirimir las controversias, se añaden dos aspectos vitales, uno es la garantía de la legalidad, es decir, que la actuación de los órganos propios de ese proceso, así como los Países Miembros ajusten plenamente su conducta a la norma legal, el otro es la interpretación y aplicación uniforme de esa norma constitutiva de Derecho comunitario primario o secundario. Esto sólo se logra a través de un tribunal judicial.

La Comunidad Andina debió decidir en diferentes momentos históricos sobre los mencionados aspectos de solución de controversias, garantía de la legalidad e interpretación y aplicación uniforme del derecho que la rige. Precisa Virgil Toledo (2006) que la CAN optó por el modelo de la Unión Europea inspirándose en las negociaciones que precedieron a la adopción del Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) de Europa, en el sentido de rechazar la creación de un órgano arbitral a favor de uno jurisdiccional. Por ello, los andinos seleccionaron principalmente un mecanismo jurisdiccional, creando así su Tribunal de Justicia, cuyo origen, estructura y competencias se desarrollan en la presente parte de manera sucinta.

Origen, razones de su creación.

Inicialmente, el Acuerdo no contemplaba la solución jurisdiccional de las controversias. El Reglamento de la Comisión de 1969

establecía que los países debían solucionar sus diferencias a través de negociaciones directas, por medios de negociación diplomática tales como los buenos oficios, la mediación, la conciliación y el arbitraje obligatorio en los términos del Protocolo de solución de controversias de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en ese orden. Sin embargo, la práctica sucesiva demostró que los Países Miembros incumplían sus obligaciones, derivadas en particular del Programa de Liberación Comercial (*sic*) y del Arancel Externo Mínimo Común o Arancel Externo Común, y que los procedimientos previstos en el Acuerdo no eran adecuados (Navarrete Barrero, 2007).

Con la ayuda del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y gracias al trabajo de la Junta, los países del entonces Pacto Andino suscribieron en 1979 el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, en vigor desde mayo de 1983. Según Navarrete Barrero (2007), la creación del órgano jurisdiccional se debió a la urgente necesidad de garantizar el cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo; por ello el preámbulo del Tratado de Creación, establece que el Tribunal debe salvaguardar la estabilidad del Acuerdo de Cartagena y de los derechos y obligaciones que de él se derivan, tiene capacidad de declarar el Derecho comunitario, interpretarlo uniformemente, y dirimir las controversias derivadas del mismo (Comunidad Andina, 1999).

Además, la Comisión aprobó el Estatuto del Tribunal, que ordena su funcionamiento y el de los procedimientos judiciales. Por su parte, el Tribunal dictó su propio Reglamento Interno, desarrollando las disposiciones del Estatuto.

Sin embargo, el Tribunal estuvo prácticamente paralizado por falta de casos o porque los pocos que se presentaron eran inadmisibles, lo que llevó a que, desde 1986, el mismo órgano empezara a promover la reforma del Tratado. Incidieron igualmente la modificación del Acuerdo de Cartagena por el Protocolo de Quito, vigente desde 1988, y la modificación producto del VII Consejo Presidencial Andino de 1996, contenida en el Protocolo de Trujillo, por el que se crea la Comunidad Andina, vigente desde 1997. Finalmente, surge el proyecto de modificación del Tratado del Tribunal, denominado Protocolo de Cochabamba, vigente desde 1999 y recogido en la Decisión 472. Más tarde se reformó el Estatuto del Tribunal, contenido en la Decisión 500 y en el Reglamento Interno de 2004.

En la actualidad la Comunidad Andina tiene en su Tribunal de Justicia el órgano adecuado y específico para dirimir las controversias entre sus Países Miembros, controlar la legalidad de los actos

emanados de los órganos del Sistema Andino de Integración, e interpretar y aplicar uniformemente el ordenamiento jurídico comunitario.

Estructura y composición. Derecho aplicable.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina es su órgano jurisdiccional, con carácter permanente, jurisdicción obligatoria y exclusiva, porque los Países Miembros no pueden recurrir a otros órganos o procedimientos cuando se trata de la aplicación de las normas de la CAN. Sus sentencias y laudos no requieren de homologación o *exequatur* en ninguno de los Países Miembros para ser ejecutadas, según los artículos 5, 41 y 42 del Tratado de Creación (Comunidad Andina, 1999).

En cuanto a su organización, el Tribunal está integrado por magistrados, nacionales de origen de los Países Miembros, con independencia en sus funciones, removibles sólo por faltas graves previstas en el Estatuto. Tanto el Tribunal como los magistrados gozan, en el territorio de los Países Miembros de la Comunidad, de las inmunidades y privilegios reconocidos por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. El Tribunal delibera de forma reservada respecto de los asuntos judiciales y, en la sesión final del proceso, los magistrados pueden expresar su opinión motivada sobre el asunto. No se contemplan votos salvados ni opiniones disidentes (Sánchez Chacón, 1999).

El Tribunal debe decidir conforme al ordenamiento jurídico de la CAN, que comprende: a) el Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales; b) El Tratado de Creación del Tribunal y sus Protocolos modificatorios; c) las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina; d) las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad; y e) los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de integración subregional andino, según el artículo 1 del Tratado de Creación (Comunidad Andina, 1999).

Competencias.

El Tratado de Creación, en el capítulo III, le atribuye al Tribunal una serie de competencias que se corresponden con distintos tipos de acciones, recursos y funciones, a saber: a) la Acción de Nulidad; b) la Acción de Incumplimiento; c) la Interpretación Prejudicial; d) el Recurso por Omisión o Inactividad; e) la Función Arbitral, y f) la Función Laboral. La forma en que han de tramitarse se encuentra determinada en el Estatuto que, a tales efectos, opera como ley pro-

cesal (Sánchez Chacón, 1999). De forma sucinta se presentan a continuación.

a) Acción de Nulidad

Persigue que un acto jurídico sea declarado nulo porque viola el ordenamiento jurídico de la CAN, incluso por desviación de poder. Son anulables las Decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión, y las Resoluciones de la Secretaría General y de los Convenios de Complementación Industrial. La legitimación activa corresponde a cualquier País Miembro, siempre que no haya dado su voto afirmativo para el acto impugnado; al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a la Comisión, a la Secretaría General, o a las personas naturales o jurídicas, en este último caso afectadas en sus derechos subjetivos o intereses legítimos. Cuando el Tribunal declara la nulidad parcial o total del acto jurídico impugnado, debe establecer los efectos de la sentencia en el tiempo. En cuanto al órgano comunitario cuyo acto fue anulado, debe adoptar las medidas y disposiciones necesarias para asegurar el cumplimiento de la sentencia en el plazo que haya acordado el Tribunal (Sánchez Chacón, 1999).

b) Acción de Incumplimiento

Se ejerce cuando un País Miembro incurre en la inobservancia de sus obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico comunitario. Puede ser ejercida por la Secretaría General, otro País Miembro e incluso las personas naturales o jurídicas afectadas por esa infracción. Está contemplada en los artículos 23 y siguientes del Tratado de Creación del TJCAN.

El procedimiento tiene una fase previa en sede de la Secretaría General. En ese sentido, si la Secretaría considera que un país incumple sus obligaciones, debe formularle sus observaciones, que deberían ser contestadas. Bien que el País Miembro conteste o no, la Secretaría emitirá un dictamen que, si fuese de incumplimiento y el Estado persiste en su conducta, permite que aquella solicite el pronunciamiento del Tribunal. El país afectado por el incumplimiento puede adherirse a la solicitud. En otro caso, si un Estado Miembro considera que otro ha incumplido sus obligaciones, puede elevar el caso con sus antecedentes a la Secretaría General. De darse una Resolución de incumplimiento, y la negativa del país infractor a modificar su conducta, el país reclamante puede acudir a la vía judicial si la Secretaría no lo hace asimismo, si no emite el dictamen en tiempo oportuno o si el mismo es de cumplimiento. Las personas, naturales o jurídicas, pueden acudir al TJCAN para intentar la

acción, siempre que sus derechos se vean directamente afectados, según el procedimiento pautado en el artículo 23 del Tratado de Creación, que excluye el ejercicio de la acción establecida en el artículo 31, referida a las condiciones particulares del artículo 4 del mismo. Adicionalmente, se establece que la sentencia de incumplimiento constituye título legal y suficiente para que el particular solicite al juez nacional, la indemnización por daños y perjuicios a que haya lugar.

Si la sentencia del TJCAN es de incumplimiento, el País Miembro objeto de la misma está obligado a adoptar las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones. Si insiste en su conducta, el Tribunal, de manera sumaria y con la previa opinión de la Secretaría General, determinará los límites en que el país reclamante podrá restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo que beneficien al país condenado. De igual manera, el Tribunal podrá ordenar la aplicación de otras medidas si las restricciones o suspensiones realizadas por el reclamante, agraven la situación o no, no fuesen eficaces (Sánchez Chacón, 1999).

c) Interpretación Prejudicial

Busca que el Tribunal interprete de manera uniforme las normas del ordenamiento jurídico de la CAN, lo que supone también su aplicación uniforme. Se encuentra regulada en los artículos 32 al 36 del Tratado de Creación. Cuando un juez nacional conoce de un proceso en el que debe aplicarse o se controvierte una norma andina, tiene la potestad de solicitar al TJCAN que la interprete, siempre y cuando la sentencia por dictar sea susceptible de recursos en el derecho interno. Sin embargo, llegado el momento de decidir, debe hacerlo, aunque no hubiese recibido la interpretación del Tribunal. Ahora bien, cuando contra la sentencia del juez nacional no pudiera interponerse recurso alguno, necesariamente debe suspenderse el proceso y solicitarse la interpretación, de oficio o a instancia de parte. El juez comunitario deberá limitarse a precisar el contenido y alcance de las normas sobre las que versa el recurso; en ningún caso puede interpretar el derecho interno ni calificar los hechos controvertidos. El juez nacional debe adoptar obligatoriamente en su sentencia, la interpretación del TJCAN. Este procedimiento convierte al juez nacional en juez comunitario.

d) Recurso por Omisión o Inactividad

Cuando un órgano de la CAN: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General, se abstuviere de cumplir algunas de sus obligaciones, incluso luego de ser reque-

rido su cumplimiento por parte de los Países Miembros, las personas naturales o jurídicas cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos sean afectados, o los otros órganos comunitarios, cualquiera de ellos debe acudir al Tribunal para lograr que el órgano salga de su inacción. La sentencia debe señalar la forma, modalidad y plazo en la que el órgano demandado debe cumplir con su obligación, según el Tratado de Creación, artículo 37 (Comunidad Andina, 1999).

e) Función Arbitral

Por ella, el Tribunal es competente para dirimir las controversias suscitadas por la aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos, suscritos entre órganos del Sistema Andino de Integración (SAI) o entre éstos y terceros, siempre que las partes lo acuerden. Asimismo, los particulares pueden someter a arbitraje del TJCAN, las controversias que se susciten por aplicación o interpretación de los contratos privados que se rijan por normas comunitarias. El laudo será obligatorio, inapelable, y constituirá título legal suficiente para solicitar su ejecución de acuerdo con el derecho interno de cada País Miembro, según los artículos 38 y 39 del Tratado de Creación.

f) Jurisdicción Laboral

Esta competencia le permite al Tribunal conocer sobre las controversias de carácter laboral que se presenten con los trabajadores de los órganos del Sistema Andino de Integración, según el artículo 40 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

En resumen, el Tribunal posee las herramientas adecuadas para llevar adelante su misión de dirimir controversias en el seno de la CAN, de verificar la legalidad de los actos emitidos conforme al ordenamiento jurídico andino y de interpretar uniformemente ese derecho, lo que, en teoría, debería contribuir con la gobernabilidad en la Comunidad Andina.

3. Las sentencias del Tribunal de Justicia y la gobernabilidad

Como se ha puntualizado en la sección anterior, son seis las competencias que posee el tribunal comunitario andino, todas necesarias para resolver controversias, controlar la legalidad y asegurar la interpretación y aplicación uniforme del derecho; en resumen, contribuir al mejor desarrollo del proceso de integración y a su gobernabilidad. De ellas, la Acción de Incumplimiento es fundamental para el necesario equilibrio y gobierno entre la Comunidad y sus Países Miembros.

Acción de Incumplimiento, piedra angular de la gobernabilidad

Aun cuando las distintas acciones y recursos que pueden ejercerse ante el TJCAN tienen alguna incidencia en la gobernabilidad entre las instituciones de la Comunidad Andina y sus Estados miembros, es la Acción de Incumplimiento la que juega un papel relevante en la búsqueda conjunta del bien común en el marco del Estado de Derecho, es decir, en términos de la gobernabilidad regional. Esta Acción contribuye a la capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los países que forman parte del proceso integracionista andino entre sí y también con respecto a los órganos del SAI.

La Acción de Incumplimiento permite detectar la gobernabilidad o no, y en todo caso, el alcance de la misma en el interior de la CAN, en términos del respeto hacia las sentencias del Tribunal. En efecto, esta Acción pone de relieve, de manera clara y precisa, el respeto o no por parte de los Estados, que son los principales actores políticos y económicos del proceso de integración andino, de las normas comunitarias que les generan obligaciones. Para verificarlo basta comprobar lo sucedido con algunas de esas sentencias: existen casos en que la decisión ha sido acatada y el País Miembro ha rectificado su conducta transgresora de las obligaciones en el marco del Derecho comunitario; en otros, los Estados han decidido no acatar tales pronunciamientos, llegando a colocarse en franca rebeldía ante el Tribunal y por ende, ante la propia CAN y los otros Miembros.

Algunos casos en que los Países Miembros han respetado la decisión del TJCAN, incluso ya adelantadas medidas por desacato:

a) Cobro, por Venezuela, del 2% sobre el valor de las importaciones andinas como supuesta tasa por servicios aduaneros (Castro Bernieri, 2000a).

b) Cobro, por Venezuela, de sobretasa del 15% *ad valorem* a ciertas importaciones de países no comunitarios, que afectaba el arancel externo común y, por ende, la unión aduanera (Castro Bernieri, 2000b).

c) Cobro, por Ecuador, de cuota de 0,25 por mil a las importaciones para financiar una corporación de promoción a las exportaciones e inversiones (Castro Bernieri, 2000c).

d) Prohibición de ingreso, por Venezuela, de ajos peruanos con la excusa de problemas fitosanitarios (Castro Bernieri, 2000d).

e) Otorgamiento, por Perú y Venezuela, de patentes de segundo uso al medicamento Viagra (Lloreda, 2002).

Algunos casos en que los Países Miembros desacataron las sentencias del Tribunal andino:

a) Restricciones, por Venezuela, al libre tránsito del transporte internacional de mercancías por carretera (Castro Bernieri, 2000d).

b) Restricciones, por Ecuador, a la importación de azúcar colombiano, con la excusa de problemas fitosanitarios (Castro Bernieri, 2000d).

c) Falta de adopción de medidas, por Colombia y Ecuador, para permitir el libre tránsito del transporte internacional de mercancías por carretera (Castro Bernieri, 2001).

Así, para los Estados miembros de la Comunidad Andina puede emplearse la frase de Henkin, citado por Remiro Brótons y otros (2007), que señala: “casi todas las naciones observan casi todas sus obligaciones en casi todas las ocasiones” entre otras razones, en el caso de los andinos y el ordenamiento jurídico de la CAN, por cuanto a esa organización internacional le han cedido, de manera voluntaria y soberana, algunas competencias en áreas puntuales, como en la liberalización de los servicios o en el transporte internacional de mercancías o pasajeros. No es menos cierto que en oportunidades los países no cumplen con sus obligaciones derivadas de ese Derecho comunitario, por diversas razones, políticas y económicas las más, incluso descatando sentencias del Tribunal, siendo el caso de Venezuela y su restricción al transporte internacional de mercancías por carretera, el primero en el que se desafió la autoridad del Tribunal.

En relación con el acatamiento y ejecución de las sentencias del Tribunal andino, es decir, cuando los países cumplen con sus obligaciones comunitarias conminados por el órgano jurisdiccional, como los casos listados *supra*, puede afirmarse que aún con los inconvenientes, el Tribunal ha cumplido con su función y ha contribuido con la gobernabilidad de la CAN y los Países Miembros: la existencia de la Comunidad por cuarenta años, sustentada, entre otros, por el Tribunal de Justicia desde 1983, es decir, por 27 años de trabajo judicial, es prueba de ello.

Dada la volatilidad de la vida política latinoamericana en general y andina en este caso particular, las marchas y contramarchas en el seno de la Comunidad, y los distintos enfoques económicos e ideológicos que ha tenido la integración regional, el hecho de que un proceso como la CAN haya pervivido durante tanto tiempo, que su Tribunal siga teniendo una posición relevante, que sus funciones fueran ampliadas en 1999 y que sus sentencias sean acatadas en la mayoría de los casos, demuestran cómo el órgano jurisdiccional andino contribuye, en importante medida, a la gobernabilidad dentro del proceso integracionista.

El siguiente cuadro, aun cuando se refiere al incumplimiento de sentencias del órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina, sirve de prueba en contrario, para verificar el grado de acatamiento de las mismas. Uribe Mosquera (2005) establece el siguiente número de casos y porcentajes:

Cuadro 1
Incumplimiento de sentencias del TJCAN. 1985-2005.

País/total	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Total
Número sentencias	2	8	17	11	18	56
Porcentaje	3,6%	14,3%	30,4%	19,6%	32,1%	100%

Fuente: Uribe Mosquera, Tomás (2005). *Relaciones Ecuador-Colombia, binacionales y en su entorno.*

Puede observarse que el tope de inobservancias de las decisiones judiciales es de 32,18% para un período de diez años, correspondiente a Venezuela, el país más irrespetuoso; sin embargo, esto también significa que ese mismo país ha cumplido en un 67,82% con las sentencias del Tribunal, lo que no es excelente, pero no deja de ser notable. En cuanto a los otros países, el grado de acatamiento mejora, así, en orden ascendente: Ecuador 69,6%, Perú 80,4%, Colombia 85,7% y Bolivia 96,8%. Estos revelan un grado de observancia, en todos los casos, superior al 50%, lo que supondría un buen margen de maniobra en términos de la gobernabilidad de la CAN.

Por el contrario, hay casos en los que las contravenciones de las normas de la CAN, declaradas ilegales en vía jurisdiccional, se siguen produciendo, es decir, hay desacato. La razón fundamental, al parecer, es el hecho de que la ejecución de la sentencia corre por cuenta del País Miembro (o Países Miembros) que resulta afectado por el incumplimiento de otro. Establecen los artículos 27 del Tratado de Creación y 119 del Estatuto del TJCAN, muy semejantes, que si el país infractor no cumple con el fallo judicial, el Tribunal determinará en forma sumaria, “los límites dentro de los cuales el país reclamante podrá restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena que beneficien al País Miembro remiso” (Art. 119 del Estatuto del TJCAN, Comunidad Andina, 2001).

Se observa que el mecanismo de ejecución de las sentencias de incumplimiento descansa, en definitiva, en las medidas que pueda tomar y esté autorizado el País Miembro víctima directa del incum-

plimiento, por ello el uso del verbo “podrá” en lugar de “deberá” en los artículos 27 del Tratado de Creación y 119 del Estatuto del Tribunal. Las medidas se materializan en el aumento del arancel a ciertos productos que se importan del país condenado. Dada esta circunstancia, cuando un país andino no hace uso de esa restricción o suspensión, se debe por lo general al costo que puede representar para sus propios intereses políticos y económicos. También porque ese país, hoy víctima, ha infringido o puede llegar a infringir la norma comunitaria, por lo que es posible pensar que se abstiene de ejecutar las medidas autorizadas para que en el futuro otro Estado no las use cuando el actual vindicador infrinja el ordenamiento jurídico comunitario. Puede asegurarse que, en estos casos, se produce un círculo vicioso generado por el mecanismo político, que no jurídico, de ejecutar las sentencias.

Un ejemplo de esta situación fue la actitud de Colombia con respecto al caso de la medida venezolana de imponer el transbordo al transporte internacional de mercancías por carreteras en sus fronteras. Colombia ejerció su derecho a reclamar el incumplimiento venezolano: en su momento presentó una queja formal ante la Secretaría General, y todo el proceso administrativo y judicial siguió su curso, pero dado el fallo del órgano jurisdiccional no fue mucho más lo que hizo, se abstuvo de tomar las medidas que el Tribunal le había autorizado (Sainz Borgo, 2009). Es válido presumir que Colombia no las ejecutó, en el sentido de restringir el comercio proveniente de Venezuela, para no enturbiar más las ya políticamente tensas relaciones con el gobierno venezolano y para no perjudicar el comercio bilateral que se daba en el marco de la CAN, con una balanza favorable a Colombia.

El caso enfrentó a Venezuela con la Comunidad Andina, en particular con Colombia, y fue el primero en donde un País Miembro expresó claramente su decisión de no acatar una sentencia del TJCAN. Venezuela mantuvo esta decisión hasta el año 2006, cuando denunció el Acuerdo de Cartagena y se retiró de la CAN. En resumen, luego de varias semanas de un conflicto que paralizó el transporte por carretera de mercancías y de personas en los pasos fronterizos entre Venezuela y Colombia, y que fue promovido por el sector del transporte internacional de mercancías venezolano, el gobierno de Venezuela impuso en mayo de 1999 una medida de transbordo, de modo que la inmensa mayoría de las mercancías debían ser trasladadas en la frontera a vehículos de matrícula venezolana si pretendían ingresar a Venezuela. Para tener idea de lo que esto significa, valga acotar que para 1999 circularon 1,5 millones de toneladas

de mercancía por un valor de US\$ 4862 millones, sólo por el paso fronterizo de San Antonio-Cúcuta, el más activo de la CAN a la fecha, (Sánchez Chacón, 2000).

El gobierno venezolano argumentó, utilizando como excusa el conflicto, que este creaba situaciones de desorden interno a las que debía atender y que le permitían tomar una medida de salvaguarda, de acuerdo con el ordenamiento jurídico andino, por lo cual se veía obligado a imponer el transbordo, lo que conllevaría a reanudar el comercio intra-andino. Estos argumentos, así como los supuestos de hecho, fueron totalmente desestimados tanto por la Secretaría General de la CAN en su momento, como por el Tribunal Andino, que en su sentencia, en la parte decisoria señala: “SEXTO: Desestimar los argumentos de hecho y de derecho propuestos por la demandada, que pretenden justificar la legalidad de la medida interna, así como las demás pretensiones de la contestación de la demanda”. La demandada fue la entonces República de Venezuela. (Sánchez Chacón, 2000).

Valga señalar la opinión generalizada de que la medida venezolana no ha tenido el efecto deseado por el gobierno venezolano, de generar más carga al transporte de mercancías, debido a que, por una parte, se ha desviado parte de la carga por vía marítima, y por la otra, las empresas de transporte colombianas se han instalado en Venezuela, creando filiales a las que se transfiere la carga, eludiendo así el efecto del transbordo; además, han captado mercancía de empresas establecidas en territorio venezolano (CAF, 2000).

Una comparación válida

Las normas de la Comunidad Andina respecto de la Acción de Incumplimiento, contrastan y difieren con lo establecido en el Derecho de la Unión Europea (UE). Preceptúa el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que el Recurso por Incumplimiento ante el Tribunal de Justicia permite controlar si los Estados miembros respetan las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión¹. Previamente, debe darse un procedimiento dirigido por la Comisión para que el Estado miembro señalado responda de las imputaciones hechas. Si finalizado el procedimiento el Estado no pone fin a su incumplimiento, se interpone el recurso ante el Tribunal de Justicia por vulneración del Derecho, según lo establecido en el artículo 259 del Tratado de Funcionamiento UE (Unión Europea, 2008).

¹ Denominación que se da, a partir de la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, al anteriormente llamado Derecho Comunitario.

Ese procedimiento judicial puede ser iniciado por la Comisión u otro País Miembro. Ahora bien, si el Tribunal europeo declara el incumplimiento, el Estado en cuestión debe inmediatamente adoptar las medidas necesarias para ponerle fin. Más aún, llegado el caso de que la Comisión ponga en conocimiento del Tribunal de Justicia que el país no ha acatado el contenido de la sentencia, el órgano judicial podrá imponerle el pago de una cantidad a tanto alzado o una multa coercitiva. También puede ser impuesta la sanción pecuniaria en la primera sentencia por incumplimiento, si el Estado no informa a la Comisión sobre las medidas tomadas para la adaptación del Derecho interno a una directiva, que es norma interna de la Unión Europea según el artículo 8 del Tratado de Funcionamiento (Unión Europea, 2008).

Tal y como es posible observar de la comparación de las normas andina y europea, la ejecución de la sentencia de incumplimiento y las consecuencias de su desacato, dado el caso, son diferentes, y por lo tanto también lo es su eficacia. En la CAN son los Países Miembros los que tienen en sus manos la opción de aplicar las medidas de restricción o suspensión a que haya lugar y que autorice el Tribunal, mientras que en la UE es el propio Tribunal de Justicia quien ejecuta su misma sentencia, llegando a imponer medidas pecuniarias al Estado que no cumpla con el fallo judicial; es decir, todo el proceso se desarrolla jurisdiccionalmente, no en ámbitos políticos o económicos de los países. Estas diferencias jurídicas llevan a inferir que el Tribunal de Justicia UE contribuye más y mejor en la gobernabilidad de la Unión Europea, que el Tribunal de Justicia CAN en la de la Comunidad Andina.

Para precisar, dado que la ejecución de la sentencia en la Acción de Incumplimiento del TJCAN, de manera especial cuando un Estado es remiso respecto a ella, encuentra su apoyo en las medidas que puede tomar otro País Miembro y que han sido autorizadas por el Tribunal, es decir, descansa finalmente sobre decisiones político-económicas, la gobernabilidad regional es a veces precaria, por cuanto no existe la seguridad jurídica necesaria para esos mismos Estados, en el sentido de resolver los problemas que se presenten entre ellos exclusivamente en una instancia judicial, sino en la prevalencia del juego político, con las inevitables consecuencias negativas.

Asimismo, la actual crisis de la CAN, de la cual parece salir poco a poco, tiene como símbolo la denuncia del Acuerdo por parte de Venezuela, irónicamente, cuidando los procedimientos legales comunitarios. El retiro de Venezuela tuvo como punto de inflexión, o excusa según se vea, el momento en que la CAN dio su visto bueno

para que los Países Miembros negociaran, por su cuenta, tratados de libre comercio, en su caso, Colombia y Perú con Estados Unidos, y Venezuela su asociación individual con MERCOSUR. Esta actuación comunitaria lo que hizo fue dar un marco legal a una situación que se estaba produciendo de hecho, pero podría afirmarse que deslegitimó, en esa misma medida, el proceso integracionista, pues operó como fuerza centrífuga, en lugar de presentar una verdadera posición conjunta y negociar en bloque, bien frente a Estados Unidos, bien frente al MERCOSUR (VenEconomía, 2004a), aunque ya existía un acuerdo de libre comercio CAN-MERCOSUR desde 2004 (VenEconomía, 2004b). Al final, Venezuela no acató la norma comunitaria, por eso denunció el Acuerdo, mientras los otros cuatro Estados miembros de la CAN sí la acataron, y siguen en la Comunidad.

En contraste, la existencia de la CAN, el reforzamiento institucional con la creación de su Tribunal desde 1983, y el hecho de ser el proceso de integración regional más avanzado en América en términos institucionales, jurídicos y de libertad comercial, es una señal inequívoca de que la gobernabilidad ha sido posible y ha estado presente en diversa medida y en distintos grados, a lo largo de su historia.

Dadas estas circunstancias polarizadas y polarizantes, es posible afirmar que a mayor respeto de las decisiones del TJCAN, la gobernabilidad ha sido posible y en grado mayor, mientras que cuando no se acatan las sentencias, la gobernabilidad pierde, se debilita, y debilita el proceso de integración andino.

4. Conclusiones

La existencia de un órgano de naturaleza jurisdiccional en el seno de organizaciones de integración regional, como la CAN, es necesaria en términos de la interpretación y aplicación uniforme del Derecho comunitario que se genera, es el caso del TJCAN. Además, es factor fundamental en el control de la legalidad de la conducta de los Países Miembros, con respecto al ordenamiento jurídico comunitario.

De las acciones y recursos que se pueden intentar ante el Tribunal, es la Acción de Incumplimiento, la que establece si un País Miembro cumple o no con las normas comunitarias, la que mejor permite apreciar el grado de gobernabilidad que existe entre la CAN y los Estados que la integran.

A mayor grado de acatamiento por parte de los países, del ordenamiento jurídico comunitario, en este caso conminados por las sen-

tencias del Tribunal de Justicia, es mayor el grado de gobernabilidad en el seno comunitario. Por el contrario, el no acatar la sentencia reduce la gobernabilidad, por cuanto posibilita un círculo vicioso de desacatos por los Países Miembros.

La existencia durante 27 años del Tribunal de Justicia es prueba de que, a la larga, el órgano jurisdiccional funciona y ha contribuido a la gobernabilidad de la Comunidad Andina, cuyas últimas tres décadas de vida han estado marcadas por la actividad judicial del Tribunal.

El mecanismo de ejecución de las sentencias del TJCAN, más de orden político que jurídico, por cuanto descansa en el accionar del País Miembro víctima del incumplimiento por parte de otro socio comunitario, se ha convertido en el Talón de Aquiles de la estructura judicial de la CAN y de la Acción de Incumplimiento en particular, menoscabando la gobernabilidad del proceso. Sería recomendable considerar el cambio del mecanismo a uno semejante al que existe en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ya que probablemente se traduciría en un mayor nivel de acatamiento de las decisiones judiciales, y por tanto, de la gobernabilidad institucional en la Comunidad Andina.

Si bien es cierto que muchos de los incumplimientos a la normativa andina se deben a faltas de cooperación o entendimiento en las políticas entre los Países Miembros, también es necesario notar que éstas se han mantenido en un umbral en donde el recelo y la desconfianza han impedido ver los éxitos de la integración regional. Así, en el trabajo sobre la “evolución institucional de la CAN” (Bustamante, 2004) se encontró que Sanz (1990: 37) había estimado que alrededor de 5600 infracciones se habían reducido drásticamente a 200 en 1990 con la modificación de la Normativa Andina y la adopción definitiva del regionalismo abierto.

Los recelos y la desconfianza conllevan a un compromiso escaso, y en consecuencia a falta de cumplimiento de los objetivos propuestos en los plazos previstos. Una buena ilustración es la salida de Venezuela de la CAN, pues éste ha sido el país con mayores incumplimientos, centrados además en asuntos vitales para el avance de la Comunidad, como ocurrió con la resolución de retomar el trasbordo de mercancías en las fronteras nacionales, que retrasó la puesta en práctica de la Unión Aduanera. Otra es el no reconocimiento de la Tarjeta Andina de Migración para eliminar las visas para el ingreso a Venezuela.

En definitiva, a pesar del trabajo y la disposición institucional

en la CAN, y en el TJCAN en particular, muy poco pueden hacer éstos para evitar que las diferencias o conflictos políticos entre los Países Miembros afecten la gobernabilidad en construcción.

Bibliografía

- BUSTAMANTE, Ana Marleny. (2004). Evolución Institucional de la Comunidad Andina. *Aldea Mundo*, noviembre-abril, Año 8, No. 16.
- CAPAROSO, James. (1996). The European Union and Forms of State: Westphalian, regulatory or Post-Modern? *Journal of common Market Studies*, March, Vol. 34, No. 1.
- CASTRO Bernieri, J. (2000a). Reporte sobre integración andina. *VenEconomía Mensual*, marzo-mayo, Vol. 17, No. 8.
- (2000b). Reporte sobre integración andina. *VenEconomía Mensual*, junio-julio, Vol. 17, No. 10.
- (2000c). Reporte sobre integración andina. *VenEconomía Mensual*, julio-agosto Vol. 17, No. 11.
- (2000-d). Reporte sobre integración andina. *VenEconomía Mensual*, noviembre-diciembre, Vol. 18, No. 3.
- (2001). Reporte sobre integración andina. *VenEconomía Mensual*, enero-febrero, Vol. 18, No. 5.
- COMUNIDAD ANDINA. Decisión 472. Codificación del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. (1999, septiembre 17). *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, Año XV, N° 483.
- COMUNIDAD ANDINA. Decisión 500. Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. (2001, junio 28). *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, Año XVII, No. 680.
- CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. (2000). *Transporte sin fronteras. Transporte internacional de carga por carretera en la Comunidad Andina de Naciones. Situación actual y perspectivas*. Caracas: Unidad de Publicaciones de la CAF.
- JUNAC. (1996). Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (*Acuerdo de Cartagena*). Trujillo (Perú).
- KEOHANE, Robert. (1984). *Después de la Hegemonía*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- LLOREDAS, Nicolás. (2002). Reporte sobre comercio internacional e integración andina. *VenEconomía Mensual*, septiembre, Vol. 19, N° 12.
- MARKS, Gary, LIESBET HOOGHE and KERMIT BLANK. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric Vs. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, September, Vol. 34, N° 3.
- NAVARRERTE BARRERO, Olga. (2007). *Solución jurisdiccional de las controversias en la Comunidad Andina*. Trabajo no publicado, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Quito.
- REMIRO BRÓTONS, A; Díez-Hochleitner, J.; Orihuela Calatayud, E.; Pérez-

- Prat Durbán, L.; Riquelme Cortado, R. (2007). *Derecho internacional*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- SAINZ BORGÓ, Juan. (2009). *Venezuela pierde sus conquistas en la relación con Colombia*. [Disponible en : <http://juancarlossainzborgo.blogspot.com/2009/11/venezuela-pierde-sus-conquistas-en-la.html>]. Consulta: 1 de marzo 2010.
- SÁNCHEZ CHACÓN, Francisco J. (1999). El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: Estructura y competencias. *Aldea Mundo*, mayo-octubre, Año 5, N° 9.
- (2000). Transporte internacional de mercancías por carretera: la decisión venezolana de transbordo de mayo de 1999. *Aldea Mundo*, noviembre 1999-abril 2000, Año 4, N° 8.
- SANZ, M. Fernando. (1990). Integración y Política. *Revista de Integración*, N° 1.
- UNIÓN EUROPEA. Versión consolidada del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. (2008, mayo 9). *Diario Oficial de la Unión Europea*. C115/47.
- URIBE MOSQUERA, Tomás. (2005). *Relaciones Ecuador-Colombia binacionales y en su entorno*. Presentación en Power Point. [Disponible en: www.semana.com/documents/Doc-1438_200754.pdf] Consulta: 22 de marzo 2010.
- VENECONOMÍA. (2004a). Reporte sobre comercio internacional e integración andina. *VenEconomía Mensual*, julio, Vol. 21, N° 10.
- VENECONOMÍA (2004b). Mercosur y andinos firman acuerdo de libre comercio. *VenEconomía Mensual*, octubre, Vol. 22, N° 1.
- VIRGIL TOLEDO, Ricardo. (2006). *Reflexiones en torno a la construcción de la Comunidad Suramericana de Naciones*. Edición no venal, Quito.

CAPÍTULO V

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la clave de bóveda de su gobernabilidad

Por: MANUEL CIENFUEGOS MATEO

1. Algunas precisiones sobre el concepto de gobernabilidad

El objeto de esta investigación es analizar la noción de gobernabilidad en clave judicial dentro de la Unión Europea, tratando de describir las características fundamentales del *poder judicial europeo*¹ y mostrar las razones por las que su institución jurisdiccional, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha podido contribuir tan decisivamente a la gobernabilidad del proceso europeo de integración.

Antes de comenzar el análisis conviene, siquiera sumariamente, concretar qué entendemos por *gobernabilidad*, en tanto idea fuerza en torno a la que giran las páginas siguientes. En aras a ello seguiremos una comunicación de la Comisión Europea sobre la Gobernanza Europea (2001) y a la doctrina especializada (Coppedge, 1994; García, 2009; Prats, 2006).

La gobernabilidad y sus expresiones sinónimas, en muchos aspectos, en el lenguaje común (*gobernanza, gobernancia, gobierno relacional o redes de interacción entre lo público o privado*) representa un nuevo estilo de gobernar caracterizado por un mayor grado de interacción entre el Estado y actores no estatales, nacionales e internacionales, en el interior de redes de decisiones mixtas públicas y privadas que operan en todos los niveles de decisión, local, regional, estatal e internacional. Con este neologismo procedente del inglés se busca, pues, describir una transformación sistémica com-

¹ La expresión acuñada *poder judicial europeo* suele atribuirse a Pescatore, 1972: 73.

pleja que se está produciendo a distintos niveles -de lo local a lo mundial- y en distintos sectores -público y privado- en relación con la eficacia, la calidad y la buena orientación de la intervención del Estado en su nuevo modo de gestionar los asuntos públicos.

El vocablo comenzó aplicándose en las ciencias económicas, si bien últimamente está despuntando el uso de la gobernabilidad en las otras ciencias sociales (derecho, ciencias políticas, sociología, etcétera), fundamentalmente en clave de funcionamiento institucional merced a la decidida apuesta a su favor por parte de diversas Instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional y la Unión Europea) para aludir al fenómeno de grandes cesiones competenciales de los Estados hacia arriba (por ejemplo, la integración europea) y hacia abajo (la descentralización territorial en el interior de los Estados)².

En el ámbito concreto de las relaciones internacionales, la rápida propagación del término a partir de los años 90 del siglo pasado sirve para dar cuenta de las limitaciones del concepto clásico de gobierno en el contexto de la globalización de nuestros días, ya que refleja el cambio de paradigma que está operándose en las relaciones de poder con la aparición de actores internacionales con una creciente capacidad de acción y de presión en un mundo global, como es el caso de empresas multinacionales con recursos económicos superiores a los de muchos Estados soberanos y de conocidas organizaciones no gubernamentales muy activas internacionalmente, de tal suerte que los gobiernos estatales han pasado de ser la referencia única y exclusiva de la organización política a constituir tan sólo uno de sus componentes, si bien principal y central, evidentemente.

2. El Poder Judicial en la Unión Europea

Una de las características esenciales de las antiguas Comunidades Europeas y hoy en día la Unión Europea es constituir una *Comunidad de Derecho*, en expresión célebre del Tribunal de Justicia para

² De hecho, en un principio el uso de este término se refería, de modo estricto, al arte o modo de gobierno de instituciones internacionales, y en particular de la Unión Europea, y desde esta perspectiva particular es utilizada en esta investigación al hablar del Tribunal de Justicia como factor clave de la gobernabilidad europea. Ahora bien, debe apuntarse que hoy en día es también de uso corriente referirse a la gobernabilidad cuando se hace alude a las nuevas redes de interacción entre lo público y lo privado a lo largo del eje local / global con las que se gestionan los asuntos públicos.

reflejar que en de este modelo de integración existe un trasunto de lo que supone, en el orden nacional, el Estado de Derecho, ya que posee un orden jurídico regido por el derecho, en el que todos los conflictos pueden ser reconducidos a una norma y a un juez independiente que la aplique, y no simplemente remitidos a un ajuste político³.

Integrado en un marco institucional único, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea debe -en lo que a él concierne según sus Tratados constitutivos- participar en la realización de los objetivos fundamentales de la Unión, de naturaleza económica, social, cultural y política (artículo 13 del Tratado de la Unión Europea). Sólo así se entiende que haya sido erigido como Institución común, llamada a realizar la tarea comunitaria, y se le haya investido de la misión fundamental de asegurar el respeto del Derecho comunitario o Derecho de la Unión Europea (expresiones que utilizaremos indistintamente en esta investigación por motivos pedagógicos) en su interpretación y aplicación, proporcionándole las competencias necesarias a este fin.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea está formado hoy en día por tres órganos, cuales son el Tribunal de Justicia, el Tribunal General (que es su nuevo nombre tras la entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa de 2007⁴, ya que anteriormente se denominaba Tribunal de Primera Instancia) y el Tribu-

³ En palabras del Tribunal de Justicia, en las Comunidades Europeas existe una comunidad de derecho en la que las relaciones entre las Instituciones comunitarias y los Estados miembros se rigen por el principio de colaboración leal (STJ de 23 de abril de 1986, Los Verdes c. Parlamento Europeo, 294/84). Y en una contribución ulterior del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea (1995: 1), asevera que es necesario que «la Unión, basada en el principio del Estado de Derecho, disponga de un sistema jurisdiccional capaz de asegurar el respeto del Derecho».

⁴ El Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, está compuesto por dos tratados, el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, acompañados de dos anexos, treinta y siete protocolos y sesenta y cinco declaraciones (textos accesibles en http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_es.htm). Junto con el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (1957), las actas de adhesión de nuevos Estados y algunos otros textos básicos forman lo que se conoce coloquialmente con el Derecho (comunitario) primario u originario. En general, sobre el Tratado de Lisboa, véase Fernández Liesa, Díaz Barrado, Alcoceba Gallego y Manero Salvador -Coords-, 2008; Martín y Pérez de Nanclares -Coord.-, 2008.

nal de la Función Pública. Debe tenerse claro que el Tribunal de Justicia es el principal órgano jurisdiccional de los tres que integran la Institución comunitaria llamada Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pero no se identifica con ésta, a pesar de que su nombre coincide parcialmente. Y de ahí que el artículo 19, apartado 1, dispone que “el Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados del Tratado de la Unión Europea”. Esta coincidencia se debe en buena medida a que hasta 1988 el Tribunal de Justicia era el único órgano jurisdiccional de las Comunidades Europeas y es probable que los Estados miembros quisieran reconocer de este modo tácito la excelente labor que había llevado a cabo en los casi cuarenta primeros años de integración europea⁵.

La vocación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es la de servir a la Unión y, por tanto, a las finalidades que ésta persigue, y como garante supremo del Estado de Derecho en su seno ha actuado en aquellos momentos en que la acción de sus Estados miembros era reacia a la realidad europea, preservando los intereses comunes y el espíritu de la integración frente al egoísmo nacionalista. Tal actuación no ha sido siempre bien recibida, sin embargo, sea por la doctrina, sea por las jurisdicciones nacionales, sea por las autoridades políticas de los Estados miembros, que han acusado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea de sobrepasar los límites de la función jurisdiccional, y llegándose inclusive al extremo de hablar de un *gouvernement des juges* en la Unión Europea, lo que es una auténtica exageración.

Otra de las notas características del sistema jurídico de la Unión Europea radica en el hecho de que la aplicación judicial del Derecho comunitario se organiza por los Tratados en torno a una distribución de competencias entre los dos órdenes jurisdiccionales, el propiamente comunitario (el Tribunal de Justicia de la Unión Europea) y el nacional (los juzgados y tribunales de los Estados miembros), que opera en un doble nivel.

Por una parte, se han asignado las competencias materiales para conocer y decidir los litigios que se susciten en materias propias del Derecho de la Unión Europea entre las jurisdicciones nacionales y

⁵ Como el lector observará, en este trabajo se citan únicamente sentencias del Tribunal de Justicia, y la razón es sencilla de entender: de su pluma emanan las principales contribuciones a la gobernabilidad en la Unión, tanto por haber sido durante años el único órgano judicial europeo como por seguir ocupando la cúspide del poder judicial en la Unión Europea.

las de la Unión *stricto sensu* (Tribunal de Justicia, Tribunal General y Tribunal de la Función Pública).

Por otra parte, las competencias materiales de las jurisdicciones nacionales se han ordenado con arreglo a una asignación de funciones o poderes, correspondiendo la aplicación concreta del Derecho Comunitario a los jueces nacionales y su interpretación objetiva y obligatoria en última instancia al Tribunal de Justicia.

3. Función y competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

En el plano material, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sólo tiene competencias de atribución, esto es, competencias limitadas a supuestos concretos en función de unos objetivos: garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados (artículo 19, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea).

Estas competencias son, dejando al margen casos menores, el recurso de anulación contra actos de las instituciones de la Unión (artículos 263, 264 y 271 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), el recurso por inactividad contra las omisiones de las instituciones europeas (artículos 265, 266 y 271 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), el recurso por incumplimiento frente a conductas (acciones y omisiones) de los Estados miembros (artículos 258 a 260 y 271 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y el recurso por responsabilidad extracontractual por daños y perjuicios derivados de las conductas de las instituciones de la Unión (artículos 268 y 340 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), las cuestiones prejudiciales de interpretación y de validez del Derecho de la Unión (artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), más los recursos de los funcionarios y agentes de la Unión Europea (artículo 270 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y las cláusulas compromisorias contenidas en contratos de derecho público o de derecho privado celebrados por la Unión o por su cuenta (artículo 272 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) o bien las controversias entre Estados miembros relacionadas con los Tratados que le sean sometidas en virtud de un compromiso (artículo 273 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). El reparto de estas competencias entre los tres órganos jurisdiccionales europeos es bien complejo⁶.

⁶ De manera sintética puede afirmarse que, en el seno de estas competencias materiales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la compe-

Resulta de lo anterior que, al margen de las competencias materiales específicas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que depende de las jurisdicciones nacionales de los Estados miembros es el conjunto del contencioso entre los particulares y los Estados miembros e, incluso, en materia contractual, entre los particulares y las propias Instituciones comunitarias. Así lo dispone el artículo 274 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al recordar que, “sin perjuicio de las competencias que los Tratados atribuyen al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los litigios en los que la Unión sea parte no podrán ser, por tal motivo, sustraídos a la competencia de las jurisdicciones nacionales”.

Tener una competencia de atribución significa que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no puede ampliar, por su propia autoridad, los límites de la competencia que los Tratados le confieren. A pesar de que sus competencias están limitadas a supuestos concretos, los Tratados le han conferido poderes con gran amplitud. Por un lado,

tencia para conocer el recurso de incumplimiento contra los Estados miembros es siempre del Tribunal de Justicia; en el caso de los recursos de anulación de los actos comunitarios y de inactividad de las instituciones de la Unión, corresponde al Tribunal General conocer de las demandas interpuestas por particulares y los Estados miembros contra los actos de la Comisión (salvo sus actos en materia de cooperación reforzada), los actos del Banco Central Europeo y las decisiones del Consejo en materia de ayudas de Estado. El Tribunal de Justicia será competente en los demás casos, esto es, los recursos de anulación y de inactividad interpuestos por un Estado miembro, una Institución de la Unión o el Banco Central Europeo contra actos u omisiones del Parlamento, el Consejo, el Parlamento y el Consejo, y el Consejo Europeo. La competencia para los recursos de responsabilidad extracontractual es siempre del Tribunal General. Para los recursos de los funcionarios y agentes de la Unión el órgano competente es el Tribunal de la Función Pública. El conocimiento de las cuestiones prejudiciales planteadas por los jueces nacionales corresponde al Tribunal de Justicia, si bien se le podrán atribuir competencias en materias específicas al Tribunal General, lo que todavía no se ha hecho efectivo. En fin, para las controversias entre Estados miembros relacionadas con los Tratados sometidas por los Estados afectados la competencia es del Tribunal de Justicia y para las cláusulas compromisorias contenidas en un contrato el Tribunal General es el competente. Existen recursos, y particularmente el de casación, a través de los que se pueden impugnar las decisiones del Tribunal de la Función Pública ante el Tribunal General y las de éste ante el Tribunal de Justicia. Para una panorámica general, véase el artículo 256 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el artículo 51 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

porque las competencias atribuidas recaen sobre ámbitos genéricamente enunciados, eludiéndose de este modo el corsé que impone cualquier sistema de lista de actos recurribles. Por otro lado, por la autonomía que tiene el Tribunal comunitario para elegir las fuentes del derecho en las que apoyar su decisión, dada la definición extremadamente amplia que hace el artículo 19 del Tratado de la Unión de su misión: el Tribunal de Justicia de la Unión Europea “garantizará el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados”. En fin, por la facultad para decidir sobre su propia competencia, a pesar de que no se le haya atribuido expresamente, porque es inherente al ejercicio de la función judicial. Su simbiosis conduce a esta Institución a razonar en términos de competencia, dando interpretaciones extensivas y creativas del Derecho comunitario que, aunque no modifican formalmente sus atribuciones, completan de hecho el sistema judicial de la Unión, como se tendrá ocasión de ver después.

Paradigma de la amplitud de los poderes del Tribunal es su competencia de interpretación, especialmente a través del procedimiento de cuestiones prejudiciales, en cuanto es excluyente de interpretaciones nacionales divergentes, como puede inferirse sin problemas de la combinación del trascrito apartado 1 del artículo 19 del Tratado de la Unión Europea y de los artículos 267⁷ y 344⁸ del Tra-

⁷ El artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a) sobre la interpretación de los Tratados;
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las Instituciones, órganos u organismos de la Unión;

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará con la mayor brevedad”.

⁸ El artículo 344 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que “los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos”.

tado de Funcionamiento de la Unión Europea, que le atribuyen un monopolio de la interpretación obligatoria en última instancia del Derecho comunitario.

Este monopolio es tanto más importante porque la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para pronunciarse definitivamente respecto del Derecho comunitario no está atemperada por ningún contrapeso, institucional o funcional, dentro de la Unión, de manera que lo que decide se proyecta inmediata, obligatoria e indefectiblemente sobre los Estados miembros, las otras Instituciones comunitarias y los particulares. Lo pone de manifiesto la imposibilidad para las otras Instituciones comunitarias de hacer caso omiso de su jurisprudencia, ya que sus poderes de control y acción se ejercen bajo el control del Tribunal de Justicia. También lo evidencia las enormes dificultades que encontrarían los Estados miembros para llevar a cabo una revisión de los Tratados con vistas a *enmendar* la jurisprudencia comunitaria, siquiera por el hecho de que las modificaciones de los Tratados exigen la ratificación por todos los Estados miembros si afectan a un ámbito en el que rija el procedimiento de revisión ordinario o bien la unanimidad del Consejo Europeo en caso de que tuviera que seguirse el trámite de la revisión simplificada para llevarla a cabo (artículo 48 del Tratado de la Unión Europea)⁹. Lo ilustra fehacientemente y con toda su crudeza la práctica comunitaria subsiguiente a la deliberación 1/78, de 14 de noviembre de 1978, del Tribunal de Justicia: pese a la vehemente oposición de los partidarios de la soberanía nacional francesa¹⁰, la competencia de la Unión Europea en el ámbito de la energía nuclear constituye hoy en día parte indiscutible e indiscutida del llamado *acervo comunitario*, esto es, el patrimonio básico común e inalienable de la Unión (sobre esta noción, véase Pescatore, 1981). Yendo más lejos, resulta de interés señalar que la jurisprudencia comunitaria no ha sido nunca contradicha en reformas del Derecho primario; más bien al contrario, con cierta frecuencia se han aprovechado tales revisiones para plasmar su jurisprudencia integradora en el texto de los Tratados constitutivos de la Unión. Algunos ejemplos esclarecedores se exponen unos párrafos más abajo.

⁹ Isaac (1995: 255) añade que fuera de la vía de la revisión formal de los Tratados, el desconocimiento de sus sentencias por parte de los Estados miembros supondría un incumplimiento de las obligaciones derivadas de ellos que, como tal, es sancionable por el Tribunal de Justicia mediante el recurso de incumplimiento.

¹⁰ Véase sobre el tema, Vandecasteele (1979).

Dada la función capital del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de garantizar -y, por ende, contribuir a- la realización del proyecto común de integración, se comprende por qué su posición tan central y definitoria en el sistema institucional comunitario no admite comparación con la que tienen los tribunales internacionales en las relaciones internacionales¹¹. Dicho de manera sintética pero categórica: no hay sólo un órgano judicial principal, como es el caso del Tribunal Internacional de Justicia según el artículo 92 de la Carta de Naciones Unidas, sino un auténtico poder judicial europeo.

4. El Tribunal de Justicia como poder autónomo, supremo y soberano

En el ejercicio de su misión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y especialmente su Tribunal de Justicia, es un poder autónomo, supremo y soberano, como muy acertadamente ha recordado Isaac (1995: 255).

Encarna un poder autónomo, dado que es una Institución con el mismo rango que el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas, beneficiándose en consecuencia de la independencia orgánica y funcional inmanente a las Instituciones de la Unión. Es lo que señala tácitamente el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea: “cada Institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal”.

A través de sus funciones, consideradas en su conjunto, posee un poder supremo, pues el Tribunal es el único sujeto cuya interpretación del Derecho comunitario es obligatoria en última instancia y, además, es el guardián exclusivo del respeto de la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros y, por lo tanto, de la legalidad del Derecho de la Unión.

Al ser una instancia autónoma y suprema, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es, de hecho, un poder soberano dentro de ella¹², y así lo confirma que sus decisiones se impongan obligatoria e

¹¹ En este sentido, Boulouis (1974: 150) sostiene que «la función atribuida al juez [Tribunal de Justicia], por su alcance y condiciones de ejercicio, no tiene equivalente con la que puede incumbir a tal o cual jurisdicción, incluso soberana, nacional o mismo internacional».

¹² Se utiliza el término “soberano” en el sentido con que lo define el Diccio-

irrevocablemente, sea sobre los Estados miembros, respecto de los que el desconocimiento de sus sentencias se interpreta como un incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, sancionable como tal además por el propio Tribunal de Justicia por la vía del recurso de incumplimiento; sea sobre las instituciones de la Unión, cuyo poder de interpretación y decisión, incluso de carácter legislativo, se ejerce bajo su control en el marco del contencioso comunitario; sea sobre las jurisdicciones nacionales, pues las sentencias del Tribunal de Justicia no pueden ser sometidas a la censura de ninguna otra jurisdicción, nacional o internacional, en tanto sólo pueden ser reexaminadas por él mismo en el marco de un rígido procedimiento de revisión. Por estos motivos anunciábamos antes que el único competente para enmendar la jurisprudencia comunitaria es el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea, salvo que se proceda a una revisión formal de los Tratados por parte de los Estados miembros con este fin, hipótesis válida en teoría pero nunca materializada en la práctica.

Estas tres características singulares del Tribunal de Justicia concurren en toda jurisdicción constitucional, como la española. En efecto, el artículo 1 de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, dispone que “el Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional”. Y su artículo 38 reza que «las sentencias recaídas en procesos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. La cualidad de intérprete supremo del Tribunal Constitucional se recoge expresamente en el artículo 5, apartado 1, de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cuando dispone que “la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las Leyes y los Reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos”. En la prác-

nario de la Real Academia Española de la Lengua, en su vigésimo segunda edición (2001): “que ejerce o posee la autoridad suprema e independiente”.

tica ello supone, entre otras cosas, que “la jurisprudencia de los tribunales de justicia recaída sobre Leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional habrá de entenderse corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelvan los procesos constitucionales”, según reza el artículo 40 de la mencionada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El propio Tribunal Constitucional se ha encargado de recordar que actúa como intérprete supremo, de manera que su interpretación se impone a todos los poderes públicos (STC 1/1981, de 26 de enero)¹³.

Por todo lo anterior es fácil comprender por qué uno de los mayores estudiosos de los tribunales constitucionales califica al Tribunal de Justicia Europeo como «justicia constitucional transnacional» (Cappelletti, 1984: 634-636).

5. Breves consideraciones sobre la trascendental aportación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al proceso de integración europeo

Tomando consciencia de la posición que ocupa dentro del organigrama institucional de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha respondido debidamente a su vocación de preservar la construcción comunitaria de diversos modos.

Sin ninguna pretensión de exhaustividad, cabe recordar -con citación expresa de tan sólo una sentencia relevante de la abundante jurisprudencia comunitaria sobre cada uno de los temas que se mencionan a renglón seguido- que ha sido el Tribunal comunitario quien ha asentado las bases del sistema comunitario, consagrando su novedad (STJ de 13 de noviembre de 1964, *Comisión / Bélgica y Luxemburgo*, 90 y 91/63) y autonomía (STJ de 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62) respecto del Derecho internacional y de los derechos internos, así como los principios del efecto directo de los actos de la Unión en los ordenamientos jurídicos nacionales (STJ de 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62), la interpretación conforme de la norma nacional con la comunitaria (STJ de 22 de noviembre de 1990, *Marleasing*, C-106/89) y la primacía del Derecho de la Unión (STJ de 15 de julio de 1964, *Costa / E.N.E.L.*, 6/64), con las subsiguientes obligaciones inherentes del juez nacional de inaplicación de la disposición nacional en caso de conflicto (STJ de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal*, 106/77) y de adopción de medidas

¹³ Vid., para la caracterización del Tribunal Constitucional español, García de Enterría, 1981.

cautelares para salvaguardar la aplicación uniforme del Derecho comunitario (STJ de 19 de junio de 1990, *Factortame*, C-213/89).

Ha sido también el Tribunal de Justicia quien se ha ocupado fundamentalmente de garantizar la integridad del orden jurídico de la Unión, sea proclamando la no caducidad de las competencias comunitarias y su alcance (STJ de 14 de diciembre de 1971, *Comisión / Francia*, 7/71), sea erigiendo en principios estructurales del sistema comunitario los objetivos del mercado común (STJ de 21 de junio de 1974, *Reyners*, 2/74) y precisando una jerarquía entre ellos (STJ de 2 de diciembre de 1974, *Charmasson*, 48/74), sea asegurando la protección de los derechos humanos en la Unión (STJ de 14 de mayo de 1974, *Nold*, 4/73), sea consagrando los principios de responsabilidad estatal por daños causados por incumplimiento de la normativa comunitaria (STJ de 19 de noviembre de 1991, *Franovich*, C-6 y 9/90) y de protección de los derechos subjetivos del ciudadano europeo (STJ de 31 de marzo de 1981, *Jenkins*, 96/80), incluyendo lógicamente la obligación de reembolso de las tasas y gravámenes indebidos (STJ de 24 de octubre de 1973, *Balkan*, 5/73), etcétera.

Asimismo, a nivel institucional el Tribunal de Justicia de la Unión ha desempeñado un rol fundamental para garantizar los principios de cooperación leal entre las Instituciones y de equilibrio institucional, como cuando consagró la legitimación activa (STJ de 22 de mayo de 1990, *Parlamento / Consejo*, C-70/88) y pasiva (STJ de 23 de abril de 1986, *Los Verdes / Parlamento Europeo*, 294/83) del Parlamento Europeo en el marco del recurso de anulación.

En otra sede hemos puesto de relieve con detalle otros muchos ejemplos de *creación judicial* de Derecho por el Tribunal de Justicia Europeo, especialmente por la vía de las sentencias prejudiciales de interpretación dictadas en el marco del proceso de las cuestiones prejudiciales del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Cienfuegos, 1998).

Todo lo anterior demuestra, en suma, que el Tribunal no ha eludido las responsabilidades que le incumbían según los Tratados, proporcionando respuestas jurídicas a los delicados problemas que, en cada momento, la construcción europea iba planteando, y por todo ello puede afirmarse que el orden jurídico comunitario le es tributario en muchos de sus más importantes logros¹⁴, ya que ha contribuido decisivamente a configurar el acervo comunitario.

¹⁴ Con razón un antiguo juez del Tribunal de Justicia se planteaba hace ya varias décadas que hubiera sido de las Comunidades Europeas sin las decisivas sentencias Van Gend en Loos de 1963 y Costa de 1964 dictadas en los albores de la construcción europea (Lecourt, 1991).

6. ¿Existe un gobierno de jueces en la Unión Europea?

Un comportamiento y una compostura tan valientes, llamada por unos activismo judicial, por otros jurisprudencia pretoriana y por terceros gobierno judicial, deben ser manejados con prudencia puesto que, en último término, el poder judicial es asunto de legitimidad, es decir, de confianza de los justiciables en la labor jurisdiccional y, por ende, de adhesión de la opinión pública a ella (Kutscher, 1976: I/48).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea lo ha conseguido generalmente, a pesar de que la doctrina se haya preguntado lógicamente quién lo vigila (*quis custodiet ipsos custodes*)¹⁵, ya que la prudencia y discreción de sus miembros ha logrado casi siempre el consenso de la conciencia política y jurídica europea y, por esta vía, de los ciudadanos, lo que demuestra que conoce perfectamente los límites no sólo jurídicos sino también políticos de su rol.

La expresión *gouvernement des juges* está tan en boga en ciertos medios nacionales con diferentes y antagónicos significados que requiere ciertas aclaraciones para evitar acusaciones injustificadas, provocadas porque la importancia del envite y las connotaciones polémicas del debate han obscurecido los datos mismos del problema, y también porque, como ha sido señalado oportunamente por la doctrina (Simon, 1981: 774), la calificación polémica de juez que gobierna aplicado a una jurisdicción cualquiera depende de la concepción que cada uno tenga de la naturaleza de la actividad interpretativa y de la definición del oficio del juez. Si se quiere decir que el Tribunal de Justicia de la Unión dispone de un margen de libertad creativa que le permite desarrollar una política interpretativa autónoma, no se hace más que expresar una realidad difícilmente contestable: la jurisdicción de Luxemburgo aparece claramente como un juez que puede gobernar, que tiene los medios para gobernar y que utiliza dichos medios para contribuir -según la formulación del artículo 13 del Tratado de la Unión Europea- a la realización de los fines de la integración comunitaria¹⁶. Si, por el contrario, se entien-

¹⁵ Por ejemplo, el comentario editorial anónimo (X, 1993).

¹⁶ El artículo 13 del Tratado de la Unión Europea dispone que:

“1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones. Las instituciones de la Unión son:

- El Parlamento Europeo,

de por gobierno judicial, conforme al origen histórico y al significado técnico de la expresión, la actitud que consiste para una instancia jurisdiccional en hacer prevalecer sus orientaciones ideológicas y sus opciones políticas propias, substituyendo su apreciación subjetiva a las elecciones efectuadas por los titulares legítimos del poder de decisión, es muy difícil que, de buena fe, pueda pretenderse que el Tribunal sea el paradigma de un *gouvernement des juges*.

Aunque se puede constatar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no vacila, en el ejercicio de su misión, en hacer prevalecer una política interpretativa de corte constructivo, y al hacerlo aflora una concepción ampliamente pretoriana de la integración europea, esta visión judicial del sistema comunitario no constituye la manifestación de una exclusiva voluntad judicial, pues –a nuestro parecer– la idea que se hacen de Europa los jueces del Tribunal no es una visión puramente subjetivista, ni es una interpretación puramente política, por lo que está lejos del gobierno de los jueces. Es verdad que no es posible aportar a estas cuestiones tan fundamentales una respuesta categórica, porque todo depende del sentido que se da a la ambigua expresión gobierno judicial. Pero partiendo de la definición que sugerimos en el párrafo anterior no se prohija este fenómeno en la Unión Europea desde el momento en que su jurisprudencia no se desvincula de los cánones del derecho para hacer prevalecer su propia apreciación sobre las opciones políticas de las autoridades investidas de los poderes de decisión normativa; dicho de otro modo, no muta su naturaleza jurisdiccional para transformarse en legislador y suplantar en su función a quien lo es legítimamente dentro de la Unión, haciendo primar su pura subjetividad personal sobre el principio de legalidad.

Si el Tribunal de Justicia actuase guiándose única y exclusivamente con criterios de pura o simple oportunidad política o económica, la subjetividad de este intérprete sería tan acusada que estaría substituyéndose en la función del legislador comunitario y, lo

-
- El Consejo Europeo,
 - El Consejo,
 - La Comisión Europea (denominada en lo sucesivo «Comisión»),
 - El Tribunal de Justicia de la Unión Europea,
 - El Banco Central Europeo,
 - El Tribunal de Cuentas.

2. Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal”.

que es peor, incurriría en el denostado *gouvernement des juges*, con la subsiguiente pérdida de confianza y de credibilidad por parte de los justiciables europeos. Por suerte no sucede de este modo porque el Tribunal razona basándose en el derecho, contribuyendo así a su gobernabilidad, que es cosa bien distinta. Y si bien frecuentemente una separación rigurosa y clara entre el derecho y la política no es posible, siempre que proporciona una solución jurídica razonablemente motivada no hay lugar a la acusación de gobierno judicial: si existe una regla jurídica aplicable o, aunque no la haya, si para su adopción los Tratados no han dejado un gran margen de discrecionalidad a las instituciones políticas de la Unión y la decisión judicial tomada consigue un entronque razonable en los Tratados¹⁷, el juez comunitario no suplantarán al legislador comunitario en su función, sin que tenga importancia que la sentencia comporte elementos creativos o contenga valoraciones políticas, económicas o sociales¹⁸. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene por misión hacer respetar la legalidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento comunitario, y si se escondiese ante los problemas políticos o no esgrimiese esta jurisprudencia marcadamente integradora ante unas instituciones cuya voluntad política en concretas circunstancias no es capaz, por sí misma, de mantener vivo el proyecto original insito en los Tratados constitutivos, no estaría cumpliendo fielmente su misión¹⁹. No conviene olvidar un detalle, tantas veces

¹⁷ Se trata, *mutatis mutandis*, de la aplicación en el ámbito de la Unión Europea del criterio de distinción entre el poder legislativo y el poder judicial propuesto, dentro de la doctrina constitucional española, por el malogrado De Otto (1981: 1944-1950): el poder legislativo se distingue del poder judicial no tanto porque creen o no derecho, o hagan o no política, sino por el diferente modo de argumentar que tienen sus respectivas decisiones: lo que caracteriza a una decisión política es que se argumenta y es argumentable racionalmente a partir de los fines que persigue, mientras que la decisión jurisdiccional se basa en premisas jurídicas, en criterios de aceptación general, como son la sumisión a las normas jurídicas y a ciertas reglas que la conciencia jurídica general o el propio sistema normativo establecen como válidos.

¹⁸ No debe confundirse *decisión política* con *decisión que entraña consideraciones políticas*: parafraseando a Bachof (1987: 61), «el carácter político de un acto no excluye un conocimiento jurídico del mismo, ni el resultado político de dicho conocimiento le despoja de su carácter político»..

¹⁹ Con otras palabras se ha sostenido que al no haber un enérgico poder central europeo comprometido en todo momento y circunstancia con la idea de Europa y que sea, además, competente para llevarla a cabo, no hay más alternativa válida para la empresa europea que el Tribunal de Justicia (Cappelletti -1984-: 648-649)

ignorado en los reproches al la labor del Tribunal, que esta Institución está llamada a hacer respetar la concepción del derecho como garantía de libertad y seguridad de todos los ciudadanos frente a los poderes públicos, estatales y europeos.

De hecho, si se tiene adecuadamente en cuenta lo que supone en realidad el gobierno judicial y se lleva a cabo un análisis empírico objetivo de la política jurisprudencial del Tribunal a lo largo de los años se llegará a la conclusión, sin mayores problemas, de que no procede exclusivamente de la adhesión de sus miembros a una concepción puramente subjetiva de la integración comunitaria, en cuyo caso el riesgo de un verdadero gobierno judicial sería patente, porque esta Institución no ha sido *infidel* -en el sentido más estricto de la palabra- a la intención de los Estados miembros. Es así aunque ciertos autores sostengan que su visión de Europa es puramente subjetivista y está próxima al gobierno de los jueces²⁰, y por tal motivo haya alguna Institución de la Unión o Estado miembro que, en algún momento concreto, a modo de reacción ante determinadas sentencias del Tribunal, hayan abogado por limitar de algún modo su activismo, pero son la excepción²¹. Porque, en efecto, resulta que, como regla, no sólo la doctrina mayoritaria²², sino también las Insti-

²⁰ Como piensa sobre todo Ransmussen (1986: espec. 62-63, 154 ss, 265 ss, 390-393 y 415 ss), principal crítico a lo que denomina el *«increasing social indigestibility of pro-central government judicial activism»* del Tribunal de Justicia en numerosos sectores, incluidos los derechos humanos, por lo que reclama que su activismo sea desterrado. Vid. también las duras críticas de Neill (1995), considerando que el Tribunal *«does not play straight»*, así como que está *«lacking in intellectual integrity»* y *«skewed by idiosyncratic policy considerations»*, determinado a *«to take more power into its own hands»* y dirigido por *«an elite cadre entrusted with a special mission»*, razones por las cuales es una *«uncontrollable»* y *«dangerous court»*. Véase, en fin, las críticas de Hartley, 1996.

²¹ Que no pueda sostenerse con un mínimo de rigor científico que el Tribunal no es un Gobierno judicial no es óbice, en modo alguno, para poder criticar con buenos fundamentos algunas de sus decisiones, en especial cuando aparentemente pueden llevar a esta errónea conclusión. Vid., por ejemplo, las críticas razonables a ciertas decisiones del Tribunal de Justicia de Sinclair, 1976 y Voss, 1993. Véase también otros casos en Cienfuegos, 1998.

²² La doctrina se ha expresado en líneas generales favorable al «activismo» o «poder pretoriano» -según la preferencia terminológica de los autores de nacionalidad inglesa o francesa- del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Véase, entre otros, Bettati, 1989; Ferrari Bravo, 1990; Howe of Averaton, 1996; Schockweiler, 1995; Tridimas, 1996. Asimismo, para una perspectiva del Tribunal de Justicia como gobierno judicial, negan-

tuciones políticas de la Unión y los Estados miembros se manifiestan a favor de la labor llevada a cabo por los magistrados del Tribunal. Dos tipos de consideraciones lo prueban del modo más fehaciente.

Por un lado, se trata de la Institución de la Unión que menos cambios ha experimentado con las sucesivas reformas de los Tratados constitutivos llevadas a cabo sucesivamente a lo largo de los años, y cuando le han afectado ha sido con vistas a mejorar su organización y funcionamiento internos o dotarle de más competencias²³. Es más, con ocasión de los trabajos de las conferencias intergubernamentales que han reformado los Tratados de la Unión y las Comunidades Europeas a partir de mediados de los años noventa del siglo XX, e incluso en la Convención Europea que elaboró el proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa de 2004, se ha puesto de relieve que el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo y los Estados miembros consideran clave el papel del Tribunal en la construcción de la Unión, y de modo particular para velar por el respeto del imperio de la ley, la unidad jurídica en la interpretación del ordenamiento comunitario y la protección de los derechos de los ciudadanos individuales²⁴.

Por otro lado, las principales aportaciones jurisprudenciales antes reseñadas forman parte indiscutida del acervo comunitario y, además, muchas de ellas se encuentran hoy en día recogidas en los Tratados. A veces en su parte dispositiva, como es el caso, por ejemplo, de la protección de los derechos humanos en la Unión (artículo F del Tratado de la Unión Europea de 1992, que se corresponde con los actuales artículos 2 y 6 del Tratado de la Unión Europea de 2007), la doctrina del paralelismo de competencias internas y externas cuando es necesario para que la Unión celebre un acuerdo internacional (artículo 3, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmado en Lisboa) y la legitimación activa y pasiva del Parlamento Europeo en el recurso de anulación (artículo 173 del Tratado de la Comunidad Europea con ocasión de la reforma llevada a cabo por el Tratado de Maastricht de 1992 y que cons-

do su existencia en la Unión, véase Colin, 1966; Jacot-Guillarmod, 1993; Koopmans, 1988 y Pescatore, 1974.

²³ Para una visión actualizada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, véase Ripol, 2008.

²⁴ Véase, por ejemplo, los trabajos de la Convención Europea de 2004, accesibles en <http://european-convention.europa.eu/bienvenue.asp?lang=EN> y de la Conferencia Intergubernamental de 2007, accesibles en <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=es>

tituye el actual artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea tras Lisboa). Otras veces en protocolos anejos a los Tratados (así, la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales se plasma en el Protocolo 8 anejo a los Tratados) o en declaraciones anexas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa (como ocurre con el reconocimiento de la primacía del Derecho de la Unión en la declaración aneja 17)²⁵.

En realidad, si uno se para a reflexionar con calma sobre esta temática, lo único que sucede es que hay diferentes maneras de ver a Europa y su futuro, por parte de los Gobiernos nacionales, el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, que además con frecuencia cambian con el tiempo debido a factores tan coyunturales como las corrientes políticas dominantes y la situación de la economía²⁶. Frente a estas visiones, que suelen ser coyunturales y no

²⁵ Vale con reproducir este caso para darse cuenta de cómo los Estados miembros valoran positivamente la labor llevada a cabo por el Tribunal de Justicia. La Declaración 17, relativa a la primacía, dispone:

“La Conferencia recuerda que, con arreglo a una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y el Derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos priman sobre el Derecho de los Estados miembros, en las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia.

Además, la Conferencia ha decidido incorporar a la presente Acta Final el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre la primacía, tal como figura en el documento 11197/07 (JUR 260):

«Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 22 de junio de 2007

Resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la primacía del Derecho comunitario es un principio fundamental del Derecho comunitario. Según el Tribunal de Justicia, este principio es inherente a la naturaleza específica de la Comunidad Europea. En el momento de la primera sentencia de esta jurisprudencia constante (Costa/ENEL, 15 de julio de 1964, asunto 6/64) el Tratado no contenía mención alguna a la primacía, y todavía hoy sigue sin contenerla. El hecho de que el principio de primacía no esté incluido en el futuro Tratado no cambiará en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia”.

Más diáfano era el artículo I/6 del fallido Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, de 2004, en el que se afirmaba que “la Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros”.

²⁶ Muy ilustrativo resulta al respecto el gráfico de Stein (1981: 794) sobre la divergencia de y entre los Gobiernos nacionales, la Comisión, los Aboga-

coinciden necesariamente entre ellas, se sitúa la concepción del Tribunal de Justicia del ordenamiento jurídico comunitario²⁷, que le sirve de punto de referencia en la interpretación, pero que no le impide poner por delante en la escala de valores los imperativos de buena fe, de rigor, de eficacia, de estabilidad, etcétera, que constituyen la esencia de la misión que le ha sido confiada de salvaguardar el respeto del Derecho comunitario. Como quiera que el juez comunitario está más al abrigo que las otras Instituciones de la Unión respecto de las influencias políticas y, por tanto, de los vaivenes de la coyuntura, está en mejor disposición para asegurar la consecución de los objetivos fijados en los Tratados por los padres fundadores de las Comunidades Europeas y la Unión Europea²⁸. De hecho, si se examinan los principios que rigen la actuación del Tribunal, se observa sin mayores dificultades que la búsqueda de la intención de las Partes sigue siendo la base de su interpretación²⁹, de manera que el dinamismo de su jurisprudencia está justificado directamente por el sistema y objeto de los Tratados.

dos Generales y el propio Tribunal de Justicia en relación con el efecto directo y la primacía del Derecho de la Unión Europea.

²⁷ La concepción del Tribunal de Justicia se revela en muchos asuntos, pero es particularmente clara en la sentencia de 13 de noviembre de 1964 (*Comisión / Bélgica y Luxemburgo*, 90 y 91/63) en relación con el principio de reciprocidad del Derecho internacional clásico, cuya invocación rechaza en el ámbito de la integración europea al considerar que ésta constituye una realidad muy diferente.

²⁸ En esta posición, Vandersanden (1994: 12-13) apunta incisivamente que «el Tribunal ha sido fiel a su misión primera. Lo que ha cambiado, en revancha, es la fe europeísta de aquéllos, que cede progresivamente ante un nacionalismo creciente». Y Mancini y Keeling (1995: 186) han subrayado que si bien el Tribunal debe tener cuidado para evitar dar la impresión de que bajo su jurisprudencia subyace una agenda oculta de federalismo europeo, «con ello no pretendemos sugerir que el Tribunal de Justicia deba necesariamente inclinarse ante tales ansiedades. La preferencia por Europa es determinada por el código genético transmitido al Tribunal de Justicia por los padres fundadores, que confiaron a este la tarea de asegurar que el derecho sea observado en la aplicación del Tratado y cuyo objetivo primario es una unión más estrecha entre los pueblos de Europa».

²⁹ Que se busca su voluntad es un hecho irrefutable, como demuestran dos decisiones del Tribunal de Justicia que citaremos ahora a modo de ejemplo. Así, en 1962 se refirió a «los autores de los Tratados» para precisar el sentido de los artículos 12 y 14 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (STJ de 27 de febrero de 1962, *Comisión / Italia*, 10/61). Y en la STJ de 9 de agosto de 1994 (*Francia / Comisión*, C-327/91) se demues-

En definitiva, el Derecho primario, los propios Tratados, son la base de la interpretación dinámica del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pues ni el Derecho comunitario ha sido fijado de una vez para siempre en un texto escrito, ni la propia Unión es una creación estática sino evolutiva, de tal suerte que la naturaleza de la materia a interpretar y los objetivos de la construcción europea marcan el ritmo a dar al instrumento jurídico puesto al servicio de la integración. La fidelidad al texto de los Tratados debía lógicamente llevar a que el juez comunitario utilizase criterios hermenéuticos tendentes a una interpretación evolutiva, sistemática y finalista³⁰.

Al utilizar preferentemente procedimientos de interpretación dinámicos para permitir que una regla jurídica comunitaria produzca todas las consecuencias razonables, actuales o potenciales, y relegar aquellos métodos que limitarían el alcance de los textos, el Tribunal no se sale de su función, sino que garantiza mejor la plenitud del efecto útil del Derecho comunitario y responde a la confianza que depositaron en él los Estados miembros cuando pusieron bajo su custodia la misión, tan vasta como fundamental, de garantizar que su proyecto común se llevara a cabo.

Si el Tribunal de Justicia no actuara de este modo condenaría la originalidad de los Tratados comunitarios, su infraestructura institucional y vocación normativa, reduciéndolos a la categoría de meras convenciones internacionales comerciales. No hacerlo supondría, pues, desconocer la voluntad de sus autores, los fundamentos de los Tratados y los objetivos progresivos que persiguen. Por estos motivos puede afirmarse que su jurisprudencia busca la constante armonía con los Tratados³¹, y es probable que por estas razones se sostenga que esta Institución es «la institución que ha sido más fiel al espíritu de los que concibieron y firmaron los Tratados» (Cartou,

tra esta investigación de la voluntad real de las Partes al establecer, para refutar la competencia de la Comisión Europea para concluir autónomamente acuerdos internacionales de naturaleza administrativa en el marco de los Tratados de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, que «si los negociadores de los dos Tratados hubieran querido acordar a la Comisión las mismas competencias [que en el Tratado C.E.E.A.], lo habrían hecho expresamente».

³⁰ En palabras de Ganshof Van der Meersch (1975: 284), «los Tratados «apelan continuamente a una interpretación evolutiva y dinámica desde la perspectiva de realización de los objetivos de la Comunidad».

³¹ Se trata de conclusiones a las que llegan, de forma más o menos explícita, la inmensa mayoría de la doctrina comunitaria: vid., en particular, Lecourt, 1976: 235-236; Rodríguez Iglesias, 1993: 393-394.

1974: 171). Bien puede, por todo ello, acabar este apartado con unas palabras de un antiguo Presidente del Tribunal de Justicia, recordando que su misión “aparece caracterizada en los Tratados como la de asegurar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de dichos Tratados”, y añadiendo que en el cumplimiento de su misión “ha contribuido al proceso de integración en cuanto su jurisprudencia ha sido un factor determinante del efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados y de las garantías de los derechos reconocidos a los particulares por el ordenamiento jurídico comunitario”, lo que “probablemente explica que el Tribunal se haya convertido hoy en un objetivo privilegiado de las críticas de los euroescépticos”³².

7. Conclusiones

El estatuto jurídico del Tribunal de Justicia de la Unión Europea hace que esta Institución ocupe, dentro del sistema jurisdiccional comunitario, una posición privilegiada que, con propiedad, sólo puede ser comparada con la homóloga de las jurisdicciones constitucionales. Lo prueba que, como ellas, sea un poder autónomo, supremo y soberano, y asimismo que sea análoga la labor que ha llevado a cabo para salvaguardar la unidad e integridad del Derecho de la Unión: basta con evocar los principios jurisprudenciales de la primacía y del efecto directo, así como de protección de los derechos humanos en la Unión Europea.

A pesar de la decisiva contribución del Tribunal a la edificación del sistema jurídico de las Comunidades Europeas en un primer momento y de la Unión Europea en la actualidad, es difícil sostener, si uno se atiene a lo que estrictamente implica la noción *gouvernement des juges* y a la doctrina jurisprudencial asentada, que el proceso de integración europea conviva con este peligroso fenómeno, siquiera porque la intención de los Estados miembros, y no la propia voluntad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sigue siendo la base de su labor, como suele revelar la motivación de sus sentencias.

Otra cuestión es que, en un momento determinado, por razones coyunturales o estructurales, difieran las percepciones de los Estados miembros respecto a la integración europea de lo que plasmaron en los Tratados y, en consecuencia, se enfrenten con el Tribunal comunitario cuando salvaguarda la conciencia europeísta origina-

³² Entrevista a Gil Carlos RODRIGUEZ IGLESIAS en *Revista Consejo General de la Abogacía Española*, 1996-6, pp. 29-30.

ria. Pero es inevitable que surjan estas diferencias en el seno de una Organización supranacional que agrupa a sujetos con tradiciones jurídicas y culturales dispares, y situaciones políticas, económicas y sociales no tan convergentes -utilizando una palabra de moda en la actualidad- como sería deseable, y que además mutan con el tiempo en mayor o menor intensidad, en atención a variables y consideraciones políticas con frecuencia estrictamente nacionales.

En resumidas cuentas, estamos de acuerdo con uno de los miembros más reputados que ha tenido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando, hace más de tres décadas, precisaba que esta institución “no ha sucumbido a la tentación que consistiría, en cierto modo por amor propio, de extender los límites de su competencia más allá de lo que está objetivamente justificado. Las tomas de posición sobre las cuestiones de competencia traducen la consciencia, por parte del Tribunal comunitario, de los límites impuestos a su misión, tanto por la definición positiva de las vías jurídicas de recurso como, de un modo general, por la naturaleza del oficio del juez” (Pescatore, 1972: 78).

Bibliografía

- BACHOF, O. (1987), *Jueces y Constitución*, reimpr., Madrid: Civitas.
- BETTATI, M. (1989), “Le Law-making Power de la Cour”, *Pouvoirs*.
- BOULOUIS, J. (1974), “A propos de la fonction normative de la jurisprudence. Remarques sur l’oeuvre jurisprudentielle de la Cour de justice des Communautés européennes”, en *Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel WALINE*, tomo I, París: L.G.D.J.
- CAPPELLETTI, M. (1984), “Necesidad y legitimidad de la justicia constitucional”, en FAVOREU, L. (Dir.), *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid: C.E.C.
- CARTOU, L. (1974), “La Cour de justice des Communautés européennes et le droit communautaire”, en *Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel WALINE*, tomo I, París: L.G.D.J.
- CIENFUEGOS MATEO, M. (1998), *Las sentencias prejudiciales de interpretación del Tribunal de Justicia en los Estados miembros*, Barcelona: J.M. Bosch editor.
- COLIN, J.-P. (1966), *Le gouvernement des juges dans les Communautés européennes*, París: L.G.D.J.
- COMISIÓN EUROPEA (2001), *La gobernanza europea - Un Libro Blanco*, de 25 de julio, COM (2001) 428 final, accesible en http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_es.htm
- COPPEDGE, M. (1994), “Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina”, *Revista Síntesis*, núm. 22.

- COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1995), Rapport de la Cour de justice sur certains aspects de l'application du traité sur l'Union européenne», *Activités de la Cour et du Tribunal de première instance des Communautés européennes de 1995*, núm. 15.
- DE OTTO, I. (1981), "La posición del Tribunal Constitucional a partir de la doctrina de la interpretación constitucional", en *El Tribunal Constitucional*, tomo III, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- FERNÁNDEZ LIESA, C., DÍAZ BARRADO, C., ALCOCEBA GALLEGOS, M.A. y MANERO SALVADOR, A. -Coord.- (2008), *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*, Madrid: Dykinson.
- FERRARI BRAVO, I. (1990), "La Corte di Giustizia e le frontiere della funzione giurisdizionale comunitaria", *Rivista di Diritto Europeo*.
- GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. (1975), "L'ordre juridique des Communautés européennes et le droit international", *Recueil des cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 148, tomo V.
- GARCÍA, G. (2009), "La gobernanza: el «buen gobierno» neoliberal", *Sistema: Revista de ciencias sociales*, núm. 212, 2009.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. (1981), "La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas", *Revista Española de Derecho Constitucional*.
- HARTLEY, T.C. (1996), "The European Court. Judicial Objectivity and the Constitution of the European Union", *The Law Quarterly Review*, vol. 112.
- HOWE OF AVERATON -Lord- (1996), "Euro-justice: Yes or No?", *European Law Review*, vol. 21, núm. 3.
- ISAAC, G. (1995), *Manual de Derecho comunitario general*, 3ª ed., Barcelona: Ariel.
- JACOT-GUILLARMOD, O. (1993), *Le juge national face au droit européen. Perspective suisse et communautaire*, Bâle y Francfort-sur-le Main: Ed. Helbing & Lichtenhahn y Bruselas: Bruylant.
- KOOPMANS, T. (1988), "The Roots of Judicial Activism", en MATSCHER, F. y PETZOLD, H. (Eds.), *Protecting Human Rights: The European Dimension / Protection des droits de l'homme: la dimension européenne. Studies in Honour / Mélanges en l'honneur de Gérard J. WIARDA*, Colonia: Carl Heymans Verlag.
- KUTSCHER, H. (1976), "Méthodes d'interprétation vues par un juge à la Cour", en *Rencontre judiciaire et universitaire 27-28 septembre 1976*, Luxemburgo: O.P.O.C.E.
- LECOURT, R. (1976), *L'Europe des juges*, Bruselas: Bruylant.
- LECOURT, R. (1991), "Quel eût été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964", en *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean BOULOUIS*, Paris: Dalloz.
- MANCINI, F. y KEELING, D.T. (1995), "Democracy and the European Court of Justice", *The Modern Law Review*, vol. 57.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. -Coord.- (2008), *El Tratado de Lisboa : la salida de la crisis constitucional: Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI-celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007*, Madrid: Iustel.

- NEILL, P. (1995), *The ECJ: A Case Study in Judicial Activism*, Londres: European Policy Forum.
- PESCATORE, P. (1972), *Le droit de l'intégration. Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, Leyden: Sijthoff.
- PESCATORE, P. (1974), "Rôle et chance du droit et des juges dans la construction de l'Europe", *Revue Internationale de Droit Comparé*.
- PESCATORE, P. (1981), "Aspectos judiciales del acervo comunitario", *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 2.
- PRATS CATALÀ, J. -Coord.- (2006), *A los principios republicanos: gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, Madrid: I.N.A.P.
- RANSMUSSEN, H. (1986), *On Law and Policy in The European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- RIPOL CARULLA, S. (2008), "Las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa en la regulación del Tribunal de Justicia", en FERNÁNDEZ LIESA, C., DÍAZ BARRADO, C., ALCOCEBA GALLEGO, M.A. y MANERO SALVADOR, M. (Coords.), *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*, Madrid: Dykinson.
- RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C. (1993), "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Madrid: Civitas y C.G.P.J.
- SCHOCKWEILER, F. (1995), "La Cour de justice des Communautés européennes dépasse-t-elle les limites de ses attributions?", *Journal des Tribunaux*, 20 de abril, pp.
- SIMON, D. (1981), *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, Paris: Pédone.
- SINCLAIR, I. (1976), "The Role of the European Court in the Light of its Evolving Jurisprudence", en AA.VV., *The Interpretation of the Community Law and the Role of the European Court*, Londres: United Kingdom Association for European Law.
- STEIN, E. (1981), "Lawyers, Judges and the Making of a Constitution", en *Festschrift für Konrad ZWIEGERT zum 70. Geburtstag*, Tubinga: J.C.B. Mohr.
- TRIDIMAS, T. (1996), "The Court of Justice and Judicial Activism", *European Law Review*, vol. 21, núm. 3.
- VANDENCASTEELE, A. (1979), "A la recherche du temps perdu. La délibération de la Cour de justice des Communautés européennes du 14 novembre 1978", *Journal des Tribunaux*.
- VANDERSANDEN, G. (1994), *La réforme du système juridictionnelle communautaire*, Bruselas: Editions de l'Université de Bruxelles.
- VOSS, R. (1993), "The National Perception of the Court of First Instance and the European Court of Justice", *Common Market Law Review*.
- X -Editorial Comment- (1993), "Quis Custodiet the European Court of Justice" de la *Common Market Law Review*.

TERCERA PARTE

PRESIDENCIALISMO Y GOBERNABILIDAD

BLANCA

CAPÍTULO VI

Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad

Por: NOEMÍ B. MELLADO y MARÍA LUCIANA ALI

1. Presentación

América Latina, desde el inicio de los procesos integrativos, subestimó a la dimensión política y en consecuencia a las indispensables *“sólidas bases y garantías político-institucionales”* (Kaplan, 1986: 119), por tanto el reduccionismo comercialista que caracterizó a los diferentes esquemas fue producto de la concepción misma de integración que adoptó, limitada a los aspectos económicos y concebida como instrumento de las políticas de desarrollo.

Sin embargo, el proceso de restablecimiento de la democracia en el Cono Sur en los años 80 llevó a considerar la dimensión olvidada de la integración. En ese sentido el Programa de Integración y Cooperación Económica -PICE- entre Argentina y Brasil se orientó no sólo hacia un proceso de integración bilateral sino a constituir, al mismo tiempo, un proyecto político tendiente a superar las tradicionales hipótesis de conflicto que exacerbaran los gobiernos militares, fortalecer las instituciones representativas y consolidar las democracias. Ello implicó un cambio fundamental en la evolución de las relaciones entre ambos países; asimismo marcó una línea en cuanto a la atención de la dimensión política de la integración. De este modo, el advenimiento de los gobiernos democráticos en la región trasmutó las relaciones de conflicto en relaciones de cooperación. Debido a los gravísimos problemas macroeconómicos que afectaban a las economías de ambos países, en el que se enfrentaban momentos muy duros de políticas estabilizadoras y de ajuste, como a la creciente globalización y regionalización de la economía mundial, la política

de integración adquirió fundamental importancia. Ella se plasmó en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo -29 de noviembre de 1988- con el objetivo inmediato de lograr, en un plazo de diez años, una zona de libre comercio de alcance general y conformar en una segunda etapa el mercado común.

Coincidente con los cambios de los gobiernos democráticos, regionalmente comenzó un impulso dinamizador tendiente a una apertura mayor y de ritmos más rápidos que llevó a firmar, por parte de los presidentes de Argentina y de Brasil, el Acta de Buenos Aires. En virtud de ella, se redujeron los plazos a cinco años para la concreción del mercado común, mediante un programa de liberalización comercial y el establecimiento de un arancel externo común. Finalmente, con la incorporación de Uruguay y Paraguay, se arribó al Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 que generó al MERCOSUR.

La consolidación democrática de esa década fue acompañada de políticas económicas semejantes en cuanto a la puesta en marcha de programas de liberalización económica, reforma del estado y mayor apertura hacia el exterior, buscando una mejor inserción en la economía internacional. Estos factores de coincidencia latinoamericanos y en un escenario caracterizado por el fin de la guerra fría, la globalización, el nuevo regionalismo o regionalismo “abierto”¹ y el predominio del pensamiento neoliberal, influyeron en el activismo integrador de la época que condujo a la creación de nuevos bloques y a la revitalización de aquellos emprendidos con anterioridad.

La lógica de la integración también varió, pasando de ser un complemento regional a las estrategias nacionales de desarrollo de la industrialización sustitutiva a otro orientado a la búsqueda de nuevos espacios, extendiendo así geográficamente los procesos subregionales y ampliando las opciones externas mediante acuerdos de integración Sur-Norte como con la Unión Europea -UE- y Estados Unidos -EEUU-, al tiempo que iba adquiriendo una mayor importancia el mercado asiático. También se agregó a los procesos de integración en marcha los Tratados de Libre Comercio -TLC- y los acuerdos de comercio preferencial -ACP- que representan más del 90% de los registrados en la Organización Mundial de Comercio -OMC- en las últimas dos décadas (OMC, 2009). Estos nuevos regio-

¹ Concepto acuñado por la CEPAL (1994) en el marco de sus tesis sobre el “El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe” implicando un reacomodo conceptual a la apertura económica sostenida por los postulados teóricos del Consenso de Washington en el contexto de la globalización.

nalismos, por oposición a los “viejos” (BID, 2002: 35), se caracterizan por ser acuerdos de libre comercio por los contenidos que incorporan –comercio de servicios, regulaciones a la propiedad intelectual, compras gubernamentales, mecanismos ad-hoc para la solución de diferencias, inversiones e infraestructura física-, y el alcance de la materia regulada -contienen normas detalladas y exigibles para el control y la operatividad de su cumplimiento-. Ello llevó a que Latinoamérica, en general, se conformara con estos grados mínimos de integración en los que la concepción macro del desarrollo desaparece.

Este regionalismo abierto u ofensivo permitió múltiples negociaciones a diferentes niveles configurando, como fruto de esta ampliación, un mapa de geografía intrincada y variable de compromisos en el que la mayoría de los países negociaron paralelamente diferentes acuerdos económicos de distinta naturaleza y alcance que presentan características peculiares acorde a su evolución. Sin embargo, para Sanahuja (2009: 20) se ha producido un agotamiento de ese regionalismo abierto derivado de diversos factores, entre ellos *“la ampliación de las opciones extrarregionales y los dilemas que ella comporta”*, sin que se pueda hablar de una nueva etapa en la integración regional sino más bien de un período de transición.

En el nuevo siglo nos enfrentamos a diferentes retos políticos, económicos, sociales, estratégicos y de seguridad que plantean las relaciones internacionales de estos tiempos. Han surgido nuevos polos dinámicos de crecimiento como China, India, Rusia y se ha producido un declive de EE.UU. como superpotencia económica mundial, que modifican la estructura de las relaciones económicas mundiales y cuestionan la vigencia de los centros hegemónicos de posguerra. También se objeta el orden financiero y comercial que se estableciera después de la segunda guerra mundial por la crisis económico-financiera internacional, generada en el país del Norte del continente Americano, y los resultados insatisfactorios de la Ronda de Doha de la OMC.

En este estado de cuestionamientos y de reconfiguración multipolar y multilateral del mundo, el sistema internacional contemporáneo muestra una evolución hacia la conformación de espacios regionales ampliados.

Las nuevas propuestas sudamericanas como la hoy red denominada Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR-, aspiran a alcanzar metas superiores de integración fundamentadas en la construcción de identidades compartidas y deberían confluir en forma paralela hacia acuerdos de convergencia económica, de concertación

política y posicional, para actuar en forma conjunta frente a terceros y en los foros internacionales.

En su origen este proyecto, bajo la denominación de Comunidad Sudamericana de Naciones -CSN-, se comprometió a impulsar *“la concertación política y diplomática”* además de la convergencia entre MERCOSUR, CAN y Chile, en vista a lograr una zona de libre comercio a la que se asociarían Surinam y Guyana, quedando conformada por doce países latinoamericanos. El propósito explícito fue *“consolidar una comunidad latinoamericana para el desarrollo de una visión conjunta que contribuya a fortalecer nuestra participación en los diálogos hemisféricos y globales”* (Texto oficial, Declaración de Cuzco). No había terminado de conformarse la CSN cuando en la Cumbre Presidencial sobre Integración Energética realizada en el mes de abril de 2007 en la República Bolivariana de Venezuela, se cambió la denominación por UNASUR y en mayo del 2008 se firmó su Tratado Constitutivo. El objetivo formal es conformar *“un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político...”* (Texto oficial) que va más allá de la convergencia entre los procesos preexistentes, como lo preveía la CSN, aunque incluye todos los logros y avances del MERCOSUR y la CAN en el marco de una lógica política con proyección internacional.

El actual escenario interno sudamericano presenta algunas condiciones de índole política que pueden ser favorables para el desarrollo de instituciones que contribuyan a la gobernabilidad regional; ellas son: la estabilidad democrática, la coincidencia en el lenguaje político regional, tanto en sus críticas al neoliberalismo del siglo pasado como en concebir a la integración en su multidimensionalidad y otorgar especial importancia a la dimensión política. Así, el presente activismo integrador va más allá de los acuerdos de liberalización comercial e incluye otros aspectos como los de seguridad regional, democracia, derechos humanos, cooperación energética, medio ambiente y aspectos sociales, en función de los compromisos asumidos en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En este marco la atención se centra en las Cumbres Presidenciales, atendiendo a que en el desarrollo integrativo Sudamericano se ha consolidado el rol protagónico del máximo nivel político, reafirmando la tendencia al intergubernamentalismo regional.

1. 1. Las Cumbres Presidenciales y lo regional

Las estructuras político-institucionales que exhiben los procesos preexistentes en general son de naturaleza intergubernamental,

con rasgos de supranacionalidad en algunos esquemas, producto de la tendencia existente en los gobiernos a reducir la actuación y protagonismo de las instituciones en los procesos de integración para asumir ellos mismos la conducción y resistirse a cualquier intento de afectación del poder decisorio estatal.

Así, como se manifestara en el capítulo I, la integración queda relegada al voluntarismo autolimitante del interés nacional sujeto a los cambios de gobiernos y revisada continuamente por cada miembro (Mellado-Urriza, 1994), subordinándose la marcha de las instituciones al impulso gubernamental (Noto, 2002). De este modo, el proceso y su funcionalidad pasa a depender de estas élites políticas gubernamentales y queda sujeto a transitorios consensos en el marco de los diversos intereses nacionales en juego y no de los regionales.

Las estructuras responderían a concepciones que se sustentan en la perspectiva teórica del intergubernamentalismo de los años ochenta y noventa, en el que el neorrealismo reivindica al Estado como protagonista esencial de la integración y explica a estos procesos como resultado de negociaciones inter-estatales que suponen un comportamiento racional por parte de los miembros. Conforme a esta argumentación, los intereses nacionales son los que definen la línea de acción subregional o regional y los ejecutivos adquieren un protagonismo esencial en las Cumbres Presidenciales. Precisamente este rol que desempeña esta diplomacia de las Cumbres (Rojas Aravena, 2009) ha llevado a algunos autores a referirse al MERCOSUR como un caso extremo de intergubernamentalismo, denominado interpresidencialismo (Malamud, 2001).

Si se parte del Estado, la gobernabilidad democrática conforme a FLACSO (2005: 9/10) depende de ciertos requisitos mínimos, tales como la atención de las demandas sociales, el control efectivo del territorio, el monopolio de la fuerza y la formulación e implementación de políticas públicas. Es evidente que cuando los desplazamos al plano regional, algunos de estos atributos como el de territorialidad exclusiva y excluyente que definieran al Estado-Nación y su soberanía, entran en franca contradicción. Es por ello que no se pueden confundir los niveles de análisis, como afirma Cimadamore (2004). El nacional es uno de los niveles y el regional o subregional -el de las instituciones propias que posibiliten la acción colectiva- es el otro en el que nos situamos en este trabajo. Así, si en la integración se amplía el espacio económico, social y político de los Estados miembros, en una escala superior, es necesario generar mecanismos de toma de decisiones y resolución de conflictos que aseguren la gobernabilidad para el conjunto.

Sin embargo, la visión de lo regional fue relegada por la del Estado Nación, se parte de este prisma y no desde la construcción de un espacio común con estructura propia y ello se debe al predominio que ha tenido el pensamiento realista o neorrealista de las relaciones internacionales (Cimadamore 2004, Ríos 2006), tanto en los estudios como en la concepción misma de los distintos esquemas. La argumentación realista clásica goza todavía de hegemonía intelectual, viendo a la perspectiva regional como imposible ya que los Estados tienden a acumular el poder para sobrevivir en un ambiente de anarquía, convirtiéndose en el principal actor en la creación del nuevo espacio y toda transferencia de competencias que implique limitar su poder será resistida.

En Sudamérica los esquemas tienen diversa naturaleza en función del instrumento empleado para su construcción y consecución de objetivos. Pero todo proceso de integración tiene una dimensión política como afirma Rocha Valencia (2001) que apunta a crear una gobernabilidad democrática si se cumplen los requisitos de legalidad y legitimidad. Sin embargo, los procesos integradores en América del Sur se caracterizan por la participación mínima de los actores sociales restándoles legitimidad, como se expresara en la presentación del libro, la que es acompañada por una cultura política que delega y concentra la toma de decisiones en los poderes ejecutivos sin la intervención de las instancias parlamentarias o por mecanismos plebiscitarios más amplios, generando un evidente “déficit democrático” (Mellado-Ali 1995, Serbin 1996, Serbin 2008, Grandi 1998, Tirado Mejías 1997, Mellado 2002).

Entendiendo a la “gobernabilidad” desde un plano regional, Cimadamore la define como la capacidad colectiva para resolver los problemas que se plantean en ese nivel. Conforme a Rocha Valencia (2001), como todo proceso de integración tiene una dimensión política que se edifica a partir de las relaciones entre las instituciones públicas y las civiles, existen dentro del aparato institucional organizaciones civiles y públicas compuestas por actores políticos, administrativos oficiales y actores sociales; de esta manera esta dimensión apunta precisamente a crear una gobernabilidad democrática.

En este sentido, si bien Prats (2003) analiza la gobernabilidad en un nivel inferior al anterior, presentan elementos comunes y la define por “*la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo*” que se traduce en la formulación e implementación de políticas o decisiones públicas. Para Prats, como se expresara en el marco teórico general, la dimensión analítica de la gobernabilidad refiere a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políti-

cas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas, a diferencia de la normativa que apunta a la identificación valorativa de cuáles son dichas necesidades y los objetivos a cumplir por las políticas públicas. Desde este punto de vista la gobernabilidad se asocia con mayores niveles de democracia y bienestar, como ya se refirió.

Considera que «*la crisis de gobernabilidad democrática presenta siempre un elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales -y de la comunidad internacional coadyuvante- para asumir y procesar democráticamente el conflicto*» (Prats, 2003: 260); así, la ausencia de gobernabilidad democrática o ingobernabilidad deriva de la incapacidad de las instituciones políticas de resolver la interacción de los actores en conflicto vía procedimientos democráticos. Sostiene que frente a crisis presidenciales o económicas son necesarios mecanismos -regulaciones, políticas sectoriales y el establecimiento de obligaciones y sanciones- que permitan la implementación efectiva de las medidas para paliar dichas crisis; en consecuencia, la efectiva implementación de las decisiones no es sólo un requisito del buen funcionamiento de la democracia, sino que también lo es de la gobernabilidad. Por tanto la formulación de políticas, si bien es necesaria para la gobernabilidad, por sí sola no es suficiente sino que requiere su implementación. Abona su tesis los estudios realizados por Elster (1995) que apuntan a las ventajas de la democracia para la credibilidad de las políticas gubernamentales y, por tanto, en su implementación, ya que en democracia las promesas son más creíbles al existir procedimientos para cambiar al gobierno cuando no las cumple.

Estos referentes permiten identificar dos elementos para el análisis de la gobernabilidad en este estudio y ellos son: democracia y la resolución o mediación pacífica de los conflictos inter-estatales. Asimismo nos lleva a formular los siguientes interrogantes: ¿De qué forma las instituciones de naturaleza política en los procesos de integración existentes logran resolver las propias demandas regionales? ¿Cuál ha sido el papel que han desempeñado, al máximo nivel político, para mediar o resolver los conflictos entre los Estados que forman parte del proceso integrador como en aquellos problemas que afectan a la democracia de un país?

Dadas las particularidades de cada proceso integrador, requieren ser abordados desde sus peculiaridades con el fin de identificar aquellos rasgos que se han ido afirmando en su evolución y que pueden contribuir desde sus experiencias a la construcción de la gobernabilidad regional en la UNASUR.

En este sentido, los procesos sudamericanos han ido recono-

ciendo a la democracia como “valor político” y los avances hacia la “democratización de la integración” pueden haber coadyuvado, de alguna manera, a la gobernabilidad en los países a pesar de su insuficiencia y debilidades jurídico-institucionales.

Específicamente nuestra problemática se centra en el MERCOSUR como esquema preexistente, porque conforme al tratado constitutivo de la UNASUR, la integración, si bien deberá alcanzarse a través de un proceso innovador, el mismo tendrá que incluir “*los logros y los avances del MERCOSUR y la CAN*” (Texto oficial del Tratado).

En consecuencia y tal como se advirtió, se analizará el rol de las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad subregional. A partir de este enfoque se abordarán los consensos logrados en este espacio y los resultados derivados a través de sus instrumentos de expresión -Comunicados y Declaraciones-.

Para tal fin se deberá tener en cuenta que dichas Cumbres no se encuentran previstas en la estructura institucional del MERCOSUR y que se realizan en el marco de las Reuniones Ordinarias y Extraordinarias del Consejo Mercado Común -CMC- que se reúne cuantas veces estimen oportuno y que, al menos una vez al año, lo hará con la participación de los Presidentes de los Estados Partes (Art. 11 del Tratado de Asunción).

El trabajo se expone en dos partes: en la primera Noemí B. Mellado trata el rol de las Cumbres Presidenciales en aquellas cuestiones vinculadas con la democracia de un país. En la segunda María Luciana Ali analiza el tratamiento de los conflictos inter-estatales en el máximo nivel político.

1.2. Democracia e integración

A los fines de determinar la mayor o menor contribución a la gobernabilidad de las Cumbres Presidenciales e identificar virtudes y debilidades, se seleccionan tres elementos a considerar: los postulados -ideas fuerza- emergentes de los Comunicados y/o Declaraciones, su incorporación a instrumentos jurídicos y su derivación en la creación de instituciones. Luego se tomará el caso de Paraguay en el que el MERCOSUR tuvo alguna intervención frente a la afectación de su institucionalidad democrática.

1.2.1. Los postulados

A. “Reconocimiento de la dimensión política y compromiso con los valores democráticos”

Como afirma Laredo (1995), existe un trasfondo político que con-

diciona y enmarca a todo proceso de integración. Así, a medida que fue evolucionando el MERCOSUR se reconoció expresa y oficialmente la dimensión política y el compromiso con los valores democráticos. Se señala que en el reconocimiento de esta dimensión ha tenido influencia el Grupo Río creado en 1986 como Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política promoviendo no sólo el diálogo político entre los países de América Latina y el Caribe -ALC- sino esta dimensión de la integración.

El compromiso con los valores democráticos tiene dos sentidos: uno el respeto y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y otro, el reconocimiento de esos valores como base de la integración subregional. Si bien en Ouro Preto -1994- los Jefes de Estado reafirmaron “*la consolidación de los valores democráticos en el MERCOSUR*” y a los dos años, en Fortaleza, ratificaron su acuerdo con estos valores, el primer sentido se consagró en el Comunicado de Potrero de Funes -1996-. En él los Presidentes adhirieron a los principios y las instituciones democráticas, al estado de derecho y al respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Estas expresiones se repitieron en sucesivas Reuniones del CMC, tales como la XIX de Florianópolis y la XXV de Montevideo El segundo sentido se receptó en Asunción -1997- al reconocer a la democracia y el afianzamiento de las libertades públicas como base de la integración.

En Potrero de los Funes, San Luis -1996-, los Presidentes, mediante la «Declaración sobre Diálogo Político en el MERCOSUR», instituyeron un mecanismo de consulta y concertación política para ampliar la cooperación, examinar las cuestiones internacionales a fin de concertar posiciones y considerar asuntos de interés político relacionados con terceros. Las consultas serían realizadas al margen de las reuniones del MERCOSUR, a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores o de Altos Funcionarios de los Estados Partes y cuando se requiriera, también con los Jefes de Estado. *A posteriori*, se fue reiterando el reconocimiento de esta dimensión tal como ocurrió en la XII Reunión de Asunción en donde los Presidentes de los países miembros manifestaron que, a la luz de la Declaración Presidencial sobre Diálogo Político en el MERCOSUR, “*el desarrollo del proceso de integración y su profundización tiene una dimensión política creciente, que requiere de acciones coordinadas y sistematizadas de los socios*”. En Río de Janeiro -1998- decidieron institucionalizar el mecanismo de coordinación política creando el Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile que depende del CMC.

Al año siguiente, en Asunción, destacaron la importancia del rol desempeñado por este organismo creado por la Decisión 18/98, en la promoción de la dimensión política del proceso de integración, con especial énfasis en la confirmación de los valores democráticos. Semejantes conceptos se ratificaron en Ouro Preto en el 2004 y en el Comunicado XXVIII expresaron la voluntad de ampliar esa dimensión.

La XXXII Reunión de Jefes de Estado del MERCOSUR y Asociados se convirtió en un ámbito de expresión del malestar latente entre sus miembros: el canciller uruguayo reclamaba por el conflicto con Argentina por las pasteras y el presidente Evo Morales expresaba su estado de conflictividad con Brasil a raíz del precio que recibía por las ventas de gas boliviano a ese país. Pese a esos desencuentros y a los conflictos inter-estatales que pudieren haberse generado, corroboraron *“que el diálogo político entre los países de la región es instrumento de armonía y cooperación”*. Similares conceptos se confirman en Costa de Sauípe, Bahia -XXXVI Reunión del CNC- para comprometerse, en la última Cumbre de Asunción, a *“fortalecer y profundizar la dimensión política”*.

Pese a que el reconocimiento de la dimensión política comenzó en los primeros años de construcción del MERCOSUR se fue consolidando en la medida que evolucionó el proceso. No sólo se incorporó el “diálogo político” y creó un organismo -Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile- tendiente a dinamizar este aspecto sino que se amplió la dimensión a los aspectos de seguridad, entendida como la procuración de la paz en la región. Fue en Ushuaia -1998- que se suscribió la «Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz» por la que se declaró a estos países como *“Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa”* y en el Comunicado Conjunto se estableció *“que el fortalecimiento de la democracia y el proceso de integración benefician la seguridad regional”*. Esta Declaración Política fue reafirmada en sucesivas Cumbres poniendo de manifiesto el consenso existente entre los países mercosureños por la paz en la subregión.

B. “La vigencia de las instituciones democráticas como condición para la existencia y desarrollo del MERCOSUR”

En la II Cumbre de Las Leñas -1992- los Presidentes establecieron a la democracia como una condición de existencia del proceso de integración, la que se sometió a prueba en el conflicto institucional que se planteara en la República de Paraguay.

En efecto, entre los días 22 al 24 de abril de 1996 se produjo

una crisis institucional en virtud de la cual el General Lino Oviedo pretendió derrocar al presidente Carlos Wasmosy. Esta situación creó un clima de confusión altamente dañino, no sólo para el prestigio de las instituciones democráticas de ese país, sino en el ámbito del MERCOSUR, el que se explica por la constante zozobra que vivieran en el siglo XX los países sudamericanos como consecuencia de las presiones y amenazas de los militares, aún luego de la redemocratización. Pese a que los gobiernos militares y de facto fueron desapareciendo y el poder pasó a los mandatarios elegidos por el voto popular, algunas de estas experiencias democráticas fueron frágiles y necesitaron consolidarse con el transcurso del tiempo.

Frente a esta circunstancia, los cancilleres de Argentina, Brasil y Uruguay reunidos en Asunción, se pronunciaron en nombre del MERCOSUR advirtiendo, a quienes animaban al golpe de Estado, que el país quedaría fuera del MERCOSUR. Cuando aconteció este hecho el bloque carecía de la llamada “cláusula democrática”, en consecuencia la supuesta expulsión era controvertida pese a la existencia de la declaración de Las Leñas, puesto que carecía de la fuerza de un principio democrático.

Frente a estos acontecimientos el papel de la OEA fue de importancia al dar lugar a una reunión extraordinaria del Consejo Permanente que condenó el intento y apoyó decididamente al gobierno constitucional, demandando el respeto a la Constitución y al gobierno legítimamente establecido. No obstante, el decidido apoyo de la sociedad paraguaya a la democracia fueron las determinantes para su superación (Mejías, 2008).

Independientemente de la controversia jurídica que pudiere haber suscitado este hecho, la crisis paraguaya aceleró lo que se venía anticipando y llevó a que en la Cumbre Presidencial de San Luis del 25 de junio de 1996 se adoptara la “cláusula democrática” y declarara el “compromiso democrático”. En la “Declaración sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR” se estableció 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”* y que *“toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración”*. Las sanciones previstas abarcan desde la suspensión del derecho de participación en los foros del MERCOSUR hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de las normas mercosureñas y de los acuerdos celebrados en este ámbito subregional.

En el Art. 5 de dicho instrumento se expresa categóricamente que *“las partes deberán incluir una cláusula de afirmación del com-*

promiso con los principios democráticos en los acuerdos del MERCOSUR con otros países o grupos de países". Esta "cláusula democrática" no es más que la expresión de la tendencia existente en América Latina de introducir este tipo de compromiso en los nuevos acuerdos de cooperación que negocian con terceros países. En este sentido Tirado Mejía (1997:15) pone de resalto el consenso existente en la materia entre los países. Se condiciona así los beneficios de la cooperación al mantenimiento de la democracia.

El Comunicado de la Cumbre, resaltó la trascendencia política que se asignó a esta Declaración Presidencial, configurándose la democracia como "principio" (Olmos, 2007) y "condición" de existencia del proceso integrador (Noto, 2002, Tirado Mejía, 1997). De esta forma pasó a ser indispensable el régimen democrático para la participación de un Estado en el esquema subregional.

De conformidad con esta línea de acción, en Ushuaia -24 de julio de 1998- se suscribió el «Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile», incorporando este compromiso al Tratado de Asunción y a los Acuerdos del MERCOSUR con Bolivia y Chile, ingresando como normativa jurídica del bloque subregional.

Esta vinculación de la integración con la democracia la han puesto de relieve los mandatarios en varias ocasiones -Reuniones Ordinarias de la CMC XVII, XVIII y XIX- y, en el Comunicado Conjunto de los Presidentes en la Reunión Ordinaria CMC XVI, se subrayó la trascendencia política del Protocolo de Ushuaia como expresión de la plena vigencia de las instituciones democráticas y condición esencial para el desarrollo de la integración subregional.

En ocasión de la gravísima crisis económica-financiera y social desatada en Argentina a fines del 2001 que llevó al presidente constitucional Fernando De la Rúa a presentar su renuncia -20 de diciembre-, los mandatarios de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, reunidos en Montevideo -21 de diciembre-, firmaron una declaración conjunta en la que expusieron el compromiso democrático subregional. Frente a esa situación desgraciada manifestaron su sentimiento de pesar por los acontecimientos acaecidos y reiteraron su plena solidaridad con el pueblo argentino. Asimismo pusieron de relieve que tal situación debería ser superada dentro del pleno respeto del sistema institucional democrático como "*único camino aceptado por la región para resolver estas dificultades*", alertando de este modo sobre las obligaciones asumidas en el Protocolo de Ushuaia. Asimismo en la III Reunión Extraordinaria del CMC, en la Declaración Presidencial, solicitaron comprensión por parte de los organis-

mos multilaterales de crédito para Argentina con el fin de brindarle el apoyo que solicitaba. En la Reunión Ordinaria subsiguiente desarrollada en Buenos Aires, los Presidentes no sólo analizaron el comportamiento del sistema económico y financiero internacional y sus consecuencias en la inestabilidad de la región, particularmente en Argentina, sino que hicieron *“un llamado a la comunidad internacional para establecer mecanismos”* que lleven a superar la situación económica y financiera que los afectaba.

Este espíritu democrático también se expresó en ocasión de la XXVI Reunión del CMC, en la que resaltaron *“la creación del Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho, con sede en Asunción, que funcionará como un generador de ideas y propuestas para fortalecer y consolidar la cultura democrática y las instituciones del Estado de Derecho en el ámbito regional, inspirados en los principios contenidos en el Compromiso Democrático de Ushuaia”*. De igual forma en el Comunicado Conjunto de la XXXVII Reunión del CMC, al reafirmar su respeto *“a los compromisos en materia de protección y preservación de las instituciones democráticas existentes en la Carta de las Naciones Unidas, en el Sistema Interamericano, el Protocolo de Ushuaia y en otros mecanismos de integración existentes en la región”*.

La reseña de estos antecedentes permitió constatar, en los mandatarios, la existencia de una idea fuerza sobre la vigencia de las instituciones democráticas como principio y condición de subsistencia del MERCOSUR, que se manifestó de modo regular en las diversas Cumbres.

C. “La Integración refuerza y consolida los procesos democráticos”

Si bien la democracia es un principio y condición para la permanencia del MERCOSUR, éste es un factor de importancia para la consolidación de ella, de tal forma que la relación que se establece entre integración y democracia es de interdependencia recíproca y se consagró en varios Comunicados y Declaraciones. En América Latina adquiere una significación especial ya que la inestabilidad político-institucional ha sido el principal obstáculo para las relaciones de integración.

Así, en Colonia Del Sacramento -1994- los mandatarios del MERCOSUR aseveraron *“que la integración, en la medida en que contribuye en forma destacada a la promoción del desarrollo económico y la justicia social, refuerza y consolida los procesos democráticos de los Cuatro Países”*. Semejantes conceptos se repitieron en la VI Cumbre Ordinaria del CMC. También en ocasión de cumplirse los diez

años del Tratado de Asunción, al desarrollarse la XX Reunión del CMC -22 de junio de 2001-. Esta concepción sobre la integración como factor de fortalecimiento de la democracia se ratificó en varios Comunicados -Reuniones Ordinarias del CMC XXIII, XXIX y XXXIII-.

Desde el punto de vista político, se reconoce que la integración favorece la consolidación democrática al generar nexos de solidaridad y cooperación entre los gobiernos de los países miembros, de allí que muchas veces los mandatarios y/o los cancilleres en virtud del vínculo que mantienen hayan demandado por la democracia en los otros países, tal el caso de Paraguay en 1996, y/o la comprensión de las problemáticas que aquejaban a los miembros como ocurrió con Argentina en el 2001.

La interrelación de las variables “integración” y “democracia” quedó plasmada, no sólo en los Comunicados y Declaraciones sino en el “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile», incorporándose como normativa jurídica del bloque subregional. Como producto de esta idea fuerza se creó en la estructura institucional del bloque el “Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho”, como organismo independiente, y el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR que depende del Grupo Mercado Común y está coordinado por la Comisión de Representante Permanentes del MERCOSUR.

D. “Adhesión a la democracia representativa”

Los Presidentes del MERCOSUR y sus Estados Asociados adhieren formalmente a la democracia representativa como sistema de gobierno; ello se expresó en los Comunicados Conjunto de las Reuniones de la CMC XVI y XVIII.

Cabe recordar que este consenso de los mandatarios respecto a esta materia ya se había manifestado con anterioridad en el ámbito del sistema interamericano de la Organización de Estados Americanos -OEA-. En efecto, en Chile -1991- se adoptó el Compromiso de Santiago que declaró la defensa y promoción de la democracia representativa como forma de gobierno y se aprobó una Resolución que admitió mecanismos de acción ante una interrupción del proceso político democrático de un Estado miembro. Luego se complementó con el Protocolo de Washington (1992) que introdujo como sanción la suspensión en el derecho a participar en sus instituciones cuando se diere el caso anterior. De esta manera se fueron asegurando a nivel hemisférico instrumentos para la defensa de la democracia, tal como la Carta Interamericana del 11 de noviembre de 2001.

También los mandatarios consideraron que la democracia representativa es una condición esencial para el desarrollo del proceso de integración –XIX Reunión Ordinaria del CMC-. Las referencias señaladas muestran una clara preferencia subregional por esta forma de gobierno.

E. “Reconocimiento y defensa de los derechos humanos”

Como se expusiera en el punto A, el compromiso con los valores democráticos se relaciona íntimamente con el respeto y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo el respeto a esos valores son condiciones esenciales para el desarrollo del proceso de integración -Comunicado XXXIV- y parte indisociables de la identidad de sus sociedades -Río de Janeiro, 10 de diciembre de 1998-.

En la XXVI Reunión del CMC se subrayó *“la alta prioridad que le asignan a la protección, promoción y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas que habitan el MERCOSUR”*. En la subsiguiente Cumbre de Ouro Preto en la que se admitió a Colombia, Ecuador y Venezuela como Estados Asociados, se consideró que las libertades individuales, los principios democráticos y los derechos humanos son valores fundamentales *“para la construcción de sociedades justas y para la búsqueda del desarrollo económico y social”*.

Por este sendero los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y de los Estados Asociados el 20 de junio de 2005 aprobaron el “Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR” y el 9 de diciembre del mismo año, en la XXIX Reunión del CMC, suscribieron la “Declaración sobre Derechos Humanos” con motivo de la conmemoración del 57 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Allí se expresó la plena vigencia de los principios y valores que sustentan esta Declaración Universal, del 10 de Diciembre de 1948, corroborando su adhesión a los principios de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en Bogotá en 1948 y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscripta en San José de Costa Rica en 1969. Además se enfatizó sobre la importancia que tienen los principios sustentados en el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR y la Carta Andina sobre los Derechos Humanos aprobada en 2003, confirmando *“el compromiso con el respeto, protección y promoción de los Derechos Humanos, con base en los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; y se comprometen a aplicar las políticas públicas tendientes a*

asegurar su efectivo ejercicio". Estos mismos principios se ratificaron por los mandatarios en Asunción el 29 de junio de 2007.

En el Comunicado Conjunto en San Miguel de Tucumán -1° de julio de 2008- se destacó *"que en los cimientos del MERCOSUR se asienta la firme decisión política de los países de integrarse para..."*. Este comunicado recepta claramente la ampliación que sufriera el concepto tradicional de democracia.

En general en Latinoamérica cuando se la aludía a la democracia se reducía a lo estrictamente político y no se pensaba en ella para decidir sino sólo como método para designar autoridades a través de elecciones periódicas, para nombrar a quienes van a decidir, conforme a definición de "democracia delegativa" de O' Donell (1993), dejando de lado en la agenda democrática la dimensión social y económica de los derechos de la ciudadanía. A diferencia del modelo europeo que definió a los derechos sociales de la ciudadanía *"como el derecho a un cierto nivel de vida básico y a la participación en las instituciones sociales y ocupacionales de la sociedad. Así la exclusión es analizada en términos de no realización o de negación de esos derechos..."* (Clert, 1997: 428).

Pero la situación socio-económica de América Latina se empeoró a partir de los años noventa y es muy preocupante. Se convirtió en una de las regiones más pobres del mundo, el 33% de su población - 180 millones de personas- son pobres y casi un 13% son indigentes - 71 millones-. Si se compara con 1980 existen 44 millones más de pobres y 9 millones más de indigentes, pese a que en aquella época los pobres comprendían el 40,5% de la población y los indigentes un 19% (CEPAL, 2009). Si bien en términos absolutos hubo una disminución de la pobreza, la tasa de crecimiento latinoamericana de los últimos años superiores al 5%, no pudo contrarrestar el incremento poblacional. Es indudable que esta situación socio-económica pone en riesgo la gobernabilidad democrática y en este sentido la falta de respuesta a las innumerables demandas sociales debilita la participación política y retrograda la noción de ciudadanía a su forma nominal (O' Donell, 1993): el marginado por más que pueda elegir a sus representantes no incide en las decisiones políticas que lo marginan, lo que lo induce a la pasividad política que es una forma de exclusión.

Esta realidad incontrastable y el compromiso que asumieran los Estados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000, influyeron en el lenguaje utilizado en los últimos años por los documentos de las Cumbres y que expresamente refieren a la *"plena realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todos los ciudadanos"*.

CUMBRES PRESIDENCIALES EN EL MERCOSUR: TEMAS/DEMOCRACIA

REUNIÓN	PRINCIPALES TEMAS EN LOS COMUNICADOS/DECLARACIONES	DEMOCRACIA
II Las Leñas 24/6/92	“Cronograma de Las Leñas”. Integración física. Políticas económicas. Comisión Europea/ MERCOSUR.	Vigencia de las instituciones democráticas como supuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR.
V Colonia 17/1/94	Comercio, infraestructura, coordinación macroeconómica, educación.	La integración, refuerza y consolida los procesos democráticos.
VII Ouro Preto 17/12/94	Carácter irreversible del proceso. “Protocolo de Ouro Preto”. Personería Jurídica. ALCA y UE.	Los valores democráticos del MERCOSUR son esenciales para lograr los objetivos del proceso.
X Potrero de Funes 25/6/96	Declaración de respaldo a Argentina sobre las islas Malvinas. Firma del ACE con Chile.	« Declaración presidencial sobre Compromiso Democrático », « Declaración Presidencial sobre Dialogo Político ». Adhieren a principios e instituciones democráticas, al estado de derecho y al respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.
XII Asunción 19/6/97	“Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas”. Compromiso con el regionalismo abierto. Negociaciones ALCA y UE.	Vigencia de la democracia y el afianzamiento de las libertades públicas como base de la integración. La Declaración sobre Diálogo Político contribuye a que el proceso tenga dimensión política creciente.
XIV Ushuaia 24/7/98	Destacan la labor de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Medio ambiente, ciudadanía.	Adhieren a los principios e instituciones democráticas, al Estado de Derecho, al respeto de los Derechos Humanos. « Protocolo de Ushuaia » y « Declaración Política como Zona de Paz ». El fortalecimiento de la democracia y el proceso de integración benefician la seguridad regional.
XV Río de Janeiro 10/12/98	“Declaración Sociolaboral”. PYMES. Reglamentación del Protocolo de Brasilia. Cumbre de América Latina/UE. Integración física y energética.	Derechos humanos y libertades fundamentales como parte indisociables de la identidad de sus sociedades. Crean el Foro de Consulta y Concertación Política.

<p>XVI Asunción 15/6/99</p>	<p>Acuerdo S/Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas (reemplaza al Protocolo), Trabajo Infantil, ALCA, UE.</p>	<p>El Protocolo de Ushuaia reafirma los valores democráticos que, junto con la estabilidad económica, la justicia social, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales conforman ejes del proceso. Fortalecer, el orden democrático que privilegia al Estado de Derecho y la Democracia Representativa como sistema de gobierno. Declaración de apoyo a la democracia paraguaya.</p>
<p>XX Asunción 21/6/01</p>	<p>Medio ambiente, infraestructura. ALCA, UE.</p>	<p>El MERCOSUR promueve la democracia representativa, el desarrollo económico y la equidad social.</p>
<p>XXI Montevideo 21/12/01</p>		<p>Declaración por Argentina. Ple-no respeto del sistema institucional democrático como único camino aceptado por la región.</p>
<p>III Extraordinaria Olivos 18/2/02</p>	<p>Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. "Protocolo de Olivos S/Solución de Controversias".</p>	<p>Entrada en vigor del Protocolo de Ushuaia. La continuidad del orden democrático es elemento esencial para afianzar el bloque en los ámbitos regional e internacional</p>
<p>XXVI Puerto Iguazú 8/7/04</p>	<p>Inclusión social. ALCA, UE. Integración física. "Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios". Tribunal Permanente de Revisión. Anteproyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento. Participación de la sociedad civil.</p>	<p>Centro de Promoción del Estado de Derecho. Compromiso con la integración y su pertenencia al MERCOSUR. Protección, promoción y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales.</p>
<p>XXVIII Asunción 20/6/05</p>	<p>Problemas sociales y pobreza. Declaración de Asunción: Hacia un MERCOSUR Social". Infraestructura y energía.</p>	<p>Protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales. "Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR". Apoyo a Bolivia.</p>
<p>XXIX Montevideo 9/12/05</p>	<p>Proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento MERCOSUR. Reglas de procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión. Cooperación regional en materia de Seguridad Pública. Drogas.</p>	<p>"Declaración sobre Derechos Humanos". Respeto, protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.</p>

GOVERNABILIDAD E INSTITUCIONES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

<p>XXXII Río de Janeiro 18/1/07</p>	<p>Destacan la multidimensionalidad y profundidad del proceso de integración. Declaración de Malvinas. Sistema de Información sobre Seguridad.</p>	<p>Observatorio de la Democracia del MERCOSUR. Compromiso con la consolidación democrática y el respeto de los derechos humanos, el mantenimiento de la paz, el desarrollo económico y social, el bienestar y progreso de nuestros pueblos y la erradicación de la pobreza extrema, del hambre y de la exclusión social. Diálogo político instrumento de armonía y cooperación en favor de la promoción de los valores democráticos, de los derechos humanos y la estabilidad.</p>
<p>XXXIII Asunción 28/6/07</p>	<p>Instituto Social del MERCOSUR. Compromiso de alcanzar los objetivos de Desarrollo del Milenio. Desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva. Transacciones en monedas locales.</p>	<p>Prioridad a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.</p>
<p>XXXV Tucumán 1/7/08</p>	<p>Fondo PYMES. Educación. Biocombustibles. Integración cultural, ciencia y tecnología. UE. Declaración sobre Malvinas. Rechazo a la "Directiva de Retorno de la UE". Asistencia Humanitaria Internacional. Declaración sobre Protocolo de Servicios con Chile.</p>	<p>Decisión política de integrarse para fortalecer la democracia, profundizar el desarrollo de las economías y mejorar la calidad de vida de la población -superar la pobreza, la desigualdad y las diversas formas de discriminación y exclusión- con el objetivo de avanzar hacia la plena realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Solidaridad con Bolivia.</p>
<p>XXXVII Asunción 23/7/09</p>	<p>Inauguración de la Sede del Instituto Social del MERCOSUR. UE. Declaración sobre mecanismos de coordinación y articulación de problemas comunes en materia de desarrollo social y salud. Declaración sobre Malvinas.</p>	<p>Apoyo a los procesos democráticos sobre la base del respeto al orden constitucional y a las autoridades electas. Protección y preservación de las instituciones democráticas, rechazo a toda acción encaminada a desestabilizar los gobiernos y autoridades o intromisión en los asuntos internos. Condena al golpe de Estado en Honduras.</p>
<p>XXXVIII Montevideo 8/12/09</p>	<p>Aspectos comerciales. Participación social. Migraciones, educación, cultura, cooperación Sur-Sur. Declaración de Malvinas.</p>	<p>Apoyo a los procesos democráticos sobre la base del respeto al orden constitucional, al Estado de derecho, a las autoridades electas. Resaltan los valores de solidaridad, convivencia pacífica y respeto de los derechos humanos. Condena al golpe en Honduras.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los documentos oficiales. Secretaría del MERCOSUR.

1.2.2. Paraguay y la crisis institucional

Pocos meses antes de la realización de la XVI Reunión del CMC, se produjo una crisis institucional en la República de Paraguay que puso en peligro el estado de derecho y la estabilidad democrática.

Si bien la crisis paraguaya no fue nueva y se prolongó durante una larga década desde que el dictador Alfredo Stroessner fue destituido en 1989, después de permanecer treinta y cinco años en el poder por una alianza circunstancial de militares y civiles pertenecientes a su propio partido -colorado-, la crisis de 1999 surge como efecto de los acontecimientos acaecidos en 1996.

A raíz del golpe de estado realizado por el General Lino Oviedo, en aquella ocasión se lo condenó -marzo de 1998- a diez años de cárcel. Pese a ello recuperó su libertad en el mes de agosto como consecuencia de un decreto presidencial de Raúl Cubas Grau que le conmutó la pena. El 2 de diciembre la Corte Suprema de Justicia anuló por inconstitucional el decreto presidencial y ordenó el regreso de Oviedo a prisión. Cubas rechazó el fallo de la Corte y el Tribunal le concedió 72 horas para que dispusiera el regreso del general a prisión.

En el mes de febrero de 1999 el Congreso decidió impulsar el juicio político contra Cubas por el desacato a la Corte. Ya en un clima de inestabilidad entre las distintas fuerzas políticas y sociales el 23 de marzo el vicepresidente Luis María Argaña fue asesinado. El crimen en sí ha tenido diversas interpretaciones: algunos lo vincularon con el narcotráfico (La Nación, 27 de marzo de 1999) y otros se lo imputaron directamente a Oviedo ya que Argaña era enemigo político de Cubas y encabezaba una fracción del gobernante Partido Colorado, contraria al ex general Lino César Oviedo, muy allegado al mandatario.

Al día siguiente de este hecho la Cámara de Diputados aprobó el juicio político al presidente acusado de no acatar el fallo de la Corte Suprema de Justicia que ordenaba el regreso de Oviedo a prisión. Éste fue detenido y en consecuencia se produjeron una serie de incidentes entre oviedistas y argañistas que dejaron como saldo varios muertos y heridos.

Como resultado de lo acaecido y por la presión incluso de EE.UU. que no sólo condenó el asesinato de Luis María Argaña sino que también advirtió que «*los paraguayos deben renunciar al uso de la violencia como forma de solucionar sus diferencias políticas*» (La Nación, 24 de marzo de 1999), el presidente de Paraguay renunció y en su reemplazo asumió el titular del Senado Luis González Macchi, también del partido colorado y de la corriente argañista, hasta completar el mandato del ex-presidente en el 2003.

En virtud de estos acontecimientos, en la XVI Cumbre de Asunción los Presidentes del MERCOSUR junto a Chile y Bolivia suscribieron la *“Declaración de Apoyo a la Democracia paraguaya y a su proceso de normalización y fortalecimiento institucional”*. En ella volvieron *“sobre su convicción de que la democracia constituye un valor esencial para la existencia del MERCOSUR y destacaron que la plena vigencia de las instituciones y el respeto irrestricto de los Derechos Humanos garantizan la estabilidad, la paz y el desarrollo de la Región”*. También reafirmaron *“la plena vigencia de los principios consagrados en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, Bolivia y Chile, en la Declaración sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR de Potrero de los Funes, de 1996 y en el Protocolo de Adhesión a esa Declaración por parte de la República de Bolivia y de Chile”*. En la parte dispositiva de la Declaración condenaron y repudiaron los actos de violencia y el asesinato del vicepresidente como de los ciudadanos, brindando apoyo al sistema democrático paraguayo y a su proceso de normalización y fortalecimiento institucional.

Esta Declaración constituye para algunos especialistas un caso de “aplicación indirecta” del Protocolo de Ushuaia (Hummer, 2002). Se agrega que los Presidentes de los cuatro países han declarado a la subregión como zona de paz y han establecido como única garantía política de las relaciones entre sus miembros la práctica regular y pacífica de la democracia constitucional.

1.3. A modo de reflexión

Los Comunicados y Declaraciones emanados de las Cumbres Presidenciales exhiben una naturaleza retórica y declarativa de ideas fuerza que en el transcurso de la evolución del proceso algunas veces se ampliaron, desde el punto de vista conceptual, en orden a los nuevos acontecimientos que afrontaron como a la terminología utilizada en los diversos organismos internacionales. Sin embargo, aparecen ciertos temas transversales tales como la importancia y la prioridad que posee la dimensión política y social de la integración, el reconocimiento del compromiso democrático, el tema de la paz y el desarme, en particular de armas de destrucción masiva, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Si bien las Reuniones de Jefes de Estado implican un mayor compromiso político por parte de los gobiernos para el avance del proceso de integración, ello no se ve reflejado en la estructura institucional del MERCOSUR que tiene una tendencia hacia la proliferación

acumulativa de instituciones que en última instancia dependen de las decisiones de los funcionarios gubernamentales de turno.

Se señalan como hechos significativos de un mayor compromiso:

- La “Declaración sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”. De ella derivó el “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile” -24 de julio de 1998-.

Se crean como instituciones el Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho el 8 de julio de 2004 -Dec. 24/04- y el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR el 18 de enero de 2007 -Dec. 5/07-.

- La “Declaración sobre Diálogo Político en el MERCOSUR”. Se Crea el Foro de Consulta y Concertación Política el 10 de diciembre de 1998 -Dec. 18/98-.

- La “Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz”.

- Protocolo de Asunción sobre “Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR” -Dec. 17/05-.

Declaración sobre Derechos Humanos.

Estos acontecimientos de importancia y producto de aquellos postulados que orientaron las diversas Cumbres Presidenciales, como así también los instrumentos jurídicos derivados y los órganos creados, no determinan por sí mismo la mayor o menor contribución a la gobernabilidad.

Si bien las Cumbres pueden haber cumplido un importante rol en lo que respecta al diálogo político y a la concertación de políticas, la agenda de consensos es débil en el sentido que tienen escasa operatividad cuando se plantean cuestiones vinculadas a la democracia de un miembro, más teniendo en cuenta que la democracia constituye uno de los temas transversales de las XXXVIII Cumbres Ordinarias y VI Extraordinarias.

Se les reconoce capacidad de formular políticas e incluso se han incorporado a los ordenamientos jurídicos del MERCOSUR y creado organismo, no obstante existe un bajo nivel de articulación efectiva en términos de implementación. Su contribución positiva a la gobernabilidad que refiere Prats, es insuficiente, una por la falta de ejecutoriedad y monitoreo en el cumplimiento de las decisiones, otra por los interrogantes que plantean los organismos creados en cuanto a su efectividad. Los casos examinados así lo demuestran.

En el caso de Paraguay es posible identificar dos etapas: la primera en abril de 1966 en donde hubo una declaración de los cancilleres en nombre del MERCOSUR; si bien pudo haber significado

un elemento de presión² en la resolución del problema -pese a que la diplomacia responde a sus gobiernos-, no fue producto de una Cumbre Presidencial. No se manifestó la capacidad colectiva ni para formular ni implementar decisiones. Recién el 25 de junio de 1996 se adoptó la “cláusula democrática” y se declaró el “compromiso democrático”.

La segunda fue en marzo de 1999 y en el mes de junio los Presidentes del MERCOSUR suscribieron una Declaración de repudio a los actos de violencia y toda acción que pudiere afectar la estabilidad democrática invocando los principios del Protocolo de Ushuaia que si bien había sido suscripto recién entró en vigencia en el año 2002. Es decir, los Presidentes habían formulado una normativa, pero ella no tenía vigencia, además no se siguió el mecanismo que preveía en caso que se pusiera en riesgo el orden democrático, aunque para algunos autores se trataría de un caso de aplicación indirecta de dicho protocolo. Lo cierto es que la Declaración no guardó relación temporal con el hecho y el principio y compromiso democrático no tuvo operatividad. No obstante, los Presidentes y funcionarios gubernamentales, de manera informal y bilateral, se comunicaron con las autoridades paraguayas, conforme a la información periodística del momento (*La Nación*, 25 de marzo de 1999). Por tanto la contribución a la gobernabilidad democrática por parte de los Jefes de Estado fue mínima e insuficiente.

Respecto a la situación generada en Argentina a raíz de la crisis económica y social del 2001 que llevó a la renuncia de su Presidente, los mandatarios, si bien actuaron paralelamente a los acontecimientos a través de la Declaración de Montevideo y advirtieron que el problema debía ser superado en el pleno respeto del sistema institucional democrático como único camino aceptado por la región, ella se resolvió por los cauces naturales de su sistema constitucional, independientemente de la actuación de los mandatarios del MERCOSUR.

En consecuencia, es posible afirmar que la contribución de las Cumbres a la gobernabilidad en el ámbito del MERCOSUR ha sido más retórica que real. No han sido las instituciones al máximo nivel político las que demostraron capacidad colectiva para resolver las propias problemáticas que afectaban a la democracia de un país.

² Para algunos autores esta participación, tras conocerse los acontecimientos, fue probablemente el primer signo exterior ante la opinión pública que el MERCOSUR estaba operando en la práctica como factor de estabilidad política (Grandi-Schutt, 1996).

Los organismos creados para implementar sus decisiones, en atención a la dimensión política del proceso, plantean serios interrogantes sobre su efectividad funcional y las competencias a su cargo.

2. Conflictos regionales y el papel de las Cumbres*

Los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR han sido partícipes de una serie de conflictos entre ellos, algunos planteados dentro de los mecanismos de solución de controversias³ previstos en este esquema de integración y otros, la mayoría, abordados al margen de este proceso.

Las relaciones conflictivas entre algunos de los Estados Miembros se han puesto de manifiesto a partir del avenimiento de ciertas situaciones: la instalación de pasteras en territorio uruguayo generó un foco de conflicto entre Argentina y Uruguay, que aún hoy se encuentra latente. La problemática derivada del aprovechamiento del gas, la nacionalización de este recurso y el incremento de su precio por parte de Bolivia afectó las relaciones entre Argentina-Bolivia y entre Brasil-Bolivia. Y la tercera surge de las retóricas manifestaciones Presidenciales en torno a la adopción de una posición común frente a la Organización Mundial de Comercio -OMC- y las reales contradicciones que existieron entre la posición argentina y brasilera en el marco de la Ronda Doha, situación aún latente.

Se analizará la contribución a la gobernabilidad por parte de los Jefes de Estado a través de sus Comunicados y Declaraciones, en ocasión de las Reuniones Ordinarias y Extraordinarias del Consejo Mercado Común -CMC-, en la mediación o resolución de las situaciones conflictivas o potencialmente conflictivas anteriormente mencionadas. En este sentido se tiene en cuenta el aporte de Prats (2003), en cuanto a que toda crisis de gobernabilidad democrática se manifiesta por *“la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales -y de la comunidad internacional coadyuvante- para asumir y procesar democráticamente el conflicto”* a los fines de determinar cómo esta instancia de máximo nivel político asumió y procesó las relaciones conflictivas inter-estatales.

* La autoría es de MARÍA LUCIANA ALI.

³ Dentro del ámbito de MERCOSUR se plasmaron dos documentos para la Solución de Controversias: el Protocolo de Brasilia -I Reunión del CMC, Anexo II del Tratado de Asunción-; y el Protocolo de Olivos -III Reunión Extraordinaria del CMC realizada en Buenos Aires el 18 de febrero de 2002-, que suplanta al Protocolo de Brasilia.

TRATAMIENTO DE LOS CONFLICTOS INTER-ESTATALES A TRAVÉS DE LAS CUMBRES PRESIDENCIALES EN EL MERCOSUR

REUNIÓN	PRINCIPALES TEMAS EN LOS COMUNICADOS/ DECLARACIONES	CONFLICTOS
<p>II LAS LEÑAS 24/6/92</p>	<p>Establecen el Cronograma de Las Leñas. Integración física. Reiteran políticas económicas. Comisión Europea / MERCOSUR.</p>	<p>OMC: ratifican la fundamental importancia que para el crecimiento de las economías de los países del MERCOSUR y el bienestar de sus pueblos tiene la consolidación de un sistema multilateral de comercio libre, y apoyan una pronta y satisfactoria conclusión de la Ronda Uruguay del GATT.</p>
<p>III MONTEVIDEO 28/12/92</p>	<p>Instrumentan el cronograma de Las Leñas. Coordinación macro-económica.</p>	<p>OMC: instruyen a sus Representaciones ante el GATT a ampliar la coordinación entre ellos de forma de aprox. las actuales ofertas, presentadas individualmente por los Estados Partes.</p>
<p>XVII MONTEVIDEO 8/12/99</p>	<p>Coordinación de Políticas macroeconómicas, integración energética. UE, ALCA</p>	<p>Gas: Memorándum de Entendimiento relativo a los Intercambios Gasíferos e Integración Gasífera entre los Estados Partes del MERCOSUR.</p>
<p>XXII Bs. As. 5/7/02</p>	<p>Coordinación de políticas macroeconómicas. Migraciones. Integración Fronteriza. Sistema económico y financiero internacional como fuente de inestabilidad. ALCA, UE.</p>	<p>OMC: Manifiestan su preocupación por el incremento sustancial en la aplicación de subsidios agrícolas que deterioran las posibilidades de exportación y crecimiento de nuestros países; las negociaciones sobre agricultura deberán necesariamente resultar en una mejora sustancial del acceso a los mercados, en la eliminación de todas las formas de subvenciones a la exportación y en la disminución sustantiva de la ayuda interna que distorsiona la producción y el comercio.</p>
<p>XXIII BRASILIA 6/12/02</p>	<p>Migraciones, Integración Fronteriza, ALCA, UE, comercio.</p>	<p>OMC: Reafirman el compromiso asumido con la agenda para el desarrollo de Doha. Que debe permitir una negociación multilateral amplia y equilibrada, en los plazos previstos. Reiteran la determinación de continuar los esfuerzos conjuntos para asegurar que esas negociaciones resulten en la apertura de mercados para los países del MERCOSUR, particularmente en el sector agrícola, caracterizado por la protección y por los subsidios en los principales países desarrollados.</p>

<p>IV EXTRAORDINARIA MONTEVIDEO 6/10/03</p>	<p>No hay Declaración ni Comunicado. Objetivos: Plan de acción 2004/06. Asimetrías y creación de la Comisión de Representantes Permanentes, CRP.</p>	<p>Papeleras: La Cancillería argentina emite por primera vez un comunicado en el que reconoce «preocupación» por la posible instalación de Papeleras en la localidad uruguaya de Fray Bentos sobre la ribera del río Uruguay, frente a la localidad argentina de Gualeguaychú. Comienzo del conflicto bilateral entre Argentina y Uruguay.</p>
<p>XXVIII ASUNCIÓN 20/6/05</p>	<p>Problemas sociales y aumento de la pobreza. "Declaración de Asunción: Hacia un MERCOSUR Social". Infraestructura y energía.</p>	<p>Gas: Proyectos: Gasoducto Sudamericano" y "Anillo Energético" con el fin de crear una red que garantice independencia gasífera y energía eléctrica en Sudamérica.</p>
<p>XXIX MONTEVIDEO 9/12/05</p>	<p>Aprobación del proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento MERCOSUR. Aprobación de las reglas de procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión (TPR). Cooperación regional en materia de Seguridad Pública. Drogas.</p>	<p>Gas: Conflicto e/ Uruguay/Paraguay y Argentina/Brasil. Acuerdo Marco sobre Complementación Energética Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados -Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela-. Papeleras: Uruguay autoriza unilateralmente la construcción de Botnia sobre el Río Uruguay.</p>
<p>S/N EXTRAORDINARIA Bs. As. 16/6/06</p>	<p>No hay Declaración ni Comunicado. Objetivos: Situación del MERCOSUR. Protocolo Preliminar de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR.</p>	<p>OMC: Comunicado de los Ministros sobre las negociaciones en la OMC.</p>
<p>XXX CÓRDOBA 21/7/06</p>	<p>Migraciones. Seguridad. Cuestión Social. Salud. Suscripción del Protocolo de Adhesión de Venezuela. Parlamento. Declaración de Malvinas.</p>	<p>Gas: Proyecto de interconexión gasífera: Gran Gasoducto del Sur: Bolivia decide nacionalizar sus yacimientos de hidrocarburos y estatizar la comercialización interna y externa afectando principalmente a Brasil y Argentina. Comienzo del conflicto. OMC: Reafirman la necesidad de alcanzar un resultado ambicioso en agricultura que contemple una reducción sustancial de los subsidios domésticos, la eliminación de los subsidios a la exportación y la apertura del acceso al mercado de los países desarrollados. Expresan que los compromisos asumidos en las demás áreas sean equilibrados y faciliten la sustentabilidad de las políticas económicas e industriales de los países en desarrollo. Papeleras: Argentina demanda a Uru-</p>

		<p>guay ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya por violación del Estatuto del Río Uruguay. Uruguay recurre al Tribunal Arbitral del MERCOSUR por violación al principio de libre circulación de bienes y servicios.</p> <p>La compañía española ENCE anuncia su decisión de interrumpir las obras en Fray Bentos y relocalizar la planta de celulosa.</p>
<p>XXXI BRASILIA 15/12/06</p>	<p>Memorándum de entendimiento para establecer un grupo de trabajo sobre Biocombustibles. Declaración Final de la I Cúpula Social para fortalecer la participación.</p>	<p>Gas: Memorandum de entendimiento entre el gobierno de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.</p> <p>Papeleras: Laudo del Tribunal Arbitral del MERCOSUR. Cuestiona los bloqueos a los puentes, aunque no impone sanciones.</p> <p>Mediación del Rey de España.</p>
<p>XXXII RÍO DE JANEIRO 18/1/07</p>	<p>Destacan la multidimensionalidad y profundidad del proceso de integración. Declaración de Malvinas. Sistema de Información sobre Seguridad.</p>	<p>OMC: Destacan la Importancia en la coordinación de posiciones entre los Estados Partes en el ámbito multilateral y su trabajo conjunto en el ámbito del G-20. Afirman que los Países Desarrollados son los principales responsables de efectuar una contribución sustantiva en todos los capítulos de las negociaciones agrícolas para destrabar el proceso negociador de la Ronda Doha.</p>
<p>XXXIII ASUNCIÓN 28/6/07</p>	<p>Creación del Instituto Social del MERCOSUR. Inicio de las sesiones del Parlamento. Compromiso de alcanzar los objetivos de Desarrollo del Milenio. Desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva. Sanciones en monedas locales.</p>	<p>Gas: reafirmaron su compromiso de impulsar la integración energética de América del Sur como herramienta para superar la pobreza y lograr el desarrollo socio-económico de sus pueblos.</p> <p>OMC: Renovaron su compromiso con el sistema multilateral de comercio. Destacaron la importancia de la Ronda de Doha para el crecimiento de la economía mundial y el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio. Expresaron su reconocimiento y solidaridad al Brasil por la defensa de los intereses de la región y del conjunto de países en desarrollo durante las recientes conversaciones del G4.</p> <p>Exhortaron a los EE.UU, a la UE y a otros países desarrollados a mostrar flexibilidad y voluntad política para posibilitar la aprobación de las modalidades de negociación que conduzcan a la efectiva reducción de las subvenciones y al mayor acceso a los mercados para los productos agrícolas, y que garanticen la efectiva aplicación del principio</p>

		de reciprocidad menos que plena y de trato especial y diferenciado en los compromisos de reducción arancelaria para los demás productos.
XXXIV MONTEVIDEO 17/12/07	Integración cultural. Reiteran Declaración sobre Malvinas. Reforma de la ONU. Migraciones. Declaración sobre el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR como miembro pleno.	Gas: aprobación del Plan de Acción del MERCOSUR en el Área de los Bio-combustibles y sus Tecnologías. Papelera: comenzó sus actividades la planta de Botnia en Fray Bentos.
XXXV TUCUMÁN 1/7/08	Fondo PYMES. Educación. Biocombustibles. Integración cultural, ciencia y tecnología. UE. Reafirman la Declaración sobre Malvinas. Rechazo a la "Directiva de Retorno de la UE". Asistencia Humanitaria Internacional. Declaración sobre Protocolo de Servicios con Chile.	Gas: destacan la importancia de promover el uso y la producción de biocombustibles como fuente de energía renovable y alternativa capaz de contribuir a la diversificación de la matriz energética regional. OMC: Declaración del CMC sobre la Ronda Doha. Reunión en Ginebra. Distanciamiento de la posiciones de Argentina y Brasil.
XXXVI SALVADOR DE BAHÍA 16/12/08	Reforma de la ONU y de la arquitectura financiera internacional por la crisis. Programa de Integración Productiva. Biocombustibles. Cuestión social y participación. Declaración sobre protección social por la crisis financiera.	OMC: reafirman el compromiso de concluir la Ronda Doha en forma justa y equilibrada, con disposiciones efectivas en la aplicación del trato especial y diferenciado. Señalan la importancia de que la Ronda cumpla con el objetivo del desarrollo, contribuyendo a la erradicación de la pobreza y contemplando la flexibilidad para la aplicación de políticas públicas.
XXXVII ASUNCIÓN 23/7/09	Inauguración de la Sede del Instituto Social del MERCOSUR. Diálogo con la UE. Declaración sobre mecanismos de coordinación y articulación de problemas comunes en materia de desarrollo social y salud. Declaración sobre Malvinas.	OMS: Reafirman la necesidad de concluir la Ronda de Doha con un acuerdo equilibrado y con un nivel de ambición comparable en las áreas centrales de negociación, teniendo en cuenta el principio de la reciprocidad menos que plena , de manera que la misma beneficie sobre todo a los países en desarrollo y fortalezca el multilateralismo comercial. Señalan la importancia de que la Ronda cumple efectivamente con el objetivo del desarrollo, contribuyendo a la erradicación de la pobreza y contemplando la flexibilidad para la aplicación de políticas públicas. Gas: "Directrices generales de eficiencia energética en el ámbito del MERCOSUR."

<p>XXXVIII MONTEVIDEO 8/12/09</p>	<p>Aspectos comerciales. Participación social. Migraciones, educación cultura, cooperación Sur - Sur. Declaración de Malvinas.</p>	<p>OMC: Resaltaron la necesidad de una conclusión satisfactoria y equilibrada para las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha que contemple especialmente los intereses y necesidades de los países en desarrollo, de conformidad con el Programa de Doha para el Desarrollo de la OMC. Gas: Directrices de Fuentes Renovables de energía en el ámbito del MERCOSUR.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los documentos oficiales. Secretaría del MERCOSUR.

2.1. El caso de las Papeleras

El conflicto bilateral entre la República de Argentina y la República de Uruguay se genera ante la posible localización de las fábricas de celulosas M'Bopicuá/ENCE de origen español y Orion/Oy Metsa -firlandesa-, en la margen izquierda del Río Uruguay en territorio uruguayo.

La base del conflicto se sitúa, en los predecibles efectos dañosos sobre ámbitos de jurisdicción argentina de la actividad propia de las pasteras a instalarse en territorio uruguayo (Gajate, 2007:161).

El Gobierno argentino luego de enterarse informalmente de la instalación de una pastera en Fray Bentos, decidió anteponer su queja dentro del CARU -Comisión Administradora del Río Uruguay-, reclamando a Uruguay dar inicio al mecanismo de consulta e información previsto en el Estatuto del Río Uruguay. Al no sortear las diferencias a través de estos mecanismos, y considerando que existía una controversia entre ambos Países en el sentido del Art. 60.1 del Estatuto, el cual habilitaba para acudir a la Corte Internacional de Justicia, optó por esta vía de reclamo, planteando allí, la violación al Estatuto del Río Uruguay⁴.

Uruguay, en cambio, trasladó la resolución del conflicto al ámbito del MERCOSUR, acudiendo al sistema de solución de controversias que prevé el Protocolo de Olivos. Dado que éste ámbito es adecuado para dirimir cuestiones comerciales y no ambientales demandó a Argentina por los cortes de rutas realizados por los vecinos

⁴ "Argentina demandó a Uruguay el 4 de mayo de 2006 ante la Corte Internacional de Justicia por violación del estatuto del río Uruguay. Atribuyó a Uruguay haber autorizado unilateralmente, el 9 de octubre de 2003, la construcción de la planta española de celulosa ENCE, sin informar ni consultar previamente a Argentina" (Drnas de Clement, Hummer, 2007: 114).

de Gualeguaychú impidiendo el tránsito: por el puente Gral. San Martín, que une ambos países a la altura de las ciudades de Gualeguaychú -Argentina- y Fray Bentos -Uruguay-, por el corte al puente Artigas, que une a las ciudades de Paysandú -Uruguay-; con Colón -Argentina- y algunos cortes al puente que une ambos países a la altura de la Represa Salto Grande, no garantizando la libre circulación de bienes y servicios y violado los tratados constitutivos del MERCOSUR.

Se formó entonces un Tribunal Arbitral "AD HOC". La decisión del Tribunal del 7 de septiembre de 2006, sostuvo que la "*Argentina debió haber tomado las debidas diligencias para prevenir y ordenar los cortes de ruta. El no haberlo hecho no había sido compatible con el compromiso asumido por los Estados partes en el tratado fundacional del MERCOSUR de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países*"⁵.

Aunque del laudo se desprende que el Estado Argentino debía tomar medidas que garantizaran la libre circulación en caso de futuros cortes, el Tribunal entendió que no correspondía indicar cuáles debían ser aquellas medidas a adoptar, dado que ello competía únicamente a cada Estado en función de su soberanía y autogobierno.

Ante la resolución adoptada por el Tribunal Arbitral, el Gobierno Argentino tenía dos opciones válidas: podía presentar, como permite el Protocolo de Olivos, un recurso de revisión, llevando la causa ante su instancia final, es decir, al Tribunal Permanente de Revisión o podía también acatar el laudo y tomar medidas de allí en más tendientes a garantizar la libre circulación a través de los puentes Gral. San Martín y Artigas. Finalmente ninguna de las dos posturas fue la adoptada, continuando con la misma actitud permisiva hacia los cortes de rutas.

A principios de octubre de 2006, el Banco Mundial aprobó un informe de impacto ambiental avalando la construcción de las plantas. Este informe positivo era un paso previo para el otorgamiento de créditos que ambas empresas le habían solicitado.

Ante esta situación la reacción de las asambleas ciudadanas de Gualeguaychú y Colón fue la de mantener los cortes. Ello condujo a que el gobierno uruguayo presentara el 29 de noviembre de ese mismo año, un pedido de medidas cautelares ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en el marco de la causa iniciada por la Argentina en lo referente a la supuesta violación uruguaya del Esta-

⁵ http://www.mrree.gub.uy/mrree/Prensa/Laudo_Tribunal_AD_HOC.pdf

tuto del Río Uruguay. De esta manera se solicitaba al Tribunal, que dictaminase si la Argentina debía tomar medidas respecto de los cortes de rutas, para garantizar el libre tránsito. Esas medidas cautelares fueron negadas en el fallo del 23 de enero de 2007⁶.

Paralelamente a esta presentación, el Rey de España comenzó a intervenir como mediador en el conflicto, sin lograr avances significativos.

El 22 de septiembre de 2006 la compañía española ENCE anunció su decisión de interrumpir las obras en Fray Bentos y relocalizar la planta de celulosa. Informó que la planta sería instalada en Paraje Pereyra, próxima a la localidad de Conchillas en el departamento de Colonia. (La Nación, 12 de diciembre de 2006).

Luego de la correspondiente autorización del Gobierno uruguayo, el 8 de noviembre de 2007, comenzó sus actividades la planta Botnia en Fray Bentos.

La última decisión del Tribunal de la Haya⁷, 20 de abril de 2010, señaló que Uruguay violó sus obligaciones procesales de notificar,

⁶ La Corte Internacional de Justicia rechazó por catorce votos contra uno la demanda uruguaya. En su resolución la Corte señaló: *“la Corte no encuentra que haya al presente un riesgo inminente de perjuicio irreparable a los derechos de Uruguay en disputa antes, causados por los bloqueos de los puentes y rutas que conectan a ambos Estados. Además considera que los bloqueos en sí mismos no justifican que se ordenen las últimas dos medidas cautelares requeridas por Uruguay”*. En <http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iau/iauframe.htm>

⁷ El tribunal estuvo integrado por 14 jueces, doce miembros de la Corte Internacional de Justicia y dos jueces Ad Hoc propuestos por las partes. La cláusula operativa del fallo está integrada por tres párrafos: 1. *Encuentra que Uruguay ha incumplido sus obligaciones procesales impuestas por los artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay de 1975 y que la declaración por la Corte de este incumplimiento constituye una satisfacción apropiada.* (13 votos a favor, 1 en contra); 2. *Encuentra que Uruguay no ha incumplido sus obligaciones sustanciales impuestas por los artículos 35, 36 y 41 del Estatuto del Río Uruguay de 1975.* (11 votos a favor, 3 en contra) y 3. *Rechaza todas las demás pretensiones de las partes.* (Unanimidad). La Corte señala que el Estatuto de 1975 impone a las partes el deber de cooperar con la otra, en los términos allí establecidos, para asegurar que se alcance su objetivo y propósito. Esta obligación de cooperar incluye el monitoreo continuo de una planta industrial como la de Orion (Botnia). En ese sentido la Corte nota que las partes tienen una prolongada y efectiva tradición de cooperación y coordinación a través de la CARU, han establecido una verdadera comunidad de intereses y derechos en el gerenciamiento del Río Uruguay y en la protección del medio ambiente, han coordinado sus acciones a través del mecanismo

informar y negociar de buena fe, establecidos por el Estatuto del Río Uruguay suscripto por ambos países en 1975, y que debieron haberse instrumentado a través de la Comisión de Administración del Río Uruguay. Destaca así, un incumplimiento al Tratado del Río Uruguay.

Al mismo tiempo reconoce que la pastera, no está contaminando y afirma que la Argentina no reunió pruebas suficientes que demuestren el impacto ambiental por contaminación sonora, malos olores, y desechos indebidamente procesados arrojados al río, pese a las denuncias que en este sentido hubo de parte de comisiones de expertos que tomaron muestras de agua en el lugar, coincidiendo en esto con la posición uruguaya. No obstante destaca, que si en el futuro lo hiciere, Argentina, podrá realizar los reclamos pertinentes.

Observó también, que la construcción de la planta comenzó antes de que las negociaciones finalizaran, en violación a las obligaciones procesales establecidas en el Estatuto -párr. 275-. Pero también señaló que el Estatuto no exigía que Argentina aprobara la instalación de plantas.

El tribunal ordenó a ambos gobiernos a realizar monitoreos conjuntos para medir el impacto ambiental de la producción de pasta de celulosa a través de la CARU aplicando el Estatuto del Río Uruguay.

No obstante la relevancia que ha tenido y tiene la disputa, para estos dos Países Miembros de MERCOSUR, este conflicto no ha sido trasladado a la esfera de las Cumbres Presidenciales, no siendo plasmado en ninguna de las Declaraciones o Comunicados emitidos por los Presidentes.

En todos los años que ha durado el conflicto, no ha habido Comunicado o Declaración Presidencial que advirtiera tal disidencia. Cabe aclarar que el presidente uruguayo Tabaré Vázquez antes de iniciarse la XXX Reunión del CMC en la Ciudad de Córdoba, julio de 2006, sugirió que el conflicto debía ser tratado en ese ámbito, pero su intento no prosperó dado que Argentina logró convencer a los restantes Miembros del Bloque argumentando la bilateralidad del conflicto.

Aún es un conflicto latente entre dos Países Miembros del MER-

conjunto, de conformidad con las reglas del Estatuto de 1975, y han encontrado soluciones apropiadas para sus diferencias dentro de ese marco, sin recurrir a la instancia judicial contemplada por el Art. 60 del Estatuto hasta que el presente caso fue traído ante esta Corte (párr. 281). <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf?PHPSESSID=2655f059c5e9588a0453cf8f92108f74> consulta realizada 22-04-2010.

COSUR quedando al arbitrio de los Gobiernos de turno la decisión de los pasos a seguir en la resolución de esta disputa.

2.2. Crisis gasífera

La problemática gasífera ocupó un lugar preponderante en la agenda de los Presidentes de los Países Miembros del MERCOSUR. Ello se vio reflejado a través de numerosos Comunicados y Declaraciones, donde queda plasmado la exploración *de diversas alternativas para asegurar sus fuentes de aprovisionamiento futuro y diversos planes tendientes a una integración energética*. (Mellado 2007: 27).

En este sentido el primer documento que acuerdan los Presidentes de los Estados Partes fue emitido en la XVII Reunión del CMC, -diciembre de 1999- *“Memorandum de Entendimiento relativo a los Intercambios Gasíferos e Integración Gasífera entre los Estados Partes del MERCOSUR”*⁸.

Desde el año 2001 hasta la actualidad unas sucesiones de crisis han afectado a lo que parecía un modelo estable de oferta y demanda de energía, sobre todo de gas natural⁹.

Dentro de este ámbito se reconocen dos planos de conflictos. Por un lado Paraguay y Uruguay enfrentados con Argentina y Brasil

⁸ En este documento acordaron, fomentar la competitividad del mercado de producción de gas natural, sin la imposición de políticas que puedan alterar las condiciones normales de competencia; asegurar que los precios y tarifas de los servicios asociados a la compra y venta de gas natural, tales como transporte, distribución y almacenaje, respondan en sus respectivos mercados a costos económicos sin subsidios directos o indirectos que puedan afectar la competitividad de los bienes exportables y el libre comercio de los Estados Partes; permitir en el ámbito del MERCOSUR; a los distribuidores, comercializadores y grandes demandantes de gas natural, contratar libremente sus fuentes de provisión, de conformidad con la legislación vigente en cada Estado Parte y con los tratados vigentes entre los Estados Partes.

⁹ Los países de América Latina son exportadores netos de gas, ya que producen 130 mil millones de metros cúbicos al año correspondientes al 12% de la producción mundial, y consumen 120 mil millones de ellos. Las grandes reservas de gas en el continente se concentran en los Países andinos: Bolivia, Perú y Venezuela, mientras que los mayores demandantes son Argentina, Brasil y Chile. Los países andinos tienen la capacidad para exportar gas natural a corto y medio plazo, mientras que los restantes países buscan fórmulas articuladas de interconexión con los otros países de la región y con el resto del mundo, para importar cantidades cada vez más crecientes de gas.

y por otro, Bolivia que tras las decisiones de nacionalizar sus yacimientos de hidrocarburos y de estatizar la comercialización interna y externa¹⁰ afectó principalmente a Brasil y Argentina.

Afectó a Brasil poniendo en riesgo tanto las inversiones que tiene la petrolera estatal Petrobras en Bolivia, como así también el suministro de 24,3 millones de metros cúbicos que se despachan diariamente al mercado brasileño.

También repercutió en Argentina cuando Bolivia decidió aumentar el precio del gas que le vendía, pasando de los acordados 3,18 dólares el millón de BTU -unidad térmica para el comercio internacional- a 5,30 dólares.

El malestar ocasionado por Bolivia no se explicita a través de los Comunicados Presidenciales, dado que los países Miembros utilizaron la bilateralidad para la resolución de sus conflictos y no un mecanismo conjunto, tal fue el caso para los acuerdos del precio del gas.

Los Presidentes de los Países Miembros del MERCOSUR inmersos en la problemática, avanzaron en la formulación de proyectos como el Gasoducto Sudamericano” y el “Anillo Energético”¹¹ -XXVIII Cum-

¹⁰ “A partir del 1 de mayo del 2006, las empresas petroleras que actualmente realizan actividades de producción de gas y petróleo en el territorio nacional, están obligadas a entregar en propiedad a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos YPPFB, toda la producción de hidrocarburos. YPPFB, a nombre y en representación del Estado, en ejercicio pleno de la propiedad de todos los hidrocarburos producidos en el país, asume su comercialización, definiendo las condiciones, volúmenes y precios tanto para el mercado interno, como para la exportación y la industrialización”; en: “Decreto Supremo” N° 28701 <http://americas.irc-online.org/pdf/reports/0605evo-esp.pdf>. Consulta realizada 29/04/2010.

¹¹ Su objetivo es crear un gasoducto sudamericano para abastecer de gas natural peruano -extraído del yacimiento de Cuenca de Camisea- a los mercados de Chile, Argentina, Uruguay y Paraguay, y más adelante Venezuela y Bolivia podrían agregarse como proveedores. A pesar de que se han iniciado las obras para su construcción, el futuro del anillo energético sudamericano se presenta condicionado por un conflicto de delimitación marítima entre Perú y Chile. A ello se suma que Bolivia apoya a Perú debido al rechazo de Chile a que Bolivia tenga una salida al mar y Venezuela tampoco se muestra muy proclive a participar como proveedor. Las perspectivas no son halagüeñas tras la firma -en agosto de 2007- del acuerdo entre Argentina, Bolivia y Venezuela para crear la Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Sudamérica (OPPEGASUR), en la medida en que dos países exportadores (Bolivia y Venezuela) y uno productor (Argentina) han decidido utilizar este recurso natural como instrumento de lucha trilateral contra Estados Unidos (Cienfuegos Mateo Manuel, 2008).

bre Presidencial del MERCOSUR- 20 de junio de 2005 con el fin de crear una red que garantice independencia gasífera y energía eléctrica en Sudamérica.

En este contexto, propiciaron la creación de mecanismos de financiamiento para promover el desarrollo de infraestructura en Sudamérica. Asimismo, reafirmaron su voluntad de avanzar y profundizar los procesos de integración energética en marcha en la Región, convencidos de que esta integración y complementariedad, tanto en los mercados de la electricidad, como de gas natural, petróleo y sus derivados, constituye un aporte substancial al desarrollo económico y social de los países participantes y sus pueblos.

Resaltaron la suscripción de la “*Declaración Presidencial sobre Gasoducto Sudamericano*”¹² y las propuestas sobre alianzas entre las Operadoras Energéticas Nacionales en el marco de la propuesta de PETROSUR, además de otras iniciativas. Al respecto, instruyeron a los Ministros de las áreas respectivas a analizar la factibilidad técnico-económica de estos emprendimientos, y a elaborar oportunamente un marco jurídico para los mismos.

Respecto a Paraguay y Uruguay la situación conflictiva devino de la marginalidad que padecieron estos dos Países durante las negociaciones del proyecto para la construcción del mega gasoducto sugerido por Argentina y Brasil. Ni Uruguay ni Paraguay fueron convocados ni informados de la posibilidad de tal construcción.

Paralelamente a la XXIX Reunión del CMC -9/12/2005-, Argentina, Venezuela y Brasil firmaron la “*Declaración de Montevideo*” donde se preveía la construcción del Gasoducto del Sur. El bilateralismo brasileño-argentino ocasionó un gran malestar entre los otros dos socios del Bloque y como consecuencia de ello, optaron por profundizar sus relaciones con Terceros Países¹³.

¹²En esta Declaración, se manifiesta la decisión de los países firmantes de impulsar la propuesta del “Gasoducto Sudamericano”, con la finalidad de fortalecer la integración regional y apoyar e intensificar la cooperación económica entre los países. El documento destaca que mediante esta iniciativa, los países productores y consumidores de gas natural aspiran a colaborar para lograr la autonomía energética regional y contribuir al crecimiento económico sustentable, para lo cual acordaron incorporar a Paraguay e invitar a Bolivia a participar en el proyecto gasífero. <http://www.rree.gob.pe/portal/boletinInf.nsf/0/d32570b7236dd77205257026007b0d53?OpenDocument>

¹³ Uruguay firmó en el año 2007 el Acuerdo Marco de Comercio e Inversión con Estados Unidos -TIFA-.

Pese a las desavenencias, los mandatarios uruguayo y paraguayo suscribieron el “Acuerdo Marco sobre Complementación Energética Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados -Chile, Colombia, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela”¹⁴, cuyo objetivo se orienta a “avanzar en la integración energética regional en materia de los sistemas de producción, transporte, distribución y comercialización de energéticos en los Estados Partes, con el fin de asegurar los suministros energéticos y establecer las condiciones para minimizar los costos de las transacciones de intercambio energético entre dichos Estados” (Art. 1 del texto oficial). El Art. 6 llama a establecer la integración energética entre las partes por medio de “acuerdos regionales, subregionales o bilaterales”, tendientes a ampliar el intercambio comercial de hidrocarburos; la interconexión de las redes de transmisión eléctrica, de gasoductos y otros productos hidrocarburiíferos; se establece la cooperación “en la prospección, exploración, explotación e industrialización de los hidrocarburos” e impulsan a buscar fuentes de energía renovables y energías alternativas (Mellado, 2007).

Para calmar los ánimos de Uruguay y Paraguay, en el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR, -julio de 2006-, en el marco de la XXX Reunión del CMC, los Presidentes se congratularon por los avances alcanzados en el proyecto de interconexión gasífera Gran Gasoducto del Sur¹⁵, propuesta de alianza entre las operadoras energéticas nacionales en el marco de la iniciativa Petrosur. En tal sentido manifestaron su beneplácito por la incorporación de Uruguay, Paraguay y Bolivia a este proyecto, así como por todas aquellas iniciativas que buscan consolidar la red de gasoductos Sur-Sur.

Siguieron avanzando en la temática y dentro del marco de la XXXI del CMC -15 de diciembre del 2006-, los Presidentes firmaron el “Memorándum de entendimiento entre el gobierno de la República Argentina, el gobierno de la República Federativa de Brasil, el gobierno de la República del Paraguay, el gobierno de la República Oriental de Uruguay y el gobierno de la república Bolivariana de Venezuela” para establecer un grupo de trabajo especial sobre biocombustibles¹⁶.

¹⁴ Acta 02/05 – 8/12/05

¹⁵ Concebido para transportar gas natural de Venezuela hasta Argentina, pasando por Brasil, Bolivia y Uruguay.

¹⁶ Decisión - 036/2006. En él se plantea la necesidad de fortalecimiento de la cooperación entre los países del MERCOSUR en áreas estratégicas, incluyendo energía; se considera la adopción por los países del bloque de legis-

En el Comunicado XXXIII, Asunción: 29 de junio de 2007, los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados, manifestaron su satisfacción por los resultados de la I Cumbre Energética Suramericana, realizada en Margarita, Venezuela, y reafirmaron su compromiso de impulsar la integración energética de América del Sur como herramienta para superar la pobreza y lograr el desarrollo socio-económico de sus pueblos.

El tema siguió ocupando la agenda de los Presidentes y se reflejó en el Comunicado XXXIV, -diciembre de 2007-. En él se congratularon por la aprobación del *“Plan de Acción del MERCOSUR en el Área de los Biocombustibles y sus Tecnologías”*. Y en el XXXV Comunicado -30 de junio/1ro de julio de 2008-, en donde destacan la *“importancia de promover el uso y la producción de biocombustibles como fuente de energía renovable y alternativa capaz de contribuir a la diversificación de la matriz energética regional”*.

En las últimas Reuniones del CMC XXXVII -Asunción, Julio 2009- y XXXVIII -Montevideo: diciembre de 2009- los Jefes de Estado, promovieron la importancia de la “energía como recurso estratégico” para el desarrollo socioeconómico, y como insumo productivo, por su impacto en la calidad de vida de la población suscribiendo dos documentos *“Directrices generales de eficiencia energética en el ámbito del MERCOSUR”*¹⁷ y *“Directrices de Fuentes Renovables de energía en el ámbito del MERCOSUR”*¹⁸ en los cuales advierten que es necesario adoptar directrices que orienten la cooperación energética entre los Estados Partes, en especial para el desarrollo de fuentes renovables de energía, resaltando, que existe un interés común en implementar mecanismos y procedimientos que promuevan la participación de fuentes renovables en la provisión de energía a los países del bloque como instrumento de sostenibilidad ambiental, seguridad de suministro y desarrollo económico y social.

Los planes delineados no llevan más allá que a ampliar la inter-

lación interna relacionada con biocombustibles; se reconoce los intereses comunes compartidos por las Partes en relación al desarrollo de fuentes energéticas seguras, renovables y ambientalmente sustentables; deseando expandir la producción y el consumo de biocombustibles, en particular etanol y biodiesel. Las Partes deberán establecer un Grupo de Trabajo Especial para presentar un programa de cooperación en el área de biocombustibles y sus tecnologías. En <http://www.mercosur.int/show?contentid=1038>. Consulta realizada 22-04-2010.

¹⁷ MERCOSUR/CMC/REC. N° 01/09.

¹⁸ MERCOSUR/CMC/REC. N° 02/09.

conexión física, la cooperación y/o interconexión energética para el transporte del gas o la electricidad, tendientes a paliar las problemáticas nacionales, sin que haya un “proyecto político” de largo alcance que garantice un desarrollo subregional sustentable, no sólo desde el punto de vista económico, sino teniendo en cuenta los impactos sociales y medioambientales y que sea capaz de dar respuesta a los conflictos que surgieran entre los Estados Miembros. Teniendo presente que la necesidad y la competencia por los recursos ya han conducido y seguirán conduciendo a relaciones conflictivas, dado que predominan las demandas nacionales sobre los intereses regionales sin que los proyectos integrativos logren prosperar.

Ello quedó plasmado al observar los conflictos planteados entre Argentina-Brasil y Bolivia abordados al margen del proceso de integración MERCOSUR, no siendo planteados en el ámbito de solución de controversias previsto en el esquema y ni reconocidos por los Jefes de Estado en sus Reuniones Cumbres.

2.3. Posiciones encontradas en el seno de la OMC

Los Presidentes de los Estados Miembros y de los Estados Asociados se manifestaron repetidas veces a través de sus Comunicados o Declaraciones a cerca de la OMC, advirtiendo la necesidad de abordar las negociaciones ante este organismo “en forma conjunta”.

Desde el II Comunicado emitido en Reunión de CMC en Las Leñas, junio 1992, resaltan “*la fundamental importancia que para el crecimiento de las economías de los países del MERCOSUR y el bienestar de sus pueblos tiene la consolidación de un sistema multilateral de comercio libre*”. Idea que está presente en todos los Comunicados emitidos posteriormente. Como también destacan la necesidad de ampliar la “coordinación” entre ellos, *de forma de aproximar las actuales ofertas* presentadas individualmente por los Estados Partes - III Comunicado: Montevideo, 28/12/1992- y señalan la importancia de coordinación de posiciones entre los Estados Partes en el ámbito multilateral -XXXII Comunicado: Río de Janeiro, 18-19/01/ 2007-.

En esa línea de manifestaciones reiteraron la determinación de continuar los *esfuerzos conjuntos* para asegurar las negociaciones multilaterales amplias y equilibradas en el la Ronda Doha, y que esas negociaciones resulten en la apertura de mercados para los países del MERCOSUR, particularmente en el sector agrícola, -XXIII Comunicado: Brasilia, 6/12/ 2002; XXX Comunicado: Córdoba 20 y 21/07 2006; XXXIII Comunicado. Asunción, 29/06/ 2007 y XXXIV Comunicado: Montevideo 17 y 18/12/ 2007-.

Puntualmente en el XXXV Comunicado: San Miguel de Tucumán, 30/06/ y 01/07/2008, los Jefes de Estado, expresaron que continuarán trabajando con la mayor voluntad para obtener un resultado justo y equilibrado en las actuales negociaciones, que aseguren un nivel de ambición comparablemente elevado en el acceso a los mercados para la agricultura y los bienes industriales (NAMA), compatible con el principio del trato especial y diferenciado, para apoyar la consecución de la Ronda Doha.

En el año 2005 se instaura dentro de Grupo Mercado Común el *Grupo Ad Hoc de consulta y coordinación para las negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC)*¹⁹, como foro destinado a la “coordinación” de posiciones especialmente abocado a la conclusión de la Ronda Doha.

No obstante todas las manifestaciones realizadas por los Presidentes y al avance alcanzado en materia de coordinación a través del Grupo Ad Hoc, en el año 2008 en Ginebra, sede de la OMC, quedan a la luz dos posiciones divergentes en el seno del mismo Bloque. La de Brasil que promueve alcanzar un pacto con la UE y con los EE.UU. y la de Argentina que rechaza la oferta del Director General de la OMC, Pascal Lamy.

Pascal Lamy planteó un pacto global para la «liberación comercial». Su propuesta consistía en que los países emergentes recortasen en promedio un 54% sus aranceles industriales. A cambio, Estados Unidos bajaría su apoyo al sector agropecuario de hasta 14.500 millones de dólares y la Unión Europea lo haría hasta 33.000 millones de dólares.

Argentina e India lideraron el rechazo a esta propuesta, considerando que las ofertas agrícolas de EE.UU. y la UE no compensarían las ventajas en industria y en servicios que a cambio recibirían los países industrializados. Venezuela, Indonesia y Sudáfrica apoyaron esta posición.

Brasil lideró la postura más proclive a aceptar la oferta y recibió el respaldo de México y Uruguay, aceptando una mayor liberalización en sus sectores industriales²⁰.

Previo a la Reunión de Ginebra, el CMC en la XXXV Reunión, Tucumán: Julio/2008, se emitió la *Declaración sobre la Ronda Doha*,

¹⁹ MERCOSUR/GMC/RES. N° 09/05.

²⁰ “No hay ningún malestar en el MERCOSUR. Que seamos vecinos, socios, amigos y hermanos no impide que cada país negocie con su cabeza y según sus necesidades”, aseguró el canciller brasileño (Amorim, 2008).

donde se señala la posición respecto en los temas de Agricultura, Bienes Industriales (NAMA) y servicios. Ella no fue considerada por Brasil al manifestar su acercamiento a las posiciones de los Países más Desarrollados.

No obstante las manifestaciones comunes plasmadas a través de todos los Comunicados y Declaraciones Presidenciales, el gobierno del Presidente Lula unilateralmente decidió acercarse a EE.UU. y a la UE alejándose de la posición conjunta que sostenía con la Argentina como Miembro del MERCOSUR.

Estas posiciones encontradas no quedaron plasmadas ni en los Comunicados ni en las Declaraciones Presidenciales que les sucedieron. Las últimas Cumbres presidenciales no recogieron los planteos contrapuestos de Argentina y Brasil. Tanto en el XXXVI Comunicado de Salvador Bahía, 16/12/2008, como en el XXXVII Comunicado -Asunción 23 y 24 de julio de 2009-, y en el XXXVIII Comunicado -Montevideo, 8/12/2009-, se reafirma *"la necesidad de concluir la Ronda de Doha con un acuerdo equilibrado y con un nivel de ambición comparable en las áreas centrales de negociación, teniendo en cuenta el principio de la reciprocidad menos que plena, de manera que la misma beneficie sobre todo a los países en desarrollo y fortalezca el multilateralismo comercial"*. Señalan *"la importancia de que la Ronda cumpla efectivamente con el objetivo del desarrollo, contribuyendo a la erradicación de la pobreza y contemplando la flexibilidad para la aplicación de políticas públicas"*.

2.4. A modo de conclusión

Las Cumbres Presidenciales del MERCOSUR han mostrado incapacidad para asumir y prevenir y/o resolver de modo pacífico los conflictos o potenciales conflictos inter-estatales suscitados en su ámbito. Se advierte la falta de consensos para negociar desde una perspectiva compartida con actores de fuera de la región y el mantenimiento de contenciosos entre los países, lo cuál no solo afecta la gobernabilidad regional sino que detiene los procesos, como sostiene Rojas Aravena (2009).

En el caso del conflicto por las pasteras se evitó su tratamiento en el ámbito de las Reuniones al más alto nivel político y se utilizó otra vía judicial en cuanto a la resolución de fondo del asunto. Aún así tal como se expresara, el conflicto sigue latente quedando al arbitrio de los Gobiernos la decisión de los pasos a seguir en la resolución de estas relaciones conflictivas.

En el ámbito energético el conflicto entre Argentina - Brasil y

Bolivia fue abordado al margen del proceso de integración MERCOSUR mediante negociaciones bilaterales sin que se utilizaran las vías formales de solución de controversias previsto en el esquema. Tampoco fue reconocido por los mandatarios en las Reuniones Cumbres. No obstante las éstas podrían haber significado un ámbito propicio para encarar desde el punto de vista estratégico y en función de los intereses de la región una verdadera política de integración energética. Solo sirvieron para encarar planes que no van más allá de ampliar la interconexión energética en función de las problemáticas nacionales, sin un “proyecto político” de largo alcance que garantice un desarrollo subregional sustentable. Lo paradójico es que estos paliativos que responden a los intereses de cada Estado y no a los de la región, han sido los generadores de situaciones conflictivas.

Por último en el ámbito multilateral de comercio, no hay una proyección de los consensos subregionales pese a la creación del Grupo Ad Hoc de Consulta y Coordinación para las Negociaciones en el ámbito de la OMC y del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) y del Foro de Consulta y Concertación Política que permite consensuar posiciones frente a terceros.

En consecuencia las Cumbres resultan ser inoperantes ante los conflictos que se plantean entre sus miembros en lo que afecta a la gobernabilidad regional ya que ésta no se traduce en un ejercicio de la capacidad colectiva para resolver los problemas de los países de la subregión como expresa Cimadamore (2004). Los mandatarios destacan la conveniencia y la importancia de la integración y marcan un derrotero por medio de Declaraciones, Comunicados y Compromisos. Sin embargo, también se producen retrocesos y los procesos se estancan, como consecuencia de conflictos y del retaceo de la voluntad política (Rojas Aravena, 2009).

Como quedó expuesto la mayoría de las situaciones conflictivas se han resuelto de manera bilateral; podría pensarse que las mismas contribuyen a desarrollar una suerte de diplomacia paralela que plantea serios interrogantes desde el punto de vista de la gobernabilidad.

Bibliografía Parte Primera

- ALTMANN Josette y ROJAS ARAVENA Francisco (2008), -Editores-, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Siglo XXI y Fundación Carolina. España.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo (2002), “Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina”, en: *Progreso económico y social en América Latina*, Informe, Washington, D.C., Estados Unidos.

- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe*, 13 de enero, LC/G 1801, Revista 1-P, Naciones Unidas, setiembre, Santiago, Chile.
- CEPAL (2009), *Panorama Social de América Latina, 2009*, Naciones Unidas, Noviembre.
- CLERT Carine (1997), "El enfoque de exclusión social: elementos analíticos y aportaciones para la discusión de la pobreza y el desarrollo social en América Latina", en: *Pensamiento Iberoamericano* N°31, Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid, España, enero-junio.
- CIMADAMORE Alberto (2004), «Gobernabilidad y niveles de análisis en el proceso de integración del Mercosur», en: G. de Sierra, M. Bernales y A. Riella (Comps.) *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI*. Montevideo: UNESCO/CLACSO.
- ELSTER Jon (1995), "The Impact of Constitutions on Economic Performance", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, The World Bank.
- GRANDI Jorge (1998), "Déficit democrático y social en los procesos de integración", en: *Integración & Comercio*, Nro. 2, INTAL. Buenos Aires. Argentina.
- GRANDI Jorge y SCHUTT Daniel (1996), "El MERCOSUR en 1996: Consolidación o incertidumbre?", en: *Análisis Político*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia. N° 29. Septiembre-diciembre. Bogotá.
- HUMMER Waldemar (2002), "El "Diálogo Político" y el Compromiso Democrático en las zonas de integración económica en América Latina", en: *Libro Homenaje al Profesor Ernesto Rey Caro*, Marcos Lerner Editora Córdoba, Córdoba, Argentina.
- KAPLAN Marcos (1986), "El sistema de relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos: tendencias y evolución futura", en: *El SELA: Presente y futuro de la cooperación económica latinoamericana*, INTAL, Buenos Aires, Argentina.
- LA NACIÓN (1999), *Vinculan el crimen con el narcotráfico*, Sábado 27 de marzo, publicado en edición impresa, Buenos Aires, Argentina.
- LA NACIÓN (1999), *Dura condena de los Estados Unidos*, por María O'Donnell, Miércoles 24 de marzo, publicado en edición impresa, Buenos Aires, Argentina.
- LA NACIÓN (1999), *Condena de la clase política*, 25 de marzo de 1999, publicado en edición impresa, Buenos Aires, Argentina.
- LAREDO Iris -Comp- (1998), "Alternativas al modelo Mercosur de Integración: Ampliación del Mercado versus desarrollo humano sustentable", en: *Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur*, Volumen V, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- LAREDO Iris (1995), "Trasfondo político de la integración económica", en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* Nro. 1, Año I, julio, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- MALAMUD Andrés (2001), *Presidentialism and Mercosur: A hidden cause*

- for a successful experience*, Conferencia en Integración Regional Comparada, Danish European Community Studies Association and University of Southern Denmark, 25 y 26 de Mayo. Odense.
- MEJÍAS Sonia Alda (2008), “La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones”, en: *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis. Adenda 2008*, www.iugm.es/AmericaLatina.
- MELLADO Noemí B. y URRIZA Luís Manuel (1994), “Integración, derecho comunitario y MERCOSUR”, en: *Mundo Nuevo*, Revista de Estudios Latinoamericanos, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Año XVII, Nos. 1/2, enero-junio (63-64), Caracas, Venezuela.
- MELLADO Noemí B. ALI María Luciana (1995), *Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas*, Cuadernos de Trabajo del Instituto de Integración Latinoamericana, noviembre, La Plata, Argentina.
- MELLADO Noemí B (2002), “Integración, desarrollo y democracia en América Latina”, en: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad Central de Venezuela, N.124, mayo agosto, Venezuela.
- NOTO Gerardo (2002), *Una institucionalidad para la convergencia y el desarrollo de la integración en América Latina y el Caribe* (SP/CLXXVII.O/Di N9-02), XVIII Reunión Ordinaria del Consejo latinoamericano, Caracas, Venezuela, www.sela.org. Consulta. 21 de febrero de 2007.
- O’DONNELL Guillermo (1993), “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en: *Desarrollo Económico*, Vol.33, N°130, julio-septiembre. Buenos Aires, Argentina.
- OLMOS María Belén (2007), *Nuevas perspectivas del principio democrático en el continente americano*, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Colección de Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Córdoba, Argentina.
- OMC, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/regfac_s.htm#top#top Consulta: 29 de febrero de 2009.
- PRATS Joan Oriol (2003), “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Córsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España.
- RIOS Giovanna (2006), “Gobernabilidad e institucionalismo en los procesos de Integración subregional de América Latina”, *Trabajos y ensayos*, Número 3 enero, México.
- ROCHA VALENCIA Alberto (2001), “La dimensión política de los procesos de integración regional y subregional de América Latina y el Caribe”, en: Preciado Jaime, coord., *La integración política latinoamericana y caribeña: un proyecto comunitario para el siglo XXI*. México.
- ROJAS ARAVENA Francisco (2005), *La gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y las tendencias a futuro*, Informe presentado al Consejo Superior, San José de Costa Rica, Julio 28. Consulta, 12 de mayo de 2009, en: <http://www.flacso.org/uploads/media/I-INFORME-SG-2005.pdf>
- ROJAS ARAVENA Franciso (2009) *INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación*, IV Informe del Secretario General de FLACSO, Secretaría General, San José, Costa Rica.

- SANAHUJA José Antonio (2009), “Del regionalismo abierto” al “regionalismo postliberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en Laneydi Martínez Alfonso, Lázaro Peña, Mariana Vázquez, coordinadores, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N° 7, año 2008-2009, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales -CRIES-, Buenos Aires, Argentina.
- SERBIN Andrés (1996), “Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe”, en: *Estudios Internacionales*, Año 7, Vol. 7, N° 13, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), enero-junio. Guatemala.
- SERBIN Andrés (2008), “El gran ausente: ciudadanía e integración regional”, en: Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (Eds), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Siglo XXI y Fundación Carolina. España.
- TIRADO MEJIA Álvaro (1997), *Integración y democracia en América Latina y el Caribe*, INTAL, Documento de divulgación 1, noviembre, Buenos Aires, Argentina.

Bibliografía Parte Segunda

- AMORIM Celso (2008), en: *INFOLATAM*; Ginebra, 28 de julio de 2008. http://www.infolatam.com/entrada/argentina_y_brasil_se_distancian_en_la_o-9389.html
- CIENFUEGOS MATEO Manuel (2008), “¿Es la Unión de Naciones Sudamericana un proyecto viable?”, en: Cienfuegos Mateo Manuel y otros, Drnas de Clément Zlata (Coordinadora) Hummer Waldemar (Editor) *MERCOSUR y Unión Europea*. Lerner Editora S.R.L.; Córdoba, Argentina.
- DIARIO CLARÍN (2006), *Uruguay lleva al MERCOSUR la queja por los bloqueos*, en: <http://edant.clarin.com/diario/2006/02/22/um/m-01146735.htm>. 22 de febrero.
- *El Senado dio su respaldo al Gobierno para ir a La Haya*, en: <http://edant.clarin.com/diario/2006/02/22/um/m-01146700.htm>. 22 de febrero.
- *Papeleras: en Uruguay reclaman mayor firmeza a Tabaré*, en: <http://edant.clarin.com/diario/2006/02/26/um/m-01148998.htm>. 26 de febrero.
- *Cumbre del MERCOSUR: el balance de un plenario que duró más de cinco horas*, en: http://edant.clarin.com/diario/2006/07/21/index_diario.htm. 21 de julio.
- *La Cumbre del MERCOSUR cerró con apuestas a la integración energética y a acelerar la creación del Parlamento*, en: <http://edant.clarin.com/diario/2006/07/21/um/m-01237720.htm>. 21 de julio.
- *Duros cruces en la reunión del Consejo del MERCOSUR entre la Argentina y Uruguay*, en: <http://edant.clarin.com/diario/2006/12/15/um/m-01328637.htm>. 15 de diciembre.
- DIARIO LA NACION (2006), *La pastera ENCE se ubicará en la costa del Río de la Plata*, en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=867020. 12 de diciembre.

- *Desde Uruguay rechazan los argumentos de ENCE*, en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=842682. 22 de septiembre.
- DIARIO LA NACIÓN (2010), *El Gobierno se mostró satisfecho por el fallo de La Haya*, en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1256303. 20 de abril.
- *La Haya sostuvo que Uruguay incumplió obligaciones, pero consideró que no hay motivos para el cese de Botnia.*, en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1256268. 20 de abril.
- ESPECTADOR.COM, *ENCE formalizó su proyecto en Conchillas*, en: http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=85327&sts=1. 14 de diciembre.
- GAJATE Rita (2007), “El Conflicto de las pasteras. Los pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia y del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR”, en: Hummer Waldemar editor, Mellado Noemí coordinadora *Cooperación y Conflicto en el MERCOSUR*, M.E.L. Editor; Córdoba, Argentina.
- <http://americas.irc-online.org/pdf/reports/0605evo-esp.pdf>
- <http://www.mercosur.int/show?contentid=1038>
- http://www.pidhdd.org/component/option,com_jdownloads/Itemid,127/task,view.download/cid,111/
- <http://www.rree.gob.pe/portal/boletinInf.nsf/0/d32570b7236dd77205257026007b0d53?OpenDocument>
- INFOBAE.COM, (2006), *ENCE deja Fray Bentos*, <http://www.infobae.com/notas/nota.php?Idx=277393&Idx Seccion= 100897>. 22 de septiembre.
- MARTINEZ PUÑAL Antonio (2000), *La solución de controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Estudio de sus Mecanismos*, Tórculo Ediciones, Colección Estudios Internacionales; Santiago de Compostela, España.
- MELLADO Noemí (2007), “La problemática energética en el MERCOSUR: ¿Camino hacia la integración sectorial?”, en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XIII, N° 17/diciembre; La Plata; Buenos Aires, Argentina.
- ROJAS ARAVENA Francisco (2009), *Integración en América Latina: acciones y omisiones; conflictos y cooperación*, IV Informe del Secretario General de FLACSO, Secretaría General; San José, Costa Rica.
- DRNAS DE CLEMENT Zlata – HUMMER Wlademar (2007), “Problemas ambientales en el Río Uruguay. El caso de las pasteras (Argentina v. Uruguay)” en: Hummer Waldemar editor, Mellado Noemí coordinadora: *Cooperación y conflicto en el MERCOSUR*, M.E.L. Editor; Córdoba, Argentina.

BLANCA

CAPÍTULO VII

El Consejo Presidencial Andino (CPA): ¿Un mecanismo para la gobernabilidad democrática subregional?

Por: RITA ANA GIACALONE

1. Introducción

A partir de la experiencia europea, se acepta, en general, que la integración contribuye a la gobernabilidad regional de un conjunto de países. Junto a su contribución al desarrollo económico de sus miembros, la integración hace hoy impensable en la Unión Europea (UE) un cambio de gobierno por la fuerza, el abuso de su poder por un gobierno electo y el estallido de un conflicto armado entre países¹. De esta manera, puede decirse que la integración ha contribuido a la gobernabilidad regional de Europa.

La gobernabilidad se vincula no sólo con la integración sino también con otros conceptos como el de democracia. El vínculo entre gobernabilidad y democracia se da porque en condiciones democráticas es posible alcanzar un mayor nivel de compromiso con las políticas, ya que las promesas políticas son más creíbles si existen mecanismos para cambiar un gobierno que las incumple (Elster, 1995). Aún Bardhan (1999), que considera que la democracia no es condición necesaria para la gobernabilidad y el desarrollo, admite

¹ Esto último, en especial, en un contexto en los cuales los conflictos interestatales dieron origen a numerosas guerras europeas, la última de ellas finalizada en 1945. Para Staab (2008: 135) los peligros para la paz europea surgen actualmente de conflictos étnicos, grupos nacionalistas agresivos y terrorismo.

que, cuando el concepto de desarrollo incluye derechos civiles y políticos, es más conducente a la gobernabilidad. Esto se produce porque la democracia permite identificar las demandas ciudadanas de mayor necesidad y establece incentivos políticos para transformarlas en políticas públicas efectivas. Además, Guzmán y Romero (2008, citados en Giacalone, 2009: 3) advierten que los factores favorables al desarrollo son los que promueven la democracia, las libertades, la transparencia y la estabilidad, características que en conjunto determinan la gobernabilidad

La vinculación entre gobernabilidad y democracia, ya sea porque la democracia permite identificar qué necesidades ciudadanas deben satisfacerse o porque otorga credibilidad a las políticas gubernamentales y a su implementación, se traduce en el concepto de gobernabilidad democrática. Si la gobernabilidad *“es la capacidad de un sistema sociopolítico de gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas...”* (Prats, 2003), expresada mediante la capacidad de formular e implementar leyes, la gobernabilidad democrática *“es aquella que lo hace a través de reglas democráticas”* (Echebarrial, 2004). Y, según Prats (2003), toda crisis de gobernabilidad democrática *“presenta siempre un elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales -y de la comunidad internacional coadyuvante- para asumir y procesar democráticamente el conflicto”*.

Lo anterior conduce a identificar dos variables claves para analizar la contribución de la integración regional a la gobernabilidad de sus miembros, la democracia y el procesamiento pacífico de los conflictos entre ellos. Este capítulo busca determinar si la actuación del Consejo Presidencial Andino (CPA) cumple con los objetivos de garantizar la estabilidad democrática y prevenir o resolver conflictos, mediante el análisis de la forma en que las cumbres presidenciales de la CAN han manejado los problemas relativos a la democracia y los conflictos inter-estatales.

Se incorpora también un tercer aspecto, pues, según Prats (2003), la gobernabilidad es un concepto con una noción negativa (la ausencia de ingobernabilidad, que permite formular políticas) y una noción positiva (la capacidad no sólo de formular sino también de implementar esas políticas). Para él, lo fundamental es recordar que la definición operativa de gobernabilidad corresponde a *“la capacidad de formular e implementar políticas”*, por lo cual, *“la formulación no es sino la condición necesaria [pero no suficiente] de la gobernabilidad, puesto que sólo habrá gobernabilidad si existe implementación”* (Prats, 2003: 255).

En cuanto a la elección de las cumbres presidenciales como

estudio de caso, Bearce y Omori (2005) analizaron el rol de las instituciones regionales en la reducción de conflictos inter-estatales y concluyeron que la disminución de los mismos no es producto de la integración sino de la calidad y la forma que asumen las instituciones regionales. Acerca de qué forma la integración económica contribuye a disminuir los conflictos regionales, esos autores se plantearon tres opciones: 1) que los acuerdos comerciales elevan el costo de oportunidad de recurrir a la guerra para los gobiernos; 2) que la participación en acuerdos regionales provee información acerca de las capacidades militares de los países que participan; y 3) que la participación en instituciones regionales aumenta el contacto y la confianza en los niveles más altos de los gobiernos que participan (Bearce y Omori, 2005: 662). Para verificar cuál de estas alternativas presenta mayor correlación estadística con la disminución del conflicto, ellos analizaron múltiples casos entre 1951 y 1985, clasificando su estructura institucional según tres variables -profundidad de la integración económica regional, existencia de aspectos relacionados con seguridad y número de organismos que promueven contactos y reuniones entre líderes de gobiernos-. De las tres opciones, sólo la tercera mostró correlación estadística positiva con la disminución de los conflictos regionales, lo que justifica la elección del CPA como estudio de caso, a fin de verificar si el aumento de los contactos directos entre los presidentes andinos influye en la prevención o solución de conflictos entre miembros de la CAN.

El presente capítulo se divide en tres secciones: la primera reseña los orígenes y la evolución del CPA, junto con su actuación en cuestiones relativas a la democracia en el área andina desde 1990. En la segunda, se analiza si el CPA sirvió para prevenir, mitigar o resolver conflictos entre miembros de la CAN. En la tercera, se discuten los resultados para identificar su influencia en la gobernabilidad democrática, el grado de implementación de las declaraciones del CPA y los factores que la promueven o limitan. El objetivo es determinar si la actuación del CPA contribuye a la gobernabilidad de su área de influencia; de ser positiva la respuesta, de qué forma lo hace, o, de ser negativa, por qué no consigue hacerlo. Se busca de esta manera contribuir al diagnóstico de los elementos que facilitan y entorpecen el logro de una gobernabilidad democrática regional positiva.

2. El CPA. Origen, evolución y manejo de la cuestión democrática (1990-2008).

Cuando en los noventa se buscó reorientar la integración andina según los preceptos del regionalismo abierto, se otorgó mayor fuerza

a dos instituciones inter-gubernamentales -el Consejo Presidencial Andino (CPA), creado en 1990, y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores²-. Con respecto al primero, Casas Gragea (2003: 58) destaca que sus mandatos, expresados a través de directrices, no forman parte, sin embargo, del ordenamiento jurídico andino³. Esto se debe a que el CPA sólo dicta las líneas maestras de la integración pero es el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el que las convierte en declaraciones o decisiones (por consenso), que se incorporan al ordenamiento jurídico de la CAN. De esta forma, el CPA es el director del sistema y el Consejo de Ministros, el coordinador y ejecutor de sus directrices, mediante su conversión en normas comunitarias (González Vigil, 2005: 5). Como señala Bustamante (2006), estos dos consejos tienden a dar mayor peso a los gobiernos nacionales dentro de la CAN⁴.

El CPA fue creado el 23 de mayo de 1990 durante la reunión de los mandatarios andinos celebrada en Machu Picchu, Perú. Previamente, existían reuniones de los presidentes andinos pero no estaban institucionalizadas (CAN. Secretaría General, 2002). En el documento suscrito en esa ocasión, los presidentes acordaron que sus funciones eran evaluar, impulsar y orientar la integración, celebrando reuniones de trabajo para abordar la marcha del proceso y otros temas de una agenda abierta, lo cual permitió incorporar las cuestiones relativas a la democracia en sus discusiones.

El CPA, integrado por los Jefes de Estado de los países de la CAN, originalmente se reunía dos veces al año, aunque en su primer año de institucionalización (1990) se reunió en cuatro oportunidades. Desde la cumbre de Trujillo (1996), en la cual se aprobó el Protocolo que

² Hasta ese año, los presidentes de los países miembros se habían reunido en forma esporádica por motivos especiales, de manera que la CAN numera las reuniones del CPA comenzando en 1990, año que constituye nuestro punto de partida.

³ Este ordenamiento comprende: el Acuerdo de Cartagena con sus Protocolos adicionales y modificatorios, el tratado de creación del Tribunal Andino de Justicia y sus protocolos modificatorios, las decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina, las resoluciones de la Secretaría General y los convenios de complementación industrial y otros que adopten los países miembros entre sí, Casas Gragea, 2003: 58.

⁴ Bustamante (2004, 24) vincula el origen del CPA con las tendencias nacionalistas que predominaron en el área andina en la década de los años setenta. Bajo esa influencia se desenfataron los aspectos supranacionales de la integración andina para volverla más intergubernamental, otorgando mayor poder a los gobiernos nacionales.

convirtió al Pacto Andino en Comunidad Andina (CAN), comenzó a reunirse en forma ordinaria una vez al año, en el país que ejerce la presidencia rotatoria del mismo, y de manera extraordinaria cada vez que se estime necesario. En sus reuniones, los Presidentes establecen lineamientos de trabajo y prioridades, que señalan el rumbo de la integración subregional. El Consejo tiene un presidente, quien ejerce la máxima representación política de la Comunidad Andina y permanece en esa función por un año. Él convoca y preside las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo, ejerce la representación del CPA y de la CAN, supervisa el cumplimiento de las directrices emanadas del Consejo y lleva a cabo las gestiones que le sean solicitadas.

Se observa que, desde sus primeros años, la democracia atrajo la atención de los presidentes andinos. En 1990, se pronunció sobre el intento de derrocamiento del gobierno de Trinidad y Tobago, reiterando *“su total adhesión a los principios y normas de la institucionalidad democrática y su enérgico rechazo a todo intento de quebrantar el orden constitucional en ese país”* y exhortando al respeto de los derechos humanos (*Acuerdo Andino sobre la situación en Trinidad y Tobago*, 1990). Un año después, el CPA expresó su satisfacción por la restauración de la democracia en Haití y su esperanza de que en Surinam se llevaran a cabo comicios libres y democráticos, llamando a *“las Fuerzas Armadas de Surinam a respetar la voluntad popular acatando los resultados de los comicios y aceptando el principio democrático de la subordinación del poder militar al poder constitucional”* (Puntos 16 y 17, Acta de la V Reunión del CPA, 1991).

En 1992, el CPA enfrentó crisis de la democracia en dos países andinos que parecían hasta entonces relativamente estables y con una democracia consolidada: Perú y Venezuela. En el primero, el Presidente Alberto Fujimori, en abril de ese año, anunció que *«ante la inoperancia del Parlamento, que obstruye sistemáticamente las facultades del Gobierno, y el alto nivel de corrupción al que ha llegado el Poder Judicial, demostrado por la inexplicable liberación de terroristas y narcotraficantes»*, procedía a la disolución *«temporal»* del poder legislativo, la suspensión de la Constitución y de la actividad política, y la *«reorganización»* del poder judicial (citado en “Alberto Fujimori...”, 2007). En Venezuela, el año 1992 fue testigo de dos intentos de golpe por las fuerzas armadas, ninguno de los cuales consiguió romper el hilo constitucional. La reacción de los otros presidentes se limitó a condenar el golpe y a expresar satisfacción por el mantenimiento de la democracia.

El caso peruano fue crucial para el grupo porque el autogolpe

produjo el alejamiento de Perú de la CAN y, en el CPA, las reuniones presidenciales se suspendieron durante tres años y medio (de diciembre de 1991 a septiembre de 1995) y se reanudaron luego de la re-elección de Fujimori como presidente de Perú, considerada como una re-legitimación de su gobierno. Correspondió a la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo Consejo Permanente rechazó lo sucedido en 1992, convocar a una reunión de ministros de Relaciones Exteriores y enviar a Perú una misión encabezada por su secretario general para restablecer la democracia y la paz interna. El proceso de vigilancia de la OEA a la situación política peruana terminó con el monitoreo de las elecciones parlamentarias en noviembre de 1992, donde Fujimori obtuvo la mayoría del congreso (Mejías, 2008). Es interesante observar que la OEA en 1991 había aprobado la Resolución 1080 sobre Democracia Representativa, que consignó los procedimientos a seguir para responder a “*cualquier interrupción repentina o irregular del proceso institucional democrático que pudiera producirse en cualquiera de los Estados miembros*” (citado en Zela, 2001: 99). Esta resolución fue la que se aplicó en el caso de Perú.

Cinco años después, por la presión de los demás socios para que definiera su situación con respecto a la integración comercial, Perú decidió, en abril de 1997, retirarse del Grupo Andino que, para junio de 1998, se constituiría como unión aduanera. Esto se debió a que en los años de alejamiento de la CAN, Perú había llevado a cabo un proceso de apertura comercial que hacía que sus aranceles fueran más bajos que los que se aspiraba a establecer con el arancel externo común de la CAN⁵. Sin embargo, a mediados de 1997, el gobierno peruano anunció que no se retiraría de la CAN. Según Franco y De Lombaerde (2000: 86-87), fue la presión de la UE la que obligó al gobierno peruano a permanecer en el acuerdo, al negarle acceso a programas de cooperación sino participaba en conjunto con las otras naciones andinas⁶. Por su parte, Tello Vidal (2006) considera que la salida de Perú se evitó por un cambio de actores en las negociacio-

⁵ Además, en esos años, Perú había negociado acuerdos comerciales bilaterales, al margen del acuerdo andino, que incluyeron, en 1997, su admisión como miembro de la APEC (Asia Pacific Economic Cooperation).

⁶ Osorio Vaccaro (1999: 18) da como razón para permanecer en la CAN que, Perú, como miembro de este grupo, no está obligado a extender a otros países de la OMC la cláusula de nación más favorecida. Para no tener que hacerlo, debería, en forma simultánea con su salida de la CAN, unirse a algún otro grupo de integración, en el cual posiblemente debería pagar “*un derecho de piso*”. Desde esa perspectiva, resultaba más rentable permanecer en la CAN.

nes -de los ministerios económicos a los de Relaciones Exteriores- que asumieron la decisión política de posponer el plazo para la reincorporación peruana a la integración comercial andina. Esto implicó también un mayor debilitamiento de los aspectos supranacionales de la integración andina.

Luego de la crisis política interna de la CAN, al reanudarse las reuniones del CPA en 1995, entre los objetivos de la nueva agenda de integración andina adquirieron relevancia la profundización de la integración económica (armonización de políticas económicas, etc.) y el desarrollo social con políticas orientadas a favorecer el acceso de distintos grupos al desarrollo (Acta de la VII Reunión del Consejo Presidencial Andino, 1995). Poco después, en una reunión de cancilleres de la CAN (Oporto, Portugal, octubre de 1998), todos ellos, menos el de Perú, ratificaron la Declaración Presidencial sobre el Compromiso de la CAN por la Democracia (Bogotá, Colombia, 7 de agosto de 1998) y establecieron un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”.

Según este protocolo de 1998, en caso de producirse una ruptura del orden democrático -entendido como la plena vigencia de las instituciones democráticas y el estado de derecho- en un país del acuerdo, los demás países realizarán consultas entre sí y convocarán al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, “*sin la participación del país miembro afectado*”, para que determine si hay ruptura del orden democrático. Si ésta se comprueba, se puede aplicar medidas que incluyen la suspensión de ese país en órganos del SAI y en proyectos de cooperación internacional, la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de instituciones financieras andinas, la concertación de la acción externa y otras que se consideren pertinentes (véase www.comunidadandina.org)⁷.

De todas formas, la cuestión peruana no fue superada hasta el año 2000, cuando la XII reunión del CPA (9-10 de junio del 2000, en Lima, Perú) culminó con la firma de un *Programa de Acción 2000-2001* para el establecimiento del Mercado Común y acciones para el mediano y largo plazo. Esta reunión del CPA en Lima estuvo presidida por Fujimori, que acababa de ganar un tercer mandato presidencial, en el cual la poca transparencia del proceso electoral obligó al

⁷ En otros dos casos que afectaron la democracia, ambos en Ecuador, como fueron la sustitución en forma dudosa tanto del Presidente Abdalá Bucaram (1997) como del Presidente Jamil Mahuad (2000), ni la CAN ni la OEA se pronunciaron (Mejías, 2008).

candidato opositor Alejandro Toledo a retirarse de la segunda vuelta. En esa reunión, Perú suscribió el Protocolo al Acuerdo de Cartagena de 1998 sobre democracia, que hasta entonces no había ratificado, para obtener el respaldo político que significaba su reincorporación plena en la CAN. Pero, para noviembre del 2000, la situación política de Fujimori en Perú se hizo insostenible por los escándalos de corrupción de su ministro Vladimiro Montesinos y el descontento popular por la crisis económica iniciada en 1998. En esa oportunidad, después de salir para asistir a una reunión de la APEC, el presidente peruano se asiló en Japón y renunció a su cargo.

La OEA volvió a actuar frente a los problemas electorales peruanos en el 2000 y a la renuncia de su presidente. En esa ocasión, la organización hemisférica estableció una Mesa de Diálogo entre el gobierno peruano y la oposición, con participación de representantes de la sociedad civil, de la cual salieron acuerdos que hicieron posible la realización de elecciones presidenciales en abril de 2001 (Cooper y Legler, 2005)⁸. Los sucesos de 1992 y 2000 en Perú influyeron en el nivel regional (OEA) y subregional (CAN), ya que a consecuencia de ellos se produjo en el año 2001 la firma de la Carta Democrática Inter-Americana. Por su parte, ese mismo año, los presidentes andinos, reunidos en ocasión de la toma de posesión del nuevo presidente del Perú, Alejandro Toledo, aprobaron la *Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza (Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza, 2001)*. Esta declaración se relaciona con la inclusión social, pero también se vincula con la democracia, que se coloca en primer lugar en su título.

Al año siguiente, en abril de 2002, tuvo lugar una manifestación opositora en Caracas que el alto mando militar se negó a reprimir por la fuerza y derivó en que éste solicitara, en su lugar, la renuncia del presidente venezolano⁹. Este hecho puso a prueba nuevamente a la CAN y a la OEA. En esa ocasión la primera respuesta provino

⁸ Antes de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales del 2000, la OEA había retirado sus observadores y denunciado que el proceso estaba lejos de cumplir con los estándares legales.

⁹ En Venezuela, la OEA pudo haber intervenido antes de abril del 2002, por el deterioro del clima democrático, en base a los artículos 17 y 18 de la Carta Interamericana, que permiten actuar en forma preventiva y proactiva cuando la democracia está en peligro. No lo hizo porque esos artículos no son de aplicación automática, ya que necesitan del consentimiento del gobierno involucrado (Cooper y Legler, 2006: 151-152).

del Grupo de Río, reunido en San José, Costa Rica, que condenó la interrupción del orden constitucional. Mientras tanto, la OEA convocó una reunión especial, que propuso una Mesa de Diálogo para Venezuela. Durante la crisis peruana del 2000, el gobierno venezolano se había opuesto a la misión de la OEA en ese país, considerando que podía sentar graves precedentes. En el 2002 el gobierno venezolano sólo la aceptó mediante un esquema tripartito, con el Centro Carter y el PNUD. La Mesa de Diálogo funcionó entre 2002 y 2004 para asegurar que el gobierno venezolano cumpliera el acuerdo alcanzado en mayo de 2003, de llamar a un referendo revocatorio del mandato del Presidente Hugo Chávez (Cooper y Legler, 2005: 426-427, 430-431)¹⁰. Según Revanales (2004), si el gobierno venezolano no hubiera acatado finalmente lo negociado, se le hubiera podido aplicar las sanciones previstas en la Carta Democrática, ya que una Asamblea General extraordinaria de la OEA puede decidir sobre suspensión de uno de sus miembros, con dos tercios de los votos. Sin embargo, se consideró que no era práctico hacerlo, entre otras razones, porque los precios altos del petróleo permitirían a Venezuela evadir las sanciones económicas y financieras de los otros países.

Además, se constituyó un Grupo de Amigos de Venezuela, coordinado por Brasil (Cooper y Legler, 2005), en el cual no participó ningún gobierno de la CAN. En el grupo subregional, la primera declaración provino de su Secretario General, Sebastián Alegrett, quien se manifestó a favor del retorno al orden constitucional en Venezuela y recordó que la CAN contaba con el Protocolo suscrito en el 2000, aunque éste no estaba ratificado por los órganos legislativos nacionales (“Alegrett destacó...”, 2002). En octubre de 2002, cuando el proceso de diálogo auspiciado por la OEA estaba estancado, el presidente peruano insistió en que el gobierno venezolano y la oposición buscaran un acuerdo. También convocó a los cancilleres andinos a una reunión para iniciar consultas sobre los compromisos derivados de la Carta Democrática Interamericana -que tampoco había sido ratificada por todos los gobiernos del acuerdo- y de la política exterior común de la CAN¹¹ (www.comunidadandina.org Notas de Prensa). La reunión de cancilleres emitió una declaración señalando su preocupación por la situación venezolana. El gobierno

¹⁰ Véase declaraciones y comentarios durante el proceso de negociación de la mesa, incluyendo los del gobierno venezolano, en Romani, 2003.

¹¹ La Decisión 458: «Lineamientos de la Política Exterior Común», señala como un objetivo de esta política «el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como la promoción y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales».

venezolano consideró que esto era una intromisión del presidente peruano y ello degeneró en un enfrentamiento verbal entre los dos presidentes andinos¹² (“El mandatario...”, 2002). En diciembre de 2002, el nuevo Secretario General de CAN, Guillermo Fernández de Soto, exhortó a lograr un acuerdo entre las partes en conflicto y respaldó a la OEA (“Secretario General...”, 2002). En octubre de 2003, los cancilleres de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en un comunicado conjunto, expresaron su rechazo «*al llamado a la insurrección de la Fuerza Armada Nacional y a la desobediencia civil, hecho por un grupo de militares venezolanos*» (“Secretario General de la CAN...” 2003).

La crisis política venezolana afectó también las ya deterioradas relaciones entre Colombia y Venezuela¹³, primero porque la Mesa de Diálogo de la OEA estuvo presidida por el Secretario General de esa organización, César Gaviria, un ex presidente colombiano con el cual Chávez mantuvo tensas relaciones, y, segundo, porque Colombia brindó asilo político a Pedro Carmona Estanga, quien asumió la presidencia de Venezuela mientras el presidente electo permaneció detenido por las fuerzas armadas.

3. ¿Contribuye el CPA a prevenir o resolver conflictos entre sus miembros?

A fines de 2009, la CAN reiteró en forma expresa su compromiso “*con el principio de solución pacífica de controversias consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA [y la]... decisión de fortalecer la paz en el Hemisferio, a través de la prevención de conflictos y la solución pacífica de las controversias*” (CAN, 2009). Esto justifica una revisión de la labor del CPA, para identificar en que medida cumplió el objetivo de prevención de conflictos y solución pacífica de controversias, en este caso entre sus miembros.

Además de los usuales conflictos relacionados con el comercio, los cuales se ventilaron en el Tribunal Andino de Justicia¹⁴, la CAN enfrentó diversos conflictos entre 1990 y 2008. De ellos hemos elegido dos -el primero fue de orden limítrofe y se dio entre Ecuador y

¹² El presidente venezolano se negó a asistir ese año a una reunión cumbre de la CAN en Lima con el presidente español José María Aznar.

¹³ Este deterioro se vincula con las posiciones divergentes de los dos gobiernos con respecto al rol político de las FARC y se inició, prácticamente, con la llegada de Chávez al gobierno en 1999.

¹⁴ Sus sentencias tienen carácter supranacional, por lo cual deben ser aceptadas por individuos y gobiernos de todos sus miembros, González Vigil, 2005.

Perú (1995-1998) y el segundo fue entre Colombia y Ecuador a principios de 2008¹⁵. Aquí se los analiza en forma resumida para observar si las reuniones presidenciales jugaron algún rol en la desactivación de esos conflictos.

El conflicto limítrofe que estalló en 1995 se había desarrollado desde que ambas naciones se independizaron de España. Ya en el siglo XX, ambos países se enfrentaron en guerra en 1941 y el Protocolo de Río de Janeiro (1942) y otras decisiones posteriores establecieron los límites de la zona en conflicto en las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor. En 1995, Ecuador alegó que esa demarcación no correspondía porque el árbitro brasileño había cometido un error geográfico y procedió a ocupar el territorio reclamado. Luego de cinco semanas de guerra, se iniciaron las negociaciones en las cuales Ecuador aceptó el Protocolo de Río de Janeiro pero exigió, como condición para desalojar la zona, una salida navegable al río Amazonas. En febrero de 1995, la Declaración de Paz de Itamaraty estableció el cese de las hostilidades y puso la cuestión en manos del grupo de países garantes de la paz (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos). Las negociaciones bilaterales se extendieron a lo largo de 1996 y 1997 y culminaron, en octubre de 1998, con la firma del Acuerdo de Paz Global y Definitivo¹⁶, que confirmó las decisiones de los años cuarenta e hizo algunas concesiones pequeñas a Ecuador. Los garantes vigilaron las conversaciones y emitieron opiniones cuando hubo desacuerdos. En la etapa final, Ecuador y Perú aceptaron que los garantes hicieran una propuesta con carácter vinculante.

En este conflicto no se observa ninguna actividad de la CAN -ni en su prevención ni en su resolución-. En el grupo de garantes no participó ningún país andino, ya que se había establecido durante las negociaciones que pusieron fin al anterior conflicto armado entre Ecuador y Perú. Pero el alejamiento de Perú de la CAN, entre 1992 y 1995, puede haber influido en el estallido del conflicto por el lado ecuatoriano al limitar los contactos directos entre sus presidentes. Por lo tanto, la ecuación más contactos directos entre presidentes igual a menos conflictos puede funcionar.

¹⁵ Aunque Venezuela terció en este conflicto, en contra de Colombia, no se lo incluye porque Venezuela no es miembro de la CAN desde abril de 2006.

¹⁶ También los dos gobiernos suscribieron el Acta Presidencial de Brasilia, que certificó el acuerdo, junto con un Tratado de Comercio y Navegación -que dio a Ecuador el derecho a navegar y comerciar a través del río Amazonas- y otro Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad.

El conflicto del 1 de marzo de 2008, entre Colombia y Ecuador, se produjo porque efectivos de las fuerzas armadas colombianas «*incursionaron*» en el territorio de Ecuador «*sin consentimiento expreso*» de su gobierno, en lo que «*constituye una violación de la soberanía y de la integridad territorial de Ecuador y de los principios del derecho internacional*» (“Por algo...”, 2008). Aquí no se trató de una cuestión de límites sino de atacar un campamento guerrillero de las FARC, ubicado en territorio de Ecuador. La primera intervención correspondió al Grupo de Río, que se reunió en Santo Domingo, República Dominicana, el 8 de marzo. Allí se condenó la violación de la soberanía ecuatoriana por Colombia, después de un histórico apretón de manos entre los presidentes enfrentados (“Presidentes...”, 2008). Pero si el Grupo de Río trató el conflicto, no se produjo en él sino un acercamiento, más aparente que real, entre los presidentes de las naciones involucradas (Colombia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela), de manera que la cuestión se derivó a la OEA (Llenderozas, 2008: 78).

El 17 de marzo en la OEA se alcanzó un acuerdo, negociado entre los representantes de Colombia y Ecuador con mediación de Panamá, por el cual se aprobó una resolución que reafirmó el principio de que el territorio es inviolable “*y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aun de manera temporal*». El gobierno colombiano pidió disculpas a Ecuador y se constituyó una comisión para analizar la situación sobre el terreno y presentar un informe, con fórmulas de acercamiento entre ambos gobiernos. El informe, presentado el 25 de marzo, recomendó “*desarrollar la cooperación en temas fronterizos bilaterales y otros de interés común*”, crear un “*grupo multinacional de observadores*”, restablecer las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador, fortalecer los mecanismos de alerta¹⁷, cooperación y diálogo fronterizo, incentivar el diálogo entre las sociedades civiles y las relaciones comerciales (Marcella, 2009; Arévalo, 2008; “La OEA...”, 2008).

En este conflicto la CAN tampoco participó en forma directa y fueron las instancias regionales, como la Cumbre del Grupo de Río (Santo Domingo, 2008) y la OEA, las que trataron el caso. Actualmente, el conflicto está siendo tratado en conversaciones bilaterales

¹⁷ Existe, desde antes de 2008, un mecanismo de advertencia temprana y gestión de crisis fronteriza entre Ecuador y Colombia, COMBIFRON, pero sus fuerzas armadas no ejecutan operaciones militares coordinadas, «Declaración Conjunta de los Ministros de Defensa de Colombia y Ecuador», Bogotá, 12 de enero de 2006, www.resdal.org, citada en Marcella, 2009.

entre ambos gobiernos¹⁸. Las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador no se han reanudado, aunque el comercio entre ambos siguió normalmente hasta julio de 2009. Desde entonces se ha visto afectado por el establecimiento de salvaguardas ecuatorianas contra productos colombianos (García, 2009). En este caso, la relación mayores contactos personales entre presidentes con menos conflictos entre ellos no parece ser positiva.

El siguiente cuadro incorpora las reuniones ordinarias y extraordinarias llevadas a cabo por el CPA desde 1990 a 2008, en las que hubo declaraciones sobre democracia y paz.

**CUADRO RESUMEN
REUNIONES DEL CPA (1990-2008),
CON MENCIONES A LA DEMOCRACIA/PAZ**

Reuniones	Temas	Democracia/Paz
II Reunión del Consejo Presidencial Andino Lima, 28/06/1990	Iniciativa para las Américas; Declaración Andina sobre Lucha contra el Narcotráfico	Acuerdo Andino sobre la situación en Trinidad y Tobago
V Reunión del Consejo Presidencial Andino Caracas, 17-18/05/1991	Plazos para constitución de zona de libre comercio y definición de arancel externo común; participación empresarial y laboral	Satisfacción por restauración de la democracia en Haití; esperanza de que en Surinam haya comicios libres y democráticos, exhortando a “Fuerzas Armadas... a respetar la voluntad popular acatando los resultados de los comicios y aceptando el principio democrático de la subordinación del poder militar al poder constitucional”.
VII Reunión del Consejo Presidencial Andino Quito, 05/09/1995	Nuevo diseño estratégico para reestructuración del Pacto Andino	“El compromiso andino se orienta a fortalecer las instituciones democráticas...”
X Consejo Presidencial Andino Guayaquil, 4 y 5/04/1998	Acuerdo Marco para la creación de la Zona de Libre Comercio entre la CAN y el Mercosur; creación del Foro Empresarial Andino	Reunión De Cancilleres Andinos, sin Perú, aprobó Declaración Presidencial sobre el Compromiso de la CAN por la Democracia y Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”.

¹⁸ Ecuador exige a Colombia el pago de una indemnización por el ataque y el cese de las denuncias que vinculan al gobierno ecuatoriano con las FARC, “Un año de conflictos entre Colombia y Ecuador”. 2009. www.lanación.com.ar 2 de marzo.

XII Consejo Presidencial Andino Lima 9-10/06/2000	Lucha contra drogas y corrupción; seguridad y fomento de confianza; impulsar derechos humanos y profundizar democracia.	Se completa, con Perú, la suscripción de la Cláusula Democrática
Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino Guayaquil, 26/07/2002	Derechos humanos	Suscripción de Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos
XV Consejo Presidencial Andino Quito, 07/2004	Negociaciones CAN-UE, entrada en vigencia de ACEs con Mercosur; declaración de zona de paz andina; reglamento para control de tráfico de estupefacientes	Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común y creación de la Zona de Paz Andina¹⁹.
XVII Consejo Presidencial Andino Tarija, 12 a 14/06/2007	Integración comercial; democracia; migración; derechos pueblos indígenas; lucha contra corrupción; incorporación de Chile como asociado.	Reitera como objetivo de CAN el fortalecimiento de la democracia en la región y el respeto a los derechos humanos

Las reuniones extraordinarias del CPA se llevaron a cabo en ocasión de la toma de posesión de algún presidente o de efectuarse otra reunión regional. Algunas de ellas no aparecen numeradas como la reunión cumbre de Machu Picchu (28-29 de julio de 2001), para la toma de posesión del Presidente Alejandro Toledo, donde se dictó la Declaración sobre Democracia, Derechos Indígenas y Lucha contra la Pobreza (*Declaración de Machu Picchu*, 2001).

Otra reunión extraordinaria, en Guayaquil (2002), durante la II Reunión de Presidentes Sudamericanos, estableció la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, surgida de una directriz del CPA de Carabobo (Venezuela, 2001). En ella se

¹⁹ Estos lineamientos se basan en el *Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa* (véase www.comunidadandina.org), establecido en la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Defensa de la CAN (Lima, junio de 2002). La Declaración de la Zona de Paz Andina expresa que uno de sus principales objetivos es “contribuir al desarrollo y consolidación de los valores, principios y prácticas democráticas”..., “la Zona de Paz Andina está... orientada a desarrollar las condiciones que permitan que los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza, así como sus causas se resuelvan de manera pacífica y concertada”.

instruía al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para preparar un proyecto, que incorporara los compromisos asumidos en la Carta Interamericana y la Resolución 2002/46 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (www.comunidadandina.org). En el Artículo 14 de la Carta Andina se expresa cuales son los elementos esenciales constitutivos de la democracia, que los gobiernos de la CAN se comprometen a promover y proteger “: *el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, la libertad de asociación, la libertad de expresión, de opinión, el acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el Estado de Derecho, la celebración de elecciones periódicas libres, justas e imparciales y basadas en el sufragio universal y mediante voto secreto como expresión de la voluntad de la población, un sistema pluralista de organizaciones y partidos políticos, la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en la vida política de sus países, la separación e independencia de poderes, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública, y unos medios de comunicación libres, independientes y pluralistas*”.

Destacan además la necesidad de acatar las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las sentencias y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Artículo 83). El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es el organismo encargado de dar seguimiento a lo previsto en la Carta (Artículo 87).

La reunión del CPA en Guayaquil (octubre 2008) fue la primera después del bombardeo colombiano al campamento de las FARC en territorio ecuatoriano. Duró menos de dos horas y no hubo una declaración final conjunta. El presidente de Colombia no asistió y envió al vicescanciller como su representante. En abril de 2009 se reunieron en La Paz, delegados presidenciales de los cuatro países para trabajar en una nueva visión estratégica para la CAN, cuyos ejes centrales serían la cuestión ambiental y la social. La nueva visión estratégica debía presentarse a la reunión del CPA, en julio del 2009, en Lima, para el traspaso de la presidencia *pro t mpore* de la CAN de Ecuador a Perú. Sin embargo, la reunión no se realizó.

Para entonces, al conflicto entre Ecuador y Colombia se agregaba uno entre Ecuador y Perú, por las salvaguardas impuestas por el primero a productos peruanos, y otro, entre Bolivia y Perú, por acusaciones mutuas entre sus presidentes con respecto a los sucesos de junio del 2009 en la Amazonía peruana, donde murieron 34 personas (“Perú recibe...”, 2009; “Freddy Ehlers...”, 2009). También fue notoria la ausencia de presidentes y cancilleres en la ceremonia para

celebrar los cuarenta años de la CAN (“La Comunidad Andina...”, 2009). En febrero de 2010 se anunció la agenda estratégica aprobada en la Reunión de Cancilleres, en la cual hay 12 ejes -“*participación ciudadana, política exterior común, integración comercial y complementación económica, promoción de la producción, el comercio y el consumo sostenibles, integración física y desarrollo de fronteras, desarrollo social, medio ambiente, turismo, seguridad, cultura, cooperación, integración energética y recursos naturales y desarrollo institucional...*”- (CAN, 2010).

4. Contribución del CPA a la gobernabilidad andina

En resumen, los dos casos de 1992 en los cuales la democracia en la CAN se vio afectada pueden considerarse ejemplares, tanto porque corresponden a dos tipos diferentes de amenazas a la democracia como porque muestran posiciones opuestas sobre que alcance puede tener la intervención regional en los problemas internos de un país. En cuanto a la diferencia en el tipo de amenaza, mientras el caso de Venezuela puede considerarse clásico -levantamiento armado militar contra un gobierno electo en forma democrática-, el peruano presenta otro tipo de peligro -un gobierno electo en forma democrática que interrumpe o coarta la democracia dentro de sus fronteras-.

Según Mejías (2008), los sucesos de Perú hicieron comprender que “*el ejercicio del poder podía ser tan perjudicial para la democracia como la forma de acceder a él, si no se sometía a las exigencias del Estado de Derecho. ... se toma conciencia que el principal problema era que los mecanismos contemplados... para proteger la democracia no contemplaban la situación de crisis que podía surgir ante un gobierno que, pese a acceder al poder mediante elecciones, pudiera gobernar autoritariamente*”. La Carta Interamericana de 2001 incorporó esta dualidad, al diferenciar dos opciones que requieren la intervención colectiva regional: la “*ruptura del orden democrático*” y la “*alteración del orden constitucional, que afecte gravemente el orden democrático*”. “*De esta forma, se protege a los gobiernos de un posible golpe de estado y, por otra, a los gobernados de cualquier alteración del orden constitucional, considerando diferentes medios para impedir que un presidente ejerza el poder arbitraria o autoritariamente*” (Mejías, 2008: 77).

El proceso de aprobación de la Carta Interamericana, con su cláusula democrática y sus dos acepciones de amenaza a la misma, muestra la existencia de desacuerdos con respecto al rol de las instituciones regionales, en este caso la OEA, en la solución de cuestio-

nes relativas a democracia. El primer borrador de la Carta Democrática fue propuesto por el gobierno de transición peruano, después de la salida de Fujimori, y presentado en la Reunión Cumbre de Quebec (abril 2001), donde no se aprobó por la resistencia de Venezuela. La posición venezolana era que la Carta sólo podría aplicarse en el caso del derrocamiento de un gobierno por la fuerza, mientras el texto finalmente aprobado (en la Asamblea General de la OEA en Lima, el 11 de septiembre de 2001) establece, en su artículo 3, que «*son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas, basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos*» (citado en Jiménez, 2002: 197).

Esto significa que no alcanza con que un gobierno haya sido electo en forma democrática, porque “*para ser considerado como democrático es necesario que en su ejercicio respete el Estado de derecho, la Constitución y las libertades ciudadanas*”. Se reconoce así que “*las amenazas que se producen en contra de la democracia no necesariamente implican el uso de la fuerza y de las armas, sino que en numerosas oportunidades se trata de violaciones al Estado de derecho promovidas por miembros o instituciones de los gobiernos*” (Jiménez, 2002: 198). Este concepto se relaciona con el de gobernabilidad democrática, pues no es suficiente que existan instituciones en un país o región si ellas no funcionan en forma democrática, lo que obliga a los gobiernos electos a ofrecer garantías de que ese funcionamiento es igual para todos. La Carta Andina para la Promoción y Protección de la Democracia (2002) incorpora las dos visiones, cuando señala entre los elementos esenciales de la democracia “*el acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el Estado de Derecho...*” (Artículo 14).

En cuanto al rol del CPA en la prevención y desactivación de conflictos entre sus miembros y en la solución pacífica de los mismos, se observa su inoperancia. Además, en el caso de los conflictos dentro de la CAN observamos que, en 1995, el estallido del conflicto entre Ecuador y Perú posiblemente aceleró la decisión de volver a reunir al CPA; mientras en el caso de Colombia y Ecuador (2008), en lugar de que el CPA influyera en la mitigación del conflicto, se da la situación inversa -el conflicto es responsable de que el CPA no se siga reuniendo en forma normal-.

A fin de establecer si la diplomacia de cumbres ha aumentado la gobernabilidad positiva en la CAN, según el concepto de Prats, se analiza, primero, el proceso que media entre aprobación y ratificación de directrices por el CPA y su efectiva implementación. Al respecto, las directrices aprobadas en el CPA deben pasar por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) para convertirse en decisiones (normas comunitarias). No es inusual el caso de directrices que quedan en el papel porque los cancilleres no las traducen en normas efectivas -indicando que fueron aprobadas por motivos políticos coyunturales pero que no existe consenso sobre ellas-.

En cuanto a las medidas relativas a democracia, aprobadas por el CPA, que se convirtieron en decisiones se destacan: 1) el Protocolo de 1998 -que, como *adendum* al Acuerdo de Cartagena, es de obligatorio cumplimiento para todos los miembros del acuerdo-; y 2) la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002) -porque, en mayo de 2004, la Reunión de Cancilleres, mediante la Decisión 586, aprobó el Programa de Trabajo para la Difusión y Ejecución de dicha carta, que incluye actividades de coordinación y monitoreo, con informes nacionales periódicos (Decisión 586, 2004)-. Mientras tanto, la Declaración de la Zona Andina de Paz (Quito, 2004), que “*insta a los Países Miembros a definir un marco general de principios y opciones para que las partes en una controversia que no sea competencia de los órganos jurisdiccionales del Sistema Andino de Integración, encuentren solución a la misma*” (CAN, 2009), se convirtió en la Decisión 587²⁰.

De todas formas, la no implementación de las directrices aprobadas por el CPA se relaciona también con otro problema detectado en la CAN por Prada y Espinoza (2008) -la falta de mecanismos de seguimiento del cumplimiento de las decisiones tomadas y de sanciones para quienes las incumplen-. El incentivo de los gobiernos andinos para monitorear aumenta en cuestiones específicas, como las relacionadas con comercio, en las que se puede recurrir al Tribunal Andino de Justicia, cuando hay incumplimiento. En cuestiones generales, en las cuales no hay acuerdo con respecto a qué significa lo aprobado, como en los compromisos sobre democracia y derechos humanos, sólo una unidad *ad hoc* de la Secretaría General, con un

²⁰ De enero de 1990 a septiembre de 2005, en la CAN se dictaron un total de 250 Decisiones (188 aprobadas y 62, enmendadas). De ellas, sólo 22 abarcaron temas relativos a Relaciones Externas (16) y Armonización de Políticas (6), entre las cuales deben ubicarse las relativas a democracia, seguridad y paz (Bustamante, 2006).

representante por cada país miembro, se encarga del monitoreo (Prada y Espinoza, 2008: 20-21)²¹.

Existen distintas interpretaciones acerca de lo realizado por el CPA. Según Malamud (2008: 155-156), algunos autores atribuyen la consolidación y profundización de la integración andina a la participación activa de los presidentes, a partir de 1990. Los momentos de crisis corresponden a aquellos años, de 1991 a 1994, en que el CPA no se reunió, debido a la suspensión temporal de Perú de la CAN después del autogolpe. La existencia de un “*presidencialismo concentracionista*” (en el cual los presidentes son jefes de Estado y de gobierno y cuentan con recursos institucionales y partidistas que los convierten en “*actores de bloqueo*”) impulsó una integración regional sin instituciones, brindando seguridad de que los gobiernos nacionales no pondrían trabas domésticas a las decisiones sub-regionales. Pero también hizo que la fortaleza o debilidad de los presidentes y de las relaciones entre ellos se convirtieran en factores importantes “*a la hora de explicar los resultados (positivos o negativos) de los procesos de regionalización*” (Malamud, 2008: 157-158).

Por su parte, Rojas Aravena (2000: 11) considera que, desde comienzos del siglo XXI, “*la diplomacia de cumbres posibilita una serie de encuentros regulares entre los jefes de Estado y de gobierno de la región y del hemisferio, así como vinculaciones de carácter extrarregional*”. Este tipo de diplomacia se caracteriza porque: 1) es una forma *ad hoc* de multilateralismo; 2) posee carácter informal; y 3) el liderazgo directo lo ejercen los jefes de Estado (Rojas Aravena, 2000: 21). Sin embargo, tiene una serie de desventajas: se generan expectativas que no se cumplen porque en las decisiones de las cumbres falta el estudio técnico de las opciones, se incluyen temas coyunturales por razones electorales de uno u otro gobierno y existe una “*sobresaturación de reuniones de este tipo que está afectando la agenda de trabajo presidencial*”²² (Rojas Aravena, 2000: 24). Además de que “*sus acuerdos no poseen carácter vinculante*” y “*esto tiene como conse-*

²¹ Aunque el Tribunal Andino de Justicia tiene competencia para juzgar en lo referente a todo tipo de decisiones tomadas, no sólo las comerciales, y de dictaminar en materia de incumplimiento, entre 2000 y 2005, el 95 % de sus veredictos con sanciones por omisión de cumplimiento se relacionó con comercio (aranceles, medidas sanitarias, etc.) (Prada y Espinoza, 2008: 21, 24).

²² Más adelante, Rojas Aravena (2000: 28) señala otras desventajas -bajo grado de coordinación entre cumbres, bajo nivel de concertación con actores no gubernamentales, exceso de iniciativas que lleva a la dispersión de esfuerzos, etc.-.

cuencia el incremento constante de la brecha entre los compromisos que se asumen y la ejecución de los mismos” (Rojas Aravena, 2000: 27).

Este tipo de reuniones ha acrecentado el manejo directo de las relaciones exteriores por el poder ejecutivo, lo cual en el caso de Brasil ha sido cuestionado porque esta diplomacia paralela aumenta la tendencia a desarrollar diplomacias de gobiernos y no, de Estados (Soares de Lima y Hirst, 2006: 30). Por ello, en algunos casos, la diplomacia de cumbres favorece el hiper-presidencialismo²³, con resultados negativos para la institucionalidad, ya que en él los intereses regionales y nacionales son sustituidos por las preferencias políticas de los presidentes. Desde el 2003, Brasil ha incrementado también su interés en poner fin a los conflictos domésticos y regionales que hacen peligrar la gobernabilidad regional, al intervenir en las crisis políticas en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Haití (Soares de Lima y Hirst, 2006: 32), lo cual atestigua que los mecanismos regionales y subregionales no se perciben como efectivos en esta tarea.

Una interpretación adicional es la de Dabene (2009a: 203), quien señala que, antes de los noventa, los presidentes latinoamericanos se reunían para solucionar de forma pragmática, problemas comunes (deuda externa, crisis centroamericana, etc.), mediante una “*diplomacia de bomberos*”²⁴. En la década siguiente, estos encuentros se institucionalizaron y entraron a formar parte de un “*regionalismo ceremonial*”, con dos objetivos: 1) simbolizar el espíritu de hermandad regional o sub-regional y 2) indicar a los ciudadanos de sus países que la solución de muchos problemas debe trasladarse del nivel nacional al regional, aunque en realidad no se lo haga. La abundancia de temas incluidos en las reuniones cumbres -economía, democracia, medio ambiente, etc.- busca mostrar que los presidentes asumen iniciativas frente a una variedad de problemas, pero diluye el mensaje que se quiere proyectar y crea serios problemas para implementar lo afirmado (Dabene, 2009b).

En nuestro estudio de caso, el valor ceremonial de las referencias a democracia aparece corroborado porque los presidentes andinos

²³ Según Gutiérrez Sanín (2007), éste se caracteriza por re-elección indefinida, parlamento unicameral, limitaciones al poder del parlamento, limitación severa del poder judicial, disciplina de los medios, discurso anti-político desde arriba y refundación del país.

²⁴ Según Dabene, 2009b, la integración latinoamericana original fue “*un proyecto tecnocrático despolitizado*”, bajo la influencia de los economistas de la CEPAL, y, recién en los ochenta, los presidentes observaron la necesidad de darle una dirección política para enfrentar problemas comunes (crisis de la deuda externa, etc.) (“*presidencialismo colectivo*”).

actúan juntos para enfrentar problemas a la democracia externos a su subregión, tales como la crisis centroamericana y los pronunciamientos sobre Trinidad y Tobago (1990), Haití y Surinam (1991), mientras que evitan, salvo excepciones, manifestarse frente a conflictos intra-subregionales. Las medidas que se aprueban son dictadas por la conveniencia política, por lo cual el regionalismo ceremonial sigue siendo pragmático.

Sin embargo, este tipo de diplomacia tiene algunas ventajas. Por ejemplo, los jefes de Estado pueden tomar decisiones con mayor rapidez y amplitud con que lo pueden hacer los equipos negociadores o técnicos y sus decisiones alcanzan mayor visibilidad y difusión. Feinberg (2003: 2-3) señala también que las reuniones cumbres sirven para subrayar valores compartidos y dar legitimidad a ciertas ideas, fortificando las relaciones personales entre los líderes. Pero reconoce que eso no es suficiente y que este proceso debe ir acompañado de instituciones capaces de transformar las ideas y palabras en programas y hechos, en especial en lo relativo a democracia y paz.

En este sentido, el análisis del CPA se vincula con el viejo debate en torno a si las instituciones constituyen fuentes de inercia y resistencia al cambio o promotoras de éste. Olsen (2009: 5) lo sintetiza como la diferencia entre Newton y Heráclito -mientras para el primero la ley de la inercia hace que los cuerpos materiales se muevan a ritmo constante hasta tanto una fuerza externa los obliga a cambiar su comportamiento, Heráclito destaca que todo está sujeto a cambio constante por presión de las circunstancias-. En nuestro caso, el CPA de 1995 no era el mismo de 1990-1991, no sólo porque había nuevos presidentes sino también porque la crisis peruana de 1992 había cambiado su visión de los problemas de la democracia. Esa nueva visión se incorporó en la Carta Interamericana, pero, como existen en la CAN gobiernos que no la aceptan, el CPA siguió pronunciándose “*ceremonialmente*” sobre democracia. Por lo tanto, como institución, es poco lo que hace, tanto por inercia (principio de no intervención) como por razones coyunturales (cambio de presidentes y orientación política) con respecto a la democracia en sus países miembros y a los conflictos entre ellos.

¿En qué consiste entonces la contribución del CPA a la gobernabilidad andina? Aquí hay que recordar la definición operativa de gobernabilidad (Prats, 2003) que corresponde a “*la capacidad de formular e implementar políticas*”. En el CPA encontramos capacidad para formular políticas pero no siempre para implementarlas, lo cual indica que, al menos en materia de gobernabilidad regional, su con-

tribución no es suficiente. Aunque sus reuniones han servido para reafirmar valores compartidos, como la democracia, precisar su concepto y tomar decisiones con rapidez, también han exacerbado el presidencialismo, con resultados negativos para la institucionalidad, ya que el manejo directo de las relaciones internacionales por el ejecutivo impulsa diplomacias de gobiernos y no, de Estados. Tampoco el contacto directo entre los líderes de sus gobiernos parece promover la cooperación entre ellos, antes que el conflicto.

Bibliografía

- ACTA DE LA V REUNIÓN DEL CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO (1991). Caracas, www.comunidadandina.org, 17-18 de mayo.
- ACTA DE LA VII REUNIÓN DEL CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO (1995) Quito, Ecuador, www.comunidadandina.org, 5 de setiembre.
- ACUERDO ANDINO SOBRE LA SITUACIÓN EN TRINIDAD Y TOBAGO (1990) Lima, www.comunidadandina.org, 28 de julio.
- “Alberto Fujimori, ex presidente de Perú” (2007), www.esmas.com/noticie-rostelevisa/biografias.
- “Alegrett destacó retorno a la constitucionalidad y conveniencia de fortalecer el diálogo en Venezuela” (2002), www.comunidadandina.org. 16 de abril.
- ARÉVALO Greta (2008), “OEA formula informe del conflicto colombiano-ecuatoriano”, www.lajornadanet.com/diario/archivo
- BARDHAN P. (1999), “Democracy and Development. A Complex Relationship” en I. Shapiro y C. Hacker-Gordon, eds. *Democracy Values* (Cambridge: University Press).
- BEARCE David y Sawa OMORI (2005), “How Do Commercial Institutions Promote Peace?”, *Journal of Peace Research* Vol. 42, N° 6 (November): 659-678.
- BUSTAMANTE Ana Marleny (2004), “Desarrollo institucional de la Comunidad Andina” *Aldea Mundo*, Año 8, N° 16: 16-28.
- BUSTAMANTE Ana Marleny (2006), “Perspectivas de la integración andina a la luz de la Comunidad Sudamericana de Naciones”, *Politeia*, vol. 29 N° 36 (junio): 201-222.
- CAN: (2009), *La Comunidad Andina frente a los objetivos y compromisos contenidos en la Declaración sobre Seguridad de las Américas del 23 de octubre de 2003*. Lima: SG/di931, 3 de diciembre.
- CAN: (2010), “Ministros RR.EE. y Comercio de la CAN aprueban Agenda Estratégica que guiará la integración andina”, www.comunidadandina.org, 5 de febrero.
- CAN. Secretaría General (2002), *Documentos de las reuniones de los Presidentes de la Comunidad Andina (1989-2002)*, Lima, Documento 10382/1989-2002.

- CASAS GRAGEA Angel María (2003), *El modelo regional andino: enfoque de economía política internacional*; Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar.
- COOPER Andrew & Thomas LEGLER (2005), "A Tale of Two Mesas: The OAS Defense of Democracy in Peru and Venezuela", *Global Governance* Vol. 11, Issue 4 (October-December): 425-444.
- COOPER Andrew & Thomas LEGLER (2006), *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*; (New York: Palgrave Macmillan).
- DABENE Olivier (2009a), *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explanations*; New York: Palgrave Macmillan.
- DABENE Olivier (2009b), "Gouvernance regionale" Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes, www.opalc.org, 6 de junio.
- XV CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO (2004), Quito, www.comunidadandina.org, 12 de julio,
- XII CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO (2000), Lima, www.comunidadandina.org, 9 y 10 de junio.
- DECISIÓN 586 (2004), Programa de Trabajo para la Difusión y Ejecución de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos; Guayaquil, Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, www.comunidadandina.org, 7 de mayo.
- DECLARACIÓN DE MACHU PICCHU SOBRE LA DEMOCRACIA, LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA (2001), 28 - 29 de julio; Macchu-Picchu, Perú.
- ECHEBARRIAL Koldo (2004), "Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad", IX Congreso Internacional de CLAD. Madrid, noviembre 2-5.
- ELSTER J. (1995), "The Impact of Constitutions on Economic Performance" *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*; Washington: The World Bank, 209-226.
- "El mandatario del Perú actúa como un peón de la derecha internacional" (2002), www.aporrea.org 15 de octubre.
- FEINBERG Richard (2003), "The Special Summit: So Many Initiatives, So Few Institutions", *Focal Point* Vol. 2, N° 10 (October): 1-3, www.focal.ca
- FRANCO Andrés y Philippe DE LOMBAERDE (2000), *Las empresas multinacionales latinoamericanas: el caso de la inversión colombiana directa en el Ecuador*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- "Freddy Ehlers saluda la disposición al diálogo de los cancilleres de Perú y Bolivia" (2009), www.diariocritico.ecuador.com 7 de julio.
- GARCÍA Eduardo (2009), "Conflicto entre Ecuador y Colombia podría lastimar comercio", www.lta.reuters.com/article/businessNews, 15 de julio.
- GIACALONE Rita (2009), "La integración como mecanismo para el desarrollo institucional", *Perspectivas de Desarrollo Económico Sostenible en América Latina*, Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo - Parlamento Andino; Bogotá, 21 de octubre.

- GONZÁLEZ VIGIL Fernando (2005), “Logros y límites de la integración andina”, en *Perspectivas de la integración en América Latina y el Caribe: Los 40 años de la creación del INTAL*, Buenos Aires; 24 de agosto.
- GUTIÉRREZ SANÍN Francisco (2007), *Conflictos en los países andinos. Evaluando los riesgos* (The International Development Center), www.idrc.ca/en/ev
- GUZMÁN CUEVAS Joaquín e Isidoro ROMERO CUEVAS (2008), “Crecimiento económico, gobernabilidad democrática y desarrollo social: un enfoque integrador” *Problemas del Desarrollo*; Vol. 39 N° 153 (abril-junio): 119-138.
- JIMÉNEZ Ingrid (2002), “Venezuela y la OEA durante la era de Chávez” *Politeia* vol. 25, N° 29, julio; 191-206.
- “La Comunidad Andina quiere superar crisis de los cuarenta” (2009) Agencia EFE en www.soitu.es/soitu, 26 de mayo.
- “La OEA aprueba por unanimidad una resolución sobre el conflicto entre Colombia y Ecuador” (2008), www.país.com, 5 de marzo.
- LLENDEROZAS Elsa (2008) “¿Integración o fragmentación? Política, seguridad, energía y comercio en la región sudamericana” en Julio Pinto, comp., *Entre la integración y la fragmentación regional*, Buenos Aires, Eudeba, 61-81.
- MALAMUD Andrés (2008), “Jefes de Gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina” en P. De Lombaerde, S. Kochi y J. Briceño, eds. *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*; Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI; 137-162.
- MARCELLA Gabriel (2009), “La guerra sin fronteras: la crisis Ecuador-Colombia del año 2008 y la seguridad inter-americana”, www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational
- MEJÍAS Sonia Alda (2008), “La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones” en *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis. Adenda 2008*, pp. 69-98, [www.iugm.es/America Latina](http://www.iugm.es/America%20Latina)
- OLSEN Johan P. (2009), “Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government” *European Political Science Review* Vol. 1, Issue 1, (March): 3-32.
- OSORIO VACCARO Jorge (1999), “Retiro o permanencia del Perú en el Grupo Andino”, UNMSM Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, pp. 6-20, www.sisbib.unmsm.edu.pe.
- “Perú recibe presidencia por tómpore de la CAN” (2009), www.perualdia.info/peru, 23 de julio.
- “Perú y Ecuador consolidan relación bilateral” (2009), www.elheraldo.hn, 23 de octubre.
- “Por algo siempre se empieza” (2008), www.semana.com, 21 de marzo.
- PRADA Fernando y Alvaro ESPINOZA (2008) “Monitoring Regional Integration and Cooperation in the Andean Region” en Ph. De Lombaerde, A. Estevadeordal y K. Suominen, eds. *Governing Regional Integration for Development* (Aldershot, UK: Ashgate): 11-29.

- PRATS Joan Oriol (2003), "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15: 239-269.
- "Presidentes llaman a evitar conflicto Colombia-Ecuador". 2008. www.elnuevodiario.com.ni/internacionales. 3 de marzo.
- REVANALES J. Gerson (2004), "Ventajas y desventajas de la aplicación de la Carta Democrática", www.Venezuelanalitica.com, 21 de abril.
- ROJAS ARAVENA Francisco (2000), "Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres", en F. Rojas Aravena, ed. *Multilateralismo. Perspectivas Latinoamericanas* (Santiago de Chile, FLACSO-Nueva Sociedad): 13-53.
- ROMANI Romani (2003), "El principio del fin de la crisis venezolana", www.Americaeconomica.com, 30 de mayo.
- "Secretario General de la CAN exhorta a las partes en Venezuela para que logren, a la brevedad posible, acuerdos en la mesa de negociación", (2002), www.comunidadandina.org, 13 de diciembre.
- "Secretario General de la CAN expresa su coincidencia con el comunicado de cancilleres sobre situación de Venezuela", (2003), www.comunidadandina.org, 24 de octubre.
- SOARES DE LIMA María Regina & Mónica HIRST (2006), "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities", *International Affairs* Vol. 82 N° 1, (January): 21-40.
- STAAB Andreas (2008), *The EU Explained. Institutions, Actors and Global Impact*, (Bloomington: Indiana University Press).
- TELLO VIDAL Luis (2006), "Nueva encrucijada de la Comunidad Andina" *Revista Quehacer* N° 160 mayo-junio www.descocepes.org.pe.
- ZELA Hugo de (2001), "La carta democrática interamericana" *Archivos del Presente* Año 7, N° 25, 97-108. Julio-agosto-septiembre.

BLANCA

CAPÍTULO VIII

Integración regional y gobernabilidad en Centroamérica: un barco de papel navegando en aguas turbulentas

Por: JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA

1. Definiciones conceptuales y sus acepciones en la región centroamericana

Hablar de integración regional y gobernabilidad en Centroamérica obliga a realizar un breve abordaje teórico que necesariamente debe considerarse en un marco de análisis que incluya los efectos que sobre ambos conceptos tienen los elementos políticos, sociales e históricos propios de la región; considerando que ésta nace a la vida independiente como una entidad política unificada pero que no tarda en disgregarse en pequeñas repúblicas, debido a que durante el periodo colonial contó con *“una capital opresora y explotadora de las provincias”* [Marroquín, 2000: 60], situación que permite encontrar *“la raíz profunda de los localismos regionales que, más tarde, serán factores importantes en la evolución política del istmo”* [Ibidem].

Ernst Haas [1966: 70], lo define como *“el proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes”*. En el caso concreto de Centroamérica, la realidad ha demostrado la existencia de dos “tipos” de integración regional, *“la formal, representada por las instituciones, normativa y convenciones que conforman*

el Sistema de Integración Centroamericana (SICA); y la informal, que se expresa en múltiples iniciativas de naturaleza privada que se desarrollan en los más diversos ámbitos de la vida regional” [Solís Rivera, 2009: 1].

Por gobernabilidad se entiende “*al sistema de instituciones y tradiciones a través del cual es ejercida la autoridad en un país determinado*” [Kaufmann, 2000: 10]. En el ámbito de un esquema de integración regional, la conceptualización de gobernabilidad que se adopta es la de Cimadamore [2004: 44] y que “*pone énfasis en la identificación de los problemas y conflictos que inevitablemente y crecientemente existen en un esquema de integración regional, así como en los procesos asociados a su resolución*”.

La importancia de la gobernabilidad para la integración se debe a que los compromisos que adquieren los gobiernos y la dinámica que se genera a partir de los mismos en diferentes sectores y niveles sociales deriva en mayores niveles de interrelación e interdependencia entre los países; y, no obstante estos compromisos parten de la expresión soberana, voluntaria y pacífica de las naciones que se integran, el proceso no estará exento de conflictos; “*consecuentemente, un proceso de integración regional que no se ocupe primordialmente de la administración y solución de los crecientes conflictos que inevitablemente se registrarán a ese nivel, está construyendo sobre bases muy frágiles el espacio económico, político y social ampliado. En otras palabras, este estilo arquitectónico reduce estructuralmente los márgenes para su gobernabilidad*” [Cimadamore, 2004: 45]. En el caso del proceso de integración centroamericana en general, y de los países que la conforman en particular, la gobernabilidad que se anhela “*no puede ser otra que la democrática. Valga decir, una en donde la eficacia administrativa del Estado pero también y más importante todavía, la calidad del mandato popular legítimo, expresado en la vigencia y efectivo funcionamiento de un régimen de Derecho, esté garantizada*” [Solís Rivera, 2009: 1].

En Centroamérica, la integración regional y la gobernabilidad son dos conceptos indisolubles, que se afectan –positiva o negativamente– de manera directa e incuestionable. Las posibilidades de alcanzar los objetivos planteados en el seno del SICA pasan necesariamente porque sus miembros sean capaces de construir y sostener internamente Estados nacionales fuertes, concientes que “*La integración es un medio que puede beneficiar al estado nacional, pero ese estado debe ser uno en que trabaje por la calidad de las instituciones públicas, el imperio de la ley, el marco regulatorio y la lucha contra la corrupción*” [Ídem: 6-7].

2. Espacios y niveles de análisis en un contexto geopolítico definido

A partir de la aproximación teórica de las dos variables aquí relevantes, y de su interrelación histórico-política en el espacio centroamericano, es oportuno delimitar los niveles de análisis que faciliten la comprensión de los mismos a los fines del presente estudio. Así, desde un enfoque conceptual, el proceso de integración regional se entenderá el que se realiza en el marco del SICA, es decir, de la integración “formal”. En el caso de la gobernabilidad, se abordará en dos líneas, la primera en su concepción democrática a partir de la normativa jurídica del SICA; y la segunda, bajo la óptica de la institucionalidad del sistema, abordará la gobernabilidad y su impacto en la solución pacífica de conflictos.

En cuanto a los niveles de análisis, es importante diferenciar entre las dimensiones nacionales y regionales, concientes que el aún débil desarrollo institucional del SICA¹ y la fuerte tendencia presidencialista en los sistemas de poder político de los países centroamericanos, hace que la Reunión de Presidentes, principal órgano decisor del sistema y de carácter intergubernamental por naturaleza, sea el encargado de velar por el cumplimiento de los compromisos de integración adquiridos² y, consecuentemente, que la gobernabilidad de la región no se vea menguada³.

3. Gobernabilidad en los países centroamericanos: los tres casos que hacen temblar a la región

La democracia y gobernabilidad en Centroamérica están continuamente amenazadas por la corrupción, violencia, pobreza y exclusión social; debilidad de sus sistemas políticos, de seguridad, sociales y judiciales; irrespeto a la institucionalidad y el Estado de Derecho por gobiernos electos a través del voto popular; narcotráfico; terrorismo; crimen organizado; cambio climático; y la dependencia

¹ Entiéndase por ello la existencia y real funcionamiento de instituciones con atribuciones supranacionales.

² A este esfuerzo se suman, esporádicamente, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y la Secretaría General del SICA (SG-SICA).

³ Evidentemente, el buen funcionamiento o no de la Reunión de Presidentes está signada por las condiciones de política local presentes en cada uno de los países y por las diferencias ideológicas y estilos personalistas de sus gobernantes -que en ocasiones se ve incrementada por la influencia de gobiernos y grupos de poder extrarregionales-.

ideológica-política de la región. Estas amenazas han impactado fuertemente en el proceso de integración, el cual *“sigue siendo institucionalmente débil, financieramente frágil y políticamente inestable”* [Solís Rivera, 2009:4]. El SICA es heredero de las falencias que se observan en los distintos países donde *“el problema central parece ser la ingobernabilidad recurrente (frágiles sistemas democráticos, débiles instituciones públicas, problemas de gestión gubernamental y aumento de las demandas sociales)”* [Angulo Rivas, 2001: 5].

3.1. Nicaragua: la eterna crisis política

La historia política de Nicaragua ha estado signada por una larga sucesión de crisis, las cuales han llevado a que el Estado nicaragüense se haya *“derrumbado tres veces: La primera aconteció durante la Guerra Nacional, en tiempos de William Walker; la segunda tuvo lugar con la intervención americana, después de botar a Zelaya; y la tercera, con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista, en 1979”* [Esgueva, 2006:2]; ésta última abarca desde el 20 de julio de 1979 hasta 1990⁴ y es considerada como *“la más profunda dislocación del Estado en la historia de Nicaragua”* [Ídem: 8].

En 1995 se lleva a cabo una reforma constitucional que buscaba equilibrar los poderes del Estado, particularmente trasladando competencias del Ejecutivo al Legislativo. Destacan por sus repercusiones en la situación actual de Nicaragua las siguientes modificaciones: 1) Privación de la inmunidad con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Diputados [Art. 130, inciso cuarto]; y 2) La mayoría relativa para la elección de presidente y vicepresidente se fija en el 45% de los votos válidos; si ningún candidato logra dicho porcentaje, se establece la segunda vuelta electoral [Art. 145].

En 1996 gana las elecciones Arnoldo Alemán del derechista Partido Liberal, derrotando al nuevamente candidato presidencial por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) Daniel Ortega. En este periodo “resurgen” los pactos políticos que habían caracterizado a la dictadura somocista y el FSLN pacta con el gobierno de Alemán en 1999 una repartición de cargos públicos y una serie de reformas constitucionales en el 2000, entre las cuales destacan: 1) Reformas relativas a la inmunidad, en la cual se protege más al cargo de presidente al establecer que la inmunidad se le puede quitar siempre que dos tercios de los votos de los miembros de la Asam-

⁴ Año en el cual se realiza el traspaso del poder ejecutivo a Violeta Barrios de Chamorro de la Unión Nacional Opositora (UNO).

blea Nacional así lo indiquen, cuando, en la reforma de 1995 se establecía para ello mayoría absoluta [Art. 130, inciso tercero]; y 2) Reforma del porcentaje de votos válidos exigidos para la elección de presidente y vicepresidente, reduciéndolo de 45% a 40% y, además, establece una condición adicional: un candidato puede ganar con el 35% de los votos válidos siempre que aventaje al segundo lugar por una diferencia de cinco puntos porcentuales [Art. 147]⁵.

Una nueva crisis político-institucional se presentó durante la presidencia de Enrique Bolaños (2002-2007), quien había ganado las elecciones como candidato del Partido Liberal Constitucionalista (PLC). El nuevo gobierno acusó de corrupción al ex presidente Arnoldo Alemán, quien posteriormente fue condenado a 20 años de cárcel; sin embargo, el sistema judicial no actuó de forma independiente y el proceso no tardó en politizarse hasta conceder al imputado casa por cárcel [Esgueva, 2006:13-14]. La ruptura entre Bolaños y Alemán trajo consigo la división de la derecha nicaragüense. Los diputados fieles a Alemán realizaron nuevos “pactos” con los sandinistas con la finalidad de debilitar el gobierno de Bolaños, quitándole atribuciones al Poder Ejecutivo para otorgarlas al Legislativo. Lo anterior dio paso a las reformas constitucionales de 2005 que otorgaba las siguientes atribuciones a la Asamblea Nacional: 1) Facultad para destituir a funcionarios del Estado y obligatoriedad del Presidente de la República de acatar tal decisión [Reforma al numeral 4 del Art. 138]; 2) Facultad para aprobar o rechazar el nombramiento de funcionarios del Estado [Reforma a los numerales 9 y 30 del Art. 138, párrafo 6 del Art. 150 y adición de un segundo párrafo al numeral 6 del Art. 150]; 3) Limitaciones a las facultades del Presidente de la República para ejercer el veto total o parcial a los proyectos de ley, de tal manera que la Asamblea Nacional puede rechazar el veto total o parcial con los votos de la mitad más uno de los Diputados.

En la práctica, estas reformas hacen que *“la institución del Presidente de la República queda subordinada a la Asamblea Nacional con lo que deja de ser la institución principal sobre la cual se articula el régimen político”*; además, *“aunque el poder legislativo no tiene*

⁵ La reforma al porcentaje mínimo de votos válidos se constituyó en una modificación hecha a la medida de los intereses del FSLN, el porcentaje de votos válidos obtenidos por este partido en diez eventos electorales ocurridos entre 1990 a 2006 ha sido entre el 36.5% y el 43.6%; esta modificación permitió que Daniel Ortega, retornara a la presidencia de la república en 2006 con solo el 38% de los votos válidos, superando por casi diez puntos porcentuales a su más cercano competidor. [CSE de Nicaragua y Political Database of the Americas/Georgetown University].

capacidad de nombrar directamente a los funcionarios, lo hace de manera indirecta con la ratificación y con la destitución” [Esgueva, 2006:14].

El conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo llegó hasta el plano de la integración regional cuando la CCJ y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) de Nicaragua emitieron sentencias el 29 de marzo de 2005 que resultaron antagónicas. La CCJ resolvió que las reformas constitucionales promovidas por la Asamblea Nacional resultaban inaplicables por atentar contra el pluralismo político, la democracia participativa y la independencia de poderes; las reformas implicaban cambios profundos al sistema presidencialista, las cuales solo podían ser llevadas a cabo por una Asamblea Constituyente. Por otra parte, el fallo de la CSJ reafirmó las facultades de la Asamblea Nacional para realizar reformas parciales a la Constitución; agregando que la sentencia de la CCJ era ilegal⁶. Las tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se resolvieron con la promulgación de la *Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País* (Ley No. 558), del 19 de octubre de 2005⁷.

El 9 de noviembre de 2008 marca el inicio de la peor crisis política de Nicaragua en dos décadas, a partir de las fuertemente cuestionadas y catalogadas como fraudulentas elecciones legislativas en las cuales también se renovarían las autoridades locales de 146 municipios. El Consejo Supremo Electoral de Nicaragua (CSE) se negó a brindar acreditación para los observadores de la Organización de Estados Americanos (OEA), Ética y Transparencia, Hagamos Democracia y el Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE), argumentando la no neutralidad de los mismos; únicamente se permitió la participación del Protocolo de Tikal, el Protocolo de Quito y del Consejo de Expertos Electorales de América Latina (CEELA)⁸. El ac-

⁶ El Nuevo Diario, “Ejecutivo y Legislativo se atrincheran”, 1 de abril de 2005; “Choque entre poderes”, 11 de abril de 2005, Managua, Nicaragua.

⁷ Se estableció que las leyes promulgadas por la Asamblea Nacional y que provocaron el conflicto se “suspenden en su aplicación hasta el 20 de enero del 2007. Las nuevas autoridades electas en el 2006, Presidente de la República y Asamblea Nacional, tendrán las facultades de aceptar o rechazar estas leyes antes de o hasta la fecha señalada.” [Art. 1]; y además, “en el actual período presidencial que concluye el 10 de enero del 2007, continuarán en pleno ejercicio de sus cargos, las autoridades nombradas de acuerdo a las leyes que regían antes de la Ley No. 520 y las que se derivan de la misma.” [Art. 2].

⁸ El Protocolo de Tikal es una asociación que agrupa a los organismos electorales de Centroamérica y El Caribe. Siguiendo el ejemplo del Protocolo

cionar del CSE fue respaldado por el presidente Daniel Ortega, quien argumentó que “*la presencia de observadores internacionales sería un acto de injerencia en la vida política interna del país*”.

Los resultados dieron la victoria al FSLN en 105 de los municipios en disputa; sin embargo, desde los primeros reportes, el contendiente opositor por la Alcaldía de Managua, Eduardo Montealegre del PLC, impugnó los resultados y rápidamente calificó la elección de fraude y exigió un recuento de votos en presencia de observadores internacionales¹⁰. Ante las expresiones de preocupación de José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, Daniel Ortega acusó a este organismo y a Estados Unidos de orquestar una campaña de desestabilización del país; el gobierno de Venezuela no tardó en respaldar a Daniel Ortega. Las protestas en las calles pasaron a convertirse en enfrentamientos violentos entre grupos leales al gobierno y movimientos cívicos que rechazaban los resultados electorales. La comunidad internacional reaccionó quitando a Nicaragua la ayuda externa¹¹. Ante la presión interna y externa, el CSE aceptó recontar las actas de Managua, proceso al final del cual ratificó la victoria del candidato oficialista Alexis Argüello, así como el resultado general de las polémicas elecciones.

El 19 de octubre de 2009 se genera un nuevo hecho que convulsionó la nación debido a la Sentencia N° 504, emitida por los seis magistrados sandinistas de la Sala Constitucional de la CSJ que anula la normativa constitucional vigente desde 1997 que impedía

de Tikal, los países sudamericanos suscribieron el 21 de septiembre de 1989 el Protocolo de Quito. El CEELA está “*conformado por ex magistrados de organismos electorales latinoamericanos de tendencia izquierdista*” [Salaverry, 2008].

⁹ RFI Español. “Nicaragua vive su peor crisis política en 20 años”. 15 de noviembre de 2008. Véase: http://www.rfi.fr/actues/articles/107/article_9808.asp

¹⁰ Organismos como IPADE, Ética y Transparencia, el Centro Carter y la Unión Europea denunciaron irregularidades en al menos 40 municipios, destacando grandes ciudades como Managua, León, Masaya, Jinotega, entre otras [Chamorro, 2009].

¹¹ Estados Unidos congeló “64 millones de dólares aun no contratados de la Cuenta del Milenio” y la Unión Europea “suspendieron unos 75 millones de dólares destinados a la ayuda presupuestaria” [Chamorro, 2009]; sin embargo, Hugo Chávez, a través de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA) prometió aportar 50 millones de dólares para compensar la ayuda retirada por Estados Unidos, Véase: http://www.infolatam.com/entrada/venezuela_chavez_dara_a_nicaragua_la_ayu-14415.html.

la reelección presidencial consecutiva y que se expresa en el artículo 147 de la Constitución Política. Las críticas y manifestaciones de rechazo no se hicieron esperar; sin embargo, la modificación quedó en firme al declarársele inapelable.

La más reciente crisis política en la que se encuentra sumida Nicaragua surge del Decreto Presidencial 3-2010 del 9 de enero en el cual *“se ratifican y prorrogan en sus cargos a todas las autoridades de los poderes e instituciones del Estado mencionados en el artículo anterior¹² a quienes se les venza el periodo en el futuro inmediato, hasta tanto la Asamblea Nacional no nombre a nuevos funcionarios o ratifique a los actuales”* [Art. 2]. El Presidente Daniel Ortega, argumentando el *“vacío de poder creado por la Asamblea Nacional al no nombrar, ni haber convocado para nombrar autoridades de Órganos e Instituciones de Estado señaladas”*, establece la prórroga para *“evitar la inseguridad y la inestabilidad jurídica, política, económica y social de la Nación”* [Decreto Presidencial 3-2010, segundo considerando].

El decreto ha sido fuertemente criticado por la oposición política por considerarlo violatorio de la Constitución en cuanto afirman que el Ejecutivo se ha tomado atribuciones que la carta magna no le confiere y ha sobrepasado las competencias del Legislativo, ignorando lo establecido en los artículos 138, 150, 162 y 172 del citado cuerpo normativo; consideran además que el decreto beneficia a magistrados electorales y judiciales que son favorables a las pretensiones reeleccionistas de Daniel Ortega. Por su parte, los defensores del decreto se basan en el segundo párrafo del artículo 201 de la Constitución de 1987, el cual *“faculta a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral, Contraloría General de la República, y otras instituciones, a permanecer en el cargo mientras la Asamblea Nacional no se hayan electo a las nuevas autoridades”¹³*; este argumento jurídico fue espetado por René Núñez, Presidente de la Asamblea Nacional quien además afirmó que: *“ese artículo sigue vigente y por lo tanto es aplicable, dado que nunca fue suprimido por reforma”*; y agrega que, *“por una omisión constitucional el segundo párrafo del artículo 201 no aparece publicado en la actual Constitución”¹⁴* [Salinas Maldonado, 2010].

¹² Las instituciones a las que hace referencia son la Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral, Superintendente y Vicesuperintendente de Bancos, y Procurador y Subprocurador para la Defensa de los Derechos Humanos.

¹³ “Vigencia de artículo 201 Cn., ratifica la legitimidad de decreto presidencial”. Véase: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/74178>

¹⁴ El resaltado no es parte del documento original.

El 16 de abril de 2010, los magistrados de la CSJ afines al sandinismo emitieron una resolución que establece que: *“las reformas constitucionales del año 1990, 1995, 2000 y 2005 no han contemplado en ningún momento ni la reforma ni la derogación del párrafo segundo del artículo 201Cn, por lo que los funcionarios de la Corte, del CSE y de otras instituciones continuarán en el ejercicio de sus cargos mientras no tomen posesión quienes deben sustituirlos, de acuerdo a la Constitución”* [Ibídem]; por lo tanto, declaran legal y vigente el Decreto 3-2010. Además, ordenan a la Asamblea Nacional a que cumpla con el decreto y eviten discutir una ley que busca derogarlo; advirtiendo a los diputados que *“toda acción que tome el legislativo con el mismo decreto será considerada una acción inconstitucional”* [Ibídem]. Por su parte, los diputados opositores reaccionaron negativamente ante la resolución de la CSJ; sin embargo, la legalidad de una posible ley derogatoria queda entredicho si se considera que es facultad de la CSJ dictaminar la legalidad de las normas. Mientras tanto, no se vislumbra en el corto plazo una solución que respete el Estado de Derecho y permita la gobernabilidad en este convulso país.

3.2. Guatemala: el “video” que hace tambalear a un gobierno

Desde el retorno de la democracia en 1985, en Guatemala se han sucedido 6 elecciones presidenciales consecutivas, que se han caracterizado por la participación de múltiples partidos políticos que, en la mayoría de los casos, no logra sobrevivir para la siguiente elección; reflejando así la debilidad del sistema de partidos políticos. Los comicios presidenciales de 2007 fueron ganados por el centroizquierdista Álvaro Colom de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), imponiéndose en segunda vuelta al General Otto Pérez Molina del Partido Patriota (PP)¹⁵. No obstante la continuidad de los ejercicios electorales, la sociedad guatemalteca ha visto como en los últimos años se ha venido deteriorando la institucionalidad y el Estado de Derecho en su país, el cual se refleja en un sistema de justicia inoperante, fuerzas de seguridad infiltradas por el narcotráfico, altos ex-funcionarios públicos acusados de corrupción y narcotráfico¹⁶ y una galopante situación de violencia¹⁷.

¹⁵ TSE de Guatemala y Political Database of the Americas/Georgetown University.

¹⁶ Destaca las acusaciones contra el ex presidente Alfonso Portillo.

¹⁷ Según un informe presentado por el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), durante el 2009 se contabilizaron en Guatemala un total de 3,949 muertes violentas. Véase: <http://www.gam.org.gt/public/comunic/2010/Ene/Informe%20diciembre%202009.pdf>

El 14 de abril de 2009 son asesinados Khalil Musa¹⁸ y su hija Marjorie Musa; los cuales fueron atribuidos por el gobierno a problemas de índole laboral en una de las fábricas propiedad de Musa. Sin embargo, Rodrigo Rosenberg, abogado en asuntos comerciales de Musa, denunció que el asesinato “*era parte de una trama que involucra narcotráfico y lavado de dólares en BANRURAL*” [Solano, 2009:1].

En un video filmado el 7 de mayo de 2009, Rosenberg afirmaba que él fue “*asesinado por el señor Presidente Álvaro Colom con la ayuda de don Gustavo Alejos y del señor Gregorio Valdéz*”, añade que su asesinato esta directamente relacionado por descubrir que Musa y su hija “*fueron cobardemente asesinados por el señor presidente Álvaro Colom con el consentimiento pleno de su esposa Sandra de Colom, y con ayuda de Gregorio Valdez y Gustavo Alejos*” [ASIES, 2009:3]¹⁹. Explicaba además que el asesinato de Musa se debió a que éste se “*negó a encubrir los negocios ilegales y millonarios que se negocian día a día en ese banco –BANRURAL–, el cual posee millonarios fideicomisos de fondos gubernamentales ligados a los programas sociales que coordina Sandra de Colom*” [Solano, 2009:1]. El 10 de mayo de 2009. Tres días después de filmada la acusación, Rodrigo Rosenberg es asesinado por sicarios. El video fue realizado por Mario David García y distribuido durante el funeral por Luis Mendizábal²⁰.

Las declaraciones vertidas en el video, detonaron la mayor crisis institucional en Guatemala desde el retorno a la democracia, amenazando con destituir a Colom de la presidencia y hacer caer al gobierno entero. La reacción del Presidente de la República no se hizo esperar. Inmediatamente rechazó las acusaciones, atribuyó la situación a una conspiración de grupos del crimen organizado cuyo objetivo era desestabilizar a su gobierno y solicitó una rápida investigación por parte de la Fiscalía General y de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)²¹; el FBI (por sus siglas en inglés) y la OEA también ofrecieron su apoyo.

¹⁸ Importante industrial, cafetalero e importador de textiles, miembro de la Junta Directiva del Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL).

¹⁹ Rosenberg acusaba de su asesinato al Presidente de la República Álvaro Colom; a su esposa Sandra de Colom; a Gustavo Alejos Cámbara, Secretario Privado de la Presidencia; y Gregorio Valdéz O’Connell, empresario.

²⁰ Tanto García como Mendizábal han sido vinculados con la promoción de un golpe de Estado contra el ex presidente Vinicio Cerezo en 1988.

²¹ Institución internacional que inicia operaciones en 2008 y es financiada con fondos de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, el Banco Mundial y la Fundación Soros. Véase: www.cicig.org

Los ciudadanos que demandaban la renuncia del Presidente estaban conformados por miembros de la clase media de la ciudad capital y grupos asociados a las elites políticas-económicas; por otra parte, los partidarios del Presidente estaban conformados por grupos populares que, en su mayoría, se habían visto beneficiados por los programas sociales impulsados por el gobierno. La clase media y la burguesía, autodenominándose el “tsunami blanco”, organizaron marchas en el centro de la ciudad capital, realizando las convocatorias a través de las redes sociales de internet. El tipo de personas que conformaron este grupo de protesta hizo que en algunos sitios del ciberespacio aparecieran consignas sociales distorsionadas, y a manera de burla, que expresaban “*se siente, se siente, Armani está presente*” y “*el pueblo bien vestido, jamás será vencido*” [Aguilar-Støen, 2009:4]. La efervescencia social surgida en un primer momento logró contenerse gracias a “*las voces moderadas entre los políticos, empresarios y la opinión pública, así como el apoyo a la institucionalidad democrática por parte de los países miembros de la OEA, de los ministros de Exteriores de los estados miembros de la Unión Europea, Canadá y Estados Unidos*” [Rodríguez Pellecer, 2009: 4].

La investigación es iniciada por el Ministerio Público (Fiscalía General) pero con el apoyo directo de la CICIG, en tanto institución que aún goza de la credibilidad de la opinión pública guatemalteca, no así las instituciones del Estado, en particular las relacionadas al sistema de justicia²². Después de ocho meses de investigación, el 12 de enero de 2010, Carlos Castresana –jurista español, jefe de la CICIG– presenta los resultados que son calificados por él mismo como una “*verdad interina*” hasta no ser demostrado lo contrario en los tribunales nacionales. Concluye que fue el mismo Rodrigo Rosenberg el que “*decidió ponerle fin a su vida*”, “*que dio la instrucción de su muerte*”, desmintiendo la existencia de una conspiración en contra del Gobierno; agregó que “*nadie más, ningún político, ningún ministro, ningún jefe de Policía, ningún comisario tuvo participación en el asesinato*”²³, exonerando así de toda culpabilidad a los

²² Este escepticismo surge en gran parte por los niveles de impunidad que se observan actualmente en Guatemala, país en el cual se registraron en 2009 un total de 6,451 muertes violentas de las cuales se logró únicamente 230 condenas, arrojando un 96.5% de impunidad, véase: <http://noticias.com.gt/nacionales/20100113-presentacion-de-la-cicig-sobre-caso-rosenberg.html>.

²³ El Periódico. “CICIG presenta evidencias: Rosenberg planificó su crimen”. 13 de enero de 2010. Guatemala. Noticias de Guatemala. “Rodrigo Rosenberg planificó su asesinato, según la CICIG”. 13 de enero de 2010. Guatemala.

involucrados, entre ellos, el Presidente Álvaro Colom. Según la CICIG, las evidencias apuntan a que Rosenberg inició los preparativos para su asesinato argumentando que era víctima de extorsiones. Pide ayuda a Francisco José Valdés Paiz y José Estuardo Valdés Paiz, empresarios farmacéuticos y primos de su ex esposa, para que le ayuden a contratar una banda de sicarios que asesinen al extorsionista. Los hermanos Valdés acuden a su jefe de seguridad, Nelson Wilfredo Santos Estrada, encargándose éste de contactar a los sicarios, convirtiéndose así los tres en autores intelectuales involuntarios del asesinato de Rosenberg²⁴. Como era de esperar, el informe generó opiniones encontradas, desde aquellas que vieron en éste un paso importante para iniciar el largo camino para la reactivación del sistema judicial, hasta los que cuestionaron y lo calificaron de convertirse en un eslabón más de la impunidad en Guatemala.

3.3. Honduras: un gran paso... hacia atrás

Los gobiernos militares se instalaron en el país entre 1963 y 1980; y a pesar de que en Honduras persisten elevados niveles de pobreza y exclusión social, antes de los sucesos de junio de 2009 *“en términos políticos, por lo menos en los últimos 50 años, no se han producido rupturas significativas que alteraran el equilibrio conservador construido por la elite gobernante”* [Iriás, 2009:1]. Los movimientos de rebeldía popular nunca contaron con el suficiente apoyo social y fueron rápidamente reprimidos por el Estado, apoyado generalmente en dos grandes instrumentos: las fuerzas armadas y los medios de comunicación.

En 1980 se restablece la democracia y se instaura una Asamblea Nacional Constituyente que redacta la Constitución Política vigente en el país. El sistema político se caracteriza por el bipartidismo presente entre el Partido Nacional (PNH) y el Partido Liberal (PLH); aún cuando existen otras tres agrupaciones políticas²⁵, las posibilidades reales de acceso al poder siempre han descansado en estos dos partidos. Por otra parte, la tendencia de los resultados electorales a partir del 2001 marcaba que la agrupación que resultaba vencedora en las elecciones presidenciales no obtenía mayoría en el

²⁴ Siglo XXI. “Pesquisa de CICIG exculpa a Colom; Rosenberg planificó su asesinato”. 13 de enero de 2010. Guatemala.

²⁵ Ellas son: Partido Innovación y Unidad (PINU); Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH); Partido Unificación Democrática (PUD).

Congreso, debiendo recurrir a negociaciones sobre cuotas de poder para aprobar los proyectos de ley²⁶ [Castellanos, 2006].

En los comicios presidenciales de 2005 resultó vencedor José Manuel Zelaya Rosales, candidato del Partido Liberal con el, superando con un estrecho margen a su contendiente Porfirio Lobo Sosa del Partido Nacional²⁷. Si bien Manuel Zelaya no impulsó cambios significativos en las estructuras de poder tradicionales en Honduras, sí logró *“conectarse con los sentimientos de la gente y de comunicar sus ideas a los sectores sociales menos favorecidos, fue capaz de plantear un horizonte de ruptura y cambio condensado en el llamamiento a una Asamblea Nacional Constituyente”* [Iriás, 2009: 2]. Las propuestas de cambios, sumadas a la incorporación de Honduras en enero de 2008 a Petrocaribe y en agosto de ese mismo año a la ALBA, sus discursos con esbozos antiimperialistas, y el acercamiento de Manuel Zelaya a líderes emblemáticos de la izquierda latinoamericana particularmente a Hugo Chávez, permearon hondamente en los movimientos populares que vieron en su gestión presidencial *“un factor que les permitiría derrotar el modelo neoliberal”* [Santos Villarreal, 2009: 7].

Con miras a establecer una Asamblea Nacional Constituyente, Manuel Zelaya dispone el 22 de noviembre de 2008 la realización de una consulta popular sobre la instalación de una “Cuarta Urna”²⁸ en las elecciones de noviembre de 2009. Esta “encuesta”, como la llamó el presidente, se llevaría a cabo el 28 de junio de 2009 para saber si el electorado hondureño estaba de acuerdo o no con esa medida²⁹. La encuesta generó inmediatamente una crisis institucional sin precedentes. Los detractores acusaron a Manuel Zelaya de violar

²⁶ En Honduras, el apoyo a la democracia y calidad de la misma refleja un importante deterioro; en el informe *“Sostenibilidad de la democracia: un desafío nacional para las agrupaciones políticas”* de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CONADEH), revela que el abstencionismo electoral de las elecciones de 1997 rondo el 27%, en 2001 fue del 33% y en 2005 llegó al 44%; el 28% de los encuestados manifestó que Honduras es poco democrático y el 43% que es algo democrático, véase: <http://sdpnoticias.com/sdp/contenido/2008/10/15/56726>

²⁷ TSE de Honduras y Political Database of the Americas/Georgetown University.

²⁸ La Cuarta Urna hace referencia a su adición a las tres urnas que se utilizan en las elecciones de Honduras: presidente, alcaldes y diputados.

²⁹ Si el resultado era positivo, Manuel Zelaya calculaba que el próximo gobierno que asumiría el 27 de enero de 2010 se vería en la obligación de instalar una asamblea constituyente sin que ello implicara una disolución del Congreso Nacional.

cláusulas pétreas de la Constitución al considerar que la instalación de la Cuarta Urna perseguía la reelección presidencial. Por su parte, los grupos a favor aducían la necesidad de “democratizar” y hacer más “incluyente” y “participativo” el sistema político hondureño. Los poderes electoral, judicial y legislativo entran en confrontación directa con el ejecutivo, desatando su máximo periodo de tensión entre el 23 de junio y el 8 de julio.

Las cláusulas pétreas a las que hace referencia la Constitución de Honduras se especifican en el artículo 374, y se relacionan con la imposibilidad de reformar *“la forma de gobierno, al territorio nacional, al período presidencial, a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser Presidentes de la República por el período subsiguiente.”* En el caso concreto de la restricción a la reelección, el artículo 239 establece que aquellos que quebranten la disposición *“cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados por diez (10) años para el ejercicio de toda función pública”*. Si bien la Constitución contempla las figuras del plebiscito y el referendo [Art. 2]; el inciso sexto del artículo 5 establece la siguiente limitación: *“No será objeto de referéndum o plebiscito los proyectos orientados a reformar el Artículo 374 de esta Constitución”*.

El 23 de marzo de 2010 con la firma del Presidente Zelaya y sus Secretarios de Estado, se promulga el Decreto Ejecutivo PCM-005-2009 en el cual se establece el llamado para realizar la encuesta y delega en el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) la función de coordinarlo³⁰; sin embargo, el decreto nunca es publicado en La Gaceta (Diario Oficial). El 8 de mayo de 2009, la Fiscalía de la República interpone un recurso de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ) para eliminar los efectos jurídicos del citado decreto. Los argumentos jurídicos para su revocación se basan en lo establecido en los artículos constitucionales número 5 (referente a qué temas pueden someterse o no a consulta popular) y el 51 (relacionado a las competencias del Tribunal Supremo Electoral)³¹. A este proceso se adhiere también la Procuraduría General.

³⁰ Según el inciso quinto del Art. 5 de la Constitución, corresponde al Tribunal Supremo Electoral *“convocar, organizar y dirigir las consultas a los ciudadanos señaladas en los párrafos anteriores.”*

³¹ El Heraldo. “Mel convoca hoy a Consejo de Ministros”. 8 de mayo de 2009. Tegucigalpa, Honduras.

Las pretensiones de Manuel Zelaya sufren un fuerte revés el 27 de mayo de 2009 cuando la CSJ ordena que *“se suspenden todos los efectos del acto administrativo tácito de carácter general impugnado que contiene el Decreto Ejecutivo numero PCM-05-2009 del 23 de marzo del 2009, así como cualquier tipo de publicidad sobre lo establecido en el mismo; de igual manera la suspensión del procedimiento de consulta a los ciudadanos por parte del Poder Ejecutivo a través del Presidente Constitucional de la República, o cualquiera de las instituciones que componen la estructura administrativa del Poder Ejecutivo”*³². En franco desafío al fallo de la CSJ, el Presidente y los grupos populares que lo apoyan continúan publicitando la realización de la encuesta para la fecha programada. Dos días después, el TSE convoca a elecciones para celebrarse el 29 de noviembre de ese año. La convocatoria fue aplaudida por los sectores contrarios al Presidente Zelaya. El 24 de junio de 2009, ante la negativa del Jefe de las Fuerzas Armadas, General Romeo Vásquez Velásquez, para movilizar el material de la consulta sobre la Cuarta Urna, Manuel Zelaya lo destituye de su cargo y acepta además la renuncia del Ministro de Defensa, Edmundo Orellana, por las mismas circunstancias. El 25 de junio la Sala Constitucional de la CSJ restituye en su cargo al General Vásquez.

Bajo el argumento de encontrar una salida legal a la crisis, el Congreso de Honduras aprobó el 24 de junio de 2009 el reglamento que establece la normativa para la realización del plebiscito y el referéndum; dejando la posibilidad de que una consulta de estas características pueda incluirse en las elecciones del 29 de noviembre [Art. 16], siempre que sea organizado, dirigido y supervisado por el TSE y *“cuando nada tenga que ver con las prohibiciones que la misma Constitución de la República establece en cuanto a cambios a la forma de gobierno, a la reelección presidencial y en general todas las disposiciones pétreas de la Carta Magna”*³³. Manuel Zelaya reacciona anulando el Decreto PCM-005-2009 y emite un nuevo Decreto PCM-020-2009 el 26 de junio de 2009, en los mismos términos del anterior.

El Presidente Zelaya y otras organizaciones de izquierda denunciaban la existencia de amenazas contra la democracia y la posible ocurrencia de un golpe de Estado. Ante ello, se solicita la intervención de la OEA para la realización de una reunión urgente para

³² Véase una copia del fallo en: <http://www.poderjudicial.gob.hn/NR/rdonlyres/87E2BFFC-AF4D-44EA-BFC5-D93730D8D81C/2413/ExpedienteJudicial1.pdf>

³³ La Prensa. “El legislativo ratifica plebiscito y referéndum”. 24 de junio de 2009. San Pedro Sula, Honduras.

abordar la situación política en el país y “lograr que el Consejo Permanente de la OEA emita una resolución de pleno apoyo a las instituciones democráticas del país” [Santos Villarreal, 2009:15]. La OEA acuerda enviar una delegación para analizar la crisis y establecer los mecanismos que faciliten el diálogo entre las partes en conflicto. La comunidad internacional representada por la OEA, SICA, ALBA, Grupo de Río y UNASUR adoptan posiciones en contra de cualquier intento por romper la institucionalidad en el país.

El 26 de junio de 2009 la CSJ admite la acusación presentada por el Ministerio Público en el cual se acusa a Manuel Zelaya de los delitos “contra la forma de gobierno, traición a la patria, abuso de autoridad y usurpación de funciones, en perjuicio de la Administración Pública y el Estado de Honduras”³⁴. Se dictamina orden de captura y de “allanamiento de Morada para la aprehensión del acusado JOSE MANUEL ZELAYA ROSALES, en aras de evitar la fuga del imputado y la destrucción, pérdida u ocultamiento de las pruebas o evidencias con miras a lograr la impunidad de los delitos que al acusado se le imputan”³⁵. Sin embargo, tanto la admisión de la acusación como la emisión de las órdenes de captura y allanamiento se mantuvieron en secreto por la CSJ hasta el 30 de junio de 2009³⁶.

Cerca de las 5:00 a.m. del 28 de junio, fuerzas armadas allanan la residencia del Presidente Zelaya y, aún en ropas de dormir, lo trasladan a la base de la Fuerza Aérea para luego llevarlo a Costa Rica. Miembros del gabinete de gobierno son apresados por los militares. En un acto que raya el ridículo, el Congreso Nacional admite la “renuncia” del Presidente Zelaya interpuesta en una carta supuestamente firmada por éste y redactada el 25 de junio³⁷. El Congreso Nacional destituye por unanimidad a Manuel Zelaya argumentando violaciones a la Constitución y a la institucionalidad del país; nombran a Roberto Micheletti -quien fungía como presidente del Congreso-, como Presidente de la república, en cumplimiento del artículo 242 inciso primero de la carta magna³⁸. El nuevo presidente

³⁴ Corte Suprema de Justicia, Comunicado Especial, numeral 8, página 2. Véase texto completo en: <http://www.poderjudicial.gob.hn/NR/rdonlyres/87E2BFFC-AF4D-44EA-BFC5-D93730D8D81C/2413/ExpedienteJudicial1.pdf>

³⁵ *Ídem*, páginas 45 y 46

³⁶ *Ídem*, numeral 8, página 2.

³⁷ La carta en cuestión fue recibida por los diputados solo unas horas después del golpe de Estado y su veracidad fue desmentida tajantemente por el depuesto presidente.

³⁸ El artículo 242 establece que, en ausencia del Presidente, corresponde al

asegura que permanecerá en el cargo el tiempo que falta para la finalización del periodo presidencial de Manuel Zelaya y que velará porque las elecciones de noviembre se realicen tal y como estaban previstas. El nuevo gobierno cortó el acceso a internet, electricidad, telecomunicaciones y la transmisión de noticias de cadenas internacionales en el territorio hondureño; además de establecer un toque de queda por 48 horas para contener la ola de protestas generadas por simpatizantes de Manuel Zelaya.

Las muestras de rechazo al golpe por parte de la comunidad internacional son inmediatas y unánimemente se condena la ruptura institucional en Honduras, la expulsión ilegal del Presidente Zelaya, el desconocimiento diplomático al nuevo gobierno encabezado por Roberto Micheletti y la imposición de sanciones por parte de diferentes actores³⁹, a saber [Iriás, 2009: 5-6]: 1) La OEA suspende el estatus de Honduras como miembro pleno, en una clara muestra de aislar políticamente al nuevo régimen; 2) Estados Unidos limita algunos programas de ayuda, cancela la visa estadounidense a determinados funcionarios del nuevo gobierno y deja de emitir visas de no inmigrante para los ciudadanos hondureños. Sin embargo evita calificar como golpe de Estado a lo sucedido, aunque señala la necesidad de restituir a Manuel Zelaya en la presidencia; 3) El SICA ordenó el cierre de las fronteras por un lapso de 48 horas, canceló la erogación de fondos por parte del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y suspendió todo tipo de reuniones entre este organismo y miembros del nuevo gobierno, lo que implica el no reconocimiento de Honduras como miembro pleno del sistema de integración; y 4) La Unión Europea canceló los desembolsos relacionados con los programas de ayuda.

El 7 de julio de 2009 se ofrece como mediador el presidente de Costa Rica, Óscar Arias, oferta que es aceptada por los bandos en conflicto; sin embargo, Roberto Micheletti afirma que el retorno de Manuel Zelaya al poder no es un punto a negociar y éste último

Vicepresidente ejercer el poder ejecutivo; sin embargo, el Vicepresidente Elvin Santos había renunciado para inscribirse como candidato presidencial por el Partido Liberal en las elecciones de noviembre de 2009; la renuncia fue aceptada por el Congreso Nacional el 19 de diciembre de 2009.

³⁹ Los miembros de la ALBA, presionan diplomáticamente a las nuevas autoridades y toman la iniciativa en muchos foros y organismos internacionales a los efectos de emitir sendas declaraciones de condena y llaman a los ciudadanos hondureños a resistir el golpe de Estado. Señalan además al gobierno de Estados Unidos de ser cómplice de los hechos y le recriminan la inacción para intervenir en la crisis hondureña.

señala la necesidad de restablecer el orden constitucional en el país, lo que implica su reinstalo en el poder y el restablecimiento de las garantías constitucionales. El 22 de julio de 2009, el Presidente Arias presenta el *Acuerdo de San José para la Reconciliación Nacional y el Fortalecimiento de la Democracia en Honduras*, documento que contenía los siguientes puntos [Irias, 2009: 7]: 1) *Constitución de un Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional integrado por representantes de todos los partidos políticos*; 2) *Amnistía para los delitos políticos antes y después de los acontecimientos del 28 de junio*; 3) *Renuncia a convocar una Asamblea Nacional Constituyente*; 4) *Adelanto de la realización de las elecciones y del traspaso de gobierno*; 5) *Dejar las Fuerzas Armadas a disposición del Tribunal Supremo Electoral desde un mes antes de las elecciones*; 6) *Retorno de los poderes del Estado a su integración previa al 28 de junio*; 7) *Constitución de una Comisión de verificación de los acuerdos y una Comisión de la Verdad de lo acontecido antes y después del 28 de junio*; 8) *Normalización de las relaciones de la República de Honduras con la Comunidad Internacional*.

Las rígidas posturas adoptadas por ambas partes hacen fracasar la mediación de Óscar Arias. En un comunicado especial del 20 de agosto de 2009, la CSJ rechaza, entre otros puntos, el retorno de Manuel Zelaya a la Presidencia de la República argumentando que *“existen acciones penales presentadas por la Fiscalía General de la República; en consecuencia y en estricta legalidad, mientras no existan otras disposiciones legales aplicables, no puede eludirse que tendría que someterse a los procedimientos establecidos en la legislación procesal penal”*⁴⁰. Representantes de las comisiones negociadoras de ambos bandos logran construir el Acuerdo Tegucigalpa-San José, en el cual se establece la petición para que el Congreso de Honduras se pronuncie sobre la restitución de Manuel Zelaya y se conforme un gobierno de unidad nacional. El documento es enviado a los diputados el 30 de octubre de 2009. El 5 de noviembre de 2009, Roberto Micheletti conforma el gobierno de unidad nacional, el cual no es aceptado por Manuel Zelaya bajo el argumento que no es él, en su calidad de Presidente Constitucional quien preside el gobierno y, además, ninguno de sus miembros es parte de su grupo de simpatizantes.

La destitución del Presidente Zelaya amplió la polarización política en Honduras, por un lado está *“la conversión de la elite política*

⁴⁰ Criterio Institucional de la Corte Suprema de Justicia. 20 de agosto de 2009. Tegucigalpa, Honduras. Véase: <http://www.poderjudicial.gob.hn/NR/rdonlyres/FB12D38C-64BE-433A-A648-1D416F57623A/2461/AnexoCriterioInstitucionaldeCorteSupremadeJustic.pdf>

tradicional en un sólido grupo político-militar-empresarial cohesionado ideológicamente en torno a un enfoque anticomunista de guerra fría” al cual se suman amplios sectores de la clase media y sectores religiosos; y, por otra parte “la rearticulación del movimiento social en un amplio y unitario Frente de Resistencia al golpe, en torno a dos objetivos comunes: el restablecimiento del Presidente Zelaya y la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que redefine las reglas del juego” [Iriás, 2009: 5].

En medio del conflictivo ambiente derivado del golpe de Estado, la presión de la comunidad internacional, el aislamiento diplomático y el resguardo de Manuel Zelaya en la embajada de Brasil en Tegucigalpa, se celebran las elecciones el 29 de noviembre de 2009 tal y como estaban programadas por el TSE, resultado ganador de las mismas el candidato por el Partido Conservador Porfirio Lobo Sosa que obtiene el 57% de los votos válidos, superando al candidato del Partido Liberal Elvin Santos que alcanzó el 38%⁴¹. Bajo el condicionamiento de que las elecciones se realicen de forma creíble y transparente, los gobiernos de Estados Unidos, Perú, Costa Rica y Colombia anuncian que reconocerán al gobierno que resulte electo. Por su parte, los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Panamá inician una fuerte campaña diplomática para lograr la reincorporación de Honduras al SICA y a la OEA. Gracias a un salvoconducto firmado por el presidente Porfirio Lobo, dado el 27 de enero de 2010 -el mismo día de la toma de posesión presidencial-, Manuel Zelaya parte hacia la República Dominicana acompañado del presidente de ese país Leonel Fernández.

El 4 de mayo de 2010 son juramentados por el Presidente Lobo los miembros de la Comisión de la Verdad con la finalidad de *“investigar la realidad de los hechos ocurridos antes y después del golpe de Estado al ex presidente Manuel Zelaya con el objeto de recomendar cambios en el país que eviten crisis políticas como la del año anterior”*⁴². Durante la instalación de la Comisión, el Presidente Lobo volvió a introducir en la agenda política el tema de la reforma a la Constitución al afirmar que *“los que pasan gritando que no hay que cambiar la Constitución, toda sociedad necesita revisar su ordenamiento jurídico porque la ley tiene un propósito que es garantizar la convivencia pacífica y armónica”*. Queda ahora la incertidumbre si, a partir de

⁴¹ TSE de Honduras y Political Database of the Americas/Georgetown University.

⁴² Tiempo. “Gobierno de Honduras instala Comisión de la Verdad sobre el golpe de Estado”. 5 de mayo de 2010, Tegucigalpa, Honduras.

las palabras pronunciadas por el Presidente, Honduras está por escribir un nuevo capítulo en la peor crisis de gobernabilidad democrática de su historia.

4. La gobernabilidad y su incorporación en el Derecho Comunitario Centroamericano

Con la excepción de Belice y Panamá, los países centroamericanos contemplan en sus constituciones políticas –de forma expresa o implícita– el objetivo de alcanzar la integración regional e incluso la posibilidad de transferir soberanía a instituciones supranacionales. *“En el área centroamericana, la vivencia de un Derecho Comunitario está garantizada por normas propias de las Constituciones de todos sus Estados y se vuelve imperativo ajustar todo instrumento que se suscriba entre ellos con la finalidad de alcanzar objetivos comunes en cualesquiera de sus campos, económicos, políticos y sociales”*⁴³. La conformación del Derecho Comunitario Centroamericano se fundamenta en el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1991, el cual se erige como la norma constitutiva o fuente primaria⁴⁴. Son fuente secundaria todos los protocolos, enmiendas, reglamentos, acuerdos, decretos, estatutos, ordenanzas y resoluciones que se establezcan en el marco de las instituciones y órganos del SICA⁴⁵.

El análisis de la gobernabilidad en el ámbito jurídico de la integración en Centroamérica se encuentra condicionado por la evolución histórica-política; por lo tanto, su estudio pasa obligadamente por detallar los instrumentos legales que garanticen el establecimiento, respeto y fortalecimiento de la gobernabilidad, particularmente en su acepción democrática; a saber:

⁴³ Corte Centroamericana de Justicia (CCJ). Res. 10 hrs, de 17-3-97. Citado por [Ulate, 2006:2]

⁴⁴ La jerarquía del Derecho Comunitario se establece en el Art. 35 del Protocolo de Tegucigalpa, en el cual se establece que *“este protocolo y sus instrumentos complementarios y derivados prevalecerán sobre cualquier Convenio, Acuerdo o Protocolo suscrito entre los Estados Miembros, bilateral o multilateralmente, sobre las materias relacionadas con la integración centroamericana”*.

⁴⁵ El acervo jurídico del SICA se encuentra compilado en el libro “Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana”, Véase:http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=libr_28654_2_26112008.pdf

Cuadro 1

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE HACEN ALUSIÓN A LA INTEGRACIÓN

País	Artículo(s)
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 89; hace alusión expresa a la posibilidad de crear organismos con funciones supranacionales. Art. 133; otorga iniciativa de ley al Parlamento Centroamericano. Art. 55; expresa que uno de los fines de la educación es la promoción de la unidad centroamericana.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 150; se refiere a la comunidad centroamericana y a la posibilidad de llevar a cabo la unión política o económica de la región. Art. 171; otorga al Congreso Nacional la atribución para ratificar tratados relacionados con la integración que lleven incluso a la transferencia de soberanía en un ente supranacional.
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 121 inciso cuarto; otorga a la Asamblea Legislativa la atribución exclusiva de aprobar convenios internacionales, incluyendo aquellos que establezcan la transferencia de determinadas competencias a un ente supranacional.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 135; establece que las relaciones económicas externas se regirán, entre otros aspectos, sobre la base de la integración económica centroamericana. ? En el preámbulo de la Carta Magna se hace alusión a la fe que tienen los Diputados en la restauración de la unión centroamericana.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 8; reconoce que el país es parte de la nación centroamericana. Art. 9; alude a los esfuerzos por alcanzar la integración centroamericana, tanto en el ámbito político como económico. Considera además la integración con el resto de países latinoamericanos. En el preámbulo de la Constitución se privilegia el espíritu de unidad regional y se propugna por la reconstrucción de la gran patria centroamericana.
Belice	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución se limita a expresar que: <i>“Belize shall be a sovereign democratic State of Central America in the Caribbean region”</i>.
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> • En el Preámbulo de la Constitución se establece la finalidad de promover la integración regional; sin embargo, en ningún artículo se hace alusión a instituciones supranacionales.

Fuente: elaboración propia sobre la base de las constituciones políticas de los Estados centroamericanos.

Cuadro 2

INSTRUMENTOS JURÍDICOS REGIONALES RELACIONADOS CON LA GOBERNABILIDAD

<p>Protocolo de Tegucigalpa, si bien no hace alusión expresa al término gobernabilidad, si define como parte de los propósitos del SICA dos elementos que la teoría y doctrina atribuyen a éste concepto: democracia y fortalecimiento institucional [Art. 3, literal a].</p>
<p>Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), establece propósitos directamente relacionados con la gobernabilidad pero sin referirse expresamente a ella. Vincula la democracia con el desarrollo sostenible en cuanto que “sólo en una sociedad democrática y participativa y en un estado de derecho se alcanzará el bienestar y la justicia en Centroamérica.”; relacionándose a su vez con la gobernabilidad en cuanto busca “el fortalecimiento y la consolidación de las instituciones democráticas, administraciones locales y gobiernos municipales” [1994:7].</p>
<p>Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, detalla las aspiraciones de consolidar la gobernabilidad en la región -nuevamente sin hacer alusión expresa al término-, en cuanto se consagran los siguientes elementos: 1) El reconocimiento de que en Centroamérica el modelo de seguridad democrática se basa en la democracia, el Estado de Derecho y el fortalecimiento institucional. [Art. 1]; 2) La corrupción, en todas sus variantes, es una amenaza directa a la democracia. [Art. 5]; y 3) La solución pacífica de controversias y el establecimiento de mecanismos regionales de carácter institucional para ello. [Art. 26, literal b; Art. 27, literal d; Art. 45].</p>
<p>Declaración de Guácimo, se constituye en la primera referencia expresa a la “gobernabilidad” pero bajo la acepción democrática al establecer que “Es tarea fundamental para Centroamérica avanzar en la gobernabilidad de nuestras democracias. Para ello debemos fortalecer la legitimidad y la moralidad de nuestros gobiernos” [1994:2].</p>
<p>Acuerdo Marco de Cooperación entre los gobiernos de Centroamérica, Belice y República Dominicana, establece, en función de los acuerdos alcanzados en la ALIDES, que una de las áreas específicas de cooperación se enfocará en el fortalecimiento de la “Gobernabilidad” [Art. 13, literal a]; agregando otro elemento íntimamente relacionado como lo es el “Fortalecimiento de la Administración de Justicia” [Art. 13, literal b].</p>
<p>Declaración de San Salvador sobre Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en Centroamérica, es el cuerpo normativo que refiere directamente a la gobernabilidad pero asociada nuevamente a la democracia. En ella se reconocen los avances que en materia de democratización se habían logrado hasta la fecha, pero también se alude a la existencia de amenazas, particularmente asociadas al debilitamiento del equilibrio e independencia de los poderes del Estado. En la Declaración se retoman los siguientes elementos: 1) Solución pacífica de conflictos en un marco de transparencia democrática. [Acuerdo 3]; 2) Respeto e irrestricto cumplimiento de las leyes. [Acuerdo 5]; y 3) Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática. [Acuerdo 6].</p>

Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros, por una parte, y las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra parte. Es un cuerpo normativo secundario donde se aborda el compromiso centroamericano por la gobernabilidad; destaca por el involucramiento de una entidad extrarregional e introduce el término “buena gobernanza”⁴⁶ asociado a objetivos tales como el Estado de Derecho, lucha contra la corrupción y el terrorismo, democracia, estabilidad regional, solución pacífica de conflictos, funcionamiento de los sistemas judiciales y derechos humanos. [Arts. 3, 6 y 8].

Fuente: elaboración propia sobre la base de las constituciones políticas de los Estados centroamericanos.

No obstante el reconocimiento explícito en el Derecho Comunitario acerca de la necesidad de fortalecer y preservar la gobernabilidad -particularmente la democrática-, además de otros elementos asociados al concepto; los últimos años han sido testigos del deterioro de la gobernabilidad regional como ha podido constatarse a partir de los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, expuestos en párrafos anteriores. Por lo tanto, es imprescindible analizar, más allá del *deber ser* que plantea el marco legal de la integración, el funcionamiento y accionar de las instituciones del SICA en los casos concretos donde se han presentado rupturas constitucionales y democráticas.

5. El andamiaje institucional del SICA y su rol en el ámbito de la gobernabilidad

La estructura orgánica del sistema se encuentra en función de lo establecido por el Protocolo de Tegucigalpa, el cual “*responde por un lado, a los distintos niveles de participación: político, político-técnico, técnico-sectorial y participativo; por otro lado, a la jerarquía de sus instancias internas*”⁴⁷. El SICA es el marco institucional de la integración regional [Art. 2] y entre sus propósitos está el establecimiento de un ordenamiento institucional y jurídico que dé soporte al esquema [Art. 3, literal j]. Los órganos del sistema son [Art. 12]: la Reunión de Presidentes; el Consejo de Ministros; el Comité Ejecutivo; y la Secretaría General (SG-SICA). Pertenecen además al sistema: la Reunión de Vicepresidentes; el PARLACEN; la CCJ; y el Co-

⁴⁶ Gobernanza, asociada al concepto de Desarrollo Sostenible y su relación con las medidas políticas adoptadas por los gobiernos, se define como “*manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un futuro sostenible o duradero*» [Vilchez, et al, 2009].

⁴⁷ Véase: <http://www.sica.int/sica/instituciones.aspx?IdEnt=401>

mité Consultivo (CC-SICA). También existen otra serie de secretarías e instituciones especializadas⁴⁸.

La Reunión de Presidentes, designada en el Protocolo de Tegucigalpa como el órgano supremo del sistema [Art. 13], se constituye en el máximo ente decisor en materia de integración, encontrándose conformado por los jefes de Estado de los países miembros [Art. 14]; teniendo entre sus competencias el conocimiento y toma de decisiones relativas a la democracia, paz y seguridad, entendidos estos elementos en un contexto de gobernabilidad. Sin embargo, más allá de las declaraciones y pronunciamientos grandilocuentes emitidos por la Reunión de Presidentes sobre la importancia avanzar, preservar y fortalecer la gobernabilidad, democracia, institucionalidad y el Estado de Derecho; lo que importa a los fines de esta investigación son las medidas concretas y posturas adoptadas por este órgano ante sucesos acaecidos en la región que han significado retrocesos o rupturas en la gobernabilidad y estabilidad democrática. Así, en los párrafos siguientes se analizará el rol de la Reunión de Presidentes en las crisis constitucionales y políticas acaecidas en los países estudiados con anterioridad.

A. Nicaragua

Las continuas crisis políticas de Nicaragua han repercutido, inevitablemente, en el proceso de integración regional. Sin embargo, la Reunión de Presidentes ha jugado un rol secundario en la solución de las mismas, limitándose a manifestar o expresar su respaldo político al sistema democrático o al respeto por la separación de los poderes del Estado.

El choque entre los poderes Legislativo y Ejecutivo suscitado entre el 2004 y el 2005, derivado de las reformas constitucionales promovidas desde la Asamblea Nacional, implicaron incluso una confrontación entre la CSJ de Nicaragua y la CCJ, cuyo trasfondo era la primacía o no del Derecho Comunitario Centroamericano sobre la normativa nacional. El 16 de octubre de 2004 se emite la *Resolución de la Reunión de Presidentes de los Estados miembros del SICA en apoyo a la Democracia en Nicaragua*, la cual no contempla acciones concretas para contrarrestar la crisis, aún cuando es la misma Reunión de Presidentes la que considera que *“las amenazas a la democracia en cualquiera de los países miembros del SICA representa un desafío colectivo al Sistema en su conjunto que requiere de*

⁴⁸ *Ibidem*.

*la solidaridad y de la acción centroamericanas*⁴⁹. Sin embargo la Resolución se limitó a expresar el respaldo a la democracia e instituciones, solidaridad con el pueblo y gobierno de ese país, la preocupación de la Reunión de Presidentes porque los acontecimientos lleguen a convertirse en una amenaza a la gobernabilidad, y solicitar la asistencia y posible intervención de la OEA para solucionar la crisis. El 1 de abril de 2005, la Reunión de Presidentes emite la *Declaración Especial sobre la Democracia en Nicaragua*⁵⁰; en la cual, tímidamente y ante el informe presentado por el Presidente nicaragüense Enrique Bolaños, se pide el respeto a la sentencia emitida por la CCJ, se respalda nuevamente al presidente, y manifiesta la imposibilidad de emitir reformas legislativas que atenten contra la separación e independencia de los poderes del Estado. La Declaración concluye con el acuerdo de “*mantener una atención permanente sobre la evolución de la situación de la Democracia en Nicaragua*”.

En el marco de la crisis desatada en noviembre de 2008 por los resultados electorales y las denuncias de fraude, el Presidente Daniel Ortega asumió en enero de 2009 la presidencia pro t mpore del SICA por un periodo de seis meses. Previo a ello, agrupaciones civiles opositoras al gobierno elevaron una petición al SICA para que “*forme una comisión de alto nivel para participar con observadores nacionales e internacionales, en el recuento de los votos de esas elecciones*”⁵¹. Sin embargo, la intervención de la Reunión de Presidentes del SICA no se concretó y nuevamente el organismo regional dej  en manos de la OEA las acciones tendientes para solventar la crisis; evitando incluso pronunciarse al respecto.

B. Guatemala

Las proporciones que alcanzaron las declaraciones realizadas por el abogado Rodrigo Rosenberg en un video grabado por él y su posterior asesinato, desnudaron la profunda debilidad de la institucionalidad en Guatemala, corroída por el crimen organizado y la violencia. Además de hacer pender en un hilo al Gobierno, la crisis

⁴⁹ El texto completo de la Resolución est  disponible en : http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=reso_1276_1_31052005.pdf

⁵⁰ El texto completo de la Declaración est  disponible en: http://www.sieca.org.gt/Publico/Reuniones_Presidentes/DEC_ESP_01-04-05.htm

⁵¹ Pueblo en Línea. “Oposición pide a SICA recuento de votos en Nicaragua”. 16 de enero de 2009. Véase: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6575425.html>

puso en evidencia las fracturas sociales de la sociedad guatemalteca derivadas de la distribución inequitativa de la riqueza.

Solo diez días después del asesinato de Rosenberg, el 20 de mayo de 2009, se lleva a cabo la Reunión Extraordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA en Managua, Nicaragua; de la cual surge la *Declaración Especial sobre Guatemala* como una muestra de apoyo de la Reunión de Presidentes al gobierno ante la crisis que afronta, retomando para ello la Resolución del Consejo Permanente de la OEA del 13 de mayo de 2009 en la cual también se respalda al Gobierno Constitucional de Guatemala. No obstante lo anterior, la Declaración Especial es otra muestra de apoyo político a un gobierno miembro del SICA, que si bien resulta importante, se presenta insuficiente para resolver la crisis desatada y pone en evidencia la inacción del ente regional, el cual se limita a condenar los sucesos de violencia, a tomar con satisfacción la decisión del Gobierno de Guatemala a investigar los hechos y solicitar para ello el apoyo de la CICIG y, a reafirmar el principio de solidaridad regional. Todo lo anterior hace resaltar la ausencia de medidas concretas que involucren a la Reunión de Presidentes -y al SICA en su conjunto-, como un actor activo en la solución de crisis institucionales en Centroamérica, dejando ese papel en manos de otros organismos o gobiernos extrarregionales.

C. Honduras

Referente a la crisis desatada por la ruptura del orden constitucional, el 29 de junio de 2009 (un día después del golpe de Estado), en el marco de la XXXIV Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA (en la cual se encontraba presente Manuel Zelaya), celebrada en Managua, Nicaragua, se declaran una serie de medidas políticas y económicas destinadas a presionar al nuevo gobierno de Honduras, las cuales se resumen así⁵²: De carácter político: 1) Exclusión tácita del SICA, ante la suspensión de todo tipo de reuniones entre los miembros del sistema y las autoridades surgidas del golpe de Estado; 2) Apoyo a la resolución emitida por la OEA el 28 de junio de 2009 en la cual se exige el restablecimiento del orden constitucional; 3) Elevar la discusión del tema y condena del golpe al seno del Grupo de Río y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); 4) Llamado a consultas de los embajadores de los

⁵² El texto completo de la declaración se encuentra en: <http://www.sica.int/busqueda/Reuniones.aspx?IDItem=37551&IDCat=21&IdEnt=1&Idm=1&IdmStyle=1>

miembros del SICA acreditados en Honduras; y 5) El no reconocimiento, actual o futuro, de ningún gobierno que surja de la actual crisis política. De carácter económico: 1) Suspensión de todo préstamo o desembolso por parte del BCIE; y 2) Medidas coercitivas relacionadas al comercio intrarregional. Se decreta el cierre de fronteras por un lapso de 48 horas⁵³, impidiendo así el tránsito de mercaderías entre los países del SICA y Honduras.

De lo anterior deriva que la postura de la Reunión de Presidentes ante el golpe de Estado ha sido la de optar por la vía del aislamiento diplomático para restaurar la democracia en Honduras; sin embargo, esta actitud no plantea aspectos novedosos en ningún sentido en cuanto ha sido parte de las medidas adoptadas por otros gobiernos y organismos extrarregionales como la OEA. Si bien se reconoce cierta celeridad por parte de la Reunión de Presidentes en tanto analizar la difícil situación y catalogar el suceso como un golpe de Estado; las medidas adoptadas, en particular la referida al cierre de fronteras fue duramente criticada por sectores empresariales de los países involucrados que vieron en ella una medida precipitada ante las pérdidas económicas derivadas de la misma.

Sin embargo, más allá de la adopción de las medidas económicas antes planteadas y el aislamiento político al que se sometieron a las nuevas autoridades hondureñas, el rol de la Reunión de Presidentes del SICA para la solución de la crisis ha sido, en el mejor de los casos, modesto. Ha optado por una postura en la cual fácilmente se observa su preferencia porque otros organismos, particularmente la OEA, encuentren una solución pacífica al conflicto; convirtiéndose el SICA, como resultado de sus acciones u omisiones, en un actor pasivo.

Con la celebración en Honduras de las elecciones del 29 de noviembre de 2009 y la toma de posesión de las nuevas autoridades el 27 de enero de 2010, varios gobiernos latinoamericanos han “suavizado” sus posturas con relación al reconocimiento diplomático del actual gobierno⁵⁴. En el plano centroamericano, Costa Rica fue el primero en anunciar su reconocimiento a las nuevas autoridades, siempre que el proceso electoral fuese democrático. A esta postura se han sumado Panamá, Guatemala y El Salvador, los cuales, a

⁵³ Véase la Declaración de los Jefes de Estado del CA-4 ante la situación en Honduras. En: http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=decl_37553_1_29062009.pdf

⁵⁴ La Prensa Gráfica. “EUA y SICA en campaña a favor de Honduras”. 29 de enero de 2010. San Salvador, El Salvador.

través de esfuerzos conjuntos o individuales, buscan el reingreso de Honduras al SICA como una medida para apoyar las gestiones del gobierno presidido por Porfirio Lobo por alcanzar la estabilidad política del país.

En el marco de una grave crisis de gobernabilidad de fuerte impacto en Centroamérica, el SICA –atendiendo al mandato que la Reunión de Presidente pudiere otorgarle– es la institución llamada a ejercer el liderazgo para intervenir y adoptar medidas preventivas o, para abrir los espacios y generar propuestas de solución a partir del andamiaje institucional y legal centroamericano. Sin embargo, el órgano supremo del sistema carece de atribuciones supranacionales que lo limitan en su accionar y hace que las resoluciones que adopta se quedan en el plano declarativo. Por otra parte, la preeminencia de la figura presidencial y la presencia de elementos asociados a la personalidad, ideología y estilo de gobernar propios de la persona que ejerce la presidencia, se convierten también en aspectos que impactan el funcionamiento de la Reunión de Presidentes y de todo el sistema en su conjunto.

Bibliografía

- AGUILAR-STØEN Mariel; BULL Benedicte (2009). “*El drama político en Guatemala abre el conflicto entre clases*”. NorLARNet. 2 de junio. Disponible en pdf. Véase: www.norlarnet.uio.no/pdf/...the.../armani_ esta_ presente-spansk.pdf
- ANGULO RIVAS, Alfredo (2001). “Integración y gobernabilidad en América Latina: ¿una conciliación imposible?”. *Aldea Mundo*, mayo-octubre, año/vol. 6, número 011. Universidad de Los Andes, San Cristóbal, Venezuela.
- ARAQUE CALDERÓN José; RIVAS LEONE José Antonio (2008). “*Ingobernabilidad y crisis del Estado en América Latina*”. Provincia N° 20, julio-diciembre. Venezuela.
- ASIES (2009). “Caso Rosenberg provoca crisis política”. *Carta Informativa Semanal*, N° 18, 11-17 de mayo. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- CARDOZO Elsa (2007). “*Integración, gobernabilidad y seguridad regional en la América Latina de los inicios del siglo XXI: bajo el signo de la fragmentación*”. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Diciembre. Caracas, Venezuela.
- CASTELLANOS Julieta (2006). “Honduras: gobernabilidad democrática y sistema político”. *Nueva Sociedad*, marzo.
- CHAMORRO Carlos F. (2009). “*Nicaragua después del fraude electoral: perspectivas futuras*”. Ponencia presentada ante el Dialogo Interamericano, 3 de junio. Washington DC.
- CIMADAMORE Alberto D. (2004). “*Gobernabilidad y niveles de análisis en*

- el proceso de integración del Mercosur*". Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur. Disponible en pdf. Véase: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Gobernabilidad%20en%20la%20integracion%20del%20Mercosur.pdf>
- ESGUEVA Antonio (2006). "Prólogo al libro *El Parlamentarismo sui generis de Bonifacio Miranda*". IHNCA-UCA. 20 de noviembre. Managua, Nicaragua.
- GAM (2009). "Informe sobre la situación de derechos humanos y hechos de violencia al mes de diciembre 2009". Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- HAAS Ernst B. (1966). "Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea". Instituto para la Integración de América Latina -INTAL-. Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. Traducción de Néstor Míguez. Buenos Aires, Argentina.
- IRÍAS Gustavo (2009). "¿Es posible una salida democrática a la actual crisis política de Honduras? Escenarios de corto plazo". Disponible en pdf. Véase: http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/HONDURAS._ESCENARIOS_A_CORTO_PLAZO.pdf
- KAUFMANN Daniel; KRAAY Aart; ZOIDO-LOBATÓN Pablo (2000). "La Gobernabilidad es Fundamental: del Análisis a la Acción". En *Finanzas y Desarrollo* del FMI, junio, Estados Unidos.
- MARROQUÍN A. Dagoberto (2000). "Apreciación sociológica de la independencia salvadoreña". Biblioteca de Historia Salvadoreña, volumen N° 7, CONCULTURA. San Salvador, El Salvador.
- MEDELLÍN MENDOZA Laura Nelly, et al. (2007). "Elementos de análisis en la construcción de la gobernabilidad democrática". Espiral, *Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XIV N° 40. Septiembre / Diciembre. Monterrey, México.
- PNUD (2006). "Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2006: hacia la expansión de la ciudadanía". Tegucigalpa, Honduras.
- RODRÍGUEZ PELLECCER Martín (2009). "El papel de la comunidad internacional en la crisis de Guatemala". FRIDE, Comentario, Julio. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- SALAVERRY Jorge (2008). "Unas elecciones municipales cruciales en Nicaragua". Real Instituto Elcano. ARI 137/2008, 24 de octubre.
- SALINAS MALDONADO Carlos (2010). "Ortega sube parada en crisis CSJ". Confidencial, 21 de abril. Véase: <http://www.confidencial.com.ni/articulo/455/ortega-sube-parada-en-crisis-csj>
- SANTOS VILLARREAL Gabriel Mario (2009). "Crisis Política en Honduras". Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis. Agosto. México, D.F.
- SICA (2008). "Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana". Primera edición, junio. San Salvador, El Salvador.
- SOLANO Luis (2009). "Caso Rosenberg: trama política pone al país al borde de una crisis sin precedentes". Inforpress Centroamericana, edición 1799, 15 de mayo. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

- SOLÍS RIVERA Luis Guillermo (2009). “*Integración Regional y Gobernabilidad Democrática en Centroamérica: Notas para un debate*”. FLACSO. Ponencia presentada en el IV Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. 15 al 18 de junio. Ciudad de Panamá, Panamá.
- ULATE CHACÓN Enrique (2006). “*El derecho comunitario centroamericano: Fuentes constitucionales y evolución jurisprudencial*”. Seminario sobre “*La Consulta Prejudicial*”. 9 y 10 de octubre. Granada, Nicaragua.
- VILCHEZ A., et al. (2009). “*Gobernanza universal. Medidas políticas para la sostenibilidad*”. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Disponible en: <http://www.oei.es/decada/accion16.htm>
- VON HALDENWANG Christian (2005). “Integración regional en América Latina. La perspectiva de la gobernabilidad”. Aportes. *Nueva Sociedad* N° 195, enero-febrero. Disponible en pdf. Véase: http://www.nuso.org/upload/articulos/3237_1.pdf

Fuentes Documentales

- ALC-UE (2006). “*Cuarta Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe*”. 12 de mayo. Viena, Austria.
- ALIDES (1994). “*Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica*”. 12 de octubre. Managua, Nicaragua.
- República de Honduras, Corte Suprema de Justicia (2009). “*Comunicado Especial*”. Mayo. Tegucigalpa, Honduras.
- República de Nicaragua, Corte Suprema de Justicia (2005). “*Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País*”. 19 de octubre. Managua, Nicaragua.
- Corte Suprema de Justicia (2009). “*Sentencia N° 504*”. 19 de octubre. Managua, Nicaragua.
- Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (2010). “*Decreto N° 3-2010*”. 9 de enero. Managua, Nicaragua.
- SICA (1991). “*Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)*”. 13 de diciembre. Tegucigalpa, Honduras.
- (1994). “*Declaración de Guácimo*”. XV Cumbre de Presidentes Centroamericanos. 20 de agosto. Guácimo, Limón, Costa Rica.
- (1995). “*Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*”. 15 de diciembre. San Pedro Sula, Honduras.
- (1997). “*Acuerdo Marco de Cooperación entre los Gobiernos de Centroamérica, Belice y República Dominicana*”. 6 de noviembre. Santo Domingo, República Dominicana.
- (2002). “*Declaración de San Salvador sobre Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en Centroamérica*”. Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos. 24 de marzo. San Salvador, El Salvador.
- (2004). “*Resolución de la Reunión de Presidentes de los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana en apoyo a la democracia en Nicaragua*”. 16 de octubre. Managua, Nicaragua.

- (2006). “*Declaración de Guatemala para una Región Libre de Corrupción*”. 12ª Conferencia Internacional Anticorrupción. 15 de noviembre. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- (2009a). “*Declaración Especial sobre Guatemala*”. Reunión Extraordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana. 20 de mayo. Managua, Nicaragua.
- (2009b). “*Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana. Medidas políticas inmediatas a ser tomadas ante la situación en Honduras*”. 29 de junio. Managua, Nicaragua.

BLANCA

CUARTA PARTE

COMERCIO Y SEGURIDAD EN LA GOBERNABILIDAD REGIONAL

BLANCA

CAPÍTULO IX

Gobernabilidad e Instituciones en el Comercio Internacional. Un enfoque desde la teoría de los juegos

Por: MARTÍN A. TETAZ

1. Introducción

En el año 2008 se firma en la ciudad de Brasilia, el Tratado Constitutivo de la UNASUR, que inspirado en las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006); afirman su determinación de “construir... y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe”.

En el fragor del entusiasmo por el lanzamiento de una propuesta tan ambiciosa, sin embargo, los países firmantes no dedicaron mucho detalle al desarrollo de instituciones que pudieran eventualmente lidiar con los conflictos regionales que potencialmente pueden emerger en la medida que aparezcan diferencias entre los intereses nacionales y los de la Unión que conduzcan a un incumplimiento de los compromisos que en el marco de ese Tratado los países eventualmente tomen.

Es verdad que como ha señalado Gajate (2009), se desprende de los documentos constitutivos de la Comunidad Sudamericana de Naciones (antecedente inmediato de la UNASUR) que el propósito del nuevo esquema de integración es el de evitar en la medida de lo posible la yuxtaposición de instituciones, y en todo caso propender

a una convergencia entre las actuales instituciones del MERCOSUR y la CAN.

Sobre esta base, debemos reconocer que ambos agrupamientos poseen ya instituciones para administrar las controversias o diferencias que pudieran emerger entre sus miembros.

No obstante, el nuevo proceso de integración plantea el desafío de la gobernabilidad intrabloques; esto es: entre países de provenientes de distintos esquemas originarios, entendiendo a la gobernabilidad según la definición de Cimadamore (2004) como “*la capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los Estados que forman parte del proceso integrador*”.

A tal efecto, el artículo 21 del Tratado Constitutivo de la UNASUR, se limita a conferir al Consejo de Delegadas y Delegados, la potestad de “formular las recomendaciones pertinentes” para la solución de la controversia.

Aparece entonces la preocupación por saber en qué medida el nuevo proceso de integración podrá alcanzar sus objetivos de manera armónica, o si por el contrario deberá enfrentar y administrar nuevos conflictos que surjan a partir del novedoso relacionamiento de los países.

Adicionalmente, nos preguntamos cuál será el margen de gobernabilidad de la Unión y en todo caso que instituciones serían necesarias para garantizar el mayor grado posible de cumplimiento de los acuerdos.

En este sentido los objetivos de este trabajo son tres: en primer lugar, construir un modelo teórico, que incorporando las decisiones óptimas de los gobiernos en un contexto de interacción estratégica, sea capaz de explicar y dar cuenta de los diferentes grados de cumplimiento de los acuerdos y la consecuente emergencia potencial de conflictos entre los miembros. En segundo discutir el grado en que las actuales instituciones pueden lidiar con los conflictos de manera satisfactoria. En tercer y último lugar, estudiar qué desarrollos institucionales podrían propender a reducir las chances de conflictos y mejorar la gobernabilidad.

El esquema del resto del artículo es el siguiente. La próxima sección presentará el modelo teórico que nos servirá de marco analítico. A continuación estudiaremos las características estructurales de las instituciones que deberían garantizar niveles satisfactorios de gobernabilidad de la Unión. Luego nos ocuparemos de discutir la conveniencia y forma de nuevos arreglos institucionales.

2. El modelo

Como punto de partida de nuestro análisis comencemos por considerar un gobierno cuyo objetivo es maximizar una función de bienestar social que viene dada por la sumatoria de los excedentes de los consumidores y los productores de un determinado bien, más la recaudación de un potencial impuesto a las importaciones del bien de producción doméstica.

Si suponemos funciones de Demanda y Oferta muy simples como las siguientes:

$$Qo = px \quad (1)$$

$$Qd = a - px \quad (2)$$

Donde el precio que vacía el mercado (p^e) es muy superior al precio internacional del bien (p^*), entonces hay lugar para importaciones domésticas por una magnitud igual al exceso de demanda, para cada precio internacional (p^*), según la siguiente expresión:

$$Mx = Qdx(px^*) - Qox(px^*) \quad (3)$$

Esto da lugar a la posibilidad de que el estado cobre un impuesto de cuantía fija (t) a las importaciones, originando la siguiente ecuación:

$$Tx = tMx \quad (4)$$

Por lo tanto, utilizando los valores de las ecuaciones previas se obtiene la siguiente función de bienestar social (W)

$$W = \int_0^{q^d} (a - qx) + \int_0^{q^o} (qx) + t(a - 2px) \quad (5)$$

Siendo el primer término el excedente del consumidor, el segundo el excedente del productor, y el tercero la recaudación del impuesto a las importaciones.

Por fortuna, al utilizarse funciones lineales muy simples tanto para describir la demanda como la oferta, es posible simplificar notablemente la expresión obteniéndose

$$W = \frac{1}{2} (a - px)^2 + \frac{1}{2} (px)^2 + t(a - 2px) \quad (5')$$

Bajo estas condiciones iniciales es fácil demostrar que no hay lugar para la imposición de aranceles si lo que pretende el gobierno es maximizar el bienestar social, así descrito, puesto que el cambio en el bienestar que se produciría tiene signo negativo como lo demuestra la derivada de (5') respecto de t (a través de su efecto en px , que ahora será igual al precio internacional más el arancel).

$$\frac{\partial w}{\partial t} = -2t \quad (6)$$

Y además la magnitud del perjuicio en términos de bienestar, ocasionado por el incremento tributario, crece con el tamaño del impuesto. Esto quiere decir que resulta más nocivo incrementar el arancel un dólar, cuando el arancel inicial es bajo, que cuando se parte de un piso superior.

Ahora bien, existen diversas posibilidades de enriquecer el modelo para permitir la existencia de beneficios positivos en la función de bienestar social a la hora de imponer aranceles al comercio.

Grossman y Helpman (1995) haciéndose eco de una frondosa literatura en materia de grupos de interés* proponen un modelo donde los gobiernos buscan por un lado satisfacer el bienestar social, pero por el otro deben juntar fondos (habitualmente provenientes de grupos de interés) para financiar sus campañas electorales. Desde otro enfoque teórico, esta misma hipótesis cuenta con mucho fundamento para el caso de los países del MERCOSUR (ver Mellado, 2006).

Nuestro modelo puede ser fácilmente modificado para obtener una perspectiva parecida. Sólo debemos ponderar de algún modo -presuntamente distinto- al excedente de los productores y el de los consumidores.

Así, lo que necesitamos es una función de transformación que nos indique cuanto excedente de productor se necesita para “comprar un dólar de excedente de consumidor”.

$$\$ EC = \alpha \$ EP \quad (7)$$

La interpretación de la ecuación precedente puede hacerse suponiendo que el dinero invertido en la campaña electoral sirve para compensar a los consumidores que se ven perjudicados por un arancel, bien porque se hagan transferencias directas de dinero hacia ellos -como en el caso de los planes sociales- o bien porque se los convenza vía propaganda de que su bienestar no se verá modificado. Obviamente el valor del parámetro “ α ” dependerá del grado de sensibilidad del electorado al dinero gastado en la campaña.

En una sociedad madura políticamente, donde exista pleno empleo e índices de pobreza muy bajos es razonable pensar que alfa será cercano a uno, acotando de este modo el margen de los grupos de presión vinculados a los sectores que reclaman protección.

En un contexto de baja participación política, escasa discusión en los medios y amplios bolsones de la población con necesidades

* Ver Persson y Tabellini, 2000 para una discusión más actualizada.

necesidades básicas insatisfechas, evidentemente cada peso de excedente del consumidor valdrá mucho menos que si ese dinero queda en manos de los productores, implicando un valor de alfa mucho más cercano a cero.

La simpleza del parámetro sugerido para modificar el modelo, permite además considerar otras posibilidades interesantes. Por ejemplo, el nivel de concentración empresarial y el sector afectado por la protección evidentemente ejercen un impacto considerable en la factibilidad de que los grupos de presión financien mayores niveles de protección.

Si el sector productivo se encuentra muy atomizado en numerosas pequeñas y medianas empresas, es probable que carezca de un poder de lobby efectivo y que tampoco le resulte tan interesante a las empresas solicitar la protección por cuanto el monto total de incremento de los beneficios no resulta demasiado significativo en términos absolutos para cada productor. Si por el contrario se trata de un sector altamente concentrado, pues es más factible la coordinación de sus miembros para constituir un grupo de presión.

Por el lado de la demanda, si la protección recae en un sector que produce bienes que no pesan significativamente en el presupuesto, o sobre productos cuyo consumo está muy concentrado en un segmento pequeño de la población, entonces es factible pensar que el gobierno enfrente un parámetro de conversión de excedentes muy bajo, puesto que la caída del excedente del consumidor difícilmente repercute en materia de votos y los fondos aportados para la campaña por los lobbies empresarios pueden ser plenamente aprovechados para incrementar las chances electorales.

Entonces, la nueva expresión de la función de bienestar social quedaría del siguiente modo.

$$W = \alpha \frac{1}{2} (a - px)^2 + \frac{1}{2} (px)^2 + t(a - 2px) \quad (8)$$

Y el cambio en el bienestar producido por el arancel, ahora sería;

$$\frac{\partial W}{\partial t} = -\alpha (a - p^* - t) + (p^* + t) + (a - 2p^* - 4t) \quad (9)$$

Siendo el primer paréntesis la pérdida de excedente del consumidor, el segundo la ganancia de los productores y el tercero la recaudación impositiva.

Para valores pequeños de alfa, la función de bienestar del gobierno mejora con la imposición de aranceles, hasta alzar el máximo con el arancel óptimo "t" que se obtiene igualando a cero la expresión (9) y despejando t.

$$t^* = \frac{(a-p^*)(1-\alpha)}{3-\alpha} \quad (10)$$

Ahora bien, nótese que por la definición de las formas funcionales de la oferta y la demanda, las pendientes de las mismas son 1 y -1 respectivamente, pero si estas hubieran sido más pronunciadas, ocasionando elasticidades menores de las funciones respecto del precio, entonces la pérdida de bienestar asociada al impuesto, que se reflejaba en la ecuación (6) sería mucho más pequeña y el mayor beneficiario del arancel sería el gobierno, quien incrementaría su recaudación fuertemente puesto que la cantidad de importaciones prácticamente no se reduciría con la imposición del tributo.

Es entonces perfectamente posible obtener un resultado alternativo al de la ecuación 10 postulando un gobierno que se manifieste indiferente entre los consumidores y los productores ($\alpha = 1$) pero que le otorgue un peso más significativo a la recaudación fiscal.

Esta preferencia podría estar sustentada en la necesidad del gobierno de efectuar determinadas políticas fiscales para las que el incremento de recaudación resulte relevante, o en la imposibilidad o efecto negativo en materia de eficiencia o equidad de financiar su presupuesto con la recaudación de otro tipo de impuestos, aunque también podríamos incluir como una razón el menor costo político de los impuestos al comercio exterior, respecto a alternativas menos populares como el incremento de los impuestos al valor agregado o la utilización de la emisión monetaria con el consecuente impacto negativo en materia de inflación.

Bajo ese contexto la función de bienestar social quedaría expresada formalmente del siguiente modo:

$$W = \frac{1}{2\beta} (a - \beta px)^2 + \frac{1}{2\gamma} (\gamma px)^2 + \delta t[a - px(\beta + \gamma)] \quad (11)$$

Donde “ β ” y “ γ ” son las derivadas de la cantidad demandada y la cantidad ofertada, respecto al precio, en cada caso, y “ δ ” es el parámetro de preferencia del gobierno respecto de la recaudación en detrimento de los excedentes de consumidores y productores.

Entonces el cambio en el bienestar cuando se aplican aranceles se convierte en;

$$\frac{\partial W}{\partial t} = a(\delta - 1) + t[(\beta + \gamma)(1 - 2\delta)] + p^*[(\gamma + \beta)(1 - \delta)] \quad (12)$$

Lo que implica un valor óptimo del arancel para el gobierno igual a:

$$t^* = \frac{(1-\delta)[a-p^*(\beta+\gamma)]}{(\beta+\gamma)(1-2\delta)} \quad (13)$$

Donde el numerador es negativo para cualquier «8» mayor a uno y el denominador también negativo en ese caso, indicando un impuesto óptimo positivo que crece con el tamaño de mercado doméstico -captado por «a»-, cae con los precios internacionales del producto y con las elasticidades precio de la demanda y la oferta.

Otra especificación que ocasionaría también un incentivo al gobierno para establecer aranceles sería la que surge si consideramos que no existe plena utilización de los recursos en la economía -hay desempleo- y entonces la imposición de aranceles, además de incrementar el excedente de los productores y apuntalar la recaudación impositiva, produciría un incremento en el empleo con la consecuente mejora de bienestar de quienes ahora reciben un salario.

Podemos formalizar esta idea con una simple modificación de la ecuación (5') que queda del siguiente modo:

$$W = \frac{1}{2} (a - px)^2 + \frac{1}{2} (px)^2 + ws + t(a - 2px) \quad (14)$$

Donde «ws» es el bienestar de los trabajadores desocupados. Entonces el cambio en el bienestar agregado producido por el arancel resulta ahora

$$\frac{\partial W}{\partial t} = -2t + \frac{\partial ws}{\partial L} \frac{\partial L}{\partial Q_o} \frac{\partial Q_o}{\partial t} \quad (15)$$

Que puede ser positivo, toda vez que los aranceles son pequeños y/o la elasticidad empleo de los incrementos en la producción del bien protegido es alta -se trata de un bien mano de obra intensiva-.

3. Los efectos de represalias del socio comercial

Hasta aquí, el esquema teórico planteado es muy simple en el sentido de que el país bajo análisis es el único que impone aranceles y no recibe represalias de terceros países.

Sin embargo, ese supuesto no resulta necesariamente razonable. En primer lugar, es probable que los otros gobiernos también enfrenten algunas de las razones que justificaban la imposición de aranceles en nuestro país. Es evidente que también existen grupos de interés, problemas fiscales y bolsones de desempleo en otros países, por lo que es plausible pensar en un escenario donde existen dos países con modelos análogos o donde se cruzan dos modelos de los aquí expuestos. En segundo lugar, cuando en los modelos aquí planteados aparece en escena un tercer país imponiendo aranceles, incluso en el caso del más simple de ellos se producen efectos sobre el bienestar en nuestro país, toda vez que nuestros productores tienen problemas para colocar sus productos en el exterior.

Para representar formalmente esta situación, simplemente podemos desagregar las cantidades producidas por nuestros productores en dos bienes. Estos podrían ser completamente distintos, e incluso producidos por diferentes empresarios o podría tratarse de diferentes marcas de un producto heterogéneo comercializadas por un mismo productor que vende una marca localmente y exporta otra. A su vez, estos bienes exportables podrían ser alternativamente consumidos en el mercado local, o no.

Cada una de las posibilidades consideradas implicaría obviamente una función de bienestar social distinta, de modo que para simplificar el análisis consideraremos el caso en que los productores de exportables fabrican un producto distinto al bien “x”, que además no se consume localmente.

Así, la nueva función de bienestar quedaría representada del siguiente modo

$$W = \frac{1}{2} (a - px)^2 + \frac{1}{2} (px)^2 + EPy + t(a - 2px) \quad (16)$$

Donde “EPy” representa el excedente de los productores del bien “y” que nuestro país exporta.

Ahora la imposición de aranceles sobre el bien “y” por parte de terceros países ocasiona una pérdida del excedente del productor, toda vez que estos no puedan colocar sus exportaciones en otros destinos, o deban resignar ingresos para hacerlo.

Concretamente, la imposición de aranceles por parte de nuestros socios comerciales tendrá un efecto doblemente negativo sobre la cantidad que nuestros productores podrán exportar.

En primer término el impuesto elevará el precio del producto que nosotros exportamos, en el país de destino, lo cual ocasionará una caída en el consumo de ese bien por parte de nuestros socios. En segundo término al subir el precio del bien se generará un incentivo para que los productores de ese país incrementen la fabricación del producto en cuestión, sustituyendo las importaciones y desplazando de ese modo aún más nuestras exportaciones.

Naturalmente, la magnitud de cada uno de los dos efectos dependerá de las elasticidades de oferta y demanda del producto que nosotros exportamos, en el país que comercializa con nosotros. Así, si los consumidores son muy sensibles a los cambios en los precios demandarán mucho menos de nuestro producto y si los empresarios del país socio tienen flexibilidad para incrementar los niveles de producción cuando aumentan los precios, pues entonces sustituirán rápidamente nuestros productos, por fabricación local.

Específicamente, las importaciones del país socio vienen dadas por la siguiente expresión

$$My = Qdy(py) - Qoy(py) \quad (17)$$

Suponiendo que el otro país tiene funciones de demanda y de oferta análogas a las nuestras, entonces sus importaciones serían

$$My = (b - py - ty) - (py + ty) \quad (18)$$

El cambio en las importaciones ocasionado por la imposición de un arancel "ty" por parte de nuestro socio comercial es el siguiente

$$\frac{\partial My}{\partial ty} = -2 \quad (19)$$

Mientras que el cambio en nuestra oferta del bien doméstico cuando los que arancelábamos éramos nosotros venía dado por la derivada de la ecuación (1);

$$\frac{\partial Qox}{\partial tx} = 1 \quad (20)$$

Esto implica que bajo un escenario de países con funciones simétricas, la imposición de aranceles por parte de nuestro socio comercial, tiene un impacto negativo en materia de excedente del productor, de una magnitud doble al beneficio ocasionado por el arancel impuesto por nuestro país.

Si ambos países gravan su comercio, entonces el efecto final sobre el bienestar dependerá de la función de bienestar que consideremos; o sea, de cuál de los modelos aquí presentados mejor refleja los objetivos del gobierno.

Adicionalmente, también dependerá de la magnitud del mercado doméstico y del mercado de nuestro producto en el país socio, puesto que nuestras exportaciones necesitarían ser menos de la mitad que las ventas en el mercado local para que el efecto positivo, en términos de incrementos en el exceso del productor, de la imposición del arancel por parte de nuestro país no se viera anulado por la represalia del socio comercial.

Puntualmente, analicemos los efectos combinados de un arancel, con represalia en cada uno de los tres diferentes modelos que hemos discutido.

Los peores escenarios ocurren cuando el gobierno pondera más al sector productor en la función de bienestar, puesto que es este

sector el gran perjudicado a la hora de las acciones de réplica por parte de los socios comerciales.

En el modelo Grossman y Helpman, la función de bienestar ampliada para incluir las exportaciones de nuestro país sería, dadas las funciones de oferta y demanda de “y” en el exterior, implícitas en (17);

$$W = \alpha \frac{1}{2} (a - px)^2 + \frac{1}{2} (px)^2 + \frac{1}{2} (b - 2py - 2ty)^2 + t(a - 2px) \quad (21)$$

Por lo que el cambio en el bienestar con motivo de la imposición de aranceles sobre el bien “x” por parte de nuestro país sería;

$$\frac{\partial W}{\partial tx} = -\alpha (a - px^* - tx) + (px^* + tx) - 2(b - 2py - 2ty) \frac{\partial ty}{\partial tx} + (a - 2px^* - 4tx) \quad (22)$$

Entonces el nivel de aranceles óptimo terminaría siendo:

$$t^* = \frac{(a - px^*)(1 - \alpha) - 2(b - 2py - 2ty) \frac{\partial ty}{\partial tx}}{3 - \alpha} \quad (23)$$

La comparación con el resultado del impuesto óptimo sin considerar las represalias, como mostraba la ecuación (9) nos indica ahora un impuesto más pequeño puesto que el último término de la ecuación (23), aquí sombreado para resaltar el impacto de la interacción, resulta positivo toda vez que el cambio en “ty” cuando cambia “tx” sea positivo; o sea, siempre que haya represalias del país socio.

Más aún; el arancel óptimo será negativo toda vez que el primer término de (23) sea en valor absoluto más pequeño que el segundo. Puesto en otras palabras, toda vez que no se pondere mucho más significativamente al sector productivo por sobre los consumidores en la función de bienestar (siempre que no sea muy bajo “ α ”) y que el tamaño del mercado doméstico del bien “x” no sea significativamente más grande que el de exportación del bien “y” -siempre que no sea más del doble para funciones simétricas-.

El mismo ejercicio puede hacerse agregando el efecto de caídas en las exportaciones provocado por la represalia, en los otros dos modelos aquí presentados.

En el marco del modelo donde el gobierno valoraba más la recaudación fiscal que los excedentes de los productores, el nivel de arancel óptimo considerando represalias viene dado por:

$$t^* = \frac{\frac{\partial \pi}{\partial tx} (1 - \delta) [a - px^* (\beta + \gamma)] - [(\varepsilon + \theta) [b - (\varepsilon + \theta) py - (\varepsilon + \theta) ty]] \frac{\partial ty}{\partial tx}}{(\beta + \gamma)(1 - 2\delta)} \quad (24) \quad \theta$$

Donde “ θ ” representa el cambio en la demanda de consumo del bien exportable en el país socio, cuando se modifica su precio y “ ε ”

indica el cambio en la oferta del bien exportable cuando se modifica su precio.

Como en el caso anterior, el término sombreado indica el efecto de la represalia del socio comercial, que naturalmente será mayor cuanto más elásticas sean sus funciones de oferta y demanda domésticas del bien que nuestro país exporta, pero también cuanto más grande sea el tamaño de nuestras exportaciones.

El resultado final, como en el modelo anterior, dependerá del grado en que el gobierno prioriza la recaudación tributaria, de la sensibilidad de las funciones de oferta y demanda en ambos mercados y del tamaño comparativo de mercado domestico del bien “x” en relación al mercado de exportaciones del bien “y”.

Si en cambio consideramos como quedaría el modelo ampliado para incluir la interacción con el socio comercial, cuando nuestro país busca maximizar una función de bienestar social que reconozca la no utilización plena de los recursos productivos de una economía, entonces el cambio en el bienestar que se produce con el arancel es;

$$\frac{\partial W}{\partial t_x} = -2t + \frac{\partial w_s}{\partial L} \frac{\partial L}{\partial Q_{ox}} \frac{\partial Q_{ox}}{\partial t_x} - \frac{\partial w_s}{\partial L} \frac{\partial L}{\partial Q_{oy}} 2(b - 2py - 2ty) \frac{\partial t_y}{\partial t_x} \quad (25)$$

Y por ende el arancel óptimo sería

$$t_x^* = \frac{\frac{\partial w_s}{\partial L} \frac{\partial L}{\partial Q_{ox}} \frac{\partial Q_{ox}}{\partial t} - \frac{\partial w_s}{\partial L} \frac{\partial L}{\partial Q_{oy}} 2(b - 2py - 2ty) \frac{\partial t_y}{\partial t_x}}{2} \quad (26)$$

Donde el término sombreado, nuevamente indica el efecto de la interacción y muestra la caída en el bienestar que se produce por la contracción en el empleo ocasionada a partir de un arancel del país vecino que grave las exportaciones de nuestro país.

El resultado final, cambia aquí un poco cualitativamente, por cuanto si bien sigue siendo cierto que la interacción disminuye el impuesto óptimo, ahora la magnitud de la reducción depende del impacto que el bien importable y exportable tenga en materia de generación de empleo. En particular, el impuesto óptimo será más bajo cuanto más trabajo intensivo sea el proceso de producción del bien exportable -bien y- y cuanto menos trabajo intensivo resulte la fabricación del bien que compite con las importaciones de nuestro país -bien x-.

4. Interacción estratégica entre los gobiernos

En las ecuaciones (23), (24) y (26) expresamente multiplicamos el último término del numerador, que nos mostraba el perjuicio en

materia de pérdida del excedente del productor de nuestros exportadores ante la imposición de un arancel como represalia a la política comercial externa de nuestro país, por $\frac{\partial t_y}{\partial t_x}$ que es el indicador del grado en que nuestro vecino comercial responde a la política de nuestro país.

Este término da lugar a que aparezcan distintas estrategias de comportamiento por parte de nuestro país y del socio comercial -que suponemos enfrenta un problema análogo-.

Específicamente, cada país puede desconocer por completo la existencia del otro, con lo que supondrá que $\frac{\partial t_y}{\partial t_x} = 0$ no habiendo entonces interacción y eligiendo cada uno de los países el arancel óptimo que surge de las ecuaciones (10), (13) y de despejar “t” de (15) respectivamente.

Los efectos en términos de bienestar serán en ese caso muy perjudiciales, dado que la reacción de los socios comerciales implicará una pérdida del excedente del productor de los exportadores, en cada uno de los países, que no fue contemplada en los cálculos iniciales. Puesto en otras palabras, los aranceles resultantes del desconocimiento de los efectos de interacción no arrojarán el bienestar esperado, y en la mayoría de los casos ocasionarán niveles de bienestar incluso menores a los existentes cuando no se habían aún puesto los primeros aranceles. Para conocer exactamente el nivel de bienestar resultante en cada país es preciso incorporar los valores de “t*” obtenidos en (10), (13) y el resultante de despejar “t” de (15), dentro de las correspondientes tres variantes de la función de bienestar social (16). Además es preciso reemplazar el valor de “ty” que aparece en (16) por el arancel que el socio comercial establecería mirando su versión análoga de las ecuaciones (10), (13) y la que resulta de despejar “ty” de la (15).

Entonces, por ejemplo, la función de bienestar social alcanzada por la política de “ignorancia del vecino” en un contexto donde en ambos países corre el modelo a la Grossman y Helpman sería;

$$W = \alpha \frac{1}{2} (a - p_x^* - t_{10}^x)^2 + \frac{1}{2} (p_x^* + t_{10}^x)^2 + \frac{1}{2} (b - 2py - 2t_{10}^y)^2 + t_{10}^x (a - 2p_x^* - 2t_{10}^x) \quad (27)$$

Así sucesivamente se pueden obtener las expresiones para el caso en que en ambos países se persigan objetivos fiscales preponderantemente, o se de mayor importancia a la generación de empleo, respectivamente.

Las expresiones serían;

$$W = \frac{1}{2\beta} (\alpha - \beta p_x^* - \beta t_{12}^x)^2 + \frac{1}{2\gamma} (\gamma p_x^* + \gamma t_{12}^x)^2 + \frac{1}{2(\varepsilon + \theta)} [b - (\varepsilon + \theta)py - (\varepsilon + \theta)t_{12}^y]^2 + \delta t_{12}^x [\alpha - 2(\beta + \gamma)p_x^* - 2(\beta + \gamma)t_{12}^x] \quad (28)$$

$$W = \frac{1}{2} (\alpha - p_x^* - t_{15}^x)^2 + \frac{1}{2} (p_x^* + t_{15}^x)^2 + \frac{1}{2} (b - 2py - 2t_{15}^y)^2 + WS_{15} + t_{15}^x (\alpha - 2p_x^* - 2t_{15}^x) \quad (29)$$

Naturalmente existirán seis posibles estados de bienestar adicionales que surgen de los contextos donde los gobiernos de los países socios no maximizan la misma función de bienestar social, sino que persiguen distintas variantes de la misma.

Ahora bien; alternatively, el juego puede desarrollarse con pleno conocimiento de la capacidad de reacción de los otros países, por lo que se llegaría en ese caso a un equilibrio de impuestos óptimos dados por (23), (24) y (26) con $\frac{\partial \tau_y}{\partial \tau_x} > 0$.

El bienestar que obtendría la sociedad se obtiene con funciones de bienestar similares a (27), (28) y (29) pero que incorporan los impuestos óptimos obtenidos en (23), (24) y (26) respectivamente.

Para saber exactamente, el valor que finalmente termine tomando $\frac{\partial \tau_y}{\partial \tau_x}$ en esas expresiones, se necesita resolver el sistema de dos ecuaciones y dos incógnitas, formado por los pares de ecuaciones análogas (23), (24) y (26) de nuestro país y su socio comercial.

No obstante, puesto que $\frac{\partial \tau_y}{\partial \tau_x}$ aparece como múltiplo de un término que resta en las funciones de impuestos óptimos, sabemos que las mismas serán monótonamente decrecientes en $\frac{\partial \tau_y}{\partial \tau_x}$.

Entonces, por ejemplo; en el caso en que ambos gobiernos se comporten a la Grossman y Helpman se obtiene la siguiente función de bienestar;

$$W = \alpha \frac{1}{2} (\alpha - p_x^* - t_{22}^x)^2 + \frac{1}{2} (p_x^* + t_{22}^x)^2 + \frac{1}{2} (b - 2py - 2t_{22}^y)^2 + t_{22}^x (\alpha - 2p_x^* - 2t_{22}^x) \quad (30)$$

Con estos resultados queda completamente configurada la matriz de pagos del juego en el que participan los países socios.

Como el objetivo de este trabajo es discutir los resultados de política comercial en el contexto de los esquemas de integración vigentes y sus consecuencias en materia de gobernabilidad comenzaremos suponiendo que los países parten de un acuerdo de integración que supone una zona de libre comercio entre ellos y que por ende no existen aranceles, cuando comienza el juego.

Entonces cada país se enfrenta a un “dilema del prisionero” donde las opciones son

- a) Respetar el acuerdo
- b) Violar el acuerdo (dando lugar a conflictos).

Siguiendo a Axelrod (1986) suponemos que inicialmente ninguno de los países sabe a ciencia cierta cuál será el comportamiento

del otro, lo cual da lugar a cuatro estados posibles de la naturaleza

AA) Ambos países respetan el acuerdo

AB) Nuestro país respeta el acuerdo pero el socio comercial de todos modos pone aranceles

BA) Nuestro país pone aranceles y el socio respeta el acuerdo

BB) Ninguno de los dos países respeta el acuerdo.

Para decidir cómo proceder, los hacedores de política comercial de nuestro país deben evaluar cual es el bienestar social en cada uno de los cuatro escenarios recién delineados. Suponiendo que nuestro país maximiza la función de bienestar que surge del modelo Grossman y Helpman, la matriz de pagos es la siguiente;

AA) Nuestro país obtiene:

$$W = \alpha \frac{1}{2} (a - px)^2 + \frac{1}{2} (px)^2 + \frac{1}{2} (b - 2py)^2$$

AB) Nuestro país obtiene:

$W = \alpha \frac{1}{2} (a - px)^2 + \frac{1}{2} (px)^2 + \frac{1}{2} (b - 2py - 2ty_i^*)^2$ siendo ty_i^* el arancel óptimamente elegido por el vecino según el "i" modelo que maximiza.

BA) Depende de cuál de los tres modelo represente mejor el comportamiento de nuestro gobierno. Bajo el supuesto de comportamiento a la Grossman y Helpman, nuestro país obtiene:

$$W = \alpha \frac{1}{2} (a - p_x^* - t_{10}^x)^2 + \frac{1}{2} (p_x^* + t_{10}^x)^2 + \frac{1}{2} (b - 2py)^2 + t_{10}^x (a - 2p_x^* - 2t_{10}^x)$$

BB) Depende nuevamente de los criterios de maximización de ambos gobiernos, pero suponiendo que ambos se comportan conforme a Grossman y Helpman, nuestro gobierno obtiene:

$$W = \alpha \frac{1}{2} (a - p_x^* - t_{10}^x)^2 + \frac{1}{2} (p_x^* + t_{10}^x)^2 + \frac{1}{2} (b - 2py - 2t_{10}^y)^2 + t_{10}^x (a - 2p_x^* - 2t_{10}^x)$$

Nótese que el supuesto que estamos haciendo de no cooperación -violación del acuerdo- implica elegir el arancel óptimo que surgiría del modelo sin represalias, puesto que es razonable pensar que existe otro dilema del prisionero anidado dentro de BB) cuya matriz de pagos podría resumirse del siguiente modo

BB11) Ambos países eligen el arancel óptimo incorporando la represalia del otro.

Nuestro país obtiene:

$$W = \alpha \frac{1}{2} (a - p_x^* - t_{23}^x)^2 + \frac{1}{2} (p_x^* + t_{23}^x)^2 + \frac{1}{2} (b - 2py - 2t_{23}^y)^2 + t_{23}^x (a - 2p_x^* - 2t_{23}^x)$$

BB12) Nuestro país elige el arancel óptimo incorporando la represalia, pero el vecino lo elige sin tener en cuenta las represalias

Nuestro país obtiene:

$$W = \alpha \frac{1}{2} (a - p_x^* - t_{23}^x)^2 + \frac{1}{2} (p_x^* + t_{23}^x)^2 + \frac{1}{2} (b - 2py - 2t_{10}^y)^2 + t_{23}^x (a - 2p_x^* - 2t_{23}^x)$$

BB21) Nuestro país elige el arancel sin incorporar la represalia, pero el vecino lo hace incorporándola

$$W = \alpha \frac{1}{2} (a - p_x^* - t_{10}^x)^2 + \frac{1}{2} (p_x^* + t_{10}^x)^2 + \frac{1}{2} (b - 2py - 2t_{23}^y)^2 + t_{10}^x (a - 2p_x^* - 2t_{10}^x)$$

BB22) Ambos países eligen el arancel sin incorporar el efecto de interacción.

$$W = \alpha \frac{1}{2} (a - p_x^* - t_{10}^x)^2 + \frac{1}{2} (p_x^* + t_{10}^x)^2 + \frac{1}{2} (b - 2py - 2t_{10}^y)^2 + t_{10}^x (a - 2p_x^* - 2t_{10}^x)$$

Busquemos entonces el equilibrio de Nash.

De atrás hacia delante, suponiendo que nuestro país pone un arancel y el otro país también lo hace, debemos dilucidar cuál es el nivel óptimo -Cuál de los 4 escenarios BB es equilibrio de Nash-.

En el caso de que el otro país elija el máximo arancel posible -sin tener en cuenta la interacción-, nuestro país puede seguir el mismo camino, lo que da lugar al pago BB22, u optar por el arancel óptimo que reconoce el impacto de la interacción, obteniendo el pago BB12. El tercer término de ambas expresiones se elimina y comparamos;

$$W = \alpha \frac{1}{2} (a - p_x^* - t_{10}^x)^2 + \frac{1}{2} (p_x^* + t_{10}^x)^2 + t_{10}^x (a - 2p_x^* - 2t_{10}^x)$$

con

$$W = \alpha \frac{1}{2} (a - p_x^* - t_{23}^x)^2 + \frac{1}{2} (p_x^* + t_{23}^x)^2 + t_{23}^x (a - 2p_x^* - 2t_{23}^x)$$

En la ecuación 10) vimos que t_{10}^x maximizaba la función de bienestar de la ecuación 8) que era similar a la que nos acaba de quedar, por lo que t_{23}^x reemplazado en la misma función de bienestar, obviamente no la maximiza. Ergo, se impone BB22.

En el caso alternativo, donde el otro país elige el arancel que incorpora la interacción, nuestro país puede seguir el mismo camino y obtener el pago BB11, u optar por el arancel que surge del desconocimiento de la interacción y obtener el pago BB21. El tercer término nuevamente desaparece y volvemos a tener la misma comparación que en el ejercicio anterior, por lo que se impone BB21.

Conclusión del primer juego; en caso de no cooperación el equilibrio de Nash del sub juego implica que ambos países elegirán el arancel sin tener en cuenta la represalia del otro país.

Ahora que saldamos la cuestión de qué arancel elegirán los países en el caso de no cooperación estudiemos las alternativas que enfrenta nuestro gobierno en el primer juego.

Suponiendo que el país socio mantenga el acuerdo y no impon-

ga aranceles, nuestro país puede comportarse recíprocamente y mantener el acuerdo obteniendo entonces el pago AA) o puede traicionar la confianza del socio, arancelar y recibir entonces el pago BA). Puesto que la función de bienestar representada por el pago AA) es un caso particular de la función BA), con $t^x = 0$ y que ya vimos en la ecuación 10) que, bajo el supuesto de un “ a ” suficientemente pequeño, el máximo de esa función se obtenía con un impuesto positivo t_{10}^x que es el de la función BA) concluimos que la opción BA) reporta un mayor bienestar.

Conjeturando ahora que el país socio, en cambio, viole el acuerdo imponiendo aranceles, nuestro país tiene entonces dos opciones que calcular. Puede elegir honrar el acuerdo y no contestar la agresión, recibiendo el pago AB), o por el contrario puede optar por pagar con la misma moneda e imponer también aranceles recibiendo entonces el pago BB).

El tercer término de ambas expresiones se elimina, por lo que debemos comparar

$$W = \alpha \frac{1}{2} (a - px)^2 + \frac{1}{2} (px)^2$$

Con

$$W = \alpha \frac{1}{2} (a - p_x^* - t_{10}^x)^2 + \frac{1}{2} (p_x^* + t_{10}^x)^2 + t_{10}^x (a - 2p_x^* - 2t_{10}^x)$$

Puesto que nuevamente la primera ecuación es un caso particular de la segunda, con $t^x = 0$ y que ya sabemos que, para valores suficientemente pequeños de “ a ” esa función de bienestar se maximiza con un impuesto $t^x > 0$ que es igual t_{10}^x , entonces el máximo bienestar se obtiene con el pago BB).

Conclusión; puesto que ambos países analizan análogamente la misma situación, la no cooperación es un equilibrio de Nash y los países obtienen un bienestar social igual a:

$$W^* = \alpha \frac{1}{2} (a - p_x^* - t_{10}^x)^2 + \frac{1}{2} (p_x^* + t_{10}^x)^2 + \frac{1}{2} (b - 2p_y - 2t_{10}^y)^2 + t_{10}^x (a - 2p_x^* - 2t_{10}^x)$$

5. Las instituciones que pueden contribuir a reducir el conflicto mejorando la gobernabilidad

A lo largo del ejercicio de la sección anterior, hemos supuesto que el país que violaba el acuerdo comercial no enfrentaba ningún costo, más allá de la represalia que implicaba la imposición de aranceles por parte de su socio. Este supuesto obviamente partía de nuestra necesidad de simplificar teóricamente la realidad para poder abordarla, pero es evidente que resulta costoso, al menos políticamente, el abandono o denuncia de un acuerdo de integración de la magnitud del Tratado de Asunción del año 1991 o el Acuerdo de

Cartagena del año 1969 y más en general lo será respecto del acuerdo más amplio que eventualmente surja del perfeccionamiento y evolución de la UNASUR.

Es más razonable pensar que existan desviaciones parciales, quizás incluso transitorias del sendero de reducción arancelaria acordado, lo cual naturalmente llevará a conflictos entre las partes que es preciso determinar el derrotero que seguirán.

El propósito de esta sección es discutir bajo qué condiciones es más probable que aparezcan estos incumplimientos, que formas de resolución adoptan la CAN y el MERCOSUR y que soluciones institucionales podrían surgir, quizás en el marco de la UNASUR de modo de mejorar la administración de los conflictos potenciales.

Aunque por lo general nos referiremos a instituciones jurídicas concretas, o arreglos institucionales, siguiendo a North (1991) usaremos una definición amplia del concepto de Instituciones como “restricciones, diseñadas por los seres humanos, que estructuran las interacciones políticas sociales y económicas. Las Instituciones pueden consistir en restricciones informales, como en el caso de sanciones sociales, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta, y/o en restricciones formales, como en el caso de las constituciones, leyes, derechos de propiedad, etc”.

Como punto de partida entonces, pensemos que los resultados presentados en la sección anterior, corresponden a un modelo estático de un período y que como correctamente señalara Gibbons (1992) si el juego se repite una y otra vez de manera infinita, pues está en el interés de los propios participantes el cooperar en cada uno de los períodos, puesto que en caso de no recibir trato recíproco simplemente pueden retirar la cooperación en el siguiente juego.

No alcanza con que el juego simplemente se repita un número grande pero finito de veces, puesto que el equilibrio no cooperativo emergerá sin duda en el último de los períodos. Y si los países descuentan que no existirá cooperación en el momento “t”, pues no tendrán incentivos a cooperar en “t-1”. Al no haber cooperación en “t-1” naturalmente tampoco la habrá en “t-2” y así sucesivamente hasta el período inicial.

La primera lección que aprendemos de esta relación entre el resultado del dilema del prisionero y la finitud del juego es que es mucho más probable que se produzcan incumplimientos y aparezcan conflictos cuando el proceso de toma de decisiones se personifica o es llevado adelante por un partido político, en contraste con la situación que resultaría de un proceso de toma de decisiones

consensuado institucionalmente.

Esto ocurre porque los tiempos políticos de un Presidente o de un Gobierno no son lógicamente infinitos y por ende no tienen incentivos para respetar los acuerdos en el presente, puesto que la reputación de cumplidores -que constituye una restricción informal en el sentido de North- no les reportará beneficios futuros.

Por opuesto a esto, si los acuerdos de integración forman parte de la agenda consensuada por los distintos actores políticos económicos y sociales -sean estas personas físicas o jurídicas- y alcanzan el status de "Políticas de Estado" pues resulta mucho más improbable el incumplimiento futuro de los mismos, en tanto y en cuanto la ruptura también exija consensos o mayorías especiales.

Si por el contrario, el nivel institucional alcanzado es precario y las instituciones de la gobernabilidad se reducen a los esfuerzos diplomáticos del inter gubernamentalismo reinante, entonces es muy difícil que los acuerdos sean robustos.

En segundo lugar, la modelización del comportamiento de los gobiernos a la Grossman y Helpman presentada en la sección anterior, presupone una institucionalidad débil en lo que hace a los procesos de elección de los representantes por parte de los pueblos.

Es evidente que, bajo el contexto de ese modelo, no habría lugar para una presión por incumplir los acuerdos y generar conflictos con los socios comerciales, si pudiera evitarse que el aporte económico de los grupos de interés beneficiados por el arancel termine en el fondo de campaña del candidato /representante que debe decidir la política comercial.

Naturalmente, la fragmentación socioeconómica y el deterioro de las condiciones de vida, son funcionales a la emergencia de este tipo de comportamientos políticos clientelistas.

En tercer lugar, la heterogeneidad estructural de los países que se integran también ejerce una importante influencia, puesto que limita la capacidad de coordinar políticas toda vez que los shocks exógenos que enfrentan los países no solo son distintos sino que están correlacionados negativamente.

El modelo teórico presentado en este trabajo discutía la interacción de los gobiernos en el contexto de la imposición o no de aranceles al comercio exterior, pero una medida alternativa que tiene una extraordinaria capacidad de generar conflictos entre los países es la devaluación de la moneda.

Existe una conocida equivalencia tributaria que nos enseña que el efecto económico de un arancel es similar al de la imposición de

un tributo a los consumidores domésticos del bien arancelable, sumado a un subsidio a los productores nacionales de ese bien. Pues una devaluación es económicamente equivalente a un impuesto al consumo de los bienes transables -importables y exportables- sumado a un subsidio a los productores nacionales de esos bienes, de manera que genera a nuestro socio comercial todos los impactos negativos del arancel, más los impactos que ocasionaría un subsidio a nuestras exportaciones, que sin duda terminaría incrementando las importaciones de nuestro socio.

La coordinación de políticas macroeconómicas es de hecho uno de los propósitos del Tratado de Asunción que da origen al MERCOSUR, expresamente incluido en su artículo primero, pero a mayor heterogeneidad, mayor será la dificultad de coordinación de políticas macroeconómicas y por ende más incentivos habrá para incumplir los acuerdos y generar conflictos.

Vinculado a esto, la alta volatilidad económica de los países de la región, implica fuertes fluctuaciones del ciclo, que a su turno “obligan” a los gobiernos a encarar medidas contrarias a los acuerdos comerciales con el objeto de proteger el empleo durante las continuas y profundas recesiones, tal y como surge de la tercera versión de nuestro modelo teórico.

En cuarto lugar, es importante reconocer el vínculo existente entre la ruptura de los compromisos y el crecimiento de las necesidades fiscales de los gobiernos, ya sea que éstas se terminen traduciendo en mayores aranceles o simplemente en devaluaciones que contribuyan a licuar el gasto y la deuda pública nominada en moneda local.

Este es el enfoque captado por la segunda versión de nuestro modelo teórico y nos enseña que el factor crucial que explica el mayor o menor nivel de incumplimiento y conflicto, viene dado por el peso del comercio internacional en el producto bruto, pero también por la capacidad de los gobiernos locales de generar recursos alternativos o producir los ajustes necesarios en el gasto pero de manera nominal.

Ahora bien; hasta aquí nos hemos ocupado de las fuentes generadoras de conflictos. Nos encargaremos ahora de la cuestión referida al modo en que las instituciones de los acuerdos de integración sudamericanos tratan con ellos.

Naturalmente no se nos escapa que las instituciones no son exógenamente determinadas sino que están endógenamente influidas y condicionadas por cada una de las características estructurales que son fuente de los conflictos que la gobernabilidad del esquema busca resolver.

Más aún, las reglas de juego que operan en la resolución de los conflictos que surgen en el marco del esquema de integración, no solo impactan en la probabilidad de que los actores infrinjan los acuerdos, sino que potencialmente puede llegar a contribuir a mitigar las causas subyacentes de los incumplimientos, recién discutidas.

Siguiendo a Maggi (1999) y a Rosendorff-Milner (2001) existen dos características estructurales en la institucionalidad de un proceso de integración que determinan el éxito de un acuerdo en materia de gobernabilidad. Bien porque contribuyen a reducir las chances de conflicto o bien porque ayudan a lidiar con él, resultan fundamentales tanto las cláusulas de escape que dotan de flexibilidad al acuerdo, como las de “enforcement” que operan en caso de desviaciones y garantizan que las mismas resulten costosas para el infractor.

Las cláusulas de escape, o salvaguarda, son mecanismos que de acuerdo a Koremenos, Lipson y Snidal (2001) permiten tramitar o administrar la incertidumbre que los actores políticos tienen respecto de las presiones que podrán enfrentar a futuro. A más incertidumbre política, entonces corresponden acuerdos más flexibles que contemplen un abanico más amplio de oportunidades en las que resulta lícito alejarse, aunque más no sea transitoriamente del acuerdo.

En el caso del MERCOSUR, existieron un conjunto de salvaguardas transitorias, en el Anexo II del Tratado de Asunción que permitieron a los países mantener un paquete de excepciones hasta el 31 de diciembre de 1994. Adicionalmente existió un régimen especial para automotores y para el azúcar.

Sin embargo, las verdaderas cláusulas de escape del MERCOSUR -que operan también en la CAN- vienen dadas por el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980 marco jurídico en el que se inscribe el ACE 18 que da origen al MERCOSUR.

El mencionado artículo establece que “ninguna disposición del presente Tratado será interpretada como impedimento para la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a la:

- a) Protección de la moralidad pública;
- b) Aplicación de leyes de reglamentos de seguridad;
- c) Regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones, y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares;
- d) Protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales;

- e) Importación y exportación de oro y plata metálicos;
- f) Protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y
- g) Exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear”.

Tan es así, que con motivo de la controversia surgida por la sanción de la Ley 25626 en la que Argentina prohibía la importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay, la defensa Argentina ante el Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR se amparaba en los incisos b) y d) del mencionado artículo.

A su vez, como los países del MERCOSUR son miembros de la OMC y adscriben por ende al GATT, existe la posibilidad de que en circunstancias extraordinarias invoquen el artículo XIX del documento que establece que : “Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión”.

Aunque presumiblemente este caso podría justificar protecciones generales de las importaciones de un producto respecto de terceros países y no selectivamente de miembros del MERCOSUR.

En lo que hace a los mecanismos que deben garantizar el cumplimiento de los acuerdos, si bien la estructura de la CAN está más institucionalizada que la del MERCOSUR, a los hechos conducentes poseen capacidades similares de *enforcement* y adolecen de los mismos problemas.

Siguiendo a Bustamante y Sanchez Chacón (2010) el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina tiene entre sus competencias una “Función arbitral” y una “Acción de incumplimiento” que le permite dirimir controversias y emitir Laudos que resultan inapelables.

El poder de policía, no obstante recae en la parte afectada por el incumplimiento puesto que el artículo 119 del Estatuto del Tribunal

establece que “si el país infractor no cumple con el fallo judicial, el Tribunal determinará en forma sumaria, “los límites dentro de los cuales el país reclamante podrá restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena que beneficien al país miembro remiso”.

Mientras que en el caso del MERCOSUR, el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias establece en el artículo 31 del capítulo IX que “ Si un Estado parte en la controversia no cumpliera total o parcialmente el laudo del Tribunal Arbitral, la otra parte en la controversia tendrá la facultad, durante el plazo de un -1- año, contado a partir del día siguiente al que venció el plazo referido en el artículo 29.1, e independientemente de recurrir a los procedimientos del artículo 30, de iniciar la aplicación de medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras obligaciones equivalentes, tendientes a obtener el cumplimiento del laudo”.

En definitiva, ambos esquemas de integración poseen mecanismos bastante expeditos para lidiar con los incumplimientos, pero en los dos casos la aplicación concreta de la resolución del laudo descansa en la autorización al país damnificado para que tome medidas compensatorias, que en última instancia implican una represalia institucionalizada, pero con los mismos efectos que los descriptos por nuestro modelo teórico, en materia de bienestar.

El Tratado constitutivo de la UNASUR (Brasilia 2008), como mencionábamos en la introducción de este trabajo, no aporta institucionalidad novedosa en la materia por cuanto solo sostiene que “En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, **formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma**” -las negritas son nuestras-.

6. Aportes para un desarrollo institucional que mejore la gobernabilidad

Habiendo explicado algunas de las razones que generan la existencia de equilibrios no cooperativos y discutido el margen de gobernabilidad del sistema para lidiar con los conflictos resultantes, nos ocupamos ahora de analizar que modificaciones o creaciones institucionales pueden tener éxito en reducir los incentivos de los países para incumplir los acuerdos y cuáles son las medidas que podrían ampliar los márgenes de gobernabilidad de los esquemas de integración, en el sentido de permitirles una administración más

eficiente de los potenciales conflictos.

En el interesante trabajo de Aggarwal (2001), se plantea que uno de los déficits centrales en cuanto al mecanismo de *enforcement* de las instituciones del comercio internacional es que establecen sistemas basados en el poder de los Estados para aplicar las medidas compensatorias que éstos autorizan. La preocupación es similar a la de Bustamante y Sanchez Chacón (op.cit.) quienes respecto del funcionamiento del sistema de solución de controversias de la CAN plantean que muchas veces los Estados no han aplicado las medidas compensatorias autorizadas por el tribunal, ante el temor de recibir represalias por parte del país infractor.

Aggarwar piensa que sería conveniente reemplazar el sistema basado en el el poder de los estados, por uno sustentado en reglas automáticas que operando como default eximan a los gobiernos de los países afectados, del difícil rol de penalizar al infractor.

Un sistema de reglas debería determinar exactamente cuál es la penalidad por el incumplimiento de los acuerdos, la cual a su vez debe ser factible de ser administrada por el tribunal de justicia o alguna institución del esquema de integración que cumpla funciones ejecutivas.

El autor sostiene además que deberían existir incentivos financieros para reforzar los “premios” por cumplir los acuerdos e incrementar los costos de las infracciones.

En este sentido, entendemos que sería conveniente que los órganos del sistema de integración estén dotados de un presupuesto propio y un mecanismo eficiente que les permita detraer o asignar dinero a los distintos países que lo componen.

En el marco de una unión aduanera, este presupuesto simplemente puede estar constituido por el producido del arancel externo común -AEC-. Un mecanismo de coparticipación debería ser el encargado de distribuir los excedentes de ese presupuesto entre los países de la unión, ya sea a partir de criterios redistributivos o simplemente devolutivos.

Este mecanismo institucional no solo permitiría la administración de sanciones económicas de un modo muy simple y eficiente, cuando se presenten incumplimientos de los acuerdos, sino que además podría ser utilizado para efectuar políticas de estabilización que disminuyan el impacto heterogéneo de los shocks externos en los distintos países, y por ende desactiven uno de los principales focos de generación de conflictos.

Un presupuesto propio, además, podría facilitar la coordinación

de la política cambiaria (incluso una eventual moneda única), por cuanto permitiría hacer transferencias que eviten las devaluaciones producidas por déficits transitorios del balance de pagos, en el mismo sentido que operaban los derechos especiales de giro en el FMI según el espíritu de Bretton Woods.

Somos conscientes, sin embargo, de que el nuevo mecanismo propuesto debería operar también bajo un sistema mayoritariamente dominado por reglas y con escaso margen de discrecionalidad de la autoridad de aplicación, por cuanto de otro modo generaría sin dudas nuevos problemas de gobernabilidad quizás incluso más difíciles de administrar que los hoy vigentes.

Naturalmente, una creación institucional de estas características no es una cosa fácil de lograr. Existen quizás otras formas institucionales menos ambiciosas que pueden, no obstante, producir resultados muy favorables.

Kovenoch y Thursby (1993) creen, por ejemplo que el sistema de solución de controversias de la OMC puede tener un rol disciplinador por el solo hecho de constituir una fuente de información independiente sobre el nivel de cumplimiento de los acuerdos por parte de los distintos países.

Esta idea nos sugiere la posibilidad de que las instituciones de los sistemas de integración sudamericanos incluyan -tal vez al nivel de la UNASUR- un instituto de estadísticas que recopile y procese toda la información comercial de los socios. Este organismo no solo puede auditar las estadísticas socioeconómicas nacionales permitiendo una mejor comparación entre países y mejorando la objetividad de los datos que luego pueden ser utilizados en los reclamos por incumplimientos, sino que básicamente puede recibir, documentar y verificar denuncias respecto de prácticas comerciales que nos se alineen con los presupuestos de los acuerdos firmados.

Al hacerse públicas, estas estadísticas afectan la “reputación” de los actores que forman parte del esquema de integración. Como los participantes del proceso, a su vez llevan adelante otros procesos paralelos de integración y/o tan solo cooperación en materia comercial y de inversiones con terceros, pues es plausible pensar que tengan incentivos a cuidar su reputación y por ende que la sola publicación de sus historiales de cumplimiento por parte de un organismo multilateral, les genere potenciales costos a pagar en caso de no adscribirse a las opciones cooperativas en materia de mantenimiento y respeto de los acuerdos hoy vigentes.

Finalmente, en materia institucional, un capítulo aparte mere-

cería la discusión de la potencialidad de la cláusula democrática de la UNASUR, que en su tratado constitutivo de Brasilia (2008) ratificó “que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros”.

Si bien esta ratificación pareciera quedarse en lo declarativo y carece por completo, no solo de precisiones respecto del alcance de la expresión “*plena vigencia de las instituciones democráticas*”, sino de disposiciones concretas para garantizar la operatividad de la misma, queda no obstante abierta la puerta para creaciones institucionales novedosas, que, inspiradas en ese principio regulen por ejemplo la transparencia de los procesos electorales incluyendo la neutralidad de los mecanismos de financiamiento de la política.

Si el esquema de integración sudamericano pudiera desarrollar instituciones que auditen los procesos electorales de sus miembros -y por procesos aquí no entendemos solo el acto eleccionario- pues seguramente habría menos lugar para la influencia de los distintos grupos de presión en las decisiones de política comercial de los gobiernos, por cuanto sería esperable que la magnitud de los aportes “condicionados” a la campaña de los candidatos se reduzca sensiblemente ante la presencia de Veedores externos.

En la misma sintonía operaría el principio republicano de la publicación de los actos de los gobiernos, al que contribuiría el Instituto de Estadísticas propuesto precedentemente.

El set de instituciones propuestas, actuando conjuntamente seguramente contribuiría a reducir los incentivos para que se produzcan equilibrios no cooperativos entre los gobiernos y al mismo tiempo permitirían un manejo más eficaz de los conflictos que de todos modos emerjan, mejorando de este modo la gobernabilidad del proceso de integración.

7. Conclusiones

El nuevo proceso de integración que implica la UNASUR no está exento de de divergencias que pudieran ocasionar la emergencia de conflictos entre los miembros.

Como el objetivo del nuevo agrupamiento es propender a la convergencia de las instituciones de la CAN y el MERCOSUR, no aparecen a priori nuevas instituciones con capacidad de resolver y administrar los potenciales conflictos que pudieran surgir, lo cual resul-

ta problemático cuando éstos ocurren entre países provenientes de distintos esquemas previos de integración por cuanto no tienen ahora espacios a donde recurrir para dirimirlos, más allá del Consejo de Delegadas y Delegados que tiene, de momento, tan solo atribuciones para “efectuar recomendaciones” pero carece de un poder de *enforcement* concreto.

El estudio de los determinantes de los niveles de cooperación y cumplimiento de los acuerdos por parte de los países, en el terreno comercial, nos señaló que bajo condiciones muy plausibles el resultado -equilibrio de Nash del juego- será de no cooperación y conducirá a conflictos entre las partes.

El análisis de las instituciones que actualmente tendrían la responsabilidad de administrar las controversias, nos indica que las respuestas que éstas pueden llegar a dar resultan en muchos casos insuficientes y no garantizan buenos niveles de gobernabilidad del sistema, máxime cuando las disputas surjan entre dos países que no pertenecen a un mismo esquema previo, ya sea este la CAN o el MERCOSUR.

A partir de la inspección de la estructura de las instituciones que deben garantizar la gobernabilidad del sistema y de la naturaleza de los conflictos potenciales, concluimos que existe margen para el desarrollo de nuevas instituciones que propendan a mejorar la “*capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los Estados que forman parte del proceso integrador*”.

Estas nuevas instituciones podrían contribuir en tres sentidos; a saber: aumentar el *enforcement* de las reglas de juego y bajar los incentivos al no cumplimiento de las mismas, disminuir el peso de los grupos de interés en la formulación de políticas por parte de los estados y por último, conducir a una mayor coordinación de políticas económicas entre los miembros.

El mejor entendimiento de las fuentes generadoras de conflictos y de la morfología y génesis de los mismos, como así también el fortalecimiento institucional aquí propuesto, contribuirán seguramente a mejorar la gobernabilidad del proceso de integración.

Bibliografía

- AGGARWAL, V (2001). “Economics: International Trade,” in P.J. Simmons and Chantal de Jonge Oudraat, eds., *Managing Global Issues: Lessons Learned* (Washington, D.C.: The Carnegie Endowment for International Peace).
- AXELROD, R. (1986). *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero*.

- ro y la teoría de juegos, CDU 316, Alianza Editorial, S.A.
- GAJATE, R. (2009). "Construcción Institucional de la UNASUR", en: *Mercosur y UNASUR ¿Hacia Donde Van?*. Lerner Editora SRL. Córdoba.
- GIBBONS, R. (1992). *Game Theory for Applied Economists*. Princeton University Press. Princeton.
- GROSSMAN, M. – HELPMAN, E. (1995). "Trade Wars and Trade Talks". *The Journal of Political Economy*, Vol. 103, N° 4 (Aug.).
- KOREMENOS, B – LIPSON, C – SNIDAL, D. (2001). *The rational design of international institutions*. Cambridge University Press. Cambridge.
- KOVENOCH, D. - THURSBY, M. (1993). "GATT, Dispute Settlement and Cooperation." *Economics and Politics*, March, 4 (1).
- MAGGI, G. (1999). "The Role of Multilateral Institutions in International Trade Cooperation". *The American Economic Review*, Vol. 89, N° 1 (Mar.).
- MELLADO, N. -coordinadora- (2006). *Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur*. Editorial EDULP. La Plata, Argentina.
- NORTH, D (1991). "Institutions". *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, N° 1 (Winter).
- PERSSON, T -TABELLINI, G (2000). *Political economics*. M.I.T. press. Massachusetts.
- ROSENDORFF P. and MILNER H. (2001). *The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape*. International Organization, Vol. 55, N° 4, The Rational Design of International Institutions (Autumn).

BLANCA

CAPÍTULO X

Comercio y Gobernabilidad en el Mercosur. Atomización del régimen jurídico de las relaciones comerciales entre los miembros del MERCOSUR. ¿Simple intención o mera distracción?

Por: JUAN IGNACIO MIRANDA y LAUTARO MARTÍN RAMÍREZ

*“Aunque el desarrollo exige gobernabilidad,
no toda forma de gobernabilidad
es capaz de producir desarrollo”.*
JOAN PRATS I CATALÀ (2001)

1. Introducción

El proceso de integración del MERCOSUR, que se originó luego de la entrada en vigencia del Tratado de Asunción en el año 1991 (TA), planteó entre sus objetivos la creación de un mercado común entre la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, el cual debió estar en funcionamiento para el año 1995. Sin embargo, y pese a que al mismo no se ha arribado aún, sí ha funcionado con algún éxito por casi veinte años, constituyéndose como una unión aduanera imperfecta. La constitución de aquel grado intermedio, según la jerarquización clásica de los procesos de integración, es una de las causas que originan divergencias entre los miembros al existir diferentes restricciones a los intercambios comerciales.

Por su parte, las instituciones del MERCOSUR no han demostrado poder resolver eficazmente los conflictos y las problemáticas que tienen lugar a raíz de los intercambios comerciales entre los miembros del TA, ni han logrado sobreponer los intereses del bloque por sobre los de los gobiernos Estadales. Esta falta de adecuación

de los medios para solucionar las diferencias -y con ello permitir una mayor fluidez del comercio-, aunado a la ausencia de un ámbito de acción exclusivo en materia de comercio intra-bloque, ha permitido que los Estados acudan a otros procedimientos u otros foros para solucionar sus controversias. Así, se ha recurrido no solo a los procedimientos previstos en los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica (ACE) bilaterales vigentes en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que solo prevén preferencias puntuales y compromisos mas laxos que aquellos establecidos en el TA, para zanjar las dificultades que se suscitan en torno a los intercambios, sino también al Sistema de Solución de Diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

De esta manera, los Estados que conforman el MERCOSUR han reconocido diferentes instituciones y organismos para resolver las contiendas que tengan lugar entre ellos a raíz de los intercambios, permitiendo con ello, la coexistencia de subesquemas de integración bilaterales dentro del esquema plurilateral, los cuales no hacen más que socavar las instituciones instituidas “*Ab origine*” por el TA para resolver las diferencias que se suscitan. Conforme a lo anterior, la superposición de esquemas de integración ha atomizado los posibles foros de negociación y de solución de controversias para resolver aquellas cuestiones.

De lo expuesto, se desprende, por un lado, la existencia de acuerdos comerciales yuxtapuestos que establecen diversos procedimientos de solución de diferencias entre los Estados Parte; y en segundo lugar, y como consecuencia de la primera, que aquella situación atenta contra la integridad, el fortalecimiento y la consolidación de las instituciones del MERCOSUR, y con ello del propio proceso impidiéndose, asimismo, su gobernabilidad.

Conforme a lo anterior, y entendiendo a la gobernabilidad como “*la capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los Estados que forman parte del proceso integrador*” en el presente trabajo se tratará de dar respuesta al siguiente interrogante: *¿los diferentes espacios de negociación, -ACE/OMC-, excluyen la utilización de las instituciones del MERCOSUR creadas para zanjar controversias en materia comercial, y con ello, a su vez, se restringe la gobernabilidad del bloque?*

Para responder el interrogante planteado, referiremos al grado de integración al que ha arribado el MERCOSUR, como a sus órganos comerciales y a los procedimientos establecidos a esos fines; la administración de los ACE y las negociaciones posteriores; las controversias surgidas en relación al comercio entre los Estados Parte;

la gobernabilidad y su relación con el comercio regional, a través del estudio de un caso y el análisis de los efectos que tiene la atomización de instituciones reguladoras de los acuerdos.

2. El proceso de integración del MERCOSUR

Tanto el TA y el ACE 18¹ -celebrados entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay-, como el ACE 14 -signado entre la Argentina y Brasil-, prevén la constitución de un mercado común en el ámbito de sus territorios, el cual debería estar constituido y en pleno funcionamiento en el año 1995 luego de un período de transición. A esos fines ambos acuerdos establecen un procedimiento escalonado en torno a las desgravaciones de las mercancías alcanzadas por cada uno de ellos de manera progresiva, teniendo en consideración los diferentes ritmos de cada uno de los países². Empero, si bien en la primera etapa se lograron avances importantes, desgravándose una gran cantidad de productos que circularían libremente entre los Estados asociados -85%-, lo cierto es que en cada uno de los Acuerdos se excluyó una gran cantidad de productos del régimen de desgravación, los cuales hasta el momento no han sido incorporados, gravitando esta situación de manera tal que ha impedido el arribo de aquel grado de integración.

Es destacable que el TA estableció para la consecución de sus fines, el sistema de listas negativas, previendo la desgravación de todo el universo arancelario, con excepción de aquellos productos que expresamente se han reservado los Estados y que expresamente establecieran en los Anexos del Acuerdo. Dicha modalidad, sin embargo, es incompatible con los modos en que la ALADI prevé para la creación de procesos de integración dentro de su seno -tanto por lo estipulado en el Tratado de Montevideo de 1980 como en la Resolución N° 2 del Consejo de Ministros³-. Ante esa situación de inconformidad y con el objeto de superar el escollo, se firmó un nuevo Acuerdo entre los mismos Estados a los fines de adecuar el contenido del TA a las previsiones normativas de la ALADI, celebrándose el ACE 18, que prevé el sistema de listas positivas.

¹ El TA fue instrumentado a través del ACE 18 con el objeto de adecuar su contenido a las premisas del Tratado de Montevideo de 1980 y a la Resolución N° 2 del Consejo de Ministros de la ALADI.

² Sobre el particular véanse los art. 5 inciso a) del TA, y el Art. 5 del ACE 18.

³ En ese sentido puede consultarse ALALC/CM/Resolución 2 del 12 de agosto de 1980, sobre "Acuerdos de Alcance Parcial".

De esta manera, el ACE 18 se firmó con el objeto de dar transparencia a las mercancías alcanzadas por las desgravaciones arancelarias. Conforme a lo anterior, serán objeto de desgravación todas aquellas mercancías expresamente determinadas en los Apéndices del Acuerdo, buscándose con ello cumplir con dos objetivos: por un lado, ajustarse a lo determinado en los instrumentos originarios y derivados de la ALADI; y por el otro, brindar un marco de mayor seguridad para los operadores comerciales, determinando las preferencias arancelarias otorgadas a las diversas mercancías en él incluidas.

Sin embargo, y pese a las previsiones del TA y a las del ACE 18, lo cierto es que hasta la actualidad continúan existiendo productos exceptuados de las desgravaciones, lo cual sigue siendo un obstáculo para alcanzar el grado de mercado común. Conforme a ello, es pacífica la doctrina que sostiene que el proceso de integración del MERCOSUR se encuentra en un grado de integración compatible con la unión aduanera, aunque con algunas de sus variables por debajo de la línea exigida para poder dar por alcanzado ese grado, ya que el arancel externo común no abarca a todas las posiciones arancelarias; la coordinación política y económica necesaria para una unión aduanera cabal tampoco se cumple, razón por la cual son contestes los autores al sostener que el MERCOSUR se presenta como una *“unión aduanera imperfecta”*. Este déficit se debe, en parte, a las siguientes causas: en primer lugar, dentro del bloque no se ha desgravado aún el total de mercancías comprendidas en el Nomenclador Común del MERCOSUR (NCM), como ya se sostuviera anteriormente; tampoco se ha llegado a la libre circulación de factores de la producción entre los miembros; ni se ha establecido un arancel externo común para ciertos productos; por último, no pueden hallarse antecedentes en la elaboración de políticas comunes en pos del arribar al objetivo.

Así, dentro del MERCOSUR conviven, además, un grupo de subesquemas de integración que se han constituido como zonas de preferencias arancelarias bilaterales previendo débiles instituciones para llevarlas adelante. Ello denota, por un lado, que los Estados Parte del TA no han sabido atribuirle funciones exclusivas a las instituciones del MERCOSUR, como tampoco han reservado el monopolio en materia y competencia comercial en el propio bloque, al permitir la existencia de aquellos acuerdos bilaterales con similares propósitos pero menos ambiciosos en cuanto a la profundización del grado de integración a alcanzar. De esta manera, al haberse permitido la vigencia simultánea de diversos Acuerdos Comerciales bila-

terales dentro del otro proceso plurilateral, se han reducido las posibilidades de que el MERCOSUR goce de autonomía y concentración de competencias en materia comercial, socavándose los cimientos de éste último, y con ello su propia limitación, conspirando “hacia adentro”, e impidiendo la consolidación como bloque.

2.1. El MERCOSUR y los ACE

En el marco anterior, cabe preguntarse: *¿cómo es posible esta superposición de acuerdos, que no solo rigen el comercio sino que además establecen idénticas competencias que recaen en diversos órganos creados por cada uno de ellos?* La respuesta puede encontrarse en el propio TA que excluye la aplicación de la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) a los países que conforman el MERCOSUR. Al exceptuarse la aplicación de éste principio, los Estados han celebrado Acuerdos bilaterales para otorgarse otras preferencias a diferentes productos, distintos de los contemplados en aquel Acuerdo y en el ACE 18. Así, la aplicación de aquel principio solo se limita a las preferencias, ventajas o franquicias, concedidas por los Estados Partes a países no miembros de ALADI⁴. Según Dalla Via (1993:113), de acuerdo con los presupuestos de conformación de un mercado común, estas ventajas se mantendrían vigentes durante el período de transición, o sea, hasta el 1 de enero de 1995, ya que la práctica de comercialización de productos a través del MERCOSUR, los tornaría inaplicables por inconvenientes.

Asimismo el ACE 18 permite esta superposición de normativa al sostener en su artículo 13 lo siguiente: *“Las normas contenidas en el presente Acuerdo, no se aplicarán a los Acuerdos de Alcance Parcial, de Complementación Económica Números 1, 2, 13 y 14, ni a los comerciales y agropecuarios, suscritos en el marco del Tratado de Montevideo 1980, los cuales se regirán exclusivamente por las disposiciones en ellos establecidas”*. De esta manera el ACE 18 no impide la plena vigencia de acuerdos comerciales simultáneos entre los mismos miembros, sin que la vigencia de unos implique la modificación u la absorción por éste, y con ello la simultaneidad de acuerdos bilaterales entre los mismos Estados miembros del MERCOSUR.

Lo anterior, pareciera no contribuir a la unicidad de foros para resolver las diferencias comerciales que pudieran suscitarse entre los miembros -al menos ante la carencia de un órgano y procedimiento único creado a esos fines-; ya que se deja abierta la posibilidad de que los Estados canalicen sus reclamos por medio de cual-

⁴ Artículo 8 inciso. d) del TA.

quiera de aquellos, e incluso en foros externos como pueden ser los de la OMC. De esta manera la no intervención de los órganos creados a eso fines para el MERCOSUR, hace que los mismos parezcan poco confiables a la hora de solucionar diferencias e incluso resulten ineficaces ante el rechazo a su utilización por parte de los Estados, al optar por otros foros, ya sean los bilaterales o el multilateral.

2.2. Los órganos de comercio del MERCOSUR

Constituido el MERCOSUR, se estableció en la estructura institucional los siguientes órganos: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo del Mercado Común (GMC), y una Secretaría Administrativa. Posteriormente, el Protocolo de Ouro Preto (POP) -adicional al TA-, complementaría esa estructura con la creación de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), y la Secretaría pasaría a denominarse "Técnica", dotando, asimismo, al bloque, de personería jurídica internacional. De esta manera, serán el CMC, el GMC, y la CCM los órganos con capacidad decisoria dentro del bloque, y cuyas decisiones, resoluciones y directivas respectivamente, tendrán el carácter de obligatorias⁵ para los Estados parte⁶.

Estos órganos de naturaleza intergubernamental responden al perfil economicista del proceso, conforme a la época y al contexto en que se generó -pleno auge neoliberal y en el marco del regionalismo abierto-. De ello se desprende, que la tónica dada a éstos órganos era suficiente para llevar adelante los objetivos reduccionistas comerciales del TA, ya sea en relación a la liberación comercial como a la cooperación, instaurando un régimen en el cual prevalece un mínimo de consulta política y una simple coordinación entre los Estados; buscándose con ello la no colisión entre las soberanías nacionales, y la retención de cada uno de los Estados de amplios márgenes de defensa de sus intereses nacionales.

Cabe destacar que en el MERCOSUR, existe una creación acumulativa y prolifera de órganos, grupos -con diferentes variables-, comités, subgrupos, entre otros, que se superponen, lo cual hace dificultoso el deslinde de las competencias de cada uno de ellos. Empero, y ateniéndonos a los textos normativos que determinan sus facultades y funciones, se tratará en el presente acápite de limi-

⁵ Artículo 42 POP.

⁶ Asimismo existen otro grupo de órganos creados por los Protocolos posteriores, tal como el Foro Consultivo Económico y Social, el Parlamento, la Comisión de Representantes Permanentes, entre otros.

tar aquellas que se vinculan estrechamente a la materia comercial. Desde ésta perspectiva dos son los órganos que interesan a los fines del presente, y que son el GMC y la CCM, a los cuales se dedican los siguientes parágrafos.

2.2.1 El Grupo Mercado Común

El GMC, según establece el POP en su artículo 10, es el órgano ejecutivo del MERCOSUR. Está integrado por ocho miembros por cada uno de los países -cuatro permanentes y cuatro alternos- que representan al Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía o equivalentes -áreas de Industria y Comercio Exterior- y Banco Central de cada uno de los Estados miembros⁷. El GMC es coordinado en cada país por su Ministerio de Relaciones Exteriores o equivalente. Es un órgano con facultad de iniciativa y tiene, entre otras prerrogativas, las funciones de velar por el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el CMC y elevar propuestas al mismo; organizar sus reuniones y preparar informes y estudios que aquel le solicite⁸. También podrá crear, modificar o suprimir órganos tales como Sub Grupos de Trabajo (SGT) y reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos⁹. En ese sentido, el GMC define también los alcances y los objetivos de los SGT y determina los temas a tratar por cada uno de ellos. Los SGT funcionan, acuerdan y presentan los resultados obtenidos al GMC el cual, como órgano ejecutivo, resuelve y/o eleva las problemáticas -que así lo requieran- para ser tratados en las reuniones del CMC. Asimismo el GMC cuenta con el apoyo de Reuniones de Ministros, Ministros de Trabajo, de Educación, de Justicia, de Agricultura, entre otros- y de Reuniones Especializadas de Secretarios de Turismo, de Ciencia y Tecnología, de Cultura, de Medio Ambiente, entre otros-.

2.2.2. La Comisión de Comercio del MERCOSUR

La CCM, creada originariamente por la Decisión 9/94, e institucionalizada por el POP, es el órgano prominentemente comercial del MERCOSUR y el encargado de velar por el cumplimiento de los acuerdos en relación al funcionamiento de la unión aduanera¹⁰. Es quien asiste al GMC pero detenta facultades decisorias propias. Está integrado por funcionarios no ministeriales y fue crea-

⁷ Artículo 11 POP.

⁸ Artículo 14, II y XI del POP.

⁹ Artículo 14, V POP.

¹⁰ Artículo 16 POP

da con el fin de administrar y controlar la aplicación de los instrumentos de política comercial común, acordados por los Estados Parte para el funcionamiento del mercado común, así como realizar el seguimiento y supervisar los temas y materias relacionados con aquellas políticas, tanto en relación al comercio intra-MERCOSUR como con Terceros Estados¹¹.

Por su parte, la CCM responde al GMC; y tiene facultades propias en relación a las disputas comerciales que se susciten entre los socios¹²; se pronuncia mediante Directivas o Propuestas. Está integrada por cuatro miembros Titulares y cuatro miembros alternos por cada Estado Parte y sus reuniones son coordinadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores¹³. Debe reunirse por lo menos una vez al mes, y siempre que lo solicite el GMC o alguno de los Estados Partes. La CCM se hace valer de 8 Comités Técnicos (CT)¹⁴.

Dentro de las funciones otorgadas originariamente a la CCM se encontraban las de intervenir en las reclamaciones presentadas en las Secciones Nacionales, solicitadas por los Países Miembros o por particulares, cuando la materia sea de su ámbito de incumbencia; sin embargo, ello se vio modificado tras la aprobación del Protocolo de Olivos (PO) sobre solución de controversias. De esta manera, y en relación a los conflictos comerciales que pudieran surgir entre los países miembros, el procedimiento se encuentra previsto y reglamentado en el PO, por medio del cual se crea el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR). Sin perjuicio de ello, las controversias entre los Estados, sean cuales fueran, se tratan primeramente a través de negociaciones directas, y en caso de no arribarse a un acuerdo, toma intervención el GMC. De fracasar esta segunda etapa, y ante la ausencia de un acuerdo, los Estados podrán solicitar el establecimiento de un Tribunal Ad-Hoc con carácter arbitral cuya resolución podrá ser apelada ante el TPR, o directamente podrán recurrir al TPR eliminando la posibilidad de contar con la revisión de lo resuelto en éste último. Por otra

¹¹ Artículo 16 POP.

¹² Artículo 21 POP.

¹³ Artículo 17 POP.

¹⁴ CT N° 1 Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías; CT N° 2 Asuntos Aduaneros; CT N° 3 Normas y Disciplinas Comerciales; CT N° 4 Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad; CT N° 5 Defensa de la Competencia; CT N° 6 Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR; CT N° 7 Defensa del Consumidor; Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias (CDCS).

parte, el acceso al sistema por parte de particulares, ya sean personas físicas o jurídicas es restringido, ya que deberán recurrir primero a las Secciones Nacionales del GMC, y ante la ausencia de una solución, deberá requerirse el Estado Miembro hacer suyo el reclamo para llevarlo a los tribunales Arbitrales Ad-Hoc o al TPR¹⁵.

Por otra parte, el PO establece la opción de foro en favor del Sistema de Solución de Diferencias, aunque, una vez hecha la opción, se cierra toda posibilidad de recurrir a otra instancia.

En suma, en materia de comercio intra-bloque, es la CCM la que ofrece el ámbito apropiado para que los Estados Miembros planteen sus conflictos. Los procedimientos de Consulta y Reclamación son los medios específicos y formales para la resolución de diferencias en materia comercial entre los socios del bloque -lo que no excluye el acceso posterior al TPR-. A ambos procedimientos nos dedicamos seguidamente.

2.2.2.1. Procedimientos de Consulta ante la CCM

Antes de la entrada en vigencia del POP, y que se pudiera hacer uso del Procedimiento de Reclamaciones, la propia CCM había diseñado un mecanismo de “Consultas”¹⁶ para intercambiar información y solucionar divergencias que surgían del mayor flujo de comercio entre los miembros del TA. (Pena y Rozemberg, 2005: 28).

En este caso, y a diferencia de las Reclamaciones, el procedimiento nunca sale de la órbita de la CCM; en otras palabras, a través de ésta vía no se accede al GMC. Sin embargo, se establece claramente que la aplicación de este mecanismo no impide a un Estado parte recurrir en cualquier momento al Procedimiento General de Reclamaciones -contemplado en el Anexo al POP- o al Procedimiento de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia.

¹⁵ El acceso al sistema a través de las Opiniones Consultivas (OC), también es restringido, ya que la solicitud de OC de un juez de primera instancia necesita pasar a través de los tribunales superiores de ese país. Ver Capítulo IV.

¹⁶ El uso de éste mecanismo se transformó rápidamente en un tema permanente de las agendas de las reuniones del CCM, y su reglamentación fue evolucionando hasta llegar a la Directiva CCM 17/99 actualmente vigente, que establece requisitos para la presentación de consultas, procedimientos a seguir, plazos máximos para la conclusión de las mismas, aun cuando ello no implique su resolución, etc. Las consultas se basan principalmente en la buena voluntad de las partes para dirimir conflictos. Sus actores también son los Estados y el sector privado se limita a la presentación de su demanda ante sus representantes gubernamentales. (Pena y Rozemberg, 2005: 28).

En concordancia con lo anterior entre los años 1995 y 2010 se presentaron un total de 549 Consultas, con una marcada preponderancia en los primeros años, ya que mientras en el año 1995 existieron 128 presentaciones, durante el 2002 solo se registraron 17, 21 en 2003 y solo 11 en 2004. Por su parte se incrementaron nuevamente el año 2005 y 2006, ascendiendo a 13 -en cada uno de esos años- las consultas efectivizadas ante la CCM, para luego comenzar, nuevamente a decrecer, reduciéndose a 11 en el 2007, 6 en el 2008, 7 en el 2009 y solo 2 en lo que va del año 2010.

En relación a las temáticas abordadas, puede decirse que las mismas son muy variadas, incluyendo restricciones no arancelarias, restricciones arancelarias, discriminación impositiva, régimen de origen, disciplinas comerciales, modificaciones arancelarias unilaterales, entre otras; siendo los países que más utilizan este mecanismo, tanto desde la posición de consultado como consultante, la Argentina y el Brasil (SELA, 2006: 6)¹⁷.

2.2.2.2. Procedimientos de Reclamo ante la CCM

Una segunda vía para tramitar eventuales diferencias comerciales, se encuentra prevista en el POP en su artículo 21 -y Anexo-, previéndose que corresponderá entender a la CCM en las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la misma, a pedido de los Estados Partes o por particulares -personas físicas o jurídicas-, que se vinculen con las previsiones de los artículos 1 o 25 del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias¹⁸.

¹⁷ En relación a la dinámica interna y a las relaciones entre ambos países, debe destacarse que la conflictividad que existe entre ellos es uno de los temas que ha estado presente con más fuerza en los últimos tiempos, dicha situación gira en torno a las asimetrías y a las desigualdades. Dichas asimetrías, -según la opinión de funcionarios argentinos-, más que tender a disminuir han seguido presentes e incluso se han acrecentado, permeando la discusión al conjunto de las medidas económicas y comerciales tomadas por cada uno de ellos, logrando que en los ámbitos diplomáticos y políticos argentinos crezca la inconformidad ante la percepción de que Brasil está excesivamente preocupado por actuar como “jugador mundial” en la OMC y otros foros multilaterales, en desmedro de la prioridad que debería serle asignada al desarrollo del MERCOSUR. (SELA, 2006:6)

¹⁸ En ese sentido se prevén las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, así como de las decisiones del Consejo del Mercado Común y de las resoluciones del Grupo Mercado Común (art. 1), y reclamos efectuados por particulares -personas físicas o jurí-

El procedimiento regulado en el Anexo del POP, dispone que la presentación del Reclamo por el Estado Parte -actor- deberá hacerse ante el Estado que detente la Presidencia Pro-Témpore de la CCM, quien tendrá a su cargo tomar las providencias necesarias para la incorporación del tema en la Agenda de la primera reunión siguiente de la CCM, la cual, en caso de no llegar a decisión alguna, girará las actuaciones a un CT¹⁹. Este CT a su vez, se encargará de emitir un dictamen fundado para la resolución posterior por parte de la CCM²⁰. De no arribarse a un consenso en la primera reunión, tal como lo establece el art. 4 del Anexo POP, la CCM elevará al GMC las distintas alternativas propuestas para la solución del conflicto, así como el dictamen o las conclusiones de los expertos del CT a fin de que se adopte una decisión sobre la cuestión planteada²¹.

Si por el contrario, se alcanza al consenso sobre la reclamación, el Estado reclamado deberá adoptar las medidas aprobadas por la CCM o por el GMC, según sea el caso. Asimismo será la misma CCM, o en su defecto el GMC, quienes establecerán los plazos para la instrumentación de las precitadas medidas²².

En caso de no darse cumplimiento a lo dispuesto por alguno de aquellos órganos en el plazo estipulado, si no se lograra el consenso en la CCM como tampoco en el GMC o si el Estado reclamado no cumpliera en el plazo estipulado, el Estado reclamante podrá recurrir directamente al procedimiento de solución de controversias²³.

Asimismo, el POP deja expresamente establecido que de acudir al procedimiento de reclamaciones en el ámbito de la CCM, ello no obstará la acción del Estado Parte que efectuó la reclamación, al amparo del procedimiento de Solución de Controversias²⁴. En di-

dicar- con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las decisiones del Consejo del Mercado Común o de las resoluciones del Grupo Mercado Común (art. 25).

¹⁹ Artículo 2 del Anexo POP.

²⁰ Artículo 4 del Anexo POP.

²¹ Artículo 5 del Anexo POP.

²² Artículo 6 del Anexo POP.

²³ Artículo 7 del Anexo POP, hace referencia al procedimiento de solución de controversias del Protocolo de Brasilia, vigente en ese momento, el cual fue sustituido por el Protocolo de Olivos de 2002.

²⁴ Artículo 21 POP.

ciembre de 2002 se aprobó la Decisión CMC 18/02, que reglamenta el procedimiento de Reclamaciones y cual dota de mayor transparencia y uniformidad al procedimiento.

Por su parte y refiriéndose a las reclamaciones efectivamente realizadas ante la CCM, Pena y Rozemberg (2005:55) sostienen que del total de diecisiete presentadas entre los años 1995 y agosto de 2004 -sobre temas vinculados con restricciones arancelarias y no arancelarias, discriminación impositiva, falta de incorporación de normas MERCOSUR, sector azucarero y derechos de exportación-, ninguna de ellas ha concluido satisfactoriamente para las partes involucradas, siendo derivadas algunas de ellas al sistema de solución de controversias.

A modo de síntesis puede decirse que es la CCM quien asesora al GMC sobre las relaciones comerciales entre los miembros del proceso de integración y, asimismo, es sobre quien recae la competencia en primera instancia ante la necesidad de resolver las diferencias que nacen de los intercambios comerciales. Esta depende del GMC y su función es dar seguimiento y supervisar la aplicación de las medidas de política comercial del MERCOSUR, tanto entre los miembros como con terceros países (Noto, 2001: 4).

3. La administración de los ACE y las negociaciones posteriores

Las instituciones con competencia comercial analizadas anteriormente, sin embargo, encuentran límites ante la reconfiguración de los ACE bilaterales entre los socios del MERCOSUR. Desde ésta perspectiva, los Estados que conforman el MERCOSUR, concientes de las insuficiencias en cuanto a los órganos y procedimientos para resolver controversias en razón de sus intercambios, se vieron en la necesidad de instrumentar procesos mas laxos en pos de resolver las cuestiones que se plantearan, tendiendo con ello a destrabar y facilitar la circulación de mercancías entre ellos. Cabe señalar que ante la ausencia de un régimen común que rijan la industria automotriz, Brasil y Uruguay desempolvieron el ACE 2 suscripto a finales de la década del 80', negociando una serie de nuevos Protocolos en el marco de aquel, a fin de establecer un régimen que regule, la precitada rama de la industria y con ello fijar procedimientos para la solución de diferencias comerciales. De esta manera, cualquier eventualidad que tenga origen en el intercambio de bienes relativos a la industria automotriz se regirá por el Quinto Protocolo del Acuerdo bilateral, por fuera de cualquier prescripción del MERCOSUR.

Similar a la situación anterior, es el caso del de la Argentina con Uruguay, quienes ante el vacío dentro del bloque, han rubricado el ACE 57 replicando los contenidos comprendidos en el ACE 2, pero a diferencia de aquel han incorporado una mayor cantidad de posiciones arancelarias a desgravar. Por su parte el ACE 13 -celebrado entre la Argentina y el Paraguay-, concede mejores beneficios al segundo por parte del primero, que aquellos otorgados en el ACE 18. Basta recordar que el total del universo arancelario goza de una preferencia del 100% para las importaciones Argentinas desde el Paraguay. Lo anterior se debe, en parte, a que la ampliación de las preferencias a través de ACE plurilateral implica también concedérselas a los miembros restantes -Brasil y Uruguay-, mientras que aquellas receptadas solo por el ACE 13, serán extendidas únicamente a los países signatarios. De esta manera, se vulnera sistemáticamente el principio de la NMF aunque ello este permitido por el TA y el ACE 18. Toma igual carácter la relación que existe entre la Argentina y el Brasil regulada a través del ACE 14, acuerdo al cual se han incorporado mayor cantidad de productos -sujetos a desgravación- en relación a los contemplados en el TA y en el propio ACE 18; en ese sentido, debe recordarse que a diferencia de los anteriores, este acuerdo prevé la constitución de un mercado común entre ambos Estados.

En cuanto a las previsiones que cada uno de los ACE bilaterales establece en relación a la misma materia, corresponde el estudio de dos cuestiones que se encuentran intrínsecamente enraizadas en los intercambios comerciales entre cada uno de los pares de países que han suscripto dichos acuerdos. Así, por un lado, la administración de los Acuerdos, y por el otro, las negociaciones posteriores a la entrada en vigencia de los mismos, con el objeto, no solo de ampliar las mercancías comprendidas dentro de sus Anexos, sino también aquellas relativas a la solución de diferencias que tienen por objeto zanjar cualquier cuestión que pudiera surgir en atención a los intercambios canalizados a través de éstos Acuerdos.

Los ACE 2 y 13 crean órganos para su ejecución. Así, por el primero de ellos se establece que la administración del Acuerdo estará bajo la órbita de la Comisión General de Coordinación creada por el Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio, la cual podrá, a su vez, delegar en la Subcomisión de Expansión Comercial el tratamiento de los temas que se le presente a la primera. Mientras que el ACE 13 establece que la administración del Acuerdo quedará a cargo de un Comité en el marco de la Comisión de

Coordinación Política e Integración, la cual podrá delegar las funciones que estime necesarias en el Grupo de Trabajo Permanente comprendido en el ámbito de la primera.

Por su parte, el ACE 14 sostiene que la Administración del Acuerdo estará a cargo del Grupo Binacional para el establecimiento del Mercado Común entre la Argentina y el Brasil, denominado Grupo Mercado Común, de conformidad con los términos del Acta de Buenos Aires suscrita el 6 de julio de 1990, correspondiéndole a aquella la propuesta de medidas específicas en relación al comercio. Contrario al anterior el ACE 57, al ser un acuerdo de tipo sectorial ninguna institución crea; aunque se establezca que las Partes signatarias podrán realizar las modificaciones que estimen necesarias, siempre y cuando sean de común acuerdo.

Los cuatro ACE bajo análisis prevén rondas de negociaciones continuas a fin de profundizar el contenido de los acuerdos, como también para zanjar las diferencias que en el marco de los mismos puedan suscitarse. Siendo únicamente el ACE 14, el que además de prever un sistema de negociaciones continuas para llevar adelante los objetivos del Acuerdo, sea el que expresamente prevé que las diferencias y controversias que pudieren surgir en la ejecución del Acuerdo serán objeto de un procedimiento ágil de consulta y resolución, a ser instrumentado por el Grupo Mercado Común Argentina-Brasil.

Conforme a lo anterior, además de las instituciones creadas por medio del TA y sus Protocolos posteriores para llevar adelante el proceso de integración, conviven dentro de su seno otras instituciones bilaterales con similares competencias a aquellas, que podrían afectar la gobernabilidad subregional.

De esta manera, las negociaciones directas parecieran ser las más efectivas toda vez que ha sido ésta modalidad la receptada en cada uno de los cuatro Acuerdos bilaterales. Desde ésta perspectiva, se sostiene que éste tipo de procedimiento se encuentra comprendido dentro de los medios diplomáticos de solución de controversias, por cuanto exclusivamente tienden a facilitar el acuerdo entre las partes; en consecuencia y dado que al utilizarlos no se tienen en cuenta los aspectos jurídicos de la controversia, su objeto principal no es determinar quien tiene o quien no tiene razón, sino llegar a un compromiso entre posiciones opuestas (Conforti, 1995: 508).

De este modo las negociaciones directas son consideradas el medio más simple para la solución de las controversias. Sin embargo, es obvio que desde el punto de vista jurídico, la negociación no presenta ninguna particularidad, ya que ella puede llevarse a cabo independientemente de cualquier controversia (Conforti, 1995: 509).

4. Solución de controversias con relación al comercio

A los fines de este estudio se han relevado desde 1995 a la fecha los conflictos comerciales planteados entre los países miembros, conforme a las noticias periodísticas de los dos diarios de mayor circulación de Argentina -La Nación y Clarín-. Asimismo se consultó el sitio oficial del MERCOSUR y de la OMC. No se trata de hacer un conteo exhaustivo de los conflictos, debido a que el seguimiento de los mismos por parte de los periódicos puede no ser completo, y además sólo se ha tenido en cuenta la prensa escrita argentina -sin perjuicio de la concordancia que existe con el Informe MERCOSUR N° 14 de INTAL-. Complejiza el relevamiento el hecho que al Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR no lleguen todos los conflictos que emergen entre los socios. No obstante, los datos que proporcionan estas fuentes de información ha permitido elaborar una aproximación cuantitativa de los desencuentros comerciales entre los miembros del MERCOSUR, y poder determinar el modo en que han sido las diferencias abordadas, frente a la diversidad de foros habilitados a esos fines.

Hecha aquella salvedad, se esta en condiciones de afirmar que luego de relevar las fuentes mencionados, se pudo contabilizar veintisiete conflictos comerciales²⁵ los cuales se vinculan estrechamente a medidas tomadas por Brasil y Argentina de manera unilateral (INTAL, 2009:83). De estos veintisiete conflictos, se resolvieron a través de negociaciones bilaterales doce; mediante los órganos de solución de controversias del MERCOSUR se canalizaron otras doce -de las cuales a pesar de haberse emitido laudo, algunos continúan al día de hoy sin solución, como el caso del bloqueo de puentes por parte de asambleístas argentinos por el caso de las pasteras-; y tres a través de otros foros, en particular la OMC.

Si bien hay 17 laudos de acuerdo a la página oficial del MERCOSUR -entre las resoluciones de Tribunales Arbitrales y del TPR-, 5 de ellos son recursos de revisión de conflictos ya resueltos por esta vía, por lo que se consideran como un único conflicto. Asi-

²⁵ Lo que no implica que no haya habido más, sino que son los resaltados por los periódicos elegidos, más los que llegaron a una resolución por parte del sistema de solución de controversias -con las salvedades que se detallan en la llamada- del MERCOSUR y OMC. Si bien la Base de Datos Integrada de Controversias Comerciales de América Latina y el Caribe -BADICC- de la CEPAL, registra 568 controversias en el período 1991/2009, están contadas las más de quinientas consultas y reclamos ante la CCM, más los laudos del Tribunal Arbitral y del Tribunal Permanente de Revisión.

mismo, uno de los casos presentados consiste en el reclamo de Uruguay a la Argentina por no remover el bloqueo de los puentes internacionales por parte de asambleístas por la instalación de fábricas de pasta de celulosa, el cual si bien se fundamenta en la libre circulación -por lo tanto un obstáculo al comercio-, predominan elementos de neto corte político y medio ambiental.

Seis de los doce conflictos que se canalizaron a través de las negociaciones bilaterales fueron resueltos a través del ACE 14 celebrado entre Brasil y Argentina. Así, ante las medidas brasileñas tomadas en la segunda mitad de la década del 90', atinentes no solo al establecimiento de cuotas en el sector automotor, sino también a incentivos a la inversión que otorgó en la misma rama, dieron origen -a partir de 1995- a cuatro Protocolos Adicionales al ACE mencionado. Por otro lado, luego de arduas negociaciones, en 2006²⁶ y a solicitud de Argentina, se acordó el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) incorporado al ACE 14 como Protocolo Adicional Número 34, el cual tiene por objeto el dotar de un mecanismo para aliviar los desequilibrios sectoriales entre estos dos países. El restante conflicto resuelto a través del ACE 14 se trata del caso de las Licencias no Automáticas al cual se hace referencia mas adelante e ilustra de un modo mas acabado como se resuelven las diferencias entre los Estados miembros del MERCOSUR.

Conforme a lo anterior puede afirmarse que gran cantidad de las divergencias suscitadas entre los miembros del bloque fueron resueltas en el ámbito bilateral y diplomático²⁷. Las mismas se originan en el accionar unilateral de alguno de sus miembros y van desde medidas no arancelarias, hasta incentivos a las inversiones extra-bloque en detrimento del resto de los países del bloque. Estas prácticas generadoras de situaciones conflictivas, como pudo observarse, suelen ser tratadas a nivel diplomático ministerial -incluso a nivel presidencial-, con el objeto de arribarse a soluciones negociadas, ya sea para revocar la medida, o para acordar algún tipo de compensación.

Este modo de resolver los conflictos en sí misma no ofrece inconvenientes, pero al utilizarse sistemáticamente, plantea al menos las siguientes consecuencias:

²⁶ Aunque continúa sin estar operativo (INTAL, 2009).

²⁷ Las Consultas ante la CCM no las consideramos como una resolución al conflicto, ya que, como indica su denominación, tan sólo se trata de un mecanismo dispuesta para que los países miembros cursen sus interrogantes a sus socios, los cuales pueden o no darse por satisfechos, más no se trata de la emisión de un dictamen con el fin de saldar un conflicto.

- No crea reglas de juego estables para el intercambio comercial como tampoco para el procedimiento aplicable a la negociación. Las soluciones diplomáticas, al no estar regidas por normas sino solo por la costumbre internacional impide predecir resultados, lo cual, así mismo, atenta contra la seguridad jurídica tanto de los socios como de los particulares- y afecta a la gobernanza subregional entendida como la interacción de los actores estratégicos²⁸ forjada por las reglas del juego (Prats, 2003: 244).
- Al llevarse adelante negociaciones bilaterales, no se prevé la participación de los demás socios del bloque en las mismas, y menos aun que los acuerdos a los que se arribe los incluya, ni mucho menos los beneficie, e incide en la capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los Estados y en consecuencia en la gobernabilidad (Cimadamore, 2004).
- Al no preverse directamente el acceso de los particulares -en tanto personas físicas o jurídicas- a las instancias jurisdiccionales genera que los Estados deban confrontar entre sí a nivel gubernamental siendo fuente de divergencias inter-estatales que afectan la gobernabilidad.
- El poder relativo -en relación al peso económico- de cada parte se hace patente en soluciones de conflictos orientadas hacia la diplomacia, a diferencia de aquellas soluciones orientadas por reglas jurídicas encauzadas por el proceso de integración. Aquí es donde se advierte claramente el papel que juegan los actores estratégicos mencionados por Prats (2003).
- Al carecer de ejecutoriedad las soluciones que se negocian bilateralmente, puede acontecer que las mismas sean más o menos estables y aceptables por los Estados involucrados en ellas; empero, ello no significa que el conflicto haya desaparecido, por lo que podrán generarse nuevas diferencias creándose nuevos perjuicios -actuales o futuros- a los demás socios. Este es un claro ejemplo de la dimensión negativa de la gobernabilidad (Idem).

Conforme a lo anteriormente sostenido, será necesario el establecimiento de un área delimitada de acción propia del bloque en

²⁸ Son actores estratégicos aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos; es decir, son actores con poder de veto sobre una determinada política. Los recursos de poder pueden provenir: de determinados cargos o funciones públicas, del poder derivado de factores de producción, de la información y las ideas, de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras, o de la pretendida autoridad moral (Coppedge, 1996).

materia de políticas comerciales -a la cual, aun, todavía no ha sido posible arribarse-; ello con el objeto de, por un lado limitar las conductas arbitrarias de los Estados con origen en los vaivenes político-económicos de los gobiernos, y por el otro establecer reglas claras aplicables a los casos en que existan crisis dentro del Bloque o entre sus miembros individualmente considerados, en defensa de los intereses comunes a los fines de transformar la perspectiva negativa de la gobernabilidad en positiva conforme a lo sostenido por Prats.

En suma, luego de repasar las múltiples desavenencias comerciales, podemos sostener que la armonización de políticas y prácticas comerciales en el seno del proceso integrador se hace necesario. En este sentido, la *armonización* implica un conjunto de reglas derivadas que *“tenga la finalidad de disminuir el margen de decisiones discrecionales y de alcanzar una mayor uniformidad en la estructura económica, en especial en las áreas institucionales y del ambiente económico a largo plazo”* (Bernal Meza, 2000: 257).

4.1 Licencias no automáticas a las importaciones

De las diversas controversias nacidas entre los miembros del MERCOSUR, en el presente se analizara una de ellas en particular, la cual viene a ilustrar lo tratado en general en el acápite anterior. El caso que se expone a continuación tiene por objetivo corroborar cómo se está afectando la gobernabilidad subregional.

Se centra en las relaciones comerciales entre la Argentina y el Brasil, y se origina cuando el primero de ellos tomó medidas unilaterales para impedir el acceso de productos del segundo.

Tal como se viera anteriormente, las relaciones comerciales entre la Argentina y Brasil han sido oscilantes, sufriendo frenos y contrapesos, generándose, con ello, controversias en relación a las medidas unilaterales que ambos Estados toman respecto a la introducción de mercancías provenientes del otro. En ese sentido, cabe recordarse que las relaciones comerciales entre ambos países se rigen tanto por las normas del MERCOSUR -TA y ACE 18- como por las del ACE 14 bilateral.

Así, el último conflicto que tuviera lugar entre ambos, nació en el año 2007 luego de haber surtido efectos, en ésta región, la crisis financiera internacional que tuviera lugar en los EE.UU. y que tanto impacto tuvo en la economía mundial y en las domésticas. Desde esa perspectiva, si bien los países Sudamericanos pudieron resistir los efectos nocivos de la misma, lo cierto es que la Argentina y Brasil fueron los más afectados (Saller, 2009:23).

Consecuencia de lo anterior, el gobierno Argentino decidió apli-

car licencias no automáticas de importación²⁹ a más de 415 posiciones del NCM en octubre de 2008, con el fin de proteger la industria nacional y el empleo (Cámara de la Industria del Uruguay, 2010:2). De esta manera, se llevó a cabo una acción que afectó directamente a las exportaciones de productos brasileños con destino a la Argentina, con el objeto de proteger los productos sensibles de la economía y prevenir un aluvión de importaciones en plena crisis financiera. Con ello se pretendía disminuir el efecto negativo de la crisis sobre la economía (El Cronista Comercial, 2009)³⁰.

Empero, los productos brasileños que previo a la crisis ingresaban sin ningún tipo de restricción cuantitativa en el otro país, comenzarían a sentir los efectos de las precitadas medidas. Ante ésta situación el Gobierno de Brasil -impulsado por las Cámaras Industriales y luego de diversos reclamos sin respuesta- comenzó a aplicar las mismas medidas para las exportaciones argentinas (Diario El Argentino, 2009). De esta manera, y debido no solo al prolongado silencio sino también a la imposibilidad de arribar a un común acuerdo entre ambos Gobiernos por medio de funcionarios de segunda línea, los máximos mandatarios del Brasil -Luiz Inacio Lula Da Silva- y la Argentina -Cristina Fernández-, finalmente se reunieron para tratar, entre otros temas, las licencias no automáticas en el marco de la Comisión Bilateral de Comercio instaurada a través del ACE 14.

En la reunión entre los dos mandatarios se acordó que, a partir del 2010, ambos países expedirán licencias no automáticas en no más de 60 días, estableciéndose, asimismo, la creación de un régimen más expeditivo para productos perecederos y estacionales. Asimismo, acordaron establecer un mecanismo por el que se avisará con la “suficiente antelación” del establecimiento de una licencia no automática para determinados productos, tratándose de evitar, de ese modo, la interrupción de los flujos comerciales. De esta manera, el inconveniente parecería haberse resuelto entre ambos Estados, sin perjuicio que Brasil no haya podido negociar con la Argentina la eliminación total de este tipo de medidas.

Posterior a aquella reunión, otra tuvo lugar también en el marco

²⁹ Bajo esta modalidad, el gobierno nacional tenía que autorizar (o no) qué importadores cruzarían la frontera.

³⁰ Para algunos analistas comerciales “Para la Argentina, las medidas implementadas se justifican como forma de compensar el escaso avance de las cuestiones pendientes de la integración, que fueron responsables del elevado déficit en el comercio de productos industriales”. (El Cronista Comercial, 2009)

del ACE 14 en diciembre de 2009, con el objeto de *“iniciar el análisis sobre la posibilidad de reducir el número de productos sujetos a licencias no automáticas de ambos países, al tiempo que se avanzó en la configuración de la agenda para el encuentro que sostendrán los ministros de Industria, Economía y Relaciones Exteriores de las dos naciones a comienzos de febrero”*, indicó un comunicado conjunto³¹ (Clarín, 2009).

Tal lo acordado, la reunión de febrero tuvo lugar en el marco del ACE bilateral, y en la cual ambos Gobiernos acordaron *“analizar una eventual flexibilización de la aplicación de restricciones a las importaciones, como una forma de normalizar el comercio bilateral, al tiempo que se plantearon trabajar de manera conjunta para exportar a terceros mercados, y lograr mayores inversiones externas, entre otras medidas”* (Clarín, 2010a).

Sin embargo, un día después de concertado el encuentro entre ambos Gobiernos, el Ministro de Relaciones Exteriores Brasileño sostuvo que: *“la situación -con Argentina- estaba ‘más calma’ de lo que estuvo hace unos meses cuando su país llegó a aplicar represalias a las licencias no automáticas con medidas similares e imprevistas en la frontera, que generaron incluso una protesta formal argentina. Pero inmediatamente afirmó que ‘lo ideal’ sería que esas restricciones no existieran”* (Clarín, 2010b).

Ante aquellas declaraciones, finalmente la Argentina suspendió la aplicación de licencias no automáticas para los neumáticos utilizados por camiones y por maquinaria agrícola provenientes de Brasil, pretendiéndose con ello, que las empresas importadoras logran una logística más ágil. De esta manera, la Argentina frente a las negociaciones -y presiones del gobierno Brasileño- cedió -parcialmente- a sus requerimientos. (Clarín, 2010c).

Importa el caso bajo análisis en una cuestión fundamental: puede observarse que las instituciones del MERCOSUR no han sido llamadas a intervenir, cuando serían ellas -en principio- las naturales para zanjar este tipo de controversias toda vez que se encuentran íntimamente vinculadas a las previsiones del TA. Empero, la Argentina y Brasil han decidido celebrar negociaciones a través de la

³¹ Asimismo, “la Comisión pasó revista a la situación de los sectores industriales de ambos países para afianzar la relación entre los mismos y además se estudiaron casos específicos de empresas”. Los equipos técnicos “trabajaron también sobre las cuestiones de la defensa comercial que adoptan las dos naciones y, en ese sentido, acordaron incrementar el intercambio de información concreta sobre este punto”, agregó la comunicación. (Clarín, 2009).

Comisión Bilateral. Sin embargo, cabe hacernos una pregunta vinculada con la segunda cuestión: *¿la aplicación de las licencias no automáticas afectaron solo a Brasil o también a los demás Estados parte del MERCOSUR?*, si la respuesta fuese que tuvo impactos solo en el Brasil el medio en que se resuelve la controversia, parecería poco relevante; empero, Uruguay también se vio afectado por éstas medidas unilaterales Argentinas, que impactaron en las exportaciones realizadas a través del ACE 57 firmado con éste último país, el cual también contempla dentro de los productos a desgravar las ruedas de camiones y trilladoras.

Sin perjuicio de lo anterior, y si bien las licencias no automáticas también afectaron y afectan al Uruguay lo cierto es que no han existido reuniones entre los Gobiernos, aun, pese a los reclamos de aquel, para paliar dicha situación (Cámara de la Industria del Uruguay, 2010: 2).

De lo hasta aquí expuesto, se confirma lo sostenido a lo largo del presente trabajo; por una lado se canalizaron los reclamos a través de organismos e instituciones paralelas al MERCOSUR y, por el otro lado, el escaso poder que tienen los socios más pequeños -el Uruguay y el Paraguay- en relación a la Argentina y al Brasil para compeler a cualquiera de ellos -en este caso a la Argentina, a que revea las medidas aplicadas, que interfieren en las exportaciones a su país, ya tengan lugar estas a través del TA, del ACE 18 o del ACE 57, disolviéndose con ello toda posibilidad de gobernabilidad en el MERCOSUR.

5. Efectos de la atomización de instituciones reguladoras de los acuerdos

A efectos de poder seguir delimitando una respuesta para el interrogante planteado al inicio del presente, corresponde ahora analizar los efectos y las consecuencias que la superposición del TA y del ACE 18 por un lado, con los ACE 2, 13, 14 y 57 por el otro, trae aparejada, así como también de los organismos y procedimientos instituidos en cada uno de ellos.

Como primera medida, se observa que existe *forum shopping* -la elección del foro del Estado reclamante o reclamado estará determinada por la entidad del conflicto y la voluntad de donde se desee ventilar las diferencias, pudiendo ser estos los previstos en el ámbito de los acuerdos bilaterales y/o plurilaterales o multilaterales- con el objeto de encontrar soluciones a los problemas relativos al comercio que se presentan en el intercambio entre dos o más de los cuatro Estados que conforman el MERCOSUR.

En segundo lugar, los procedimientos previstos en los ACE bilaterales se encuentran solapados con las facultades y prerrogativas atribuidas a la CCM, con ello la opción por los primeros, quita de la órbita del segundo el conocimiento de las diferencias que están teniendo los Estados, con lo se cual impide a la vez la recopilación de información altamente útil, en caso de accederse en última instancia a los tribunales arbitrales o al TPR, información que deberá ser recolectada en una etapa posterior a la negociación, y ante la elección de la CCM como órgano facultado para resolver el conflicto.

En tercer lugar, al arribarse a un acuerdo conforme a los laxos procedimientos previstos para la celebración de negociaciones directas previstas en los ACE, impide que las soluciones arribadas a través de aquel pueda ser conocida y aprovechada por los restantes Estados miembros del MERCOSUR.

En cuarto lugar, el foro de debate natural para ventilar las controversias en materia comercial, sería el MERCOSUR, pero ha sido este mismo el que ha instruido diversos órganos a esos fines. Empero, con las negociaciones por fuera de éste, no se hace más que quitarle crédito a aquél y con ello socavar sus cimientos, impidiendo asimismo la consolidación como bloque. Como consecuencia de lo anterior, se refleja la falta de realismo que ofrecen las instituciones de aquel proceso de integración, que no resuelven las controversias de manera expedita, necesitándose otras vías a fin de encontrar respuestas rápidas, conforme al comercio internacional que presenta, en la actualidad, la característica de ser sumamente ágil. De esta manera la velocidad comercial, encuentra un límite en aquellas instituciones que pocas respuestas han sabido dar, debido a la burocratización y a un excesivo ritual manifiesto.

Por último, una última reflexión cabe hacer sobre los costos de éstos procesos. La economía que ofrecen las negociaciones directas, distan mucho de los altos costos que genera el acceso a los órganos jurisdiccionales del MERCOSUR. Ello se confirma, si se tiene en cuenta que en los primeros será necesario el envío o la recepción de gobernantes de primera o segunda línea para llevar adelante las negociaciones, en tanto que para impulsar una contienda en los organismos de solución de diferencias del MERCOSUR serán necesarias erogaciones para los árbitros o jueces -según el caso- representación permanente en el Paraguay y gran dispendio de actividad diplomática, lo cual no hace más que complejizar, al encarecer, las cuestiones que en aquel ámbito se debatan.

6. Gobernabilidad y comercio regional

Entendida la gobernabilidad como la capacidad colectiva de resolver los conflictos que existen entre los Estados miembros de un proceso integrador, corresponde analizar las cuestiones que hacen a la gobernabilidad regional en materia comercial dentro del MERCOSUR.

A esos fines debe recordarse lo sostenido por Prat, quien al analizar la gobernabilidad establece una serie de elementos a tener en consideración. De esta manera, y en primer lugar, el precitado autor entiende que para ello es necesario identificar a los actores estratégicos, empezando por lo no estatales, y establecer cómo la fortaleza del actor afecta sus relaciones con otros actores no estatales y con el Estado. Luego recomienda una serie de aspectos a tener en cuenta, como la inclusión o no de estos actores, la dinámica de las luchas de poder, y las características de la negociación. (Prats i Catalá, 2001: 37)

En el caso bajo análisis, los actores estratégicos son los gobiernos de los países miembros del TA, quienes además de ofrecer un rol exclusivo debido al intergubernamentalismo, se encuentran constantemente reforzando el ejercicio del poder dentro del bloque, e incluso en toda la región latinoamericana -tal el caso de Brasil-. De esta manera, y sin perjuicio de reconocerse mutuamente como partes negociadores legítimas, lo cierto es que, en muchos casos el peso específico relativo hace que algunos Estados tengan mayor gravitación que otros, ya sea tanto en las negociaciones como en los procedimientos de solución de diferencias. En ese sentido, puede mencionarse el caso habitual que tiene lugar en el MERCOSUR, ante las negociaciones entre el Brasil y la Argentina, quienes limitan el acceso a la mesa de negociaciones a los restantes miembros cuando de cuestiones comerciales se trata, resolviendo generalmente estas problemáticas en el ámbito bilateral del ACE 14. Con ello, los Estados más pequeños -Paraguay y Uruguay- resienten la vulnerabilidad que ambos ofrecen, a pesar de contar los cuatro Estados -en el plano de las instituciones del MERCOSUR- de igual peso, en relación a la toma de decisiones, al preverse que las mismas sean por consenso.

Esta actitud genera celos por parte de los socios menores, ya que para abordar problemáticas que giran en torno a medidas comerciales tomadas por los socios mayores, las negociaciones bilaterales o los planteos en ámbitos intergubernamentales, claramente los perjudican. Sin embargo, para contrarrestar esos efectos estos países ame-

nazan con salirse del bloque³² (Pellegrino, 2007), o con entablar negociaciones comerciales con otros países de manera bilateral. Significando con ello, al menos, la denuncia en los hechos a los acuerdos que dieran origen al MERCOSUR.

Pese a lo anterior, lo cierto es que Brasil y Argentina continuaron recurriendo a negociaciones bilaterales -de manera permanente- para tratar cuestiones comerciales al margen de los demás miembros del proceso, aun cuando estas se llevan adelante en reuniones oficiales del bloque, lo cual no hace más que hacer debilitar a los pequeños socios en su permanencia dentro del mismo.

En segundo lugar Prats, continua analizando a la gobernabilidad, a cuyos fines desarrolla el concepto de “*reglas y procedimientos*” por los cuales se toman decisiones de autoridad y los actores estratégicos resuelven sus conflictos. En ese sentido entiende que “*estas reglas, procedimientos o fórmulas -formales o informales- constituyen el verdadero régimen político del proceso de integración.*” Conforme a lo anterior sostiene que “*cuando la gobernabilidad es procurada por el arbitrio de un caudillaje personalista que descuida la formación de instituciones duraderas que lo hagan prescindible, estaremos ante una gobernabilidad falente, ocasional, no sostenible...*” (Prats i Catalá, 2001:122).

Lo sostenido por el autor, se comprueba fácilmente en el desarrollo institucional del MERCOSUR. Los conflictos comerciales en el Bloque no cuentan con el andamiaje institucional que posibilite una solución rápida, y sobre todo, aceptable y ejecutable por parte de los actores. Es así, que las diferencias importantes que emergen entre los miembros, si son sometidas al mecanismo mercosureño pocas veces resuelven el planteo realizado -en el sentido de emitir una solución aceptable y sobre todo acatable por las partes-. Privilegiándose con ello, las negociaciones bilaterales al margen de los cauces institucionales, ya sea negociando Protocolos adicionales a los ACE, o simplemente llegando a acuerdos intergubernamentales formalizados de otra manera.

De lo anteriormente expuesto, se extrae que el conflicto entre los actores pone en cuestión la misma matriz institucional “*que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico*”. Se comprueba una incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver los problemas de interacción (acción colectiva) de los actores, en

³² Tal, la invitación de los EE.UU. al Gobierno del Uruguay de celebrar un Tratado de Libre Comercio en el 2006, el cual parecería tendría lugar. Sin embargo, el rechazo de la opinión pública hizo que el mismo no se llevara a cabo. Sobre el particular véase el proyecto de TLC entre el Paraguay con EE.UU.

razón de una débil o inadecuada institucionalización de las reglas y procedimientos. Así para Prat *“un sistema social será gobernable cuando esté estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resuelvan sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales -que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”*. (Prats i Catalá, 2001:123).

Conforme a lo *supra expuesto*, puede decirse que el MERCOSUR, en materia comercial carece de una gobernabilidad tal y como la hemos definido, ya que las instituciones que lo forman son débiles, existiendo supremacía por parte del Brasil y de la Argentina por sobre los socios más pequeños en clara contradicción con los objetivos del TA. Confirma, asimismo, lo anterior, el uso que hacen del poder los socios mayores en relación a los intercambios comerciales y las negociaciones bilaterales, que sistemáticamente excluyen a los dos países más pequeños.

Como colofón, puede decirse que lo sostenido por Prats en relación a las condiciones para determinar si un sistema es gobernable, en el caso del MERCOSUR -al menos en lo que hace al comercio- se encuentra en las antípodas de aquellas variables, ya que no existe dentro del mismo -pese a las instituciones creadas a esos fines- interrelación para tomar decisiones colectivas, como tampoco encuentran resultados las disputas que se resuelven a través de aquellas ni se depositan expectativas ni estrategias, con lo cual le resta mucho camino por recorrer en lo que a la “gobernabilidad” del MERCOSUR se refiere.

7. Conclusiones

De los fundamentos esgrimidos a lo largo del presente trabajo puede concluirse afirmando lo siguiente:

- Efectivamente los diferentes espacios de negociación han excluido y cercenan la utilización de las instituciones del MERCOSUR y con ello la gobernabilidad se ha visto reducida a su mínima expresión dentro del bloque.
- La preeminencia del intergubernamentalismo en el proceso de integración y de sus órganos e instituciones, indirectamente ha incidido a que se busquen nuevas alternativas para solucionar conflictos comerciales entre los miembros del MERCOSUR. De igual modo y en relación a las características del procedimiento se ha sostenido que el hecho de mantener el

intergubernamentalismo en todos los aspectos, plantea que el proceso de integración avance como resultado de las negociaciones entre los gobiernos de los países miembros, negociaciones que están determinadas exclusivamente por los intereses nacionales concretos.

- Los conflictos surgen porque los gobiernos se muestran sin límites para actuar unilateralmente, lo que significa ir en contra de los objetivos comunes del proceso integrativo del que forman parte.
- Que los procedimientos previstos tanto en el TA y ACE 18 como en los ACE bilaterales, no hacen más que atomizar las normas que regulan las relaciones comerciales entre los socios entre sí, ya sea de manera bilateral como plurilateral, en pos de conservar cada uno de ellos amplios márgenes de maniobra y en relación a su propio beneficio.
- Que es el propio TA a través del POP el que permite la elección de foro de negociación y resolución de conflictos siendo éste el que le quita legitimidad y unicidad a éstas cuestiones dentro del MERCOSUR.
- Que se observa una tendencia a la solución de controversias por medio de las negociaciones directas a través de vías diplomáticas, procedimiento más flexible, menos oneroso y con soluciones más o menos estables, y llevados por medio de las mas altas esferas de los gobiernos, a diferencia de los mecanismos arbitrales.
- Que lo anterior confirma el carácter personalista del MERCOSUR, y con lo cual se atenta contra las instituciones creadas para perdurar en el tiempo, las cuales se rigen según la voluntad de los primeros mandatarios de cada uno de los países que lo conforman, en especial por Brasil y por la Argentina, en claro detrimento del Bloque.

Estas razones llevan a sostener una vez más que el objetivo primigenio del TA estuvo dirigido a la ampliación del comercio, en el marco del regionalismo abierto de los años noventa y de las políticas económicas sustentadas en el Consenso de Washington y pese a que en su desarrollo se consideraron otras dimensiones de la integración, la funcionalidad jurídico-institucional flexible responde a esa concepción original. De allí que exista mecanismos diplomáticos paralelos de resolución de conflictos comerciales y que responden en última instancia a la perspectiva realista y neorrealista de las Relaciones Internacionales, ello afecta a la capacidad colectiva de resolver los intereses de la región y en consecuencia a su gobernabilidad.

Bibliografía

- BERNAL MEZA Raúl (2000). “*Sistema mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparada*”. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires – Nuevo hacer, Ed. GEL.
- BID-INTAL, (2009). *Informe MERCOSUR N° 14 (2008-2009)* http://www.iadb.org/intal/detalle_publicacion.asp?idioma_pub=esp&idioma=esp&tid=6&pid=383&cid=234
- BIDELEUX R. (2005). ‘El Mercosur y la Unión Europea: Cómo se comparan dos modelos de integración regional?’, en Raul Bernal-Meza (ed.), *Economía mundial y desarrollo regional*, Buenos Aires: Nuovohacer Grupo Editor Latinoamericano.
- Cámara de la Industria del Uruguay, (2010). XXXVIII REUNIÓN DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DEL MERCOSUR. Informe semestral - Diciembre 2009, Año 6- N° 12, 4 de febrero, Departamento de Integración y Comercio Internacional, Dirección de Investigación y Análisis.
- Clarín (2009). Argentina y Brasil estudian cómo agilizar las licencias no automáticas, 9 de diciembre.
- Clarín (2010a). Argentina y Brasil estudian reducir las licencias no automáticas, 04 de febrero.
- Clarín (2010b). Brasil insiste con que Argentina levante las trabas comerciales, 05 de febrero.
- Clarín (2010c). Brasil y Argentina consideran superada la crisis por licencias no automáticas, 25 de marzo.
- COPPEDEGE M. (1996). “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”. En PNUD-CORDES, comp., Ecuador: *Un Problema de Gobernabilidad*. Quito: CORDES-PNUD.
- DALLA VIA Alberto (1993). “MERCOSUR, su compatibilidad con otros tratados de integración latinoamericana” en *El MERCOSUR. Aspectos institucionales y económicos*, Augusto M. Morello coord. Librería Editora Platense S.R.L., La Plata.
- DIARIO EL ARGENTINO (2009). *Industria pidió explicaciones a Brasil por licencias no automáticas*, 26 de septiembre.
- EL CRONISTA COMERCIAL (2009). *A un año del cierre de las importaciones*, 11 de noviembre.
- GAJATE Rita (2006). “Funcionalidad Jurídica Institucional”, en *Los Actores empresariales argentinos frente al MERCOSUR*, Mellado, Noemí (Coord.), Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- NOTO Gerardo (2001). “Integración e institucionalidad”. En Revista “*Capítulos*”. Integración ahora o nunca, enero-abril N° 61. SELA, Caracas, Venezuela.
- PELLEGRINO Guillermo (2007). *Pacto comercial entre Uruguay y EE.UU.: luz amarilla en el MERCOSUR*. Clarín del 26 de enero de 2007.
- PRATS I CATALÁ Joan (2001). “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, En *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.

- PRATS Joan Oriol (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Córsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España.
- RAMÍREZ Lautaro M. (2009). “El ordenamiento jurídico del MERCOSUR a propósito de las fuentes y la jerarquía normativa”. En *Boletín Informe Integrar* N° 57, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Provincia de Buenos Aires, La Plata, octubre.
- SALLER Germán, (2009). “América Latina y la crisis internacional” en *Revista Entrelíneas de la Política Económica* N° 19 - Año 3 / Mayo.
- SELA (2006). Informe de la Secretaría Permanente “*La institucionalidad de la integración en América Latina y el Caribe: posibilidad de articulación y convergencia*”, Caracas, Venezuela, septiembre.

CAPÍTULO XI

El Consejo de Defensa Sudamericano y su potencial de contribuir a la gobernabilidad regional

Por: MARÍA EUGENIA VEGA y RITA A. GIACALONE

1. Introducción

Existe un cierto acuerdo entre los analistas (Lake y Morgan, 1997; Hurrell, 1998; Kurtenbach, 2003) a señalar el fin de la guerra fría como el acontecimiento que desplazó a la seguridad del nivel global al regional, porque al no existir una división del globo en dos esferas con intereses enfrentados, las regiones dejaron de tener el mismo valor para esos intereses. Esto fue acompañado de una redefinición de las amenazas a la seguridad, que dejaron de ser externas a la región para pasar a tener mayor relevancia las intra-regionales (Herz, 2006). Esta devolución de la seguridad a la esfera regional, iniciada en los ochenta, comenzó a recibir atención dentro de los esquemas de integración en la década siguiente. Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea (UE), aunque hubo intentos previos, la Política Común en Relaciones Exteriores y Seguridad recién se incorporó como el Pilar II del Tratado de Maastricht (1992) (Staab, 2008: 131).

La forma en la cual los esquemas de integración encaran la seguridad responde a características específicas de su historia y se relaciona con la percepción de cuales son las amenazas más importantes para la gobernabilidad regional. Los ejemplos de la UE y de la ASEAN lo testimonian. En Europa el conflicto inter-estatal y la injerencia de un gobierno europeo en los asuntos internos de otro son casi impensables en la actualidad, dado que Europa llegó a la integración económica como respuesta a un problema de seguridad re-

gional -cómo evitar que la reconstrucción económica de Alemania derivara en una nueva guerra- (Oelsner, 2005: 184). Una amenaza mayor para la UE es, por lo tanto, la presencia de conflictos en su periferia (ex repúblicas soviéticas, Mediterráneo, Medio Oriente, Norte de África) con sus potenciales derivaciones negativas (migraciones ilegales, terrorismo, etc.). Mientras tanto, en el Sudeste Asiático, ASEAN condiciona el ingreso de sus miembros a la firma del Tratado de Amistad y Cooperación (TAC), que obliga a los signatarios a dirimir sus disputas en forma pacífica y a no interferir en los asuntos internos de otros países miembros (Rumelili, 2007). Dentro de nuestro hemisferio, el enraizamiento de los acuerdos de seguridad en las condiciones regionales puede advertirse también en el caso de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) que, dentro de la Comunidad del Caribe (CARICOM), mantiene una fuerza armada regional con capacidad de actuación dentro de sus países miembros (REF).

De esta forma, es dable esperar que los esfuerzos por edificar una estructura de seguridad en Sudamérica posean características propias, que busquen dar respuesta a las amenazas percibidas para la gobernabilidad regional. Dentro de este contexto, se ubica el objetivo de este capítulo, que es analizar el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), creado en marzo de 2009 a partir de una iniciativa del gobierno de Brasil, en base a dos dimensiones: 1) en qué medida el CDS representa un cambio o una continuidad respecto de las agendas de seguridad del Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), hoy Unasur, y 2) qué puede aportar en materia de gobernabilidad regional.

2. Las agendas de seguridad subregional y regional

2.1. Mercado Común del Sur (Mercosur)

Robledo Hoecker y Rojas Aravena (2002:11) señalan que la cooperación bilateral en materia de seguridad exterior ha sido parte constitutiva del Mercosur desde sus inicios. Esta cooperación fue evolucionando, en base a las políticas bilaterales y trilaterales diseñadas para poner fin a la conflictividad que había caracterizado las relaciones entre Argentina, Brasil y Chile (Vega, 2008: 91).

A comienzos de la década de 1990, Argentina, Brasil y Paraguay habían ampliado el concepto tradicional de seguridad para establecer un mecanismo conjunto que hiciera frente a las actividades ilícitas en el área de la Triple Frontera. En 1996 las tres naciones establecieron el Comando Tripartito de la Triple Frontera, en un esfuerzo para mejorar el control de los flujos comerciales y poblacionales en la región. El mismo se constituyó como una multi-agencia confor-

mada, desde el Paraguay, por la Policía Nacional Paraguaya; y, en representación de Argentina, por Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, unidades de la Policía Federal, representantes de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), la Oficina del Cónsul Argentino en Foz do Iguazú, la Policía Nacional Aeronáutica y la Policía Provincial de Misiones. Por su parte, entre las unidades brasileñas se incluyó a la Policía Federal Brasileña, el Batallón de Infantería de Montaña 34, el Departamento de Inteligencia de Estado y la Oficina del Cónsul Brasileño en Ciudad del Este (Surraco, 2006).

En 1998, los tres países ampliaron su programa tripartito con un acuerdo de seguridad. Bajo el mismo se comprometían a desarrollar una base de datos criminal conjunta y a cooperar con instituciones bancarias y financieras en la lucha contra el lavado de dinero. Pero los temas de contraterrorismo y cooperación en información e inteligencia no se limitan a la frontera que se percibe como más problemática. Existe, aunque menos desarrollada, un área de cooperación entre fuerzas armadas, en un marco más informal de intercambios y comunicaciones. Por ejemplo, el Plan General sobre Cooperación y Asistencia Recíproca en Materia de Seguridad Regional (1999)¹ estableció la necesidad de intercambiar información concerniente a la seguridad de la región, creándose un Banco de Datos Conjuntos con un registro de compradores y vendedores de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, y otro registro de vehículos automotores y conductores, entre otros (Vega, 2008: 91).

De esta manera, se busca alcanzar tres objetivos. En primer lugar, posibilitar la concreción de mecanismos de prevención y control que actúen en forma conjunta y coordinada entre los países miembros de Mercosur y sus asociados, así como entre los organismos que en cada uno de ellos tienen competencia en las distintas materias, para incrementar la seguridad general y contrarrestar modalidades delictivas con potencial incidencia en todo el territorio de esos países. Segundo, desarrollar procedimientos y sistemas integrales de control, que compatibilicen y comprometan la participación de los organismos competentes en los ámbitos delictivo, migra-

¹ Acuerdo 3/97 del 21 de noviembre de 1997, establecido en la II Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, Bolivia y Chile, por el cual se creó un Grupo de Trabajo encargado de elaborar un Proyecto relativo a Seguridad Regional. En este acuerdo se prevé la asistencia recíproca entre organismos de control y fuerzas de seguridad y/o policiales, mediante intercambio de información, la cooperación y coordinación para el desarrollo de actividades operativas y de control de manera simultánea y el establecimiento de los medios materiales necesarios para el accionar policial, mediante la implementación de sistemas informáticos y comunicacionales.

torio, ambiental y de control radiactivo. Y, tercero, establecer un ámbito de actuación conjunta entre los Estados partes y asociados.

En forma paralela, auspiciadas por la Organización de Estados Americanos (OEA), se realizaron reuniones de expertos en seguridad y defensa en la década de los noventa, que culminaron con el llamamiento a adoptar las llamadas Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (notificación previa de ejercicios militares, registro de armas convencionales, entre otras). Los países miembros del Mercosur participaron en ellas y un avance importante en este sentido fue la ratificación de las Medidas de Fomento de la Confianza en la Declaración del Mercosur como Zona de Paz (1998). En ella confluyen, en especial, medidas previas como la homologación de los gastos en materia de defensa (Argentina y Chile), la publicación de los Libros Blancos de Defensa (Argentina y Chile), la realización de maniobras y operaciones conjuntas binacionales y trinacionales y el control de armamentos. Destacan también el fin de la competencia entre Argentina y Brasil en el área nuclear, la Declaración de Mendoza sobre Prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas (1991) y la creación de una fuerza de paz binacional entre Argentina y Chile.

En el llamado Protocolo de Ushuaia, se produjo la Declaración del Mercosur (más Bolivia y Chile) como Zona de Paz², en la cual se sostiene que la paz es la base fundamental para el desarrollo y una condición primordial para la existencia y continuidad del Mercosur. Por primera vez, se incorporó el uso de sanciones para los Estados que se aparten de la democracia, las que van desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos del proceso de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de este proceso. En esta declaración se reafirmó los principios establecidos en las Cartas de la OEA y de las Naciones Unidas, se ratificó el apoyo a las Conferencias sobre Medidas de Fomento de Confianza, y se declaró al Mercosur una zona libre de armas terrestres antipersonales.

De acuerdo a lo anterior, Mercosur percibe que las principales amenazas a la gobernabilidad subregional tienen dos orígenes: 1) las actividades fronterizas ilegales y 2) la desconfianza mutua entre sus respectivas fuerzas armadas. Sin embargo, no dispone de mecanismos explícitos de prevención de conflictos, más allá de los derivados de la misma integración comercial. Esto se vio con claridad en el caso del conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de las plantas procesadoras de celulosa en las márgenes de río Uruguay. Ambos países se enfrentaron en el Tribunal Arbitral del Mercosur Ad Hoc, constituido a fin de dirimir la controversia, luego de

² XIV reunión del Consejo del Mercosur, Ushuaia, 1998.

que Montevideo denunciara a Buenos Aires por las pérdidas económicas que le causaron los bloqueos de dos puentes fronterizos por manifestantes argentinos. Su producto fue el Laudo sobre “Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay” (7 de septiembre de 2006), de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur. Este documento concluyó que Argentina desconoció los tratados internacionales del bloque regional al “no prevenir, ordenar o corregir” los cortes de rutas binacionales, pero descartó que esa actitud haya respondido a un interés de perjudicar a Uruguay y se abstuvo de fijar penas a futuro si las obstrucciones se repitieran. Como el documento resultó inoperante -porque continuaron los cortes del paso fronterizo- y el gobierno de Brasil se resistió a mediar en el asunto, la cuestión fue derivada al Tribunal Internacional de La Haya. Por lo tanto, la agenda de cooperación en materia de seguridad del Mercosur mantiene pendientes problemas, no sólo fronterizos sino también de otros tipos, a lo que se agrega su falta de operatividad en la prevención de conflictos.

2. 2. Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La institucionalización de las relaciones de defensa y seguridad comenzó en 1989 con la Declaración de Galápagos, donde los Estados miembros se comprometieron a establecer Medidas de Confianza Mutua, en el llamado Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación.

Por su parte, la Carta Andina para la Paz y Seguridad, Limitación y Control de Gastos Destinados a la Defensa Externa, producto del Compromiso de Lima (2002), reconoció entre sus principios básicos el estado de derecho y la democracia, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la abstención del uso de la fuerza para solucionar conflictos, la solución pacífica de las controversias, el respeto a la integridad territorial de los Estados miembros y la no intervención en los asuntos internos. Quedó conformado también un Grupo de Alto Nivel de Seguridad y Fomento de la Confianza, para posibilitar el establecimiento de una Política Común de Seguridad Andina (Vega, 2008: 92).

En julio de 2004, con la Declaración de San Francisco de Quito, durante el XV Consejo Presidencial Andino, se concretó el establecimiento de la Zona de Paz Andina y se aprobaron los lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina. Una mención

especial merece el Punto 3 del Capítulo V, en el cual se habla del establecimiento de

La Red Andina de Seguridad, constituida por organizaciones políticas, empresariales, académicas y de otros actores de la sociedad civil, junto con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales de la Subregión. Tendrá a su cargo impulsar diálogos nacionales intersectoriales y subregionales en los que organizaciones públicas y privadas acompañarán el diseño, la implementación y la evaluación de avances en el desarrollo de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

A fines de 2009, en un documento sobre seguridad regional, la CAN reiteró su compromiso “con el principio de solución pacífica de controversias consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA... [la] decisión de fortalecer la paz en el Hemisferio, a través de la prevención de conflictos y la solución pacífica de las controversias, ... apoyando los esfuerzos, acuerdos y mecanismos bilaterales, subregionales y regionales para prevenir conflictos y solucionar pacíficamente las controversias”. En ese documento se incluyen todas las Decisiones (normas de cumplimiento obligatorio para los países miembros) adoptadas por la CAN en materia de seguridad, destacando entre ellas la 587 (establecimiento de mecanismos institucionales para implementar la Política Común de Seguridad Andina), la 552 (lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras), la 588 (lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales y la 668 (lucha contra la corrupción). También se enumera los proyectos relativos a seguridad, realizados en su mayoría con apoyo financiero de la UE, como la “Iniciativa de Estabilización Regional Andina” (2003-2006), para alcanzar una visión común de la seguridad andina que promueva la estabilidad democrática y la cooperación política en esa materia (CAN, 2009).

Como la Zona de Paz Andina (establecida en Quito, en julio de 2004) se basó en la ya existente Zona de Paz y Cooperación Sudamericana³, puede considerarse que su objetivo es contribuir a fortalecer una arquitectura de seguridad regional.

Sin embargo, (Bonilla, 2003: 13) concluye que:

El sistema de integración andino no aparece por el momento como

³ Esta fue establecida en Guayaquil, 27 de julio del 2002, y proscribió en Sudamérica el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los estados, la fabricación, etc., de armas de destrucción masiva, así como las minas antipersonales. Fue firmada por todos los gobiernos de CAN y Mercosur, Chile, Guyana y Surinam (Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana, www.comunidadandina.org).

un instrumento... con posibilidades de procesar los conflictos transnacionales e la región. No es sólo que los niveles de interdependencia económica se han deteriorado en los últimos años, ni que como antecedente exista el hecho de que no se hayan podido solventar los problemas arancelarios más simples de cualquier sistema de integración, sino que políticamente la diversidad de problemas, la falta de recursos, y la diferenciación entre los intereses nacionales de seguridad de esos países, han vuelto imposible, más allá de la retórica, que la CAN desarrolle instrumentos punitivos o sistemas de obligaciones controladas que permitan conductas comunes.

En resumen, a pesar de su entramado institucional, la situación actual de la CAN en materia de seguridad es mucho más compleja que la del Mercosur. Se observa, en especial, el aumento de la tensión y el conflicto entre países: la reactivación de litigios territoriales, como el que desembocó en la guerra entre Ecuador y Perú en 1995⁴, los enfrentamientos ideológicos (en especial, hasta abril del 2006, cuando Venezuela salió de la CAN) y la crisis colombiana y su derrame en la subregión a través del enfrentamiento entre Ecuador y Colombia por los sucesos de marzo del 2008⁵. Todos ellos testimonian la incapacidad de la CAN para asegurar la seguridad subregional mediante la prevención y el manejo de conflictos tanto tradicionales como nuevos. Mientras tanto, los aspectos de seguridad relacionados con actividades ilícitas en torno de la producción, procesamiento y tráfico de drogas, junto con el lavado de dinero producto de esas actividades, complican aún más la gobernabilidad regional.

Por su parte, Venezuela, en abril del 2006, se desvinculó de la CAN y apuesta, por una parte, a su entrada plena en el Mercosur⁶ y, por otra, a promover su propio proyecto regional: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA – TCP), integrada por Venezuela, Cuba, Boli-

⁴ El conflicto se resolvió en 1998 mediante la acción del Grupo de Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro (Argentina, Brasil, Chile y EE.UU.), firmado entre Ecuador y Perú en 1942.

⁵ El conflicto se originó por el bombardeo colombiano a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, en marzo del 2008. Ni el Grupo de Río ni la OEA consiguieron resolver el conflicto y Ecuador demandó entonces a Colombia frente a la Corte Internacional de La Haya por los daños causados a la salud y al medio ambiente debido a las fumigaciones colombianas en la frontera común (Sotomayor Velázquez, 2008: 43).

⁶ Los Congresos de Argentina, Brasil y Uruguay aprobaron su entrada mientras está pendiente la ratificación del de Paraguay. La decisión debe ser tomada por los cuatro países miembros.

via, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Ecuador y Antigua y Barbuda. En materia de seguridad, en la VII Cumbre del ALBA-TCP (Cochabamba, Bolivia, 2009) se mencionó un Comité Permanente de Soberanía y Defensa, que sería parte del Consejo Político, y cuyos objetivos principales incluirían la definición de una Estrategia de Defensa Integral Popular Conjunta y la constitución de una Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas⁷. Sin embargo, Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas expresaron sus respectivas reservas, por cuanto pertenecen al Sistema de Seguridad Regional de la OECO.

2. 3.Comunidad Sudamericana de Naciones/Unasur

La creación, en la III Cumbre Sudamericana en Cusco (2004), de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) tuvo como objetivo la constitución de un espacio ampliado de promoción de la integración regional así como de concertación política. La Declaración de Cusco estableció tres pilares fundamentales para la CSN: 1) la concertación de políticas exteriores, la proyección internacional de América del Sur y la consolidación de la democracia; 2) la integración económica -con la gradual convergencia entre CAN y Mercosur-; y 3) la integración física, energética y de las comunicaciones (Vega, 2008: 99).

Luego de la Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana de 2002, otro intento por establecer alguna forma de cooperación sudamericana en materia de seguridad, se dio en el acuerdo entre los Ministros de Defensa Andino-Amazónicos, firmado en Lima el 3 de septiembre de 2004. En ese acuerdo se decidió explorar, en forma conjunta, mecanismos para enfrentar las amenazas a la región amazónica e incrementar y profundizar la cooperación en el ámbito de la defensa, con la realización de actividades para mejorar las condiciones de seguridad en las fronteras entre esos países. Dos años más tarde, el 14 de julio de 2006, en Bogotá, se llevaron a cabo en forma paralela la Primera Reunión Ministerial sobre Defensa y Seguridad de la Amazonía, donde se discutieron fórmulas para contribuir a solucionar los problemas de la región en seguridad y defensa, y la Primera Conferencia de Ministros de Defensa de la CSN, de donde salió la Declaración de Bogotá.

La Declaración de Bogotá (2006) expresó “*la necesidad de con-*

⁷ Declaración de la VII Cumbre del ALBA-TCP, numeral 28. Asimismo, en el 2008, Bolivia firmó un Memorandum de Entendimiento en Materia de Seguridad y Defensa con Venezuela y otro, con Ecuador (Véase www.resdal.org/ministerios/atlas-ministerios-info.pdf).

templar mecanismos que faciliten la cooperación (...) que deben incluir el intercambio de información e inteligencia y de personal con fines académicos, la provisión de capacitación y entrenamiento, la realización de ejercicios militares combinados o conjuntos” (Vega, 2008: 99-100), entre otros. Allí destaca también el énfasis en el desarrollo de las Medidas de Fomento de la Confianza Mutua, el fortalecimiento de la cooperación entre los Ministerios de Defensa, las fuerzas armadas y de seguridad y la consolidación de la región como zona de paz. En 2007, en la Cumbre Energética de América, celebrada en la venezolana Isla de Margarita, la CSN se convirtió en la Unión de Naciones del Sur (Unasur), a la cual le correspondió intervenir por primera vez, en materia de seguridad, en la investigación de la llamada masacre de Pando (Bolivia, 2008)⁸.

La Declaración de Bogotá contiene como referencias previas la Conferencia de Jefes de Estado de la CSN (Brasilia, septiembre del 2005) y la Declaración de Guayaquil (julio del 2002) sobre Zona Sudamericana de Paz. En sus principales postulados rescata la agenda de Williamsburg⁹, enfatizando el pleno respeto al principio democrático de control civil sobre las Fuerzas Armadas. La modernización de la defensa también apareció como un objetivo compartido, así como los compromisos de participar en misiones de paz de las Naciones Unidas y de fomentar la cooperación militar y civil frente a desastres naturales y situaciones de catástrofe (www.cdsunasur.org/).

⁸ En ese departamento boliviano se registraron, en septiembre de 2008, “... numerosos enfrentamientos entre campesinos y funcionarios prefecturales, en el contexto de un complicado y violento proceso político cuyo eje es la autonomía. Los choques dejaron al menos 17 muertos, unos cuarenta heridos y más de cien desaparecidos, lo que llevó al gobierno a declarar el estado de sitio” (Bartolomé, 2008: 69)

⁹ Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, 24 al 26 de julio de 1995, de donde salieron los llamados Principios de Williamsburg: 1- Reconocimiento de que la seguridad mutua reposa en la preservación de la democracia; 2- Reconocimiento de que las fuerzas de seguridad militar desempeñan un papel vital en apoyo y defensa de los intereses legítimos de los Estados soberanos y democráticos; 3- Reafirmación de los compromisos adquiridos en Managua y Miami en el sentido de que las fuerzas armadas deben estar subordinadas a una autoridad con control democrático, dentro de los límites de las constituciones nacionales, y deben respetar los derechos humanos; 4- Promoción de la apertura en el debate de los asuntos de defensa; 5- Fijación como meta para el hemisferio la solución de diferendos limítrofes pendientes y de otra índole mediante arreglos negociados; 6- Promoción de una mayor cooperación en defensa para responder a las necesidades de seguridad, incluido el narcoterrorismo.

En la declaración destacan tres puntos: el primero, que señala que “*los países sudamericanos tienen una identidad propia y valores compartidos en materia de defensa y seguridad*”. El segundo es el 16, según el cual el desarrollo de medidas de fomento de la confianza entre los países sudamericanos ha contribuido a la estabilidad de la región. En este sentido, los Ministros de Defensa expresaron su compromiso de fortalecer esas medidas por medio de encuentros regulares, cada dos años, el intercambio de experiencias en materia de doctrina y políticas de defensa, el intercambio de información e inteligencia, la realización de conversaciones entre los Altos Mandos Militares, el desarrollo de medidas para la solución pacífica de incidentes fronterizos y el intercambio de personal civil y militar para labores de formación y capacitación. En el tercero, el punto 17, se comprometieron a promover acciones concretas para mejorar las capacidades de las fuerzas armadas de la CSN, a través del intercambio de conocimientos y tecnologías.

Si bien la Conferencia de Bogotá no concluyó con un Plan de Acción, sus principios y fundamentos sirvieron de base al Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). El 23 de mayo de 2008, en una reunión cumbre de Unasur, el presidente brasileño Luiz Inacio Lula da Silva propuso la creación de este consejo. Esto suele verse como una consecuencia directa de la incursión ilegal de tropas colombianas en territorio ecuatoriano para atacar un campamento de las FARC, en marzo de ese mismo año, pero, como se analiza más adelante, el proyecto brasileño tiene raíces más profundas.

Se creó entonces un Grupo de Trabajo que, en diciembre de 2008, presentó sus recomendaciones acerca de la propuesta brasileña, durante la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de Unasur. El CDS fue formalmente establecido en marzo de 2009, mediante la Declaración de Santiago, como instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa, que se reúne una vez al año y toma decisiones por consenso.

Los objetivos generales del CDS, expresados en el artículo N° 4 de su documento constitutivo, son:

- consolidar a América del Sur como zona de paz;
- construir una identidad sudamericana en materia de defensa, respetando las características subregionales y nacionales y fortaleciendo la unidad de América Latina y Caribe; y
- generar consenso para el fortalecimiento de la cooperación regional en temas de defensa.

Por otra parte, los objetivos específicos que se indican en el documento son los siguientes:

- analizar y debatir los elementos comunes que proporcionen una visión conjunta en materia de defensa;
- promover el intercambio de información y análisis, al nivel subregional e internacional, con el objetivo de identificar factores de riesgo que amenacen un ambiente de paz;
- organizar posiciones conjuntas de los países de la región en foros multilaterales sobre defensa;
- construir visiones compartidas en materia de defensa, que auxilien en el diálogo y cooperación con otros países de América Latina y Caribe;
- fortalecer la adopción de medidas de confianza entre los países;
- promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa;
- fomentar el intercambio en formación y capacitación militar, además de la cooperación académica entre los centros de estudio de defensa;
- estimular y apoyar acciones humanitarias;
- compartir experiencias acerca de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;
- intercambiar experiencias acerca de los procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las fuerzas armadas; y
- promover la incorporación de la perspectiva de género en el campo de la defensa (Griffiths-Spielman, 2009).

Se acordó también un Plan de Acción 2009-2010, que tiene como objetivo principal *“Consolidar Sudamérica como zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de sus pueblos, y como contribución a la paz mundial”* (www.cdsunasur.org). Se desarrollan fundamentalmente cuatro líneas de trabajo, cada una con tareas específicas (17 en total): 1) políticas de defensa; 2) cooperación militar; 3) acciones humanitarias y operaciones de paz y 4) industria y tecnología de la defensa y formación y capacitación (Agencia Periodística del Mercosur, 2009). Se tomó en cuenta el argumento colombiano de incluir el rechazo a fuerzas irregulares, lo que se expresa en la relación de principios, según los cuales el CDS *“rechaza la existencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia, cualquiera sea su origen”*¹⁰. De esta forma, el CDS busca fortalecer a la región como zona de paz, para garantizar que la presencia de fuerzas militares extranjeras no ame-

¹⁰ Artículo 3° literal m del documento de creación del CDS.

nace la seguridad regional, y, a la vez, exige la no injerencia en asuntos internos a los fines de garantizar la integración regional¹¹.

En la Reunión de Viceministros de Defensa del CDS (enero de 2010) se creó el Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos de Unasur, con sede en Buenos Aires. Entre sus objetivos están el monitoreo y análisis de escenarios prospectivos para la defensa, la construcción de una visión común para la región y la elaboración de marcos teóricos para los estudios del Centro. Esto último implica la búsqueda de una univocidad conceptual, como base para la coordinación de las políticas de defensa y seguridad en Sudamérica.

De los documentos analizados se desprende que el espíritu del CDS no es conformar una alianza militar ni una estructura similar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)¹², aunque se busca integrar las industrias de defensa y realizar alianzas y construir sinergias entre las distintas capacidades sudamericanas en este sector. Con respecto al carácter estrictamente sudamericano del CDS, cuando funcionarios del Pentágono manifestaron su intención de participar como observadores, según el Ministro de Defensa brasileño, la respuesta fue que «*Para que Estados Unidos tenga una buena relación con Sudamérica es importante que cambie su política con Cuba. Su condición de cambio en la relación con Cuba es condición para una representación de Estados Unidos con América del Sur*» (citado en Ramos, 2009).

Al igual que en Unasur, la presidencia del organismo es temporal. Están previstas una reunión anual de los ministros de Defensa y dos, de los viceministros. En una declaración anexa los ministros presentes acordaron, además, impulsar una lucha coordinada en contra del tráfico ilegal de drogas.

Esta claro que el CDS no es similar a la NATO, ni tampoco exclusivo, ya que prevé la coordinación con otras estructuras regionales de integración y cooperación en materia de seguridad. Así desde la propuesta inicial del CDS se habla de brindar apoyo a otros convenios bilaterales (como el rubricado por Ecuador y Bolivia, en junio de 2008, para cooperar en seguridad y defensa) y multilaterales (como el que propone Venezuela junto con Ecuador, Bolivia y Nicaragua). Esto constituye, según Martínez (2008) un ejemplo de “*cooperación refor-*

¹¹ Documento final de la Cumbre Extraordinaria de Unasur, Bariloche, Argentina, 29 de agosto de 2009.

¹² «*Este consejo no apunta a ser una alianza militar clásica. No hay ninguna pretensión de hacer una fuerza sudamericana de defensa, que es un problema y no una solución*», aclaró el ministro brasileño (citado en Ramos, 2009).

zada”, en el lenguaje de la UE. En la integración europea, este tipo de cooperación implica que los Estados miembros pueden progresar a ritmos diferentes y se da cuando queda claro que los objetivos establecidos no pueden alcanzarse, a corto plazo, para todos ellos.

3. Seguridad y gobernabilidad regional

En líneas generales, para Buzan (1992, citado en Sisco Marcano y Chacón Maldonado, 2004: 135-136), los subsistemas de seguridad (o complejos regionales) se basan en que la proximidad geográfica hace que “*un grupo de Estados no pueda resolver sus problemas de seguridad independientemente*” y deba procurar una solución colectiva. Aunque en los casos del Caribe y Centroamérica, Buzan opina que es casi imposible que se genere una dinámica de seguridad independiente de la de EE.UU., en el de Sudamérica admite que existen condiciones que podrían hacerlo posible. Sin embargo, en 1992 señalaba como obstáculos importantes para la constitución de un complejo de seguridad sudamericano que no existía suficiente interacción entre los estados y que sus fronteras están en lugares poco poblados, montañosos o selváticos. Mientras este último aspecto no ha variado, cabe observar que el avance de los acuerdos de integración económica, en especial desde los años noventa, ha producido cambios en el primero.

En términos de Hurrell (1998: 530), una mayor integración económica hace a los países más vulnerables a la inestabilidad interna de los otros países con los que se asocia, porque la integración económica aumenta su interdependencia. De esta forma, un problema de gobernabilidad doméstica, tal como la inestabilidad política, económica y social, se convierte en un problema de seguridad regional, que afecta a la gobernabilidad de un conjunto de naciones integradas. Esto lleva a Hurrell (1998: 545-546) a concluir que la integración económica no constituye una alternativa a la necesidad de manejar la seguridad regional de forma efectiva. Para ello es necesario también construir un esquema de seguridad, encaminado a reforzar los logros de la integración.

Lo anterior remite al segundo objetivo de este capítulo – identificar que puede aportar el CDS en materia de gobernabilidad regional en Sudamérica. Considerando que el CDS nació de una propuesta formulada por Brasil es necesario analizar, en primer lugar, si los objetivos brasileños incluyen la gobernabilidad regional. Según Herz (2006), dos factores son prominentes en la visión de seguridad regional del gobierno brasileño. El primero es que existe una

redefinición del escenario geopolítico, en la medida en que la principal fuente de amenaza para Brasil no está ya en el Cono Sur sino en la Amazonía¹³, y, el segundo, que persiste la ambigüedad con respecto a su rol en Sudamérica, donde se oscila entre asumir una posición central o volcarse hacia el ámbito global. Lo segundo, sin embargo, no elimina la necesidad de proteger su soberanía territorial en la región amazónica.

Por su parte, el Ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim (Jobim, 2008), argumenta que se observa actualmente una remodelación de los paradigmas políticos y económicos que dominaron las relaciones políticas durante gran parte del siglo XX. En este contexto, Brasil está consolidando su posición en el mundo, apoyado en la estabilidad política y económica, la cual le permite aumentar su proyección internacional. Como consecuencia de esta reorganización internacional, es necesaria la determinación de nuevas posturas en el campo de la seguridad y defensa. Desde 2005, cuando el gobierno brasileño publicó la nueva Directiva de Defensa Nacional, Brasil busca una política disuasoria, apoyada en el desarrollo de una mayor capacidad tecnológica militar (submarino nuclear, flota oceánica, ejército capaz de proyectarse más allá de sus fronteras¹⁴ y área de influencia propia en Sudamérica y África), que le asegure el control de sus recursos naturales y de su integridad territorial (Garay Vera, 2009). En ese documento,

...se identifican dos puntos de fricción 1) el Amazonas (por el impacto de la guerra en Colombia, el narcotráfico, narcoguerrillas, depredación ambiental, etc.) y 2) el Atlántico Sur (tanto por su rol en los flujos del comercio internacional de Brasil como por ser la zona en donde se concentra parte sustancial de las riquezas petrolera y gasíferas) (Garay Vera, 2009: s/p)¹⁵.

¹³ La política de defensa nacional de 1996 mencionaba expresamente a la región amazónica como la prioridad estratégica de Brasil y, en 2001, su gobierno estableció en ella un Sistema de Protección (SIPAM) y de Vigilancia (SIVAM) (Herz, 2006).

¹⁴ En 2006, Marco Aurelio García, asesor del Presidente Lula, y el general de división Augusto Heleno, jefe del gabinete del comandante en Jefe del Ejército, sostuvieron en Uruguay que «*debe haber una concepción de empleo en que la fuerza terrestre debe tener capacidad para cumplir cualquier misión*» tanto dentro como fuera de las fronteras (Garay Vera, 2009: s/p).

¹⁵ Marco Aurelio García manifestó en un discurso en 2007 que la «*seguridad de la Amazonia y las fronteras marítimas*» eran los principales objetivos porque la primera era «*una región caracterizada por la concentración de recursos naturales*» y «*porque el descubrimiento de nuevos yaci-*

Este énfasis en el tema de los recursos naturales y su protección por los militares es más complejo de lo que puede apreciarse a primera vista, ya que no se relaciona sólo con la protección del medio ambiente sino también con cuestiones de soberanía y con la economía, enraizadas dentro de un enfoque de las relaciones internacionales claramente realista (Oelsner, 2005: 31).

Pero, resulta obvio también que, para alcanzar estos objetivos, Brasil no está dispuesto a someter su seguridad y defensa a un “chaleco de fuerza”, de manera que durante el debate para la constitución del CDS “*anuló la ofensiva venezolana de convertir el Consejo en una alianza rígida*”. El consejo quedó definido “*como una estructura en común para afrontar problemas de seguridad en la región*”, estructura que enfatiza otro aspecto de interés para Brasil – “*la urgencia de construir un complejo militar-industrial que ve como necesario para tener autonomía tecnológica y dar el salto a potencia regional*” (Garay Vera, 2009: s/p).

Aunque Collit (2008) reconoce también que entre los objetivos de Brasil destaca la reducción de la dependencia del armamento estadounidense en la región, agrega que al mismo nivel de importancia se ubica el de evitar los conflictos en Sudamérica. En este sentido, puede observarse lo señalado por Nelson Jobim, después de la ceremonia oficial en que se constituyó el CDS, -“*El gran centro de este consejo es convertirse en un foro de debate para la obtención del consenso y también para la administración del disenso*”-. Por lo tanto, desde la perspectiva de la gobernabilidad regional, el logro del segundo aspecto está contemplado en los objetivos de la propuesta brasileña y resulta crucial para que el CDS pueda ser considerado exitoso en el futuro (Abramovich, 2009).

Desde la perspectiva brasileña, también es importante la gobernabilidad regional porque la paz y estabilidad de Sudamérica resultan necesarias para continuar, por ejemplo, sus proyectos de infraestructura hacia la costa del Océano Pacífico (Véase Giacalone, 2009). La necesidad de establecer mecanismos de seguridad, que propiciaran un entorno pacífico y permitieran a Brasil concentrarse en el desarrollo económico y social, aparecía señalada ya en un discurso del Ministro de Defensa Geraldo Quintao, en agosto del 2000 (“Seguranca...”, 2000), en forma contemporánea a la propuesta de

mientos de hidrocarburos en... Brasil podría hacer al país objeto de posibles interferencias externas», «Brasil propondrá Junta Sudamericana de Defensa Regional», 29.11.2007, Base de Datos MERCOSUR ABC, <http://www.mercosur.con.ar/>

la IIIRSA. Allí se señalaba además que el gobierno brasileño aspiraba a que los mecanismos bilaterales de entendimiento de Brasil con Argentina y con Chile se expandieran para incluir a los países andinos, lo que, en última instancia, procura hacer el CDS.

En cuanto al rol del gobierno de Lula en la creación del CDS, Oliveira (2008: 142) afirma que “*en su segundo mandato el Presidente Lula cambió radicalmente su actitud, al atribuir al Ministerio de Defensa una importancia hasta entonces inusitada, al determinar el planeamiento de inversiones en equipamiento militar, y más notablemente al proponer la constitución del Consejo de Defensa Sudamericano*”. A partir de entonces, la diplomacia de Itamaraty logró impulsar una serie de medidas para que los conflictos en la región pudieran solucionarse sin la injerencia de EE.UU.¹⁶ y para la preservación de la región amazónica.

Pero el de Brasil no es el único gobierno sudamericano interesado en la gobernabilidad regional. Puede señalarse también el caso de Perú, cuyo canciller, José Antonio García Belaunde, manifestó en abril del 2010 que el tema principal de la XL Asamblea General de la OEA, a realizarse en Lima en junio, será “La paz, seguridad y cooperación en las Américas”. En esa reunión se aspira a debatir la propuesta que, originalmente, hiciera el presidente peruano, Alan García, en la reunión cumbre de Unasur (Bariloche, agosto de 2009), de suscribir un «*pacto de no agresión para garantizar la paz y detener el excesivo gasto militar que se ha registrado en los últimos años*». La posición del gobierno peruano es que la limitación de la compra de armas permitiría consolidar una unión sudamericana sin conflictos y disponer de mayores recursos para combatir la pobreza (Taylhdat, 2010). Detrás de esa posición hay un elemento geo-económico: la convicción de que en el siglo XXI el centro geoestratégico mundial se trasladará del Atlántico al Pacífico “*donde están las más importantes economías... (EE.UU., Japón, China y los “Tigres Asiáti-*

¹⁶ El Ministro Nelson Jobim hizo declaraciones sobre la no intervención estadounidense en la iniciativa de Brasil, argumentando que ésta sólo concernía a los países de la región: «Yo no estaba pidiendo permiso [para que ellos aprobaran el futuro consejo], apenas dando ciencia a un compañero internacional y mostrando que se trata de un asunto claramente de América del Sur». La mejor manera de que Estados Unidos ayudase sería «mirando de fuera, quedándose lejos». (Traducción de la autora) *Folha de São Paulo*, 22 de marzo de 2008. El pragmatismo brasileño llevó también a firmar un acuerdo de cooperación militar con EE.UU. en 2010, que comprende compra y venta de armas y contactos entre fuerzas armadas (“EE.UU. y Brasil...”, 2010).

cos”), [que] *en conjunto mueven más del 50 % de la economía mundial*”. En esta perspectiva, por su ubicación Perú puede convertirse “*en pivote y centro estratégico de proyección*” para Sudamérica y, en especial, para Brasil (Díaz Nieri, 2009: 18), con lo cual la paz se convierte en una necesidad básica.

La propuesta peruana se relaciona en forma directa con un aspecto preocupante de la situación regional en los últimos años: la carrera armamentista que se está produciendo. Según datos publicados por BBC/Mundo (2009), citando estadísticas del Instituto de Investigación para la Paz Internacional de Estocolmo (SIPRI), el gasto militar en la región fue de US\$ 34.000 millones en el año 2008, lo que significa que en los últimos diez años el gasto militar en Sudamérica aumentó un 50%. Para el IISS, los países que más han incrementado su presupuesto de seguridad y defensa son Brasil, Chile, Colombia y Venezuela. Según Robert Munks, editor de *Jane’s Intelligence Weekly*, donde parece existir una carrera armamentista es entre Venezuela y Colombia y entre Chile y Perú.

La consecuencia de esta situación se vincula con lo que Lake y Morgan (1997) plantean acerca del manejo de los conflictos dentro de las regiones, al desaparecer el conflicto entre Este y Oeste. Según ellos, los mecanismos utilizados desde entonces influyen sobre el tipo (o grado) de manejo del conflicto – eliminación (o resolución), postergación, etc. En otro estudio, Miller (2005: 231) considera que, de acuerdo a como se maneje el conflicto, una región puede experimentar lo que llama “paz fría”, “normal” o “cálida”. En la primera, el conflicto es mediado o resuelto por la presencia de un poder externo o interno (*hegemon*); en la segunda, se aplican mecanismos de resolución de conflictos en los que intervienen las partes y éstas negocian sus respectivas posiciones. Y, en la tercera, el conflicto se trasciende (deja de tener relevancia para las partes involucradas) mediante un proceso de integración regional. En la paz fría el conflicto se mitiga pero no se resuelve y la posibilidad de que el conflicto reaparezca es alta; en la paz normal, el conflicto se resuelve y la posibilidad de que reaparezca es moderada; y, en la paz cálida, el conflicto se vuelve irrelevante porque la incorporación de las partes en un todo integrado brinda beneficios a todos y es casi impensable que el conflicto vuelva a aparecer (Miller, 2005: 232).

La situación de Sudamérica parece corresponder a una situación intermedia entre paz fría y normal, pero tiene características específicas. Las más importantes, desde el punto de vista de la gobernabilidad regional, es que existen conflictos no resueltos que provocan periódicas tensiones diplomáticas y crisis militares y que

los organismos regionales tienden a ignorarse, prefiriendo las partes recurrir a los acuerdos *ad hoc* o llevar el conflicto a instancias extra-regionales, como la Corte Internacional de La Haya (Sotomayor Velázquez, 2008: 42-43).

4. Discusión y conclusiones

Si existe un relativo consenso con respecto al vínculo entre integración, seguridad y gobernabilidad regional, como se señaló en la Introducción, no lo existe sobre cómo funciona ese vínculo ni tampoco acerca de cómo encarar la seguridad regional. Según Llenderozas (2008: 78-79), seguridad y gobernabilidad son preocupaciones centrales de la agenda regional porque “*ambas tienen impactos recíprocos que se retroalimentan mutuamente. Es decir, los problemas que causan inseguridad socavan los pilares institucionales de la democracia y, a su vez, la inestabilidad y la debilidad institucional generan el escenario propicio para que se desplieguen los factores que crean inseguridad*”. El resultado final es que la falta de seguridad puede afectar negativamente el proceso de integración regional sudamericana.

Esta visión defensiva de la integración, en la que la vinculación seguridad-gobernabilidad es una reacción a la coyuntura regional conflictiva, merece comentarse porque: 1) implica el riesgo de privilegiar soluciones coyunturales para los problemas de gobernabilidad existentes, determinando qué problemas se “securitizan” y cuales otros, se ignoran o posponen; y 2) muestra una especificidad propia de la gobernabilidad regional sudamericana. Cuando se reacciona a problemas de seguridad coyunturales se tiende a recurrir a la “voluntad política” expresada al más alto nivel. Esta forma de encarar la solución de un problema determina que la seguridad regional esté atada a las preferencias de gobiernos antes que de Estados, y que los problemas se arreglen mediante mecanismos de diplomacia directa. El resultado final es que las soluciones terminan siendo perecederas, porque cualquier gobierno puede denunciarlas más adelante. Se produce entonces un contexto de “paz fría”, en la cual el conflicto se controla pero no desaparece y la integración no contribuye a que los conflictos se trasciendan en un proceso en el cual todos sus países miembros alcanzan beneficios (Miller, 2005). Una alternativa más duradera sería la construcción de soluciones institucionales, partiendo de una visión amplia de los problemas de seguridad regional que requieren atención, sobre la base de un horizonte a mediano o largo plazo.

El segundo aspecto que merece comentarse es que, como señala

Oelsner (2005: 184), Sudamérica está siguiendo el camino inverso al que tomó Europa después de la segunda guerra mundial. Mientras aquí se busca la seguridad debido a la necesidad de proteger objetivos políticos y económicos, allá se desarrollaron estos objetivos para evitar un problema de seguridad regional. De esta forma, el CDS puede considerarse una respuesta defensiva y coyuntural, surgida de la diplomacia directa de los presidentes y en la cual predomina la visión brasileña de las amenazas a la gobernabilidad regional, además de reflejarse también la especificidad del proceso de integración regional en Sudamérica.

Esta especificidad puede observarse también en el caso del Mercosur, donde Da Motta Veiga (2005) señala dos etapas: una desde la implementación del Tratado de Asunción hasta la crisis del real (1995-1999) y la segunda, de 1999 en adelante, iniciada con la devaluación de la moneda brasileña. En la primera, el impulso inicial llevó a desarrollar normas que contemplaran el quiebre democrático y las acciones a tomar por los países miembros, (intervención del Mercosur en la crisis paraguaya de 1996, inclusión de la cláusula democrática, etc.). Mientras tanto, en la segunda etapa, durante la crisis argentina, los países se centraron más en sus aspectos domésticos y el desarrollo institucional fue escaso. Junto con una participación declaratoria del Mercosur en las crisis regionales, aumentó también el rol de la diplomacia presidencial directa (Malamud, 2008) por encima de las instituciones.

Desde otro punto de vista, puede que se estén sentando las bases para crear un proceso de mayor interdependencia en todos los planos, que posibilite un mayor grado de integración en temas de seguridad y defensa. Una meta interesante sería la creación de un mecanismo de medición del gasto en defensa común, dado el incremento experimentado en ellos¹⁷. Pero, además de los conflictos tradicionales que persisten, se observa que la región está atravesada por proyectos políticos encontrados que se suman a los altos grados de heterogeneidad en tamaño, problemas e intereses de los países (Cardozo 2006: 79-80). Un obstáculo adicional es la desconfianza mutua, entre profunda y latente, que se manifiesta en las compras de armas (Tickner: 2010).

Destaca entonces la coexistencia en la región de distintas visiones y definiciones de los ámbitos específicos de la seguridad y defensa y, por ende, del empleo del poder militar. Una labor pendiente de

¹⁷ IISS – The International Institute for Strategic Studies: The Military Balance 2009. En: www.iiss.org/publications/military-balance.

importancia, además, en el contexto hemisférico, es establecer la relación del CDS con la arquitectura de seguridad y defensa establecida a fines de la segunda guerra mundial (OEA, TIAR, JID).

De esta manera, si en Sudamérica las instituciones no funcionan como debieran y el poder se concentra en el Ejecutivo, la seguridad y defensa van a seguir dependiendo de intereses coyunturales de gobiernos que colocan sus objetivos por encima de los de la región y, en algunos casos, aún del Estado que representan. En este ambiente, se torna difícil crear mecanismos regionales, de carácter intergubernamental o supranacional, que cumplan con la función de mantener la paz, fomentar el crecimiento y fortalecer la acción colectiva de la región. La expectativa de un escenario en el cual se mantengan las tendencias actuales es que, a pesar de los nuevos aspectos (cooperación tecnológica, etc.) que incorpora el CDS, éste tenderá a replicar los problemas y a enfrentar los mismos obstáculos que se observan en los mecanismos de seguridad y defensa de los acuerdos subregionales, con lo cual su aporte a la gobernabilidad regional no será mucho.

Bibliografía

- ABRAMOVICH, P. (2009) "Aprobaron el Consejo De Defensa Sudamericano" 10 de marzo, www.observa.uy/internacionales.
- APM AGENCIA PERIODÍSTICA DEL MERCOSUR <http://www.prensa.mercosur.com.ar/>
- BARTOLOMÉ, M. (2008). "Las fuerzas armadas latinoamericanas: una heterogeneidad poco conocida" *Security and Defense Studies Review*, Vol. 8, Summer: 23-46.
- BBCMundo (2009) "¿Carrera armamentista sudamericana?" 10 de agosto www.semana.com/noticias.
- BONILLA, A. (2003) "Una agenda de Seguridad Andina" VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre, www.resdal.org/producciones-miembros.
- BUZAN, B. (1992) "Third World Regional Security in Structural and Historical Perspective" pp. 167-189 en B. Job, editor, *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States* (Boulder, Colorado: Lynne-Rienner).
- CAN. (2009) *La Comunidad Andina frente a los objetivos y compromisos contenidos en la Declaración sobre Seguridad de las Américas del 23 de octubre de 2003. Informe*. SG/di 931, 3 de diciembre.
- CAN-Comisión Europea (2006) *Paz y seguridad en la región andina* (Lima: CAN-Comisión Europea).
- COLLIT, R. (2008) (Agencia Reuters) «Após crise, Jobim quer criar grupo de defesa sul-americano. Objetivo do ministro é evitar conflitos e reduzir a

- dependência das armas norte-americanas na região», Quarta-feira, 12/05, www.estado.com.br.
- CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO. <http://www.cdsunasur.org/>
- CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (1999) “Declaración de apoyo a la democracia paraguaya y a su proceso de normalización y fortalecimiento institucional” www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp
- DA MOTTA VEIGA, P. (2005) Mercosur: “Can political convergence help overcoming crisis?” En: www.obreal.unibo.it.
- DECLARACIÓN DEL MERCOSUR MÁS BOLIVIA Y CHILE, ZONA DE PAZ (1998) XIV reunión del Consejo del Mercosur, Ushuaia.
- DECLARACIÓN DE MENDOZA SOBRE LA PROHIBICIÓN COMPLETA DE LAS ARMAS QUÍMICAS Y BIOLÓGICAS (1991).
- DECLARACIÓN ANEXA A LA DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE CHILE (2009) Primera Reunión de Consejo de Defensa Sudamericano de Unasur, 10 de marzo.
- DECLARACIÓN DE GALÁPAGOS (1989) Grupo Andino. 18 de diciembre www.comunidadandina.org/documentos.
- DECLARACIÓN DE QUIRAMA (Antioquia, Colombia) (2003) Comunidad Andina, junio www.comunidadandina.org/documentos/actas/Quirama.htm
- DECLARACIÓN DE SAN FRANCISCO DE QUITO (2003) XV Consejo Presidencial Andino. Comunidad Andina. Ecuador, 12 de julio www.comunidadandina.org/cumbre_quito/Quito.htm
- DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESIDENTES DE BOLIVIA, BRASIL, CHILE, PARAGUAY Y URUGUAY (2001) Montevideo, 21 de diciembre www.mercosur.int/msweb/principal
- DECLARACIÓN PRESIDENCIAL SOBRE EL COMPROMISO DEMOCRÁTICO EN EL MERCOSUR (1996) Potrero de Los Funes, Argentina, junio www.mercosur.int/msweb/principal
- DECLARACIÓN DE LA VII CUMBRE DEL ALBA-TCP (2009) Cochabamba, Bolivia, 17 de octubre.
- DECLARACIÓN DE SANTIAGO (2009) Primera Reunión del Consejo de Defensa Sudamericano de UNASUR, 10 de marzo.
- DOCUMENTO FINAL DE LA CUMBRE EXTRAORDINARIA DE UNASUR (2009) Bariloche, Argentina, 29 de agosto.
- “EE.UU. y Brasil estrechan sus lazos con un acuerdo militar” (2010) 13 de abril www.lanacion.com.ar.
- FOLHA DE SÃO PAULO (2008) 22 de marzo.
- GARAY VERA, C. (2009) “Consejo Sudamericano de Defensa: una estructura flexible, local y autónoma” 3 de marzo, www.nueva mayoria.com.
- GIACALONE, R. (2009) “La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIRSA) desde la perspectiva de la Nueva Geografía Económica” *Aportes para la Integración Latinoamericana* Año XV, N° 21 (diciembre): 1-30.

- GRIFFITHS-SPIELMAN, J. (2009) "Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa/Unasur - Un nuevo intento?" *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad (GCG)* (Washington D.C.) Vol. 3, N° 1 (junio): 104-120.
- HERZ, M. (2006) "Brazil, Andean Security, and U.S. Regional Security Policy" en B. Loveman, ed. *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield): 197-223.
- HURRELL, A. (1998) "Security in Latin America" *International Affairs* Vol. 74, N° 3 (July): 529-546.
- IISS (The International Institute for Strategic Studies) (2009) *The Military Balance 2009*. www.iiss.org/publications.
- JOBIM, N. (2008) "A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa" <http://www.defesanet.com.br/md1/jobim.htm>.
- KURTENBACH, S- (2003) "El nuevo escenario de inseguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia?" en K. Bodemer, ed. *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad-Flacso-Chile): 11-37.
- LAKE, D. y P. MORGAN (1997) "The New Regionalism in Security Affairs" en D. Lake y P. Morgan, eds. *Regional Orders. Building Security in a New World* (University Park: The Pennsylvania State University): 3-19.
- LLENDEROZAS, E. (2008) "¿Integración o fragmentación? Política, seguridad, energía y comercio en la región sudamericana" pp. 61-81 en J. Pinto, comp., *Entre la integración y la fragmentación regional* (Buenos Aires: Eudeba): 61-81.
- MALAMUD, A. (2008) "Jefes de Gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina", en P. De Lombaerde, S. Kochi y J. Briceño, eds. *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional* (Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI): 137-162.
- MARTÍNEZ, R. (2008). "El Consejo Sudamericano de Defensa ¿Realidad o ficción?" Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona www.cidob.org/publicaciones/opinion/america_latina.
- OELSNER, A. (2005) *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone* (New York & London: Routledge).
- OLIVEIRA, E. (2008) "Defensa nacional: actores y política" en Donadio, M. (Coord.) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina* (Buenos Aires: Ser en el 2000).
- PLAN GENERAL SOBRE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA RECÍPROCA EN MATERIA DE SEGURIDAD REGIONAL (1997) Mercosur. Acuerdo 3/97, 21 de noviembre.
- PRIMERA CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (2006) 14 de julio.
- RAMOS, P. (2009). "Otro avance en la integración regional". Agencia Periodística del Mercosur, www.prensamercosur.com.ar.
- ROBLEDO HOECKER, M y ROJAS ARAVENA, F. (2002). "Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina.

- Elementos conceptuales, políticos y estratégicos”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. 17 N° 1-2: 5-31.
- RUMELILI, B. (2007) *Constructing Regional Community and Orders in Europe and Southeast Asia* (London: Plagrave-Macmillan).
- “SEGURANCA NA AMÉRICA DO SUL” (2000) Palabras del Ministro de Defensa, Geraldo Quintao, a los estudiantes del Instituto Rio Branco (Brasilia, 28 de agosto) www.mre.gov.br.
- SISCO MARCANO, C. y O. CHACÓN MALDONADO (2004) “Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad” *Revista Venezolana de Ciencia Política* N° 25 (enero-junio): 125-146.
- SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, A. (2008) “¡Nos vemos en la corte! El arreglo judicial de disputas en América Latina y sus implicaciones para el sistema interamericano” *Foreign Affairs Latinoamérica* Vol. 8, N° 3: 42-51.
- STAAB, A. (2008) *The EU Explained: Institutions, Actors and Global Impact* (Bloomington, Indiana: Indiana University Press).
- SURRACO, N. (2006) *Triple Frontera, un caso paradigmático de las nuevas amenazas a la seguridad en el Cono Sur latinoamericano*, Academia de Guerra del Ejército de Chile, Documentos e investigaciones académicas, Trabajo N° 15, enero, www.6-isicp.cl/publicaciones.
- TAYLHARDAT, A. (2010) “Emboscada diplomática en Lima” www.eluniversal.com 7 de abril.
- TICKNER, A. (2010) “Cumbre de la (des) unidad?”. *El Espectador* (Bogotá) www.elespectador.com/opinion/columnistasdelimpreso.
- VEGA, M.E. (2008). “Perspectivas en materia de seguridad de la Comunidad Sudamericana de Naciones” en R. Giacalone, ed. *La integración sudamericana: un complejo proceso inconcluso* (Mérida, Venezuela: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes): 77-106.



Se terminó de imprimir en octubre de 2010 en
LERNER EDITORA SRL
Duarte Quirós N° 545, L. 2 y 3, CP. 5000,
Córdoba, República Argentina