

**PROBLEMÁTICAS DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO
EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI**



UNIVERSIDAD DR. JOSÉ
MATÍAS DELGADO

Misión UJMD

Fomentar, por medio de la docencia, la proyección social y la investigación, profesionales capaces de integrarse y desarrollarse en un entorno nacional e internacional, con alta competencia, espíritu de investigación e innovación, sólida moralidad, profunda sensibilidad humana y clara visión del futuro

Visión UJMD

Tener consolidada y proyectada su excelencia académica, dentro de un proceso de acreditación permanente, nacional e internacional, manteniendo su liderazgo institucional y asegurando que sus graduados compitan exitosamente en un mundo globalizado.

PROBLEMÁTICAS DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI

Noemí B. Mellado

Coordinación General

Juan Carlos Fernández Saca

Coordinación Editorial

- María Luciana Ali
- Clara Amzel-Ginzburg
- Manuel Cienfuegos Mateo
- Wilson Nerys Fernández
- Juan Carlos Fernández Saca
- Rita Marcela Gajate
- Rita Giacalone
- Marcelo Halperin
- Noemí Beatriz Mellado
- Gloria Edel Mendicoa
- José U. Mora Mora
- Eugenia Candelaria Pardo
- Ricardo Sebastián Piana
- Lautaro Martín Ramírez
- Carmen Rosa Schaposnik
- Amalia Stuhldreher
- Martín Tetaz
- Luis A. Toro G.
- María Eugenia Vega



UNIVERSIDAD DR. JOSÉ
MATÍAS DELGADO
SAN SALVADOR, EL SALVADOR. C. A.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



UNIVERSITAT
POMPEU FABRA



PROBLEMÁTICAS DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI

338.98

P962

sv

Problemáticas del regionalismo latinoamericano en los inicios del siglo XXI / coordinación general Noemí Beatriz Mellado; coordinación editorial Juan Carlos Fernández Saca. --1ªed. --San Salvador, El Salv. : Editorial Delgado, 2013. 384 p. ; 25 cm.

ISBN 978-99923-934-7-5

1. Tratados comerciales --América Latina. 2. Política comercial --América Latina. 3. Desarrollo económico. I. Mellado, Noemí Beatriz, coordinación general. II. Fernández Saca, Juan Carlos, Problemáticas del regionalismo latinoamericano...2013, coordinador ed. III. Título.

© 2013 Editorial Delgado. Universidad Dr. José Matías Delgado.
Km 8¹/₂ Carretera a Santa Tecla, Antiguo Cuscatlán,
Departamento de La Libertad, El Salvador, C. A.
Teléfono: (503) 2212-9447
Correo electrónico: direccioneditorial@ujmd.edu.sv

Ninguna persona o entidad, sin autorización escrita del 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.

Distribución

Librería Delgado, Universidad Dr. José Matías Delgado
Teléfono: (503) 22-12-9415
Correo electrónico: liberiadelgado@ujmd.edu.sv

El contenido de este libro es responsabilidad exclusiva de los autores.
Hecho el depósito que manda la ley.

ÍNDICE

Referencias de los autores	7
Presentación	13
I. LOS DESAFÍOS DEL NUEVO MULTILATERALISMO	25
El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo <i>MARCELO HALPERIN</i>	27
La cláusula de habilitación de la OMC y los acuerdos comerciales preferenciales ¿Qué sucede con las medidas no arancelarias? <i>LAUTARO M. RAMÍREZ</i>	37
II. ENFOQUES JURÍDICOS-INSTITUCIONALES	53
Instituciones de los procesos de integración sudamericanos. Modelos y tendencias actuales <i>RITA MARCELA GAJATE</i>	55
MERCOSUR: suspensión de Paraguay, ingreso de Venezuela <i>CLARA AMZEL-GINZBURG</i>	75
Colaboración judicial en procesos sudamericanos de integración económica: las consultas prejudiciales andinas <i>MANUEL CIENFUEGOS MATEO</i>	93
Las Cartas Iberoamericanas de Gobierno Electrónico y de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Hacia una definición local de los parámetros institucionales del buen gobierno <i>RICARDO SEBASTIAN PIANA</i>	117
III. ASPECTOS ECONÓMICOS DEL REGIONALISMO ACTUAL: COMERCIO, MONEDA E INFRAESTRUCTURA	137
Los aspectos económicos en los nuevos acuerdos sudamericanos de integración <i>RITA GIACALONE</i>	139
Impacto del comercio exterior en la cohesión social de los países del MERCOSUR <i>MARTÍN TETAZ</i>	160

Tratado de Comercio de los Pueblos: su contenido y estudios de caso del comercio entre Venezuela y Bolivia (2006- 2009)
LUIS A. TORO G. 183

Perspectivas económicas acerca del uso del SUCRE en la UNASUR
JOSÉ U. MORA MORA 197

La teoría de la integración regional y la infraestructura sudamericana
WILSON NERYS FERNÁNDEZ 211

IV. MEDIOAMBIENTE 229

El medioambiente como un problema de seguridad en el regionalismo
MARÍA EUGENIA VEGA 231

La dimensión medioambiental del MERCOSUR desde el enfoque del constructivismo: ¿Chances para una construcción participativa?
AMALIA STUHLREHER 249

Institucionalidad y derecho ambiental en Centroamérica.
JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA 268

V. AMPLIACION DE LA AGENDA SOCIAL 287

La dimensión social del MERCOSUR
GLORIA EDEL MENDICOA 289

La cohesión/inclusión social en la agenda del regionalismo sudamericano: UNASUR-MERCOSUR
NOEMÍ B. MELLADO Y MARÍA LUCIANA ALI 308

Educación, cooperativas y 'cohesión social' en el ALBA-TCP
CARMEN ROSA SCHAPOSNIK Y EUGENIA CANDELARIA PARDO 355

Referencias de los Autores

María Luciana Ali: Licenciada en Relaciones Internacionales. Especialista en Políticas de Integración. Auxiliar Docente en la Cátedra de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigadora del Instituto de Integración Latinoamericana. Editora y compositora de la Revista *Aportes para la Integración Latinoamericana* y Boletín *Informe Integrar* del Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP. Invitada por la Universidad Federal de Mato Grosso del Sur; la Universidad de la República, Uruguay; la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Nacional de Catamarca y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Autora de diversas publicaciones, entre las que se destacan: “Infraestructura y Gobernabilidad en el MERCOSUR”, en: *Los Cambios en la Infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, Editorial Lerner, 2011, Argentina; “Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad”, en: *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*, Editorial Lerner, 2010, Argentina. E-mail: luali1@yahoo.com.

Clara Amzel-Ginzburg: Abogada, Universidad Nacional de Buenos Aires. Magíster en Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata. Docente de posgrado de la Maestría en Integración Latinoamericana. Coordinadora de la revista “Aportes para la Integración Latinoamericana”, Directora asistente y Coordinadora académica del Boletín “Informe Integrar” del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Integrante del equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana. Autora de diversas publicaciones nacionales. E-mail: claraginz@yahoo.com.ar

Manuel Cienfuegos Mateo: Magíster en Estudios Europeos, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universitat Autònoma de Barcelona (1989); Licence spéciale en Droit Européen, Institut d’Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles (1990). Doctor en Derecho, Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (1995). Profesor Titular (acreditado como Catedrático) de Derecho Internacional Público y Derecho de la Unión Europea, Universitat Pompeu Fabra (2002). Director Adjunto del Observatorio de las Relaciones con América Latina (ORLA) de Barcelona (2005). Entre las publicaciones más recientes relacionadas con la temática de este trabajo, cabe destacar: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, clave de bóveda de su gobernabilidad”, en: MELLADO Noemí (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Lerner Editora, 2010, Argentina; y “Opiniones consultivas en el MERCOSUR y cuestiones prejudiciales en la Unión Europea como instrumentos de gobernabilidad”, en: CIENFUEGOS MATEO Manuel, MELLADO Noemí y FERNÁNDEZ Wilson (Eds.), *Desafíos del desarrollo de la infraestructura regional para el medio ambiente, la cohesión social y la gobernabilidad del MERCOSUR*, Taller de Comunicación, Montevideo, 2012. Más información <http://www.upf.edu/orbis/professorat/cienfu.html>.

Wilson Nerys Fernández: Doctor en Sociología (Aprovado com Louvor) por la Universidad de Brasilia (UnB), Brasil. Maestro en Economía y Política Internacional por el CIDE, México. Profesor de Geografía por el IPA, Montevideo, Uruguay. Director Académico de la Maestría en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Profesor Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales de dicha Facultad y Profesor Invitado en diversas universidades de Europa y América Latina. Consultor - Auditor en temas socioeconómicos en la Gerencia de Control de Gestión Ambiental de la Auditoría General de la Nación de la República Argentina. Premio “Jesús Silva Herzog 1980” del Colegio de Economistas de México-Filial Guerrero. En 1982 fue declarado “Huésped Distinguido” por el H. Ayuntamiento de la Ciudad y Puerto de Acapulco de Juárez, Gro., México. Miembro del Consejo Editorial de diversas revistas sobre Integración Regional. Autor y co-autor de diversos libros y artículos científicos.

Juan Carlos Fernández Saca: Licenciado en Economía y Maestro en Administración Pública, Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador y Magíster en Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata. Decano de la Facultad de Posgrados y Educación Continua de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Fundador de las publicaciones electrónicas “Investigaciones de Posgrados” y “Ventana Económica” de la misma Universidad. Profesor titular de la cátedra de Economía Internacional II de la Licenciatura en Economía Empresarial y profesor de Metodología de la Investigación en el área de posgrados de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Profesor invitado por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Autor de diversos artículos de su especialidad. E-mail: jcfernandezs@ujmd.edu.sv

Rita Marcela Gajate: Abogada. Especialista en Integración Latinoamericana. Especialista en Docencia Universitaria y Educación Superior. Investigadora Categorizada II por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina. Profesora Adjunta Ordinaria de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Profesora de Derecho de la Integración en la Maestría en Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración de la Universidad Nacional de La Plata. Profesora Adjunta Ordinaria de Economía Política, Universidad del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. Secretaria de Asuntos Académicos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, períodos: 2007-2010, 2010-2012. Actualmente Secretaria en la Cámara Segunda de Apelaciones, Sala 2, del Departamento Judicial La Plata. Autora de numerosas publicaciones nacionales e internacionales en Derecho de la Integración e Institucionalidad Jurídica de la Integración Regional. E-mail: ritagajate@jursoc.unlp.edu.ar

Rita Giacalone: Ph. D. en Historia (Indiana University, EEUU); Profesora Titular de Historia Económica en el Departamento y en el Postgrado de Economía, de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes,

Mérida, Venezuela; Coordinadora del Grupo de Investigación en Integración Regional (GRUDIR) y del Programa de Formación de Tutores (PROFORTE) de dicha universidad. Investigadora del Centro de Estudios Agroalimentarios (CIAAL). Ha sido Directora de la Escuela de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, y Editora de la Revista Venezolana de Ciencia Política y de la Revista Agroalimentaria. Ha publicado libros, artículos y capítulos, en español e inglés, sobre temas de integración regional, historia empresarial, relaciones económicas internacionales y relaciones empresarios-Estado en América Latina y el Caribe. E-mail: ritagiacalone@yahoo.com

Marcelo Halperin: Abogado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Egresado de la Escuela de Sociología, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Secretario de la Maestría en Integración Latinoamericana y de la Especialización en Políticas de Integración de las Carreras de posgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Profesor de Derecho Internacional Económico en ambas Carreras. Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP. Consultor de organismos de integración y cooperación regional (SELA, ALADI, INTAL, CEPAL, PNUD, BID). Autor de diversas publicaciones nacionales e internacionales de su especialidad. www.marcelohalperin.com.ar

Noemí Beatriz Mellado: Especialista en Derecho de la Integración Económica. Profesor Titular de Economía Política, Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Profesor de posgrado de Teoría de la Integración e Integración Latinoamericana. Directora del Instituto de Integración Latinoamericana. Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Profesor visitante e invitado por varias universidades nacionales, latinoamericanas, europeas y estadounidenses. Investigador Categoría I del Sistema Nacional de Investigadores, Secretaría Políticas Universitarias, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de Argentina. Premio a la Labor Científica, 2011, UNLP. Directora de la Revista *"Aportes para la Integración Latinoamericana"* y del Boletín *"Informe Integrar"*. Autora de diversas publicaciones nacionales y extranjeras, sobre actores empresariales y sindicales argentinos, relaciones América Latina y bloques extra-regionales e integración regional. E-mail: integra@netverk.com.ar.

Gloria Edel Mendicoa. Doctora en Ciencias Sociales con Especialización en Sociología (UCALP, 1997). Profesora Titular Regular de la Universidad de Buenos Aires. Directora del Grupo de Estudio Institucionalidad Social y Mercosur. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Profesora visitante y huésped de diversas universidades extranjeras entre otras: Universidad Internacional de Andalucía, Universidad de Colima (México), Instituto de Relaciones Internacionales San Tiago Dantas, UNESP-UNICAMP-PUC/SP, Universidad Gregoriana de Roma. Investigadora Categoría I del Sistema Nacional

de Investigadores. Secretaria de Investigación en el Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza. Autora y coautora de diversos libros, artículos y ensayos relacionados con procesos de integración regional. Sus trabajos como investigadora la han llevado a tener vasta experiencia en la formación de recursos humanos, tanto en la dirección de tesis, investigadores en formación y formados como asimismo relaciones con diversos grupos académicos y de profesionales. E mail: gloriaedel@gmail.com

José Mora Mora: Ph.D. (2002) y Magister (1999) en Economía, University of Illinois at Chicago, IL, USA. Economista (1991), Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Profesor Titular (Mayo 2010 - presente) Universidad de Los Andes. Pregrado: Teoría Microeconómica. Postgrado: Política Monetaria y Cambiaria, y Crecimiento y Desarrollo Económico. Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (Enero 2011-Presente), Universidad de Los Andes, Venezuela. Profesor visitante Universidad de Vermont, Burlington, VT, USA, 2007-2009. Profesor visitante Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela, 2006-2010. Instructor visitante University of Illinois at Chicago, Chicago, IL, USA, 1999-2002. Investigador Programa Estimulo al Investigador (PEI) del Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología (ONCTI).

Eugenia Candelaria Pardo: Contadora Pública Nacional. Técnica en Cooperativas. Auxiliar Docente de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de La Plata. Maestría en Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Investigador en formación del Instituto de Integración Latinoamericana, de la Universidad Nacional de La Plata. Coautora de publicaciones nacionales y extranjeras sobre temas de cooperativismo e integración regional. E-mail: eugeniapardo@yahoo.com.ar

Ricardo Sebastián Piana: Abogado y Dr. en Ciencias Políticas. Profesor de Derecho Político de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Integrante del equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana. Profesor visitante en la Escuela de Leyes de Indiana University, EEUU, en el Institut für Informations, Telekommunikations und Medienrecht, Westfälische Wilhelms – Universität, Münster, Alemania, y en las Facultades de Derecho de la Universidad de Zaragoza, España, del *Institut de Préparation à l'Administration Générale de la Université d'Auvergne*, Francia y de la Universidad Católica de Curitiba y las Federales de Santa Catarina, Santa María y de Río Grande del Norte, Brasil. Secretario de Investigación Científica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Autor de diversas publicaciones nacionales y extranjeras. E-mail: r_piana@yahoo.es

Lautaro Martín Ramírez: Abogado y especialista en Políticas de Integración, Maestría en Integración Latinoamericana y Doctorando en Ciencias Jurídicas en la Universidad Nacional de La Plata. Jefe de Trabajos Prácticos de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Tutor de cursos a distancia del

Departamento de Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos. Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana y consultor en temas de integración económica regional, comercio y ambiente del Departamento de Desarrollo Sostenible de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la Organización de los Estados Americanos y de la División de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo. Autor de diversos artículos en materia de integración regional y derecho económico internacional, tanto en Argentina como en el extranjero. Miembro de la *Interamerican Bar Association* y del *International Law Institute*, ambos con sede en Washington DC, Estados Unidos y de la *Society of International Economic Law de Londres*. www.lautaromramirez.com

Carmen Rosa Schaposnik: Licenciada en Economía, Técnica en Cooperativas y Especialista en Políticas de Integración, Universidad Nacional de La Plata, UNLP. Investigadora del Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP. Profesora Adjunta Ordinaria de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Docente en la Maestría en Entidades de la Economía Social, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Autora de publicaciones nacionales y extranjeras sobre integración regional, economía social y cooperativismo. E-mail: rosasnik@yahoo.com.ar

Amalia Stuhldreher: Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina. Doctora en Ciencia Política, Universidad de Mainz, Alemania. Investigadora activa del área de Ciencias Sociales de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Uruguay. Docente del Centro Universitario de Tacuarembó (CUT), Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. Docente del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales – Mención Sistema Internacional e Integración, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Uruguay. Conferencista del Módulo Jean Monnet de Estudios Europeos, Universidad Católica del Uruguay Dámaso Larrañaga (UCUDAL). Autora de publicaciones relativas a los procesos de integración en América Latina y sus relaciones interregionales con la Unión Europea, así como sobre temas de la agenda global (migraciones internacionales contemporáneas, cambio climático, energías renovables) y sus repercusiones a nivel local de cara a la problemática del desarrollo sustentable. E-mail: astuhldreher@hotmail.com

Martín Tetaz: Economista, graduado en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), con estudios de posgrado en Psicología Cognitiva en la Universidad de Buenos Aires y actualmente Doctorando en Ciencias de la Gestión de la UNLP. Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana (IIL) e Investigador visitante del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), ambos de la UNLP. Profesor invitado de la Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador y de la Universidad de la República, Uruguay. Autor de libros, capítulos de libros y de numerosos artículos científicos sobre temas de su especialidad. Columnista habitual de diarios y revistas de circulación nacional. E-mail: martintetaz@yahoo.com.ar

Luis A. Toro G.: Economista, graduado en la Universidad de Los Andes (ULA) Mérida – Venezuela. M.A en Economía Internacional en University of San Francisco, California, EEUU. Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela). Investigador Principal del Grupo de Integración Regional (GRUDIR). E-Mail: luistorog@gmail.com

María Eugenia Vega: Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Becaria de Postgrado del CONICET. Cursante del Postgrado Regional en Desarme y No Proliferación, Fundación NPS Global. Profesora Visitante en la Maestría en Ciencia Política del Centro de Estudios Políticos y Sociales, CEPESAL, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Magíster en Defensa Nacional, Escuela de Defensa Nacional de la República Argentina. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Miembro del Grupo de Integración Regional, GRUDIR, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

Presentación

Desde el fin de la Guerra Fría el orden internacional de posguerra registra un proceso de profundos cambios, en el que el regionalismo es una expresión clara del auge de los espacios de integración y cooperación.

El siglo XXI nace en un escenario de incertidumbre ya que la crisis económico-financiera mundial, que se evidencia en el año 2007, golpea al capitalismo en uno de los componentes de su núcleo central y se expande al conjunto de la economía mundial, debilitando al multilateralismo global y regional. Mientras se observa un decaimiento de la capacidad económica de Estados Unidos y Europa, el fenómeno muestra su complejidad en cuanto a su intensidad, diferentes dimensiones y correlaciones con otras tendencias críticas como la medioambiental, energética y alimenticia.

De esta manera, exhibe por un lado la incapacidad del sistema capitalista de gestionar y regular la economía y, por otro, el poder del capital como la debilidad del Estado que actúa en función de esos intereses tratando de recomponer la confianza en el sistema financiero. En consecuencia, el capital dominado por la lógica financiera en contra de la economía productiva, reproduce la acumulación y concentración de riqueza en detrimento de amplios sectores de la sociedad que se manifiestan en resistencias y luchas a escala planetaria. No hay certezas sobre el derrotero inmediato de la economía mundial como tampoco sobre el devenir de la recuperación y la reestructuración capitalistas.

Así, nos enfrentamos a diferentes retos políticos, económicos, sociales y estratégicos que plantean las relaciones internacionales de estos tiempos. Han surgido nuevos polos dinámicos de crecimiento como China, India y Rusia, que modifican la estructura de esas relaciones y, si bien pueden abrir ventanas de oportunidades para la región, también pueden ser un factor de incidencia para la reprimarización de sus economías.

El fortalecimiento de algunas economías llamadas emergentes como los BRICS, los impactos de la crisis, particularmente en los países centrales, y los resultados insatisfactorios de la Ronda de Doha, llevan a objetar el orden financiero, monetario y comercial de posguerra.

Por su parte Latinoamérica vive una situación caracterizada primordialmente por una concentración del ingreso y de la riqueza que suele ser, en términos proporcionales y en comparación con otras regiones, desmesurada. La pobreza sigue aquejando a la región -177 millones de personas pobres, de las cuales 70 millones son indigentes-. Pese a las altas tasas de crecimiento que registró la región en los últimos años y el avance en la reducción de la pobreza, ello fue insuficiente para contrarrestar el crecimiento poblacional desde los años ochenta. En términos absolutos existen 38 millones más de pobres y 8 millones más de indigentes, además, la fluctuación de sus tasas de crecimiento y la marginalidad en la economía mundial en un proceso de polaridad global centro-periferia que lleva a ampliar la brecha entre los países del norte y del sur.

En este contexto, se agudizan las críticas hacia el neoliberalismo del siglo pasado y a las políticas de relacionamiento externo que, bajo el regionalismo abierto, crearon nuevas formas de vinculación dependiente de la economía mundial. De este modo, se activa el debate sobre las políticas de desarrollo e inserción internacional y acerca del rol del Estado como de la sociedad civil. A pesar de ello, frente a la crisis internacional la región no exhibió un accionar mancomunado, aunque sus efectos no alcanzaron la intensidad que ha tenido en los países centrales. Cada uno de los países trató de enfrentarla de modo individual, manteniendo en su gran mayoría la esencia de las políticas neoliberales en cuanto a la regulación de los flujos de capital y a los manejos fiscal y monetario. De igual forma en materia de política social, sus lineamientos no logran desprenderse del asistencialismo neoliberal, pese a las reformulaciones que se observan en algunos gobiernos nacionales.

Asimismo, se han producido una serie de acontecimientos relacionados con diversos factores: múltiples propuestas de integración y concertación económica y política de distinta naturaleza y alcances institucionales, que ponen al descubierto un regionalismo con diferentes velocidades y a la vez asimétrico; la ampliación de las agendas internas de los esquemas de integración económica hacia otras dimensiones como la social, medioambiental, energética, alimentaria, de infraestructura y participación social; marcos ideológicos, posicionales, y comerciales diferentes. También un proceso de reconfiguración política en América Latina; el retorno de intereses nacionales, políticos y sectoriales que imperan sobre los regionales revelan heterogeneidades a nivel subregional e inclusive subnacional y un fuerte recelo en torno a la construcción de instituciones integracionistas y/o de articulación de políticas públicas.

La lógica de la integración también varió y se orienta a enfrentar las problemáticas derivadas de las dinámicas internas de los propios procesos, como también la búsqueda de nuevos espacios en la economía global. Los países latinoamericanos en general tienen entre sí y con relación a otros grupos o bloques, membrecías múltiples que persiguen distintos objetivos y valoraciones, lo cual agrega otro factor de incertidumbre, debilitan la integración regional ante la atomización de esfuerzos y aumentan la fragmentación entre los países. De igual forma conspiran con la adopción de una posición común en los foros internacionales, debido a la maraña de Acuerdos Comerciales Regionales -ACR- que afectan al multilateralismo y lo alejan del libre comercio.

Las actuales reglas de juego, tanto a nivel nacional, subregional, regional, internacional y multilateral en un contexto de crisis global, dan cuenta de una realidad que no fue acompañada por desarrollos teóricos que respondan a la misma. En este escenario, tanto el concepto de desarrollo como de inserción internacional están sujetos a deconstrucción y obligan a repensar los paradigmas tradicionales de integración regional.

La utilización indistinta de los conceptos de “regionalismo” y “regionalización” como sinónimo de integración económica en el marco de la economía mundial,

conduce no sólo a precisar estos conceptos sino a abordar al regionalismo actual que, por su carácter innovador reclama la atención de la comunidad científica, requiriendo de nuevos conocimientos y enfoques multidisciplinares para enfrentar su complejidad. De allí que en este libro se ponen en discusión las categorías analíticas de regionalismo, regionalización e integración y se aborda a ese regionalismo en sus características singulares: su diferente naturaleza, la amplitud temática y geográfica y la no exclusividad de sus miembros.

La diversidad de proyectos de integración en gran medida se articula con los políticos y económicos de los gobiernos de la región y es abarcativa desde los procesos preexistentes de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) pasando por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), hasta la Alianza del Pacífico.

Como respuesta al desafío que afrontan las ciencias sociales en la región, se intenta contribuir al debate, desde distintas perspectivas teóricas e interdisciplinarias, para lograr un entendimiento más cabal y profundo de las tendencias del regionalismo actual y su aporte a la teoría de la integración a partir de un enfoque latinoamericano.

Esta necesidad surge de la propia historia de nuestro regionalismo que evidencia, desde su origen, un entorno compuesto de concepciones e intereses divergentes intra y extrarregionales. El estructuralismo y dependentismo de la CEPAL como visión propia de América Latina, enriqueció la teoría de la integración hasta los años setenta. Luego las transformaciones multidimensionales de fin de siglo y la difusión de posiciones teóricas provenientes de otras latitudes, particularmente de las relaciones internacionales, como explicación generalizada de los procesos de integración, superaron aquellas líneas interpretativas sin generar otras alternativas a la nueva realidad, pese a la tesis del regionalismo abierto de los años noventa.

Desde diferentes posiciones teóricas y epistemológicas se pretende generar aportes para el análisis, la comprensión y el planteamiento de nuevas alternativas al regionalismo a partir de ciertos interrogantes claves: ¿Es la categoría “regionalismo” la que mejor describe los procesos actuales? ¿Qué características tiene? ¿Cuál es su rol en la región? ¿Cuáles son sus consecuencias en el sistema multilateral de comercio? ¿Cómo se evalúan los resultados de las diversas acciones instrumentales o iniciativas que se han venido implementando en distintos ámbitos de integración o cooperación regional?

Estas problemáticas suscitaron la atención de un grupo de investigadores de diversa procedencia que desde el año 2008 se encuentran comprometidos con la red interuniversitaria de “Formación de Posgrado e Investigación en Integración Regional –REDFIRE.” de los Programas de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias III, IV y V del Ministerio de Educación de la Nación Argentina,

que permitió darle continuidad al trabajo mancomunado de las universidades participantes.

Integran esta red los siguientes posgrados e instituciones:

- El Instituto de Integración Latinoamericana (IIL) y sus posgrados de “Maestría en Integración Latinoamericana” y “Especialización en Políticas de Integración” de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, cuya coordinación general de la red está a cargo de su Directora Noemí B. Mellado. Conforman el equipo de investigación institucional: María Luciana Ali, Clara Amzel-Ginzburg, Rita M. Gajate, Marcelo Halperin, Juan I. Miranda, Eugenia Pardo, Ricardo Sebastián Piana, Lautaro Ramírez, Carmen Rosa Schaposnik, Martín Tetaz y María Eugenia Vega.
- El “Postgrado de Economía” de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Venezuela, bajo la coordinación de Rita Giacalone con sus investigadores José Mora Mora y Luis Toro G.
- La “Maestría en Relaciones Internacionales” de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Uruguay, cuyo coordinador es Wilson Nerys Fernández.
- El “Observatorio de Relaciones con Latinoamérica” de la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España, coordinado por Manuel Cienfuegos Mateo.
- La “Facultad de Posgrados y Educación Continua” de la Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador, coordinada por su Decano, Juan Carlos Fernández Saca.

Como producto del desarrollo de un proyecto de investigación común titulado “*Gobernabilidad e instituciones en la construcción de la Integración Sudamericana*”, se publicaron los siguientes libros:

- *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional* (2010), Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina.
- *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad e institucionalidad en el MERCOSUR* (2011), Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina (financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AECID-).
- *Desafíos del desarrollo de la infraestructura regional para el medio ambiente, la cohesión social y la gobernabilidad del MERCOSUR* (2012), Taller de Comunicación, Uruguay (también financiado por AECID).
- *Instituciones, Comercio y Cooperación Monetaria en la Integración Sudamericana: Sus efectos sobre la Gobernabilidad Regional* (2012), Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina.

También se organizaron seis eventos científicos por parte de la Universidad Nacional de La Plata, la Universidad de la República de Uruguay y la Universidad Dr. José Matías Delgado, de El Salvador.

Sobre la base de la dinámica que adquirió la red y sus importantes resultados, se presentó, en el año 2011, a una nueva Convocatoria del Programa de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias (V) del Ministerio de Educación de la Nación Argentina, con el propósito de dar sustentabilidad efectiva a la cooperación regional e internacional, mediante la identificación de nuevas líneas de investigación a desarrollar de forma mancomunada; la realización de publicaciones conjuntas; la acción de las instituciones participantes en otros ámbitos de la cooperación internacional; el intercambio permanente de información y materiales bibliográficos y la organización de eventos académicos. Se buscó, en definitiva, crear una sólida base de cooperación con miras al futuro y lograr la integración de un cuerpo estable de docentes e investigadores a compartir entre las universidades miembros. Para sostener este espacio científico a través del desarrollo de investigaciones conjuntas e interdisciplinarias mediante la cooperación horizontal y facilitando la publicación, difusión y transferencia a los organismos de integración, se emprendió un nuevo proyecto siguiendo la línea de investigación anterior, titulado *Regionalismo Sudamericano: Viejas y nuevas problemáticas en clave de mejorar la gobernabilidad regional*.

Es en este marco que se inscribe el libro que se presenta como producto de la labor científica desarrollada en el período y del Simposio sobre “Regionalismo Sudamericano” que se organizó entre los días 5 y 6 de noviembre del año 2012, en la sede del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata.

Con el aporte de académicos e investigadores procedentes de distintas universidades y latitudes, se aborda el multilateralismo de estos tiempos y las dimensiones jurídico-institucional, económica, social y medioambiental de los procesos regionales, con el fin de profundizar en ciertas problemáticas clave, que puedan dar lugar a nuevas líneas de investigación futura. A través de cinco apartados se exhiben los nuevos desarrollos conforme a los ejes de su tratamiento. Brevemente se referencian a continuación:

En “El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo”, *Marcelo Halperin* parte del vínculo existente entre dos procesos simultáneos: la fragmentación o atomización de los compromisos multilaterales (con especial referencia a la Organización Mundial del Comercio y al Fondo Monetario Internacional) y el creciente grado de importancia que suele asignarse a los denominados “Tratados de Libre Comercio” (TLC’s). Luego revisa y cuestiona las principales omisiones y simplificaciones halladas en los diversos estudios comparativos de estos tratados que circulan en los medios académicos y, en especial, los supuestos acerca de la posibilidad de una reconstitución del mismo modelo de multilateralismo a partir de la convergencia de TLC’s. También analiza la estructura de esos tratados y su vinculación con el particular tipo de desafío que deben afrontar los Estados nacionales de países en desarrollo frente a las condiciones imperantes en la economía global.

A continuación, en “La cláusula de habilitación de la OMC y los acuerdos comerciales preferenciales ¿Qué sucede con las medidas no arancelarias?”, *Lautaro M. Ramírez*, desde una perspectiva crítica, aborda las consecuencias del debate que se viene suscitando respecto a si las ventajas comerciales acordadas en los Acuerdos de Comercio Preferencial (ACP) al amparo de la Cláusula de Habilitación -Art.2 inc. c)-, comprenden sólo a las arancelarias o también a las medidas no arancelarias. El debate no es menor, ya que de no quedar comprendidas dentro de la cláusula NMF, sólo serán aplicables entre los miembros del ACP en tanto que si caen dentro de aquel principio las mismas deberán ser extendidas a todos los Estados Partes de la OMC. Esta última postura es la esgrimida por los países desarrollados de la organización a diferencia de la primera que es la sostenida por los países en desarrollo. Por tanto, el trabajo aborda cuestiones vinculadas al trato especial y diferenciado en el plano de la OMC y su relación con los ACP desde la dogmática jurídica, para poder determinar si quedan comprendidas o no las preferencias no arancelarias en el principio NMF del Acuerdo GATT de 1947.

En “Instituciones de los procesos de integración sudamericanos. Modelos y tendencias actuales”, *Rita Marcela Gajate*, trata las fortalezas y debilidades del desarrollo institucional de los sistemas de integración en Sudamérica. En la actual realidad de la integración se espera que la institucionalidad creada sostenga e impulse los procesos de integración y contribuya a un renovado y dinámico regionalismo. No obstante, se advierte un estancamiento generalizado en el desarrollo institucional, que entre otras razones, obedece a las inconsistencias de las estructuras institucionales dadas. Se centra particularmente en las carencias del MERCOSUR. La autora señala causas provenientes del modelo institucional escogido como también las originadas en cambios carentes de coherencia funcional. Teniendo en cuenta que en este caso, si bien la institucionalidad fue definida transitoriamente en su tratado fundacional, en los veinte años de su evolución se han sumado instituciones y modificado las estructuras. Tales transformaciones merecen ser evaluadas, con el fin de clarificar si ellas son adopciones conducentes hacia una más consistente institucionalidad.

Clara Amzel-Ginzburg particularmente analiza, en “MERCOSUR: suspensión de Paraguay, ingreso de Venezuela”, el laudo 01/12 del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR como consecuencia de la presentación que hiciera Paraguay en disconformidad con las decisiones de Argentina, Brasil y Uruguay de suspender a ese país y disponer el ingreso de Venezuela al bloque. Estas medidas fueron adoptadas por estimar que la destitución del Presidente de Paraguay en ejercicio de sus funciones mediante juicio político del Congreso, no se ajustaba al debido proceso por no respetar el derecho de defensa del destituido. Esta situación fue considerada como una ruptura del orden democrático en violación del Protocolo de Ushuaia -sobre compromiso democrático de los Estados partes-. El estudio es de carácter exegético-normativo y a la revisión del laudo se agregan consideraciones sobre el ingreso de Venezuela.

Siguiendo con el tratamiento de la dimensión jurídico-institucional *Manuel Cienfuegos Mateo* en “Colaboración judicial en procesos sudamericanos de

integración económica: las consultas prejudiciales andinas”, expone el régimen jurídico de las consultas prejudiciales de la CAN. Analiza sus principales elementos a la luz de su normativa básica y de la jurisprudencia que la interpreta y aplica, tales como la naturaleza de este instrumento procesal; la legitimación activa para remitir las consultas prejudiciales; las prerrogativas del juez interno en relación con las consultas prejudiciales; las competencias prejudiciales del Tribunal de Justicia de la CAN; los efectos jurídicos de las sentencias prejudiciales de interpretación y los recursos frente a su incumplimiento. En el desarrollo del trabajo se identifican algunas semejanzas y diferencias con el procedimiento de cuestiones prejudiciales de la Unión Europea.

Ricardo Sebastián Piana en “Las Cartas Iberoamericanas de Gobierno Electrónico y de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Hacia una definición local de los parámetros institucionales del buen gobierno”, sostiene que los gobiernos de la región han emprendido y renovado sus agendas de reforma del Estado y de la Administración Pública en los últimos veinte años. Iniciadas con el Consenso de Washington, las reformas del Estado de primera generación fueron continuadas por otras, identificadas como de segunda generación, que parecieron dar un giro copernicano con respecto a aquellas. No mucho después políticas de gobierno electrónico propiciadas por el entonces Vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, irrumpieron en Latinoamérica. Hoy, con Barack Obama, el Gobierno Abierto parece ser el paradigma vigente. Si bien el carácter foráneo se presenta como constante, existen parámetros Iberoamericanos sobre el buen gobierno que es necesario analizar. Las Cartas Iberoamericanas elaboradas en el marco del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD-, son resultado de los consensos alcanzados por los gobiernos iberoamericanos en materia de buen gobierno y administración pública. Si bien abordan diversos temas como los de la función pública, el buen gobierno, el gobierno electrónico, la calidad en la gestión pública y la participación ciudadana, el centro en ellas es el ciudadano y sus derechos. Frente a las permanentes modificaciones en los modelos de reforma y las problemáticas derivadas del isomorfismo institucional, el estudio de estos parámetros locales contribuirá a la conformación de reformas locales, sustentables y más legítimas.

Rita Giacalone plantea en “Los aspectos económicos en los nuevos acuerdos sudamericanos de integración”, que en Sudamérica existen acuerdos con expectativas de representación regional: UNASUR y ALBA, proyectos regionales de Brasil y Venezuela, respectivamente, y la Alianza del Pacífico, a partir de una propuesta de Chile, Colombia, México y Perú. Los tres no responden a patrones tradicionales de la integración, como la aspiración de ir de una zona de libre comercio a un mercado común, pero incluyen una dimensión económica. En ese capítulo se identifica y compara esa dimensión, mediante su ubicación en los objetivos de los acuerdos y su jerarquía en relación con otras cuestiones (institucionales, sociales, etc.) en declaraciones, resoluciones, entre otras. También se explora cómo se articulan los nuevos acuerdos con las políticas exteriores de Venezuela (ALBA), Brasil (UNASUR) y Chile y Colombia (Alianza del Pacífico). El objetivo es identificar

de qué forma estos acuerdos expresan las preferencias económicas y políticas de países que buscan influir en la integración sudamericana y en su proyección hacia el exterior.

En el “Impacto del comercio exterior en la cohesión social de los países del MERCOSUR”, *Martín Tetaz* centra su problemática en el impacto de la apertura en la desigualdad de ingresos, vía un cambio en las remuneraciones de factores, para luego estudiar el efecto en materia de cohesión social analizando la polarización de los ingresos laborales. La hipótesis de partida es que el shock de la apertura genera un impacto sesgado en contra del factor escaso, afectando su remuneración y aumentando inicialmente la polarización de ingresos, con el consecuente deterioro de la cohesión social, pero que luego el propio aumento de la tasa de retorno de la educación incentiva la mayor demanda por formación reduciendo la desigualdad educativa y achicando nuevamente la polarización y la desigualdad. Presenta un modelo de dos generaciones que deciden los niveles de capital humano a incorporar, ocurriendo un shock de apertura después que la primera generación ya ha tomado sus decisiones de formación educativa, pero antes de que lo haga la segunda cohorte. Con datos del SEDLAC-CEDLAS sobre distribución de la educación, retornos y desigualdad, sumados a datos de CEPAL sobre comercio exterior, se realiza un contraste empírico de esa hipótesis

En el siguiente Capítulo sobre el “Tratado de Comercio de los Pueblos: su contenido y estudios de caso del comercio entre Venezuela y Bolivia (2006- 2009)”, *Luis A. Toro G.* aborda, en el marco de la Alianza Bolivariana para Nuestra América (ALBA), el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) entre Bolivia y Venezuela. A diferencia de los tratados de comercio preferenciales, cuyo objetivo es ampliar el mercado de bienes y servicios entre países, se considera a ese tratado como un instrumento “de intercambio solidario y complementario entre los países, destinados a beneficiar a los pueblos”. Se analiza la diferencia de este Acuerdo con otros firmados en el marco de la teoría tradicional de las uniones aduaneras y se observa su impacto sobre los flujos de comercio entre Bolivia y Venezuela en el período comprendido entre los años 2006–2012.

José U. Mora Mora en la “Perspectivas acerca del uso del Sucre como moneda común sudamericana”, presenta en primer lugar una revisión de la literatura sobre la factibilidad de una unión monetaria suramericana y de la utilización de una moneda común. En segundo lugar, y dando por hecho que los avances en la integración suramericana hacia una unión monetaria continuarán sucesivamente, el análisis se centra en determinar las ventajas y desventajas de que, por una parte, cada país mantenga una moneda independiente y fije su paridad cambiaria respecto al Sucre, manteniéndose éste como moneda virtual para las transacciones comerciales y financieras y, por la otra, la adopción del Sucre como moneda común, con las funciones de medio de pago, reserva de valor y unidad de cuenta. En este último escenario se presenta una evaluación de las diferentes metodologías que pudieran adoptarse para que los países ajusten sus paridades cambiarias de acuerdo con el régimen de cambio fijo estricto que prevalecerá en la región.

Wilson Nerys Fernández en “La teoría de la integración regional y la infraestructura sudamericana”, a partir de trabajos previos centrados en el desarrollo de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), procura indagar en las condiciones en que la misma debe concretarse. Para ello revisita conceptos claves de la teoría de la integración regional –muchos de ellos previos a la creación del MERCOSUR-, ajenos a los más comúnmente utilizados, aquellos procedentes de la teoría económica y de la doctrina jurídica: la integración regional no es un asunto exclusivamente comercialista o económico. Frente a este planteamiento el autor entiende que se marcharía hacia el fracaso del proceso. Su análisis se basa en los precedentes teóricos de Galtung, Errandonea, Deutsch, Cantori y Spiegel, Gilpin y Sklair, entre otros.

Por su parte, *María Eugenia Vega* en “El medioambiente como un problema de seguridad en el regionalismo”, se centra en las problemáticas medioambientales como componentes de la seguridad. El marco teórico se basa en considerar a los problemas medioambientales como elementos plausibles de ser tratados bajo el paraguas de la seguridad. Para esto, introduce el concepto de seguridad ambiental, considerado una herramienta para la desecuritización, la cooperación y la solución pacífica de las controversias, y analiza qué se ha realizado en estos aspectos a nivel regional, tomando como referencia a la OEA, y en el subregional, exponiendo el caso de MERCOSUR. Concluye que, pese a no haber consenso en el debate teórico, la mayoría de los estudios al respecto muestran la tendencia a que el concepto de seguridad ambiental se constituya en un elemento de cooperación y no de securitización. Asimismo, considera que si bien la arquitectura institucional muestra insuficiencias, aún para el tratamiento de estas problemáticas, el regionalismo constituye una estrategia adecuada de políticas dinámicas de concertación y cooperación pero por sobre todo, para la construcción de instituciones y políticas de alcance regional en el ámbito de la seguridad medioambiental.

Respecto a la agenda ambiental, *Amalia Stuhldreher* en “La dimensión medioambiental del MERCOSUR desde el enfoque del constructivismo: ¿Chances para una construcción participativa?”, plantea el interrogante acerca de la potencialidad del enfoque constructivista para analizar los avances reales que se han podido realizar en materia de una agenda medioambiental conjunta en el MERCOSUR. Se tiene en cuenta aquí la búsqueda de posicionamientos comunes en el marco de la evolución del bloque en los últimos años y se presentan algunas líneas argumentales del enfoque del constructivismo social como marco interpretativo para analizar el aporte de las comunidades epistémicas y de la sociedad civil para definir una agenda medioambiental conjunta, considerando los casos de Brasil, Argentina y Uruguay. A partir de la identificación de avances y déficits se esbozan algunas perspectivas.

Juan Carlos Fernández Saca en el estudio nominado “Institucionalidad y derecho ambiental en Centroamérica” analiza la estructura legal e institucional en materia ambiental del proceso de integración centroamericana. Muestra la incidencia que su formación, consolidación y funcionamiento han tenido no sólo desde el

punto de vista jurídico-institucional sino, en las políticas y la cooperación regional con el objetivo de hacer del medio ambiente un pilar fundamental del desarrollo económico y social de los pueblos de la región.

Gloria Edel Mendicó aborda “La dimensión social del MERCOSUR”, sostiene que *la integración social no es un hecho dado*. Con esta afirmación de partida el presente ensayo instala algunas reflexiones acerca del modelo de integración regional del MERCOSUR. Ello deriva en interrogantes que motivan a aportar nuevas significaciones acerca del proceso de integración en los escenarios del Siglo XXI. Las aseveraciones que se han hecho sobre el *Mercosur Social*, en este caso, son interpeladas. Por un lado, se reconocen las teorías en pugna y aquellas sustentadas en principios de corte positivista e incrementalista. Estas últimas, desplazadas por otras que dan lugar a la complejidad relacional de los nuevos modelos y los vectores de impacto que las transformaciones mundiales provocan. En este contexto, se exponen los comportamientos de actores diversos que, en sus encrucijadas decisionales deben superar obstáculos para emprender un proyecto que, inevitablemente, debe advertir sobre los dilemas del futuro del MERCOSUR. En esa dirección, no se puede prescindir de la dimensión social en toda su vastedad y, por lo tanto, asumir que el proceso reclama profundizar y actuar sobre otros ejes epistemológicos y renovados paradigmas.

Noemí B. Mellado y María Luciana Ali en “La cohesión/inclusión social en la agenda del regionalismo sudamericano: UNASUR-MERCOSUR”, tratan el regionalismo actual en una de sus características principales “la amplitud temática”, circunscribiéndola a la “cohesión/inclusión social” y a los procesos UNASUR y MERCOSUR. Sostienen que bajo un discurso amplio de desarrollo humano aparece el concepto de “cohesión social” como eje dominante en la literatura y retórica político-social actuales, de los organismos regionales e internacionales y que de los documentos oficiales surgen una serie de problemas heterogéneos con impacto social, que afectarían esa cohesión. Por tanto se plantean si esta noción, como la de otros términos asociados, instituye un nuevo discurso tendiente a naturalizar, paliar o remover las problemáticas sociales que aquejan a la región. Parten de dos líneas de indagación: una, orientada al análisis de los textos oficiales como expresión del discurso al más alto nivel político -Cumbres presidenciales-, identificando aquellos enunciados que constituyen sentido -pobreza/desigualdad, cohesión/integración, inclusión/exclusión y desarrollo- para determinar la significación y valoración que se hacen de ellos en las organizaciones seleccionadas. Otra, a precisar las estrategias y/o acciones instrumentales con que cuentan estos procesos para implementar lo que se formula y poder determinar en una etapa posterior su contribución a la gobernabilidad regional.

La cohesión social es retomada por *Carmen Rosa Schaposnik y Eugenia Candelaria Pardo* en “Educación, cooperativas y ‘cohesión social’ en el ALBA-TCP”. Analizan la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP) como proceso de integración que recoge el legado histórico de los integracionistas latinoamericanos y que, anunciado como proyecto contrahegemónico, se pone

en marcha en 2004 sobre la base de cuatro grandes ejes -energético, social, económico y financiero- y de principios como la cooperación y la solidaridad hacia países menos desarrollados -entre otros-. Se parte de la 'cohesión social' -atributo de sociedades que comparten valores igualitarios y desarrollan estrategias, políticas e instituciones para reducir las desigualdades sociales- para analizar dimensiones como la educación y la participación social encarnada en organizaciones de la economía solidaria -especialmente las cooperativas-. Relevan documentos de Cumbres presidenciales, voces de autores y políticas en dos países, Bolivia y Nicaragua, seleccionados por ser los que registran índices de desarrollo humano y de desigualdad, que reflejan una situación desventajosa frente a los otros miembros del espacio regional. Sin la pretensión de extraer conclusiones definitivas, presentan argumentos que intentan mostrar potencialidades y dificultades, certezas e incertidumbres de un proceso en plena construcción.

Este libro es fiel reflejo de la labor desarrollada durante el corriente año por los miembros de la red, además de incorporar el valioso aporte de dos investigadoras -Gloria Edel Mendicoa y Amalia Stuhldreher- que participaron activamente en el Simposio realizado y pertenecen a instituciones directamente vinculadas al proyecto común.

Se confía en que este esfuerzo colectivo permita un mayor entendimiento de las tendencias del multilateralismo y regionalismo actuales y contribuya a la Teoría de la Integración.

Vaya el reconocimiento general a todos aquellos que con sus reflexiones, comentarios y sugerencias cooperaron no sólo con al éxito del evento científico, sino enriqueciendo el contenido de este libro. Asimismo se agradece especialmente al personal administrativo del Instituto de Integración Latinoamericana -*Hernán Gómez Raffatella, Guillermina Del Bueno y Germán Asens*- por su colaboración abnegada y dedicación incondicional que permitieron materializar los objetivos propuestos.

Noemí B. Mellado
Coordinadora
La Plata, Argentina, febrero de 2013



Los desafíos del nuevo multilateralismo

El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo¹

Marcelo Halperin

1. Estado de situación y pronósticos acerca del ordenamiento multilateral y del papel asignado a los TLC's

La literatura da cuenta de una progresiva erosión de las disciplinas multilaterales representadas por las instituciones y normativas emergentes de la segunda posguerra o acuerdos de Bretton Woods, con especial referencia al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El autor sugiere analizar los cambios ocurridos desde que las paridades “oro” fijadas por el FMI se fueron convirtiendo en referencias hipotéticas (1971, 1973); así como las modificaciones introducidas por la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la OMC.

En varios documentos intentó sistematizar una extensa bibliografía que contribuya a delinear el estado de la situación característico de la economía global. En tal sentido, anotó que **la economía global está yendo en la dirección contraria a los supuestos tradicionales que nutrieron las concepciones acerca de la competitividad. Así, la segmentación de los mercados no sólo es compatible con la economía global, sino que constituye uno de sus rasgos esenciales.** El sistema de acumulación productiva y reproductiva tiene un soporte tecnológico, que a la vez explica el funcionamiento y las tensiones sociales de dicho sistema. Es un proceso histórico que se realimenta sobre la base de la segmentación dinámica (ciclos de procesos, productos y servicios) y estática (diferenciación de procesos, productos y servicios). De modo que las actividades productivas, y luego los productos y servicios tienden a diferenciarse según estándares de diseño, calidad, seguridad, inocuidad y afinidad a pautas de protección ambiental. Todos estos estándares van modificándose permanentemente. Las estrategias de comercialización se desarrollan incentivando ciclos y diferenciaciones, pero **la explicación de dicho proceso histórico de segmentación excede como tal a la teoría del marketing, remitiendo en cambio a las condiciones de producción prevalecientes para esta fase del sistema económico internacional.** Simultáneamente, aquí **se supone que las negociaciones comerciales internacionales no pueden sino reproducir estrategias con el mismo rasgo de diversificación, tanto en la atomización de**

1 Este artículo reproduce parte del trabajo publicado en el mes de octubre de 2012 con el mismo título en “Informe Integrar”, Boletín del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata.

los acuerdos o “asociaciones” entre países, como en la atomización de las preferencias negociadas (incluyendo los requisitos específicos para calificar el origen). Resultan así regímenes de administración (y ya no liberalización) del comercio, atendiendo a la responsabilidad indelegable que asumen los Estados nacionales para intentar proteger a sus poblaciones frente a los desplazamientos producidos por el impacto de los ciclos y las diferenciaciones aludidas. Los actuales TLC's pasan a ser entonces minuciosos códigos de administración del comercio. En tales condiciones, el concepto de competitividad aplicado por los analistas a la creación y el desvío del comercio internacional se vuelve una noción prácticamente inasible o irreal.

Durante los últimos años estos cambios fueron agudizándose hasta el punto que han dado lugar a las dramatizaciones típicas de fin de ciclo.

En principio, la recomposición de un ordenamiento simbólico y normativo a escala mundial no parece posible. Pero el diagnóstico apocalíptico tampoco es fiable. **La hipótesis de este trabajo es que la fragmentación o atomización de negociaciones y compromisos no está desintegrando las relaciones económicas internacionales en el sentido de dejar a su paso tierra arrasada. En cambio, afloran nuevas condiciones para estabilizarlas, aunque bajo un paradigma distinto.**

2. Apreciación de resultados obtenidos en estudios empíricos comparados de TLC's: hallazgo de omisiones y errores sistemáticos

A la luz de las características indicadas en los TLC's (administración de sensibilidades recíprocas a través de las medidas disconformes y otras modalidades de reserva de mercados; y establecimiento de mecanismos de negociación permanente), el autor sugiere que estaría gestándose una nueva formación internacional. Pero no es ésta la perspectiva dominante desde la literatura económica de raíz neoclásica, que suele abordar a los TLC's para ensayar con ellos distintos tipos de ejercicios estadísticos destinados a evaluar los alcances de la creación o del desvío de comercio a partir de la liberalización comercial que presuntamente identifica tales ordenamientos. Pero ocurre que como reflejo sintomático de las condiciones impuestas por la economía global, los TLC's están muy lejos de anticipar una hipotética liberalización del comercio entre los países signatarios. Inclusive haciendo caso omiso de las “medidas disconformes” y otras reservas de mercado contempladas minuciosamente dentro de su plexo normativo, las interpretaciones que identifican al auge de los TLC's con la mayor apertura de mercados (sea calificada la supuesta liberalización como creación o bien como desvío de comercio), de todos modos suelen adolecer de gruesos errores metodológicos. En tal sentido, los análisis comparativos casi nunca ponderan la exagerada desagregación de datos

que debería surgir al considerar -como correspondería- los muy diversos tiempos y ritmos en las desgravaciones comprometidas. Tales diferencias en los tiempos y ritmos de desgravación configuran variaciones ostensibles en toda la extensión del nomenclador arancelario al fijar distinciones que casi nunca engloban, bajo los mismos patrones de liberalización, a ramas o sectores productivos enteros. A ello debe agregarse la medición del aprovechamiento de las concesiones, que a su vez parece no depender necesariamente de la magnitud de dichas concesiones.

Asimismo, algunos autores cuestionan las simplificaciones estadísticas tejidas a partir de las concesiones arancelarias pactadas en los TLC's, señalando que no suelen considerarse aspectos tales como las excepciones o exclusiones reconocidas en los Acuerdos; las implicaciones que deberían atribuirse a las corrientes del comercio de servicios; y la relativa incidencia de la magnitud de las concesiones comerciales, con respecto al acceso a los mercados de las mercancías negociadas. En particular, se cita el trabajo de un investigador sorprendido por la escasa atención prestada por los analistas a los programas de liberalización gradual que contemplan los Acuerdos. Este mismo autor menciona que en su búsqueda sólo pudo encontrar, entre los estudios dedicados a evaluar el impacto de los TLC's, un solo trabajo en el que se reconocía relevancia teórica al análisis de las excepciones o sectores excluidos de los programas de liberalización.

Tampoco es frecuente la medición del grado de distorsión, introducido por las medidas no arancelarias toleradas por los propios Tratados, con respecto a la misma materia que simultáneamente se somete al programa de desgravación. Y finalmente no suele proyectarse sobre la economía de cada uno de los países signatarios de determinados TLC's, el impacto producido por nuevos compromisos de acceso a mercados que pudieran contraerse frente a terceros países (típicamente mediante otros TLC's).

En resumen, **la frecuente degradación de los TLC's como materia de análisis comparativo se manifiesta por la imputación de su ilusoria homogeneidad. En efecto, es escasa o nula la ponderación metodológica del tratamiento dispar asignado por los distintos Tratados a cuestiones cruciales en todos ellos:**

- (a) "Medidas disconformes" y otras modalidades de reservas de mercado bajo figuras tales como los requisitos específicos de origen; requisitos e incentivos de desempeño tolerados; y excepciones o exclusiones al programa de liberalización;
- (b) Dispersión de tiempos y ritmos de desgravación en toda la extensión de la materia negociada;
- (c) Nivel de aprovechamiento efectivo de las concesiones, que a su vez puede tener un efecto sobre las transacciones no necesariamente vinculado a la

magnitud de las concesiones acordadas; e

- (d) Impacto ejercido sobre las transacciones bilaterales puestas bajo el amparo de un Tratado, por la progresiva extensión de concesiones similares y sustitutivas con las cuales cada uno de los países signatarios beneficia a terceros países a través de otros TLC's.

3. Objeciones a un análisis comparado de los TLC's que postula su progresiva licuación y el reordenamiento multilateral

Las simplificaciones estadísticas aludidas más arriba, contribuyen a reforzar la creencia sobre el desmoronamiento multilateral. Sin embargo, algunos autores han optado por asignarle a los TLC's una propiedad regenerativa desde la perspectiva multilateral preexistente. Por ejemplo, Peter A. Petri utiliza la terminología usualmente aplicada en materia de comercio internacional de servicios, para indicar que a partir de los TLC's estaría reconstruyéndose el sistema de comercio internacional "desde abajo" (*bottom up*). La conceptualización matricial representa un cambio cualitativo frente a la perspectiva de los analistas empeñados en la minimización sistemática de los TLC's. Pero luego su hipótesis acerca del sentido atribuido a una progresiva convergencia de dichos instrumentos y la posible recomposición -por esa vía- del ordenamiento multilateral ahora erosionado, a juicio del ponente parece remitir al mismo error o vicio de interpretación de la doctrina que sigue reivindicando los engendros de Bretton Woods. Al respecto, aplicando la concepción de Richard E. Baldwin sobre el efecto "dominó" como consecuencia de la proliferación de los TLC's, Petri advierte que la progresiva multiplicación de TLC's suscriptos por los mismos países va alterando la relación costo-beneficio con respecto a los compromisos multilaterales sobre la materia negociada en ellos, desde al menos dos perspectivas: el costo administrativo por la creciente superposición de compromisos iría en aumento y los beneficios comerciales asociados a la captura de los mercados, en cambio, recorrerían una curva descendente, **hasta el punto crítico en el que las curvas de caída de beneficios y aumento de costos se cruzarían, marcando en ese punto de intersección la conveniencia de tornar hacia un sistema de concesiones multilaterales.** Pero se pasa por alto que la erosión del multilateralismo y el consiguiente auge de las relaciones bilaterales, tiene directa vinculación con los cambios estructurales en las condiciones de producción prevalecientes a escala mundial. El multilateralismo del futuro ya no será el mismo del pasado. Es decir que **aun aceptando la prevalencia de los beneficios sobre los costos, a medida que convergen los TLC's en la misma materia negociada y para un número creciente de países involucrados en ellos, de todos modos las características del eventual retorno a un sistema multilateral debería reflejar los cambios en las condiciones de producción que fueron, precisamente, la causa del desmembramiento del régimen multilateral conocido.** Una vez más debería considerarse la sustancia de

los TLC's como expresión o respuesta de los Estados nacionales frente al desafío de la economía global. Por ejemplo: una cosa es imaginar la convergencia de concesiones arancelarias y otra cosa (más difícil pero también más realista), es imaginar la convergencia de “medidas disconformes”.

4. Conjeturas con respecto a las ideologías prevalecientes a propósito del sistema económico internacional y el ordenamiento multilateral

En la medida en que siga recayendo sobre los Estados nacionales el peso de neutralizar los efectos indeseables de la economía global sobre sus propias poblaciones, cabe suponer que el sistema económico internacional mantendrá sus rasgos como un ágora donde proliferan las prácticas del regateo. Mientras tanto deberán permanecer aletargadas las musas inspiradoras de las épicas supranacional y supra-racional, bajo el deseo napoleónico de concentrar la más enérgica fuente posible de poder y racionalidad. Esta especie de obsesión histórica por alcanzar -también dentro de la política económica internacional- una “razón objetiva”, parece vincularse al auge o quizás a la temprana declinación de distintas civilizaciones. Revisando el antecedente más cercano, la segunda posguerra en el siglo XX fue un campo propicio para descubrir las consecuencias del estallido de ese tipo de paradigmas, como lo atestigua el desgarramiento intelectual expuesto por la Escuela de Frankfurt, al poner al desnudo lo poco que había quedado en pie después de la conflagración: una esquilmada “razón instrumental”.

Bajo el imperio devaluado de dicha “razón instrumental” pueden entenderse los resquebrajamientos de fin de siglo aludidos más arriba, con respecto a las políticas monetarias y comerciales. Sin embargo, **todavía queda en pie un novedoso hallazgo de la intelectualidad que adornó la segunda mitad del mismo siglo XX. Se trata de imputar una capacidad de homeostasis o autocorrección a los ordenamientos instituidos, creencia quizás inspirada en la cibernética y sus cualidades vinculadas a la búsqueda de realimentaciones virtuosas.** Semejante adjudicación de racionalidad a la economía global, llegó al punto de justificar la despreocupación por las transgresiones de política económica (los Estados nacionales empeñados en el dispendio de recursos para sostener a poblaciones y tecnologías desplazadas) y por las transgresiones corporativas (depredación de mercados a través de prácticas empresariales de acaparamiento, manipulación y colusión, incluyendo la multiplicación y diversificación de operaciones con títulos valores). De modo que las transgresiones no fueron objeto de una ponderación multilateral.

Entretanto, y dado que las sensibilidades en la economía global están a flor de piel, las medidas y prácticas predatorias, restrictivas y discriminatorias, comenzaron a ser materia de regulaciones bilaterales y a lo sumo plurilaterales.

Es decir, que las acciones multilateralmente no punibles (por la imposibilidad de prescindir de ellas), han pasado a ser materia de **regulación acordada**, sobre la base del reconocimiento recíproco de las sensibilidades afectadas en cada caso. Sin embargo se sigue dando por sentado el predominio de un sistema -en última instancia, el mismo que había sido erigido en Bretton Woods- fundado en aquella solidaridad objetiva y, por lo tanto, presumiblemente idóneo como mecanismo disuasivo. Esta es la convicción inspiradora de: (i) la preservación de anchos márgenes de discrecionalidad en los flujos internacionales de bienes, servicios y capitales entre corporaciones privadas; y (ii) las reformas introducidas por la Ronda Uruguay al Sistema de Solución de Diferencias del GATT y el encuadramiento del régimen dentro de la entonces flamante OMC. **Se supuso -y aún se supone-, con respecto a los flujos internacionales, una particular benignidad asociada a la circulación irrestricta de mercancías, prestaciones, activos físicos y financieros; y que basta un régimen de coerción progresiva para impedir que los Estados Miembros de la OMC burlen sus compromisos recíprocos.**

La Ronda Doha (abierta en 2001) quizás encuentre su principal obstáculo en la dificultad para asumir las implicaciones de aquel axioma sistémico, posiblemente inspirado en la cibernética. La magnitud del problema puede advertirse catalogando falencias, omisiones e insuficiencias en las disciplinas multilaterales. El autor sugiere a continuación reparar brevemente sobre algunas de ellas:

- A. Impedimentos para neutralizar maniobras públicas o privadas dirigidas a la manipulación del comercio y los mercados internacionales, debido al ancho margen concedido al comercio intra-firma y a los precios de transferencia; y a la falta de regulaciones multilaterales para contrarrestar los abusos de posiciones dominantes;
- B. Imposibilidad de afrontar conflictos de intereses, planteados con motivo de la imposición de normas técnicas justificadas por objetivos en materias de inocuidad, calidad, seguridad y protección del medio ambiente, cuando las exigencias vigentes en los mercados superan los estándares convencionales; y
- C. Carencia de instrumentos que permitan ponderar el impacto de las fluctuaciones monetarias y cambiarias con respecto a las corrientes comerciales.

A modo de conclusión, se considera que podría progresarse en la comprensión del proceso erosivo que padece la OMC, si los analistas advirtieran que los tres problemas indicados más arriba no pueden, por su propia naturaleza, ser presentados como desafíos a encarar dentro del orden multilateral tal como se encuentra prefigurado en esta fase del capitalismo tardío o economía global. Y que precisamente la imposibilidad de resolver dichos problemas con alcance multilateral, es lo que da

lugar al auge de previsiones en los TLC's, ya sea mediante regulaciones o bien, subsidiariamente, suministrando vías y procedimientos institucionales destinados a fijar los ámbitos y condiciones para negociar y concertar medidas preventivas, reparadoras o compensatorias en un marco de reciprocidad.

5. Descripción de la estructura de los TLC's y su vinculación con el particular tipo de desafío que deben afrontar los Estados nacionales en el capitalismo tardío

Este trabajo sugiere que la estructura de estas codificaciones constituye, de por sí el indicador o expresión sintomática de una formación internacional incipiente o sobreviniente. Al respecto propone reparar al menos en dos puntos: (a) el contenido sustancial de la normativa codificada que no es, precisamente, la consagración de un irrestricto acceso a los mercados; y (b) la modalidad institucional que acompaña a las regulaciones en toda su extensión, con el objeto de promover una gimnasia de negociación permanente.

A propósito del contenido sustancial de la normativa codificada, advierte que los TLC's distan de consagrar el "libre comercio". Sin embargo, el "libre comercio" y su impacto sobre las condiciones de competitividad sigue siendo el eje temático de los estudios preocupados por construir agregados estadísticos a partir de la comparación entre distintos tratados internacionales catalogados como "de libre comercio". Así se minimiza o ignora la verdadera carne de su normativa, expuesta mediante la genérica expresión "*medidas disconformes*" (*non-conforming measures*). Las "medidas disconformes" consisten en "medidas que no se ajustan" a las llamativas declaraciones de principios (esencialmente: trato de la nación más favorecida y trato nacional) ostentadas en los encabezamientos de distintos capítulos y secciones. Tales declaraciones de principios adornan los encabezamientos pero luego son pormenorizadamente minimizadas. Así, **las "medidas disconformes" constituyen extensas y densas nóminas de actividades y regulaciones restrictivas, que se reconocen recíprocamente los Estados Partes con el objeto de evadir la aplicación de aquellos mismos principios y fijar legítimamente reservas de mercado en materias tan variadas como el comercio de bienes, las inversiones, el comercio de servicios, las compras gubernamentales, el transporte y las telecomunicaciones.** Las múltiples observaciones incorporadas a las nóminas de requisitos específicos de origen, tienen en muchos casos un efecto equivalente: consagrar reservas de mercado. Desde esta perspectiva, los mentados TLC's constituyen ya no manifestaciones de libre comercio, sino transacciones destinadas a reglar la administración de sensibilidades recíprocas. De modo que por su propia estructura, los TLC's atienden a la necesidad de estabilizar las condiciones de supervivencia, empezando por encuadrar las relaciones bilaterales y a veces

plurilaterales. En resumen, **a través de las “medidas disconformes” pares o grupos de países interesados en incrementar su interdependencia, incorporan cláusulas destinadas a neutralizar los efectos indeseables de la economía global.**

En esos mismos marcos bilaterales y plurilaterales, la flaqueza institucional por carencia de órganos comunitarios y de tribunales jurisdiccionales, muestra en el revés de la trama una llamativa convocatoria al ejercicio de negociaciones sistemáticas y permanentes con respecto a la materia negociada. **Esa exigencia insoslayable de consensuarlo todo, implica la puesta en práctica de una gimnasia de concertación** a través de múltiples comisiones, comités, foros, grupos técnicos y ad-hoc. De modo que para estabilizar las condiciones de supervivencia en la economía global comienza a difundirse un paradigma que ya no desciende precisamente desde las altas cumbres de una supranacionalidad y supraracionalidad estatutarias.

6. Condiciones planteadas a los países en desarrollo, urgidos de negociar TLC's con países de mayor desarrollo relativo. Propuestas

Para los Estados de países en desarrollo, que por su tradición colonial cuentan con burocracias habituadas a escudarse bajo las disciplinas multilaterales (aunque no les traigan beneficios concretos), negociar un TLC plantea dos desafíos sucesivos: el desafío inicial -que debe afrontarse para poder sentar las delegaciones a las mesas de negociación-, consiste en arribar a un orden de prioridades, lo que supone contar con dos tipos de apoyo: el sustento político dentro del propio país; y la preparación y soporte técnico que permitan diseñar las “medidas disconformes” y luego articularlas en el sentido de asegurar la consistencia de las prioridades preestablecidas para las materias reguladas en toda la extensión de cada Tratado. Luego asoma un segundo desafío, tanto en el proceso de negociación destinado a formalizar un TLC como también durante toda su vigencia, incluyendo las instancias de renegociación. Este segundo desafío consiste en la adquisición de destrezas, que como hemos anticipado, están vinculadas al desarrollo del pensamiento dialéctico: destrezas para el reconocimiento recíproco de las diferencias y consiguiente individualización de los términos de la desigualdad. Ocurre que las propias prioridades pueden ser cuestionadas, ya no sólo por la prepotencia o por los artilugios de un embaucamiento, sino porque en el intercambio de prestaciones y de pretensiones, es posible descubrir que esas prioridades pierden justificación, que deben ser matizadas o modificadas en el propio interés del país representado por la misma delegación que las ha expuesto al abrir las negociaciones. Y tratándose de países en desarrollo, este tipo de (desagradable) descubrimiento difícilmente puede ser procesado sin escándalos, por los conflictivos entrecruzamientos de intereses atribuibles a la dualidad de las estructuras productivas y comerciales internas.

Con lo expuesto, el autor sugiere **cuáles son los principales problemas de política económica que aquejan a los países en desarrollo en esta fase de la economía global: identificar sus propias prioridades frente a las de otros países con los cuales deben articular jurídicamente su interdependencia; y luego poder revisar esas mismas prioridades durante la negociación, la implementación y la renegociación de los compromisos.** Tales problemas pueden llegar a ser críticos cuando las contrapartes son países centrales o -al menos- de mayor desarrollo relativo, esto es, países formadores de precios o con mayor participación o incidencia significativa en los distintos mercados en juego. Y aquí concluye con las siguientes preguntas: **¿se conocen acciones de cooperación técnica, programadas o ejecutadas por organismos internacionales, con el objeto de asistir a países en desarrollo para perfeccionar sus destrezas aplicadas a la identificación y revisión de prioridades con motivo de la negociación, implementación o renegociación de TLC's? Y si no se conocen, cabe una segunda pregunta: ¿las élites de los países en desarrollo que cargan con dichos problemas pendientes, han adquirido alguna conciencia sobre la envergadura de estos problemas?**

BIBLIOGRAFÍA

- ALI María Luciana, MIRANDA Juan y RAMÍREZ Lautaro (2011). "Cláusulas sobre acumulación ampliada en la calificación de origen. Análisis y propuestas", en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año 17, número 25, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, La Plata, Argentina.
- CHIA Siou (2010). "Regional Trade Policy Cooperation and Architecture in East Asia", *ADB Working Paper Series*, number 181, February.
- DURKHEIM Émile (1969). *Las formas elementales de la vida religiosa*, ed. Schapire, Buenos Aires.
- HALPERIN Marcelo (2011). "Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión", *Informe Integrar número 67*, Junio, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, La Plata, Argentina.
- HORKHEIMER Max (1969). *Crítica de la razón instrumental*, ed. Sur, Buenos Aires.
- ORMELAS Emmanuel (2012). "Preferential Trade Agreements and the Labour Market", *International Labour Office, Employment Working Paper Lumber 117*.
- PARSONS Talcott (1968). *La estructura de la acción social*, ed. Guadarrama, Madrid.
- PETRI Peter (2008). "Multitrack Integration in East Asian Trade: Noodle Bowl or Matrix?", *AsiaPacific Issues, Analysis from the East-West Center*, number 86, October.

La cláusula de habilitación de la OMC y los acuerdos comerciales preferenciales ¿Qué sucede con las medidas no arancelarias?

Lautaro M. Ramírez

Introducción

Harto conocido es que los Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) se han reproducido de manera exponencial en la última década, los cuales, pese a estar previstos como excepciones a la Cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) contemplada en el Art. I del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT en inglés), siguen ofreciendo ciertas dudas a la propia organización. En primer lugar, porque las preferencias arancelarias allí negociadas no son extensibles a los demás Estados Partes de la Organización Mundial de Comercio (OMC), lo cual genera un régimen de excepción. En segundo lugar, porque los ACP no siempre se ajustan a las previsiones contenidas en las Cláusulas que permiten su vigencia y su excepcionalidad dentro del marco normativo de la Organización -Cláusula de Habilitación y Art. XXIV del GATT-, pese a que se presuponen concordantes con ellas, salvo resolución en contrario de la propia organización. Sin embargo, si bien las preferencias arancelarias contempladas en los ACP quedan excluidas del NMF, lo cierto es que el debate actual gira en torno a qué sucede con las medidas no arancelarias negociadas en estos Acuerdos por los países en desarrollo.

El hecho de que las medidas no arancelarias queden o no comprendidas dentro de la NMF, tiene diferentes efectos e impactos en el comercio internacional, cuestión a la cual se hace referencia más adelante. Empero la situación también debe ser analizada, en una etapa anterior ya que también se vincula con el Trato Especial y Diferenciado (TED) dado a los países en desarrollo dentro de la OMC, por parte de los países desarrollados. Desde ésta perspectiva, debe recordarse que cada uno de los países miembros de la OMC al momento de incorporarse a la misma, decide qué categoría detendrá dentro de aquella -desarrollado o no desarrollado-, no existiendo requisitos mínimos ni otras previsiones en cuanto a esta cuestión. De este modo, el cuerpo normativo de la OMC ofrece la posibilidad a los países desarrollados de que estos tengan un TED con otros países, sin ser extensible dicho tratamiento al resto de los miembros, lo cual se ha denominado principio de la no reciprocidad, en atención a que el país en desarrollo puede no ofrecerle ese mismo tratamiento al país que sí se lo concede.

Acorde con lo anterior, y dado que en otra oportunidad ya se ha analizado el instituto del TED en el marco de la OMC (Miranda-Ramírez, 2012: 117), en este texto se estudia el caso de las medidas no arancelarias negociadas en los

ACP regionales o generales notificados a la OMC en el marco de la Cláusula de Habilitación en atención a que existen diferentes interpretaciones sobre ello en cuanto a su relación con el principio NMF.

1. Problemática del alcance del principio NMF a la reducción o eliminación de las medidas no arancelarias contempladas en los ACP regionales o globales

La NMF es un principio rector de la OMC contemplado en el GATT originario, que regulaba las rondas de negociaciones. También fue receptado luego de la creación de aquella organización internacional, que vino a dar lugar a la tercera institución pensada luego de la Segunda Guerra Mundial. En ese sentido, cualquier excepción a este principio, implica una limitación a los objetivos perseguidos por la propia organización en pos de la liberalización del comercio global. Por este motivo, la interpretación que hacen algunos países en torno a las medidas no arancelarias, irían en contra de aquel objetivo. Sin embargo, y en el contexto jurídico normativo en que se encuentra la manda que analizaremos, da lugar a dos interpretaciones contrapuestas.

Debe recordarse que originariamente el GATT preveía sólo la posibilidad de un tratamiento recíproco entre las partes contratantes, con una serie de excepciones contempladas en el mismo cuerpo del Acuerdo. Con el devenir de los años y dada la presión de ciertos países en la posguerra como los países nuevos que se iban estableciendo tras las descolonizaciones, lograron que el tratamiento recibido, en ciertos casos por parte de los desarrollados, no requiriera de reciprocidad. De este modo, en el año 1979 se arriba a la Decisión denominada "*Tratamiento diferenciado y más favorable, reciprocidad y plena participación de los países en desarrollo*"² que viene a permitir aquella situación. Dentro de este contexto, será entonces que se prevé la excepción, en la cual los países desarrollados otorgan preferencias a aquellos que se encuentran en desarrollo sin necesidad de extenderlas al resto de los Estados Contratantes del GATT de 1947 en aquel entonces. Sin embargo, no será hasta bien entrado el siglo XXI que comience a debatirse si las medidas no arancelarias quedan o no sujetas al régimen contemplado en la Cláusula de Habilitación.

De esta manera, el debate nunca se centró en las preferencias arancelarias, ya que el modo en que se encuentra redactada la Cláusula de Habilitación, claramente permite extraer que éstas quedan fuera del principio NMF. Sin embargo, y dado el avance, la evolución y el incremento del movimiento de mercancías a nivel global y en atención a que los aranceles, una vez consolidados en la OMC, no pueden ser

2 Conocida como Cláusula de Habilitación.

modificados ni ampliados, (salvo la excepción contemplada en el Art. XXVIII del GATT)nuevas modalidades vieron la luz a fin de establecer medidas restrictivas o proteccionistas, las cuales quedan comprendidas bajo las no arancelarias, a las que se hace referencia más adelante.

La discusión radica, en primer lugar, no solo en que el TED en relación a los aranceles dados a los países en desarrollo por parte de los desarrollados se presenta como una excepción al principio NMF, lo cual ya ha sido reconocido, sino que ahora la cuestión estriba en que si la misma excepción puede darse en el caso de las reducciones o eliminaciones de las medidas no arancelarias en el marco de un ACP regional o general dentro de la Cláusula de Habilitación. Bajo esta perspectiva, es menester entonces analizar qué plantea la norma que se encuentra actualmente bajo la lupa de los países en desarrollo. Concordante con lo anterior, el Párrafo 1 de la Cláusula de Habilitación, expresamente dispone:

1. No obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General, las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes.

De esta manera queda expresamente estipulada la posibilidad de la concesión de un TED a los países en desarrollo, sin que sea necesaria la reciprocidad, quedando aquel tratamiento exento de la aplicación de la Cláusula NMF. A mayor abundamiento, lo estipulado en el párrafo 2 de la Cláusula de Habilitación -en principio-, debe ser observado a la luz del contenido del párrafo 1 transcrito. De ese modo, la manda mencionada explícitamente dispone que:

2. Las disposiciones del párrafo 1 se aplicarán:

- a) al trato arancelario preferencial concedido por partes contratantes desarrolladas a productos originarios de países en desarrollo de conformidad con el Sistema Generalizado de Preferencias;*
- b) al trato diferenciado y más favorable con respecto a las disposiciones del Acuerdo General relativas a las medidas no arancelarias que se rijan por las disposiciones de instrumentos negociados multilateralmente bajo los auspicios del GATT;*
- c) a los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las PARTES CONTRATANTES, las medidas no arancelarias, aplicables a los productos importados en el marco de su comercio mutuo;*
- d) al trato especial de los países en desarrollo menos adelantados en el contexto de toda medida general o específica en favor de los países en desarrollo.*

El párrafo transcrito da una serie de posibilidades que se encuentran comprendidas dentro del TED con las características propias que este detenta. De este modo, dispone que el trato arancelario preferencial, en el marco de un Sistema Generalizado de Preferencias, se encuentra dispensado de ser extensible a los demás miembros de la Organización por lo estipulado en el párrafo primero de la Cláusula de Habilitación (inc. a); igual situación presentan las medidas no arancelarias generales negociadas en el marco del sistema multilateral (inc. b) y el trato dado los países menos adelantados (inc. d). Sin embargo, la duda tiene origen en lo que establece el inciso c) del párrafo *supra* transcrito.

De conformidad con lo anterior, y a modo de un análisis más acabado, puede desglosarse el inciso en dos partes. La primera, que estipula que: *“a los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles [...]”* de lo cual no existe ninguna duda. Los aranceles negociados en ACP Regionales o Generales no quedan comprendidos en el principio de la NMF.

La segunda, vinculada al objeto de análisis del presente, se relaciona directamente con la parte *in fine* del inciso, referente a la reducción o eliminación de las medidas no arancelarias, que dispone *“[...] y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las Partes Contratantes, las medidas no arancelarias, aplicables a los productos importados en el marco de su comercio mutuo;”*

Al análisis de este párrafo vinculado a las medidas no arancelarias concedidas en el marco de un ACP regional o general, se dedica el siguiente acápite.

2. ¿Exclusión o inclusión de las medidas no arancelarias del principio NMF?

Sobre la extensión de la manda, existen dos posturas bien delimitadas. Por un lado la de los países desarrollados y por otro la de aquellos que no lo son y que han celebrado algún ACP. En este contexto, el Consejo de Cooperación del Golfo³, por mencionar sólo uno, notificó la constitución de una unión aduanera en los términos del Art. XXIV del GATT y en el marco de la Cláusula de Habilitación, siendo este bloque el que esgrime que las reducciones o eliminaciones de las medidas no arancelarias acordadas en el marco de la unión se encuentra fuera del principio NMF. Contrariamente las Comunidades Europeas y los Estados Unidos de Norte América sostienen una posición opuesta a aquella. Veamos qué han sostenido estos últimos, y qué ha respondido el Consejo de Cooperación del Golfo a sus argumentos.

3 Compuesto por el Reino de Bahrein; Emiratos Arabes Unidos; Kuwait; Omán; Qatar y el Reino de la Arabia Saudita.

Posiciones de las Comunidades Europeas⁴:

1. Que el párrafo 2 (c) de la Cláusula de Habilidadación no brinda el apropiado marco legal para justificar la creación de una unión aduanera, lo que incluye la eliminación de las medidas no arancelarias entre las partes.
2. Que desde que los Estados Miembros de la OMC no han establecido los criterios ni condiciones aplicables para la eliminación de las medidas no arancelarias, la Cláusula de Habilidadación no puede invocarse para justificar la reducción o eliminación de medidas no arancelarias sobre una base preferencial.

Posición de los Estados Unidos⁵:

1. Que la Cláusula de Habilidadación solamente permite la adopción de medidas incompatibles con el Art. I del GATT –principio NMF– que excluye solamente a las preferencias arancelarias.

Respuesta del Consejo de Cooperación del Golfo:

1. Que el párrafo 2 (c) de la Cláusula de Habilidadación expresamente establece la “reducción o eliminación de barreras no arancelarias”.
2. Que la Cláusula de Habilidadación no requiere que los miembros de la OMC establezcan criterios o condiciones para reducir o eliminar las barreras no arancelarias, pero que si podrían hacerlo de así considerarlo. Asimismo, el hecho de no haberlas adoptado, no anula el contenido del párrafo 2 (c).
3. Que cuando se invoca la relevancia del contenido de la Cláusula de Habilidadación, lo cierto es que ésta no es incompatible con el Art. I del GATT.

De esta manera, han quedado planteadas las posiciones en torno a las medidas no arancelarias contempladas en los ACP regionales o generales al amparo de la Cláusula de Habilidadación, pese a no haberse encontrado ninguna solución ni interpretación auténtica sobre la norma que dé fin al debate. Veamos por qué es importante el encontrar una respuesta a ésta cuestión y qué formas de encontrarla pueden darse.

3. Importancia de la eliminación de las medidas no arancelarias

Se sostuvo ya que los aranceles negociados en ACP regionales o generales al amparo de la Cláusula de Habilidadación se encuentran exentos del principio NMF de conformidad con los párrafos 1 y 2 de la misma. Sin embargo el debate se ha centrado, tal como se mencionó, en qué sucede con las medidas no arancelarias

4 Las posiciones pueden consultarse en el siguiente documento de la OMC WT/COMTD/66/Add.2, del 25 de noviembre del 2008, Comité de Comercio y Desarrollo, original en inglés.

5 Las posiciones pueden consultarse en el siguiente documento de la OMC WT/COMTD/66/Add.3, del 25 de noviembre del 2008, Comité de Comercio y Desarrollo, original en inglés.

otorgadas en el marco de aquellos acuerdos en el mismo contexto. La problemática debe ser resuelta porque estas medidas se presentan como límites al comercio internacional, lo que cual deviene en barreras artificiales al comercio, dando, a su vez, mejores y mayores ventajas a las Partes de un ACP en esta materia, cuando estas son reducidas o eliminadas; excluyendo, a su vez, la aplicación de dichas ventajas a aquellos que no son parte.

Veamos entonces qué y cuáles son estas medidas que quedarían o no incluidas en el principio NMF, según la postura que se adopte. Desde ésta perspectiva, la OMC no ha dado una definición de las mismas sino que, en su glosario de términos⁶, solamente ha enumerado ejemplos de las mismas, encontrándose como sinónimo dentro del mismo glosario la expresión “obstáculos no arancelarios”. Sin embargo, y desde el punto de vista jurídico, el Tratado de Montevideo de 1980, que da lugar a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), las define como: “cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de otra naturaleza que impida o dificulte la libre importación o colocación de productos en el mercado local”, de este modo la eliminación de estas medidas facilitarían el comercio. De conformidad con ello, las medidas no arancelarias pueden agruparse para la ALADI (s/f, Cuaderno N° 7) en dos categorías según su naturaleza:

1. *Restricciones de carácter cuantitativo*: son aquellas destinadas a controlar el volumen de las importaciones, como los cupos de importación, el régimen de licencia previa, vistos buenos a cargo de un organismo estatal, prohibición de las importaciones –incluidas la prohibición temporal y la prohibición de temporada–, obligación de incorporar insumos nacionales en la fabricación de un producto, entre otras.
2. *Medidas que surten efecto a través de los costos y los precios*: destinadas a impedir que las mercancías importadas no se vendan por debajo de un cierto precio, como los derechos variables y gravámenes suplementarios a la importación, regímenes de precios mínimos u oficiales, medidas antidumping y compensatorias, depósitos previos, entre otras medidas que afecten el comercio recíproco.

Por otra parte, entre las más utilizadas en el marco del comercio internacional, se encuentran las siguientes (Idem):

- *Cupos de importación*: Restricción de las importaciones de un determinado producto mediante el establecimiento de una cantidad y un valor máximo para el producto cuya importación se autoriza.
- *Compromiso de precios*: Entre el exportador de un producto y las autoridades del país importador, con el objeto de eliminar el efecto perjudicial del dumping o los subsidios.

6 Véase http://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm

- *Medidas antidumping*: Aquellas utilizadas con el fin de neutralizar el efecto de daño o de amenaza de daño causado por la aplicación de prácticas de dumping.
- *Medidas compensatorias*: Aquellas utilizadas con el fin de neutralizar cualquier subsidio concedido directa o indirectamente a la fabricación, producción o exportación de cualquier mercancía.
- *Exigencia de porcentaje de contenido nacional*: Licencia que se concede con la condición de que el producto de que se trate incluirá un cierto porcentaje de insumos nacionales. Esta cuestión se vincula directamente con los Regímenes de Origen Preferenciales.
- *Importación prohibida*: Prohibición incondicional de importar.
- *Inspección previa al embarque*: Control obligatorio de la calidad, la cantidad y el precio de los productos antes de su expedición en el país exportador, efectuado por la agencia de inspección designada a este efecto por las autoridades del país importador.
- *Licencias automáticas*: Aprobación sin reservas de las solicitudes de importación. Se denomina licencia general, o liberal, abierta.
- *Licencias previas*: Son de carácter discrecional y dependen del criterio de la autoridad expedidora.
- *Medidas cambiarias*: Prácticas de las autoridades monetarias o cambiarias, por las cuales se reglamenta el acceso al mercado cambiario para operaciones de importación.
- *Medidas financieras*: Determinan las condiciones de pago de las importaciones.
- *Monopolio estatal*: Obligación de efectuar todas las importaciones, o las de determinados productos, por intermedio de un organismo estatal o una empresa bajo control estatal.
- *Normas Técnicas y requisitos de calidad*: Reglamentos que establecen requisitos técnicos, sea directamente, sea remitiendo a una norma, especificación técnica o código de conducta o incorporando su contenido, con el objeto de proteger la vida y la salud de las personas, los animales y las plantas. Para proteger el medio ambiente y la fauna y la flora silvestres y garantizar la seguridad de las personas, entre otras.
- *Requisitos de etiquetado*: Disposiciones que regulan el tipo y tamaño de los signos que deben estamparse en los embalajes y las etiquetas que prescriben la información que puede o debe proporcionarse al consumidor en ellos.
- *Valores referenciales*: Para fijar el precio, las autoridades del país importador tienen en cuenta el precio interno al productor o al consumidor; establecen un precio mínimo y otro máximo; o recurren a una determinada cotización del mercado internacional. Se utilizan diversos términos, como precios oficiales, precios mínimos de importación, precios mínimos de exportación,

precios básicos de importaciones o precios de base a la importación.

- *Requisitos sanitarios*: Toda medida aplicada con el fin de proteger la salud y la vida de los animales; preservación de vegetales de los riesgos resultantes de la entrada o propagación de plagas; para proteger la vida y salud de las personas. Incluye medidas como autorizaciones previas, registros sanitarios, certificados sanitarios e inspecciones sanitarias.

Concordante con lo anterior, las medidas no arancelarias, según el glosario de términos de la OMC serían, entre otras, las siguientes: los contingentes, los regímenes de licencias de importación y las reglamentaciones (Ídem).

Recapitulando, entonces el hecho de establecerse medidas no arancelarias en ACP regionales o globales notificados al amparo de la Cláusula de Habilitación, dependiendo de la postura que se adopte, quedan o no comprendidas en la Cláusula NMF. Veamos entonces que efectos tendría el situarse en una u otra postura.

A. Exclusión de las medidas no arancelarias del principio NMF

De encontrarse excluidas las medidas no arancelarias contempladas en un ACP regional o general al amparo de la Cláusula de habilitación, la reducción o eliminación de cupos, las barreras ambientales o sanitarias y fitosanitarias, etiquetas, entre otras, solo serán aplicables al comercio intrarregional del ACP del que se trate, pudiéndose establecer, por ejemplo, unas medidas sanitarias y fitosanitarias para los Estados Partes del acuerdo comercial y otras diferentes para las demás partes de la OMC no miembros del ACP o regirse estos últimos por los Acuerdos Generales, por ejemplo, el “Acuerdo sobre la Aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias” de la OMC.

B. Inclusión de las medidas no arancelarias del principio NMF

Por su parte, si las medidas no arancelarias contempladas en una ACP regional o general, celebrado al amparo de la Cláusula de Habilitación, quedasen comprendidas dentro del principio NMF, la reducción de cupos y otras medidas, deberían otorgarse a los demás Estados Miembros de la OMC. El impacto de esto, empero, deberá analizarse en la reducción o eliminación de cada una de las medidas adoptadas. Sin embargo, a continuación se analiza el impacto que tendría una u otra posición en el plano de los ACP regionales celebrados por países de Sudamérica.

4. Efectos de la inclusión o no de las medidas no arancelarias en la NMF: Análisis en el marco del MERCOSUR

Veamos entonces que efectos tendría la interpretación en uno u otro sentido del párrafo 2 (c) en el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Desde ésta

perspectiva, recuérdese que este bloque –AAPACE N°18– ha sido notificado⁷ a la OMC bajo la Cláusula de Habilitación el 17 de febrero de 1991, como una unión aduanera y acuerdo de integración económica. Con esos fines, tomemos como ejemplo el caso de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

El MERCOSUR cuenta con diferentes normas que contemplan la aplicación de medidas no arancelarias, pese a que el Tratado de Asunción prevé la eliminación de éstas de manera progresiva⁸. De esta manera, verbigracia la Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) denominada “Principios, directrices, criterios y parámetros para los acuerdos de equivalencia de los sistemas de control sanitario y fitosanitario entre los estados partes del MERCOSUR” del año 1999, tal como lo expresa su nombre prevé una serie de lineamientos vinculados a los acuerdos de equivalencia de los sistemas de control sanitario y fitosanitario entre los miembros. En caso de que efectivamente estas medidas fuesen adoptadas estableciéndose criterios comunes o generales entre los Estados Miembros, las mismas deberían ser también aplicables a los productos provenientes de otros Estados no partes del MERCOSUR, independientemente del fin buscado con la medida bajo análisis. Similar situación se daría en caso de que el bloque contara con un régimen propio de medias sanitarias, en atención a que sus Estados Partes son mayormente agrícola y ganaderos. En este caso, las reducción, facilitación o eliminación de medidas no arancelarias vinculadas al tema que se menciona, de quedar comprendidas en la Cláusula NMF, deberían ser extendidas a los demás miembros de la OMC, sin embargo ello podría ocasionar perjuicios de no aplicarse un régimen sanitario o fitosanitario distinto en atención a que no se ingresarían productos de la misma región.

Por otra parte, de existir un reglamento propio en materia sanitaria y fitosanitaria del MERCOSUR y de aplicarse éste entre sus miembros, y el “Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias” de la OMC hacia terceros Estados daría lugar a un tratamiento discriminatorio hacia estos últimos. Sin embargo, el fundamento de dicho tratamiento diferenciado estaría dado en que se encuentra enmarcado en un ACP que solo vincula a las partes y no es extensible a terceros. A mayor abundamiento cabe preguntarse, ¿por qué los países en desarrollo o en desarrollo y desarrollados que celebren ACP deben hacer extensibles sus reducciones o eliminaciones no arancelarias al resto de los Estados Miembros de la OMC? Ello en atención al principio general del derecho que establece que los Acuerdos solo obligan a las partes.

7 Para más información sobre la notificación a la OMC por parte de los Estados Partes del MERCOSUR véase el documento L/7044 del 9 de julio de 1992 -Restringido-.

8 El Art. 5 b) del Tratado de Asunción textualmente dispone: “Durante el período de transición, los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común serán: [...] b) La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior.”

5. En definitiva: ¿Cómo se resuelve la cuestión?

En virtud de lo anterior, entonces veamos cómo podría encontrarse una solución al problema, que contentará solo a una de las posiciones. A esos fines Corresponde preguntarnos cuál sería el foro más adecuado para dar por tierra con la duda que existe en relación con el alcance o no del Art. I del GATT vinculado a la reducción o eliminación de las medidas no arancelarias contempladas en el marco de un ACP, notificadas al amparo de la Cláusula de Habilidadación de la OMC. En otras palabras ¿se podría ir en consulta al Sistema de Solución de Diferencias (OSD) de la propia Organización para que dé claridad a la cuestión y a la vez contar con una interpretación auténtica del Art. 2 (c) de la Cláusula de Habilidadación?

En primer lugar, el único foro con competencia para interpretar las normas de la OMC, es la propia organización dada la especificidad de su objeto y porque aun no se ha establecido la competencia de otro tribunal para llevar a cabo tal tarea, verbigracia la Corte Internacional. En ese sentido, veamos que disponen las normas de la OMC sobre este tema que requiere de una interpretación. El “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias” de la OMC, en su Art. 1 dispone que:

“Las normas y procedimientos del presente Entendimiento serán aplicables a las diferencias planteadas de conformidad con las disposiciones en materia de consultas y solución de diferencias de los acuerdos enumerados en el Apéndice 1 del presente Entendimiento [...]”

De esta manera, para que el OSD intervenga, la diferencia, siendo la cuestión que se plantea debe ser estrictamente interpretativa. A mayor abundamiento los acuerdos enumerados en el Apéndice 1 que menciona no contemplan a la Cláusula de Habilidadación toda vez que esta no es un Acuerdo, sino que por el contrario es una Decisión con calidad de *soft law*. Sin embargo, si bien se han dado diferencias relativas a cuestiones del TED⁹, lo cierto es que ninguna ha versado directamente sobre la aplicación e interpretación del Art. 2 (c) de la Cláusula de Habilidadación.

Excluido entonces el OSD como posible fuente de interpretación de la cláusula bajo análisis, deberá recurrirse a lo que establece la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Se debe aclarar que ésta es aplicable al derecho de los tratados y en principio no lo sería en relación a las normas derivadas del organismo internacional, empero esta cuestión es discutible. Votando entonces

9 Casos: United States - denial of most-favoured-nation treatment as to non-rubber footwear from Brazil y Comunidades Europeas-. Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo.

por la afirmativa, esto es que la Convención de Viena también puede aplicarse a normas derivadas, sería lógico aplicarla para tratar de encontrar una respuesta a lo planteado en este trabajo. Sobre el particular los Arts. 31 y 32 de la Convención se refieren en los siguientes términos:

31. Regla general de interpretación.

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado:

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado;

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones:

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado:

c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

De conformidad con el Art. 31 de la Convención de Viena, y de tenerse en cuenta el objeto y fin de la Cláusula de Habilitación, resulta que la misma fue aprobada para permitir la no reciprocidad entre los Estados Contratantes del GATT, con el objeto de colocar a los países en desarrollo en una mejor posición en cuanto tales, exentos de la aplicación del principio NMF. En ese sentido, y si el objeto fue el que se menciona, la posición actual de los países desarrollados respecto a que la reducción o eliminación de las medidas no arancelarias, contempladas en un ACP regional o general para el comercio recíproco, debe ser extendida en atención a que se encuentran en colisión con la Cláusula NMF, no podría prosperar. Para una mayor claridad el Art. 32 de la misma convención dispone:

32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o

b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

De ello se desprende que de remontarse a las circunstancias de las celebraciones de la Cláusula de Habilitación, deberá darse lugar a la posición esgrimida por el Consejo del Golfo antes mencionado, lo cual concuerda con lo dispuesto en el Art. 31 de la Convención, aplicándose esta interpretación a la parte *in fine* del Art. 2 (c) de la Cláusula de Habilitación.

Por otra parte, debe destacarse que la eliminación o reducción de las medidas no arancelarias en el contexto de una ACP en el marco del comercio bilateral, resulta conveniente para las partes contratantes que lo han negociado, porque han tenido en consideración las ventajas y desventajas del mismo. De abrirse ello al resto de los Estados Miembros de la OMC, implicaría negociar con todos ellos en pos de la protección necesaria que cada uno de los países necesita en su mercado interno.

Si bien el interrogante planteado que da origen al presente trabajo encuentra diferentes respuestas, la cuestión se formula para poner al descubierto los desafíos que actualmente tienen tanto los países en desarrollo como los desarrollados en torno a la reducción o eliminación de las medidas no arancelarias en el marco de un ACP.

Conclusiones

De lo hasta aquí expuesto, pueden hacerse las siguientes reflexiones finales:

- En primer lugar, la duda que se plantea en torno al alcance del Art. 2 (c) de la Cláusula de Habilitación es compleja, porque versa sobre las mismas diferencias cuestiones vinculadas a distintos cuerpos normativos de la OMC, lo cual lleva a que deba considerarse un entramado jurídico complejo, a fin de dar claridad a la problemática.
- La Cláusula de Habilitación se aprobó hace más de treinta años en un contexto completamente diferente al actual. Ello no solo le otorga un nuevo sentido a la problemática, sino que sobre ella recae toda una nueva serie de interrogantes, sobre todo por la dispersión en que se encuentran actualmente las normas vinculadas al TED y a las preferencias que se les conceden, que se consideran restrictivas.
- Las posiciones de los países desarrollados sobre el Art. 2 (c) de la Cláusula de Habilitación, giran en torno a su beneficio y no al de los que se encuentran en desarrollo, lo cual atentaría contra la finalidad de la propia Cláusula.
- Por el contrario, las posiciones de aquellos que han celebrado ACP regional, como el caso del Consejo del Golfo, parecerían ser la interpretación más

adecuada y lógica del contenido del Art. 2 (c).

- El hecho de interpretarse de uno u otro modo, incide en el plano regional sudamericano en atención a que muchos de los bloques regionales han sido notificados en la OMC al amparo de la Cláusula de Habilitación – verbigracia el MERCOSUR– al no cumplir con las condiciones establecidas en el Art. XXIV del GATT. De este modo, y de hacerse una interpretación extensiva en relación al principio NMF implicaría que las reducciones o eliminaciones de las medidas no arancelarias dentro de sus senos, deban ser ampliadas a los demás miembros de la OMC, no permitiéndoles proteger sus mercados internos, al carecer de la posibilidad de hacerlo a través de medidas arancelarias.
- También puede suceder que ciertas medidas no arancelarias se encuentren contempladas en instrumentos regionales, que se aplicarán entre los miembros del ACP del que se trate, y otra normativa multilateral se aplique al resto de los Países con los que comercie, verbigracia el Protocolo de Uruguay sobre Servicios en el MERCOSUR y el Acuerdo sobre Servicios de la OMC. Esto generaría un doble régimen legal para una misma materia, que haría más complejos los movimientos de bienes y servicios a nivel global.
- Por último debe destacarse que el tema se encuentra en debate en la propia OMC. Se trata de encontrar una respuesta que dé mayor claridad en lo referido a la reducción o eliminación de las medidas no arancelarias en el marco de una ACP regional o general para el comercio bilateral, al amparo de la Cláusula de Habilitación.

BIBLIOGRAFÍA

- ALADI (s/f). “Medidas no arancelarias”, *Cuadernos ALADI*, N° 7 <http://www.aladi.org/nsfaladi/cuaderno.nsf/vcuadernosweb/Medidas%20No%20Arancelarias%20-%20Cuaderno%20N%C2%BA%207>
- ALTHABE Mario E. (1994). “El problema del Desarrollo Económico”, en: *Cuadernos de Trabajo*, del Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Integración Latinoamericana, Agosto.
- CATUDAL Honoré (1961). *The General Agreement on Tariffs and Trade: An article by article analysis in Layman’s Language*, Department of State, Unites States of America, Reprint from The Department of State Bulletin, US Government Printing Office; 1961 O-612209 (12).
- CEARA-HATTON Miguel, CONTRERAS ISA Pavel (2003). “Trato Especial y Diferenciado desde una perspectiva histórica”, Centro para el desarrollo de políticas del Caribe (CPDC)-Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA), ponencia presentada al Congreso sobre *El Gran Caribe frente a las negociaciones comerciales*, Asociación de Estados del Caribe, Puerto España, Trinidad y Tobago, Julio.
- CENTURIÓN LÓPEZ Aldo (2002). “Restricciones no Arancelarias en el MERCOSUR”, en: *Los nuevos desafíos para la integración regional*, octubre, BID-INTAL, Buenos Aires.
- COLOMBO Emilio O. (2009). *La teoría del comercio internacional*, Distal, Madrid.
- CURZO Gerard (1969). *La diplomacia del comercio multilateral*, Fondo de la Cultura Económica, México.
- FAWCETT Lousie- URRELL Andrew (1994). *Regionalism in World Politics*, Oxford Press, New York.
- FUENTES Alfredo-PERRY Guillermo (1986). Participación de los países de menor desarrollo económico relativo en la integración económica andina, en: *Revista Integración Latinoamericana*, marzo. INTAL- BID.
- GIORDANO Paolo, MESQUITA MOREIRA Mauricio, QUEVEDO Fernando (2004). “El Tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional”, en: *Documento de Divulgación N°26*, BID-ITD-INTAL.
- GUARNIERI Roberto (2004). “El SELA, la integración comercial y asimetrías en Sudamérica”, en: *Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe*, Secretaría Permanente, Julio.
- GUARNIERI Roberto (2005). “La integración sudamericana y sus retos futuros”, en: *Memorias del Seminario organizado por FLACSO Ecuador, Corporación Andino de Fomento y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador*. 29 y 30 de junio, Quito, Ecuador.
- HUDEC Robert (1987). *Developing countries in the GATT Legal System*, Gover Ed. Trade Policy Research Centre, Londres.
- MANERO SALVADOR Ana (2008). “Los países en desarrollo y el GATT”, en: *Revista de Información Comercial Española* (ICE), 60 Años del Sistema GATT-OMC, Julio-Agosto N° 843.
- MERCOSUR (2005). “Las asimetrías y las políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana: MERCOSUR”, *Documento presentado por la Secretaría del MERCOSUR* en el Foro de Reflexión “Un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana”, realizado en la Paz el 21 de octubre.
- MIRANDA Juan I. – RAMIREZ Lautaro M. (2012). “El Tratamiento Especial y Diferenciado en Perspectiva Comparada: análisis de su aplicación en los procesos de integración americanos”, en *Desafíos del desarrollo de la infraestructura regional para el medio ambiente, la cohesión social y la gobernabilidad en el MERCOSUR*, Manuel Cienfuegos Mateo, Wilson Nerys Fernández y Noemí Mellado (Editores y Directores), Taller de Comunicación, Uruguay. p. 117.
- _____(2010). “Comercio y gobernabilidad en el MERCOSUR. Atomización del régimen jurídico de las relaciones comerciales entre los miembros del MERCOSUR. ¿Simple intención o mera

- distracción?”, en: *“Gobernabilidad e instituciones en la integración regional”*, Noemí Mellado Editora, Ed. Lerner, octubre. Córdoba, Argentina.
- OMC (2004). *Special and Differential Treatment for least-developed countries*, Committee on Trade and Development, October, Doc. WT/COMTD/W/135.
- OMC (2011). *Informe sobre el Comercio Mundial 2011, La OMC y los Acuerdos Comerciales Preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, Ginebra, Suiza.
- RAMIREZ Lautaro-MIRANDA Juan (2011). “Implicancias medioambientales de los acuerdos comerciales en el marco de la ALADI: el caso de los países del MERCOSUR”, en: *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*”, Mellado Noemí B-Cienfuegos Manuel (Coords.), Ed. Lerner, febrero, Córdoba, Argentina.
- RAMIREZ, Lautaro (2012). El Regimen de origen en el MERCOSUR. La multiplicidad de regimenes como límite al proceso de integración regional, Ed. Contexto, Argentina, diciembre.
- TORTORA Manuela (2003). “Trato Especial y Diferenciado en las negociaciones comerciales multilaterales: el esqueleto en el closet”, *Documento de trabajo*, Ref: WEB/CDP/BKGD/16, UNCTAD, Ginebra, febrero.
- VACCHINO Juan M. (1982). “La ALADI: instrumento de integración latinoamericana de los años ochenta”, en: *Análisis, Dictámenes y Estudios* N° 81, Instituto de Asuntos Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, Caracas, marzo.



Enfoques jurídicos-institucionales

Instituciones de los procesos de integración sudamericanos. Modelos y tendencias actuales

Rita Marcela Gajate

1. Construcción institucional de los espacios integrados. Institucionalidad e Integración

En el contexto actual de la integración en Sudamérica, se espera que la institucionalidad creada sostenga e impulse favorablemente estos procesos y contribuya a un renovado y dinámico regionalismo. No obstante se advierte un estancamiento generalizado en el desarrollo institucional, que entre otras razones, obedece a las inconsistencias de las actuales estructuras institucionales dadas.

A partir de las metas incumplidas surge el cuestionamiento acerca de la viabilidad de ambiciosos proyectos. Cimadamore (2012) concluye en que la consistencia observable entre las metas –objetivos- y los recursos dispuestos para alcanzarlos en los instrumentos jurídicos –tratados- que verbalizan el compromiso de los Estados involucrados, es insuficiente. De cara a la historia de la integración latinoamericana, plagada de incumplimientos de objetivos y plazos pactados, existen muchas explicaciones posibles. En los distintos procesos de integración subregional y regional, una gran parte de las mismas se concentra en variables como la “voluntad política”, difícilmente explicitada y puesta en práctica. Este tipo de variables tiene la virtud de simplificar interpretaciones sobre el éxito o fracaso de la integración en América latina.

Repitiendo su tradicional comportamiento cíclico, el comercio intrarregional se redujo en forma severa; paralelamente, las respectivas negociaciones sumaron nuevos conflictos y el incumplimiento de algunas de las normas y estándares previamente acordados deterioró la calidad institucional de los acuerdos y sembró fundadas incertidumbres sobre las perspectivas de los pretendidos procesos de profundización de la integración regional (Porta, 2012).

La construcción de espacios integrados involucra a los Estados parte en dimensiones que claramente exceden a sus mercados. Se trata de la interpenetración de sus sistemas en los aspectos económicos, políticos, sociales y jurídicos. Esta última dimensión se ve impactada por las profundas transformaciones que el fenómeno multidimensional implica.

Son muchos los desafíos por enfrentar para desarrollar la institucionalización del espacio sudamericano. Entre ellos sobresalen dos: por un lado, la conciliación con los múltiples espacios de inserción regional y global de cada país y, por el otro, la necesidad de dotar a los ámbitos institucionales de una dosis suficiente de credibilidad. Ambos desafíos se acentuarán por el hecho de que las profundas transformaciones que se están operando en los mapas del poder y de la competencia económica global, generan múltiples opciones para la inserción externa de cada país. En tal perspectiva, ninguno país aceptará quedar limitado a su entorno regional sino que, por el contrario, intentará aprovechar al máximo las oportunidades que se están abriendo en el mundo. Por otra parte, las transformaciones se explican por la percepción de que, en general, los procesos de integración regional existentes son poco eficaces, consecuencia de una experiencia acumulada en las últimas cinco décadas que no siempre ha producido los resultados prometidos.

Enfrentar tales desafíos requerirá al menos de tres condiciones (Peña, 2009). La primera, es que cada país de América del Sur desarrolle una estrategia nacional de aprovechamiento de los múltiples espacios de su inserción internacional, que incluya a la propia región. La segunda es que las iniciativas de alcance regional se reflejen en instituciones y reglas de juego que tengan las cualidades necesarias para penetrar en la realidad. Y la tercera es que los compromisos que se asuman en los distintos ámbitos institucionales de la región –en particular, los de carácter preferencial– permitan fortalecer y no debilitar el desarrollo de un sistema eficaz a escala global.

Dadas las precedentes características y los retos que ha de enfrentar la institucionalización de la integración, el análisis de la dimensión jurídica de estos procesos implica considerar la morfología institucional, su funcionalidad, su consistencia estructural y su coherencia ideológica en relación con el modelo adoptado.

Se hace necesario observar si la ausencia de previsiones para articular una institucionalidad regional con suficientes poderes delegados es lo que impide impulsar sistemáticamente las iniciativas y la solución de conflictos que requiere de la generación de un marco apropiado -jurisdiccional, incluso-para la administración de la integración y resolución de los conflictos que naturalmente emergen.

Es así como las nociones de soberanía e independencia de cada Estado partícipe, delegación de competencias, representatividad, participación, sustentabilidad jurídica y gobernabilidad, se abren paso en las configuraciones jurídico – institucionales que se adoptan.

Se encuentra suficientemente claro en la teoría y práctica de la integración, que para alcanzar los objetivos fijados por modelos de integración profunda, es necesaria la transferencia de ciertos aspectos de la soberanía a instituciones regionales con capacidad de resolver colectivamente los conflictos inevitables por el incremento de la interacción entre diversos actores, propia de los procesos de integración exitosos (Cimadamore, 2012). Este elemento, distintivo de cualquier proceso de integración profunda, ha sido reconocido incluso por las vertientes del Intergubernamentalismo, al igual que por diversas vertientes del Neofuncionalismo y el Institucionalismo.

Es que la institucionalidad de un sistema expresa la adopción de un modelo que lo conforma. Manifiesta el modo que se espera en el funcionamiento y evolución del esquema. Este es nuestro punto de partida y el enfoque original desarrollado en nuestra línea de investigación.

2. Las cuestiones que nos interpelan

Partiendo de la posición expresada, advertimos que se hace necesario indagar sobre la debilidad institucional de los sistemas institucionales de los procesos de integración en Sudamérica. Advirtiendo el impacto que el contexto sudamericano tiene en los sistemas subregionales, nuestra investigación se centra en el caso del MERCOSUR y sus falencias¹⁰. Indagamos sobre las causas provenientes del modelo institucional escogido y en las originadas en cambios suscitados, carentes de coherencia funcional. Hay que tener en cuenta que en este particular caso si bien la institucionalidad fue definida transitoriamente en su tratado fundacional, en los veinte años de su evolución se han sumado instituciones y modificado la estructura de las creadas. Tales cambios merecen ser evaluados con el fin de clarificar si las mutaciones que sufriera son adopciones conducentes hacia una más consistente institucionalidad.

Nos interpela el MERCOSUR. Advertimos *-a priori-* que el modelo elegido adolece de una configuración madura que conduzca a la constitución de un mercado común.

Por ello resulta oportuno investigar si el cambio ocurrido a nivel de la retórica político-ideológica, se ve plasmado en la dimensión jurídico-institucional del

10 *Construcción Institucional en el MERCOSUR: ¿Más de lo mismo?* Proyecto 11/J132 acreditado ante la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNLP enero 2012. Se inscribe en el marco de la Red de Formación de Posgrado e Investigación en Integración Regional -REDFIRE III- del Programa de Políticas Interuniversitarias IV del Ministerio de Educación de la Nación (Res.288/11SPU), "REGIONALISMO SUDAMERICANO: Viejas y nuevas problemáticas en clave de mejorar la gobernabilidad regional".

MERCOSUR, si hay coherencia entre lexis y praxis que lleve a una profundización del proceso.

Nos preguntamos si basta con la creación del Tribunal Permanente de Revisión, el PARLASUR y la Comisión de Representantes Permanentes para mutar hacia una estructura jurídico-institucional que conduzca al logro de los objetivos planteados en el proceso de integración MERCOSUR. Si las modificaciones en cuanto al modo de constitución popular del Parlamento, si los avances en cuanto a requerir opiniones consultivas e instalar una agenda de “buen gobierno” para los estados parte, constituyen adopciones conducentes a una mejor y más consistente institucionalidad, o si sólo se han adoptado con miras a responder a una crítica generalizada.

Para el estudio, centramos nuestra atención en la construcción institucional del MERCOSUR, desde el TA de 1991 hasta la fecha, particularmente en los órganos con capacidad de decisión y los de naturaleza jurisdiccional.

Orienta nuestra investigación, como hipótesis de trabajo, la afirmación que sostiene que: “la debilidad jurídico-institucional del MERCOSUR se debería a la inconsistencia del sistema institucional y a la incoherencia ideológica que lo informa”.

Los fundamentos que nos llevaron a plantearnos el objetivo general de nuestra investigación son: demostrar que la inconsistencia ideológica y la incoherencia institucional del sistema producen su debilidad institucional.

Específicamente buscamos identificar las consistencias/inconsistencias del sistema, describir las coherencias/incoherencias ideológicas y determinar su influencia en la institucionalidad adoptada y en las reformas previstas.

En el diseño del presente trabajo hemos partido de concepciones metodológicas que nos brindan sustento teórico en la estructuración de la investigación que hemos iniciado.

Dada la complejidad de nuestro objeto de estudio, corresponde aplicar el pluralismo cognitivo pues, como afirma Rolando García (2006) *“investigar un sujeto complejo implica recortar la realidad. Esto incluye aspectos sociales, económico, políticos; entre otros”*. En su opinión hay múltiples formas de abordar estos sistemas, dependiendo de los objetivos que se persigan en cada programa concreto de estudio. No es obvio, sin embargo, cómo debe definirse con precisión el sistema, una vez fijados los objetivos de la investigación. Expresamente indica: *“Raras veces esto se puede ver claro desde un comienzo y resulta necesario hacer más de un intento. La definición del sistema se va transformando en el transcurso de la investigación”*.

Como consecuencia, es necesario utilizar un pluralismo metodológico que permita acceder a la concreta dimensión de los hechos, en los que en cada caso haya que hacerse frente (Beltrán Miguel, 1985).

Si bien nuestro punto de partida es unidimensional, político-jurídico, a medida que se avanza en la investigación se hace necesario considerar otras dimensiones del proceso MERCOSUR en cuanto a sus objetivos económico-comerciales y sociales; entre otros.

Algunas conceptualizaciones preliminares son necesarias. Por lo tanto, referido a esta investigación, se define como **consistencia** a la articulación funcional que existe entre los objetivos del tratado y los mecanismos para su consecución. Asimismo, entre los objetivos perseguidos por cada uno de las instituciones que conforman la estructura del MERCOSUR y los mecanismos e instrumentos previstos para su cumplimiento.

La **inconsistencia** queda definida por la ausencia o insuficiencia de la articulación funcional. La **coherencia e incoherencia** se definen por la correspondencia existente entre la retórica y la práctica.

3. Comprendiendo la construcción institucional desde su generación

Hemos entendido la necesidad de abordar nuestro objeto de estudio desde la dinámica de la construcción institucional y desde los aportes de las teorías de las instituciones.

Berger y Luhmann (1968) clarifican que: *“Las instituciones han sido concebidas para liberar a los individuos de la necesidad de reinventar el mundo y reorientarse diariamente en él. Las instituciones crean “programas” para el manejo de la interacción social y para la “ejecución” de un curriculum vitae determinado. Proporcionan modelos probados a los que la gente puede recurrir para orientar su conducta. Si las instituciones están funcionando en forma razonablemente normal, entonces los individuos cumplen los roles que les son asignados por la sociedad en forma de esquemas de acción institucionalizados y viven su vida de acuerdo con currículos asegurados institucionalmente, moldeados socialmente y que gozan de una aceptación generalizada e incondicional”*. En esta línea, los cuestionamientos que surgen acerca del modo elegido para la institucionalización de un proceso, conducen ineludiblemente a la consideración de las concepciones que explican el sentido de la organización institucional de un sistema social.

La teoría de las instituciones fue central para la corriente del funcional estructuralismo popularizada por Talcott Parsons (1983). Asimismo la corriente fenomenológica, especialmente Peter Berger, le otorga sustancial importancia. Con afán superador, en los '70 y '80 la corriente sistémica propuesta por Nicklas Luhmann, Horton y

Hunt (1996) explican: *“La teoría de Luhmann no hace depender la constitución de sistemas a la existencia de estructuras previas (necesidades básicas o derivadas, normas, valores, instituciones, etc.), sino que más bien observa e interpreta a estas últimas como consecuencia de la puesta en marcha y operación selectiva de los sistemas sociales”*.

En la concepción funcional estructuralista todo sistema social tiene necesidades mínimas que satisfacer. Estas constituyen sus prerequisites funcionales. Parsons explica que los individuos funcionan a través de sus roles para dar respuestas a estos prerequisites, que consisten en la siguiente secuencia: los sistemas sociales deben estar estructurados de manera que sean compatibles con otros sistemas, luego, el sistema social debe contar con el apoyo de otros sistemas, asimismo, debe satisfacer una parte significativa de las necesidades de los actores. En un paso siguiente se debe fomentar en sus miembros una participación suficiente, se debe ejercer control sobre las conductas potencialmente desintegradoras y finalmente, si surge un conflicto, se lo debe controlar. En todo sistema el lenguaje es una herramienta esencial para poder sobrevivir.

Estos prerequisites conforman los cuatro subsistemas de Parsons, que son cuatro imperativos funcionales (AGIL) necesarios en todo sistema, que son: la adaptación (A), en la que todo sistema debe comprender las situaciones externas, debe adaptarse a su entorno y adaptar el entorno a sus necesidades. La Economía contribuye a este proceso. La capacidad para alcanzar metas (G) se desarrolla a través de la política. La integración (I) se da a través de la endoculturación y la interrelación entre los otros imperativos funcionales. La latencia (L) es la capacidad de un sistema de proporcionar, mantener y renovar la motivación de los individuos y las pautas culturales que lo crean.

Dado que la Economía, la Política y la Cultura, conforme lo señalado en la teoría de Parsons, son elementos constitutivos del proceso de institucionalización y, a su vez, constituyen dimensiones esenciales de todo proceso de integración, es necesario tomar de este enfoque teórico los fundamentos que explican las motivaciones esenciales de los diferentes tipos de elecciones institucionales.

Asimismo, no desconocemos que en el debate teórico sobre el origen y el cambio institucional, coexisten los enfoques histórico, sociológico y de elección racional (Hall y Taylor, 1996).

Para el institucionalismo histórico, las instituciones son procedimientos, formales e informales, rutinas, normas y convenciones insertas en estructuras organizacionales de la comunidad política o del mercado. Son el resultado de luchas de poder entre actores que presentan mayores o menores grados de asimetría en su acceso a los recursos. Para este enfoque, las ideas y su difusión juegan también un papel importante en la determinación de los resultados políticos o económicos.

Además, en muchos casos, dichos resultados son consecuencias no previstas por los actores que lograron imponer su predominio institucional.

La estabilidad institucional se explica como una resistencia al cambio, impuesta por las mismas condiciones que limitan las opciones de reforma que están a disposición de los actores. De hecho, distintas trayectorias institucionales se explican por condiciones heredadas del pasado. Por ejemplo, las capacidades del estado en determinado momento histórico pueden afectar opciones de política pública en un momento posterior. Sin embargo, siempre queda abierta la posibilidad de que ocurra algún cambio institucional importante, especialmente durante crisis económicas o políticas.

El institucionalismo sociológico define a las instituciones como sistemas de símbolos, mapas cognitivos y patrones morales que proveen “marcos de significado” para guiar la acción humana. Posee una fuerte dimensión cognitiva pues reconoce que las categorías y modelos mentales son indispensables para la acción-respuesta y para la interpretación-reconocimiento del mundo que nos rodea. Este enfoque sugiere que las instituciones no sólo condicionan el comportamiento humano sino que afectan las preferencias e identidades de los individuos. Desde este punto de vista, el de lo culturalmente específico, las organizaciones adoptan nuevas instituciones cuando éstas aumentan la legitimidad social, según lo que es considerado socialmente apropiado.

El institucionalismo de la elección racional, el más influyente en la academia norteamericana, define a las instituciones como aquellas convenciones que proveen certeza, información, facilitan la coordinación y, consecuentemente, reducen los costos de las transacciones. Los mecanismos que estructuran las opciones de los individuos, quienes a su vez actúan como agentes racionales, se basan en el análisis costo-beneficio y se fundamentan estratégicamente para maximizar el bienestar. Para los racionalistas, es la interacción estratégica la que determina los resultados políticos o económicos, y las instituciones son el resultado de un acuerdo voluntario entre los actores relevantes, en contraste con el enfoque histórico. Las instituciones existentes son el producto de un proceso de selección competitivo, en el que sólo las que ofrecen más beneficios a la sociedad pueden persistir.

En la década de 1980, el llamado “neo-institucionalismo”, revivió el estudio de las instituciones. Integró a su enfoque una serie de disciplinas, como la economía, la sociología, relaciones internacionales y ciencias políticas. Se destacan las contribuciones de Paul Di Maggio y Walter W. Powell. En economía, el nuevo institucionalismo está más estrechamente asociado con la Universidad de Washington en St. Louis, Missouri, del que Douglass North, es su máximo exponente con el trabajo “La nueva institucionalidad”, por el que obtuvo el Premio Nobel en 1993.

Al enfoque de la “institucionalidad normativa”, dentro de esta teoría, se lo ha calificado como el original nuevo institucionalismo. Su central contribución radica en un punto de vista normativo de la institucionalidad. Según sus ideas, las normas y reglas formales de las instituciones darán forma a las acciones de aquellos que actúan dentro de ellas. Este enfoque es contrastado con el institucionalismo de elección racional, que sostiene que en lugar de una serie de acciones previamente diseñadas, los individuos actúan para maximizar sus beneficios percibidos.

Esta corriente es destacada por Hall y Taylor (1996) en cuanto define a las instituciones desde un punto de vista más amplio que el de la Ciencia Política o de la Economía. Considera también los sistemas de símbolos, guiones cognitivos y las plantillas de moral como una interrelación mayor entre “instituciones” y “cultura”.

Los precedentes marcos analíticos contribuyen a clarificar el lugar que la organización institucional tiene en cada proceso de integración. Siguiendo la evolución del pensamiento en esta línea, entendemos que, conforme el objetivo de nuestra investigación, la explicación de la institucionalidad normativa nos permitirá integrar interdisciplinariamente el análisis, toda vez que el objeto de nuestro estudio presenta esencialmente una multidimensión que impone producir un haz de relaciones interdisciplinarias.

Como ya se ha expresado en investigaciones precedentes *“el escenario actual interno sudamericano presenta algunas condiciones de índole política que plantean un escenario favorable para el desarrollo de instituciones que contribuyan a la gobernabilidad regional y ellas son: la estabilidad democrática, la coincidencia en el lenguaje político regional sobre las críticas al neoliberalismo del siglo pasado y sobre la multidimensionalidad del fenómeno de la integración además de otorgar especial importancia a la dimensión política. Así el activismo integrador actual va más allá de los acuerdos de liberalización comercial e incluye otros aspectos como los de seguridad regional, cooperación energética, medio ambiente, aspectos sociales en función de los compromisos asumidos en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”* (Mellado, 2010: 164).

El MERCOSUR no es ajeno a esta caracterización. Se presenta como una construcción inmersa en el proceso de regreso al sistema democrático de sus estados parte. Justamente *“las nuevas democracias latinoamericanas buscan cimentarse 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. Los procesos de integración regional intentan definir marcos de desarrollo institucional y cualifican los costos y los beneficios de su sostenimiento para asegurar la adhesión continua de sus miembros y consolidar los procesos transitados”* (Gajate, 2010: 33).

Por las razones mencionadas, este proceso subregional de integración, ha debido en sus orígenes optar por un modelo institucional de determinadas características que reconoce una génesis inspirada en procesos extracontinentales como el europeo, que -sin embargo- parece no haber influido definitivamente en la elección de sus formatos institucionales.

4. Elecciones institucionales. El modelo de la Integración Europea

El funcionalismo propuso un sistema de red de vinculaciones que los gobiernos y la ciudadanía podían establecer para satisfacer las necesidades básicas de la institucionalización del proceso de integración europeo. Esta teoría fue enriquecida metodológica y teóricamente en por Ernest Haas quien en 1958 publicó *The Uniting of Europe*, considera como la obra fundacional del Neofuncionalismo. Argumentó que de producirse una cooperación técnica exitosa, se generaría *spillover* -desbordamiento- hacia otros ámbitos como los socioculturales y políticos, incluso en campos tradicionalmente asociados a la *highpolitics* -defensa, y seguridad-. Sus hipótesis se basaron en el estudio de la Comunidad Europea del Carbón y Acero -CECA- y su posterior desbordamiento con la creación de la Comunidad Económica Europea -CEE- y la Comunidad Europea de Energía Atómica -CEEA-. El Neofuncionalismo privilegió así el estudio de las élites, la ideología y las instituciones, ya que en su concepción la integración sería impulsada -o no- por grupos de interés, dependiendo de sus expectativas de ganancia o pérdida.

Desde esta perspectiva es clave el concepto de supranacionalidad, que fue definido como una yuxtaposición de poderes nacionales y federales, “*se refiere a un tipo de integración en el cual se da más poder al nuevo organismo central de lo que es habitual en el caso de las organizaciones internacionales comunes*” (Haas, 1966: 89-90). A diferencia del Funcionalismo, el Neofuncionalismo incluye una paulatina transferencia de soberanía de los Estados hacia una entidad supranacional.

“*El estudio de la integración regional busca explicar cómo y por qué los Estados dejan de ser totalmente soberanos, mezclándose y fusionándose voluntariamente con sus vecinos hasta perder los atributos tácticos de su soberanía, mientras adquieren nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos. La cooperación regional de organizaciones, de sistemas y subsistemas ayudan a describir el camino hacia la integración; pero no por ello deben confundirse con la condición resultante*” (Haas, 1970: 610, en Oyarzun Serrano, 2007:6). Según el pensamiento de esta corriente, el incremento de canales institucionales en una región, tanto público como privado, estimula la interdependencia entre los miembros a medida que estos utilizan los mecanismos de resolución de conflictos.

A medida que se fue desarrollando el proceso de integración europeo, la corriente neofuncionalista observó algunos vacíos en sus análisis, principalmente relacionados con la incapacidad para explicar la iniciación del proceso. Las deficiencias también se advirtieron al no abordar temáticas como las relaciones entre las dimensiones nacional-regional, internacional, el cambio actitudinal, aprendizaje de los miembros y la falta de un modelo o teoría especial para los países en vías de desarrollo (Oyarzún Serrano, 2007).

Posteriormente integraron esas dimensiones, enriqueciendo la teoría y creando sofisticados modelos de análisis. Para explicar la secuencia de eventos desde que se inicia un proceso, se mantiene, crece y/o se estabiliza, incorporaron variables como la complementariedad de las élites, la percepción de beneficios de las transacciones, el papel de la presión externa, la sustitución de un tipo de liderazgo a otro o la emergencia de nuevos actores, especialmente no estatales (Schmitter, 2004).

Otra corriente explica el proceso de integración europeo desde el federalismo como proyecto político que rechaza la soberanía estatal ilimitada, el nacionalismo y los regímenes totalitarios. El federalismo propone la asociación basada en el respeto mutuo, reconocimiento, reciprocidad, igualdad y consenso. Es esencialmente anticentralista y antiabsolutista (Mariscal, 2003). Fomenta la participación, responsabilidad cívica, cooperación horizontal y complementariedad. En tanto, la federación es producto o materialización del proceso de unión, se basa en un pacto federal –constitución– y se establecen procedimientos de asamblea constituyente. Uno de sus principios clave es la *subsidiariedad* o *exacta adecuación*, es decir, que las decisiones se tomarán en el nivel correspondiente -municipios, regiones, Estados, organización supranacional- en razón de la naturaleza y capacidad de las autoridades (Héraud, 1968). La idea de un “gobierno” de múltiples niveles se puede aplicar tanto a entidades públicas como privadas y es una de sus fortalezas.

Algunos de sus exponentes de la corriente han aplicado estas concepciones a la Unión Europea -UE- por la posibilidad de que se apruebe una constitución comunitaria. Para otros, la UE no puede ser catalogada como federación al no contar con una política exterior común, identificándola más bien como una organización de carácter híbrido intergubernamental-comunitario (Sidjanski, 1998: 230-231). Es significativo advertir que los neofuncionalistas no rechazan ni descartan que un proyecto de integración se convierta en una federación, ambos enfoques pueden llegar a complementarse y sus diferencias se advierten más bien en la noción de gradualidad del proceso.

Combinando aspectos de diferentes teorías, el denominado Transaccionalismo de Karl Deutsch, produjo aportes de relevancia en torno a problemáticas como la integración y la des-integración. Para los transaccionalistas la unión política se

explica en función del flujo de comunicaciones -transacciones- que se establecen dentro de un territorio y de éste con el mundo exterior. Lo que finalmente conforma el proceso de integración es el consenso entre los miembros para resolver los problemas o conflictos por medios pacíficos, sin necesidad de recurrir a la fuerza física a gran escala y se refleja en el sentimiento de pertenecer a una comunidad.

La UE hoy es símbolo de un proceso complejo de construcción, profundamente institucionalizado y que revela -como organización paradigmática- aspectos notables de consideración teórica. No obstante y -apriorísticamente- advertimos que los análisis acerca de la institucionalización del MERCOSUR adolecen de un enfoque teórico en los sentidos explicitados.

5. La construcción institucional en el MERCOSUR

La mayor comprensión alcanzada a través de las explicaciones del proceso de institucionalización en la integración europea, permite reenfocar los análisis del proceso de integración MERCOSUR.

Coincidente con los cambios de los gobiernos democráticos -Argentina y Paraguay, 1989; Brasil y Uruguay, 1990- regionalmente comenzó un nuevo impulso dinamizador que llevó a firmar, el 6 de julio de 1990, a los presidentes de Argentina -Menem- y de Brasil -Collor de Mello- 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 -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 un arancel externo común (Mellado, 2002). 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. Finalmente, con la incorporación de Uruguay y Paraguay, se arribó al Tratado de Asunción -TA- el 26 de marzo de 1991 que originó el MERCOSUR.

El escenario de los años noventa se caracterizó por el fin de la guerra fría, la globalización, el nuevo regionalismo o regionalismo abierto y el predominio del pensamiento neoliberal. En este marco se crearon MERCOSUR, y el Grupo de los Tres -G3- en junio de 1994, al tiempo que se revitalizaron experiencias anteriores adaptándolas a las exigencias de la época: el Mercado Común Centroamericano se transformó en el Sistema de Integración Centroamericano -SICA- en 1993, incorporando a Panamá. La Comunidad del Caribe -CARICOM- decidió iniciar el proceso hacia un mercado único y el Pacto Andino devino en Comunidad Andina de Naciones -CAN- en 1996 (Mellado, 2007).

Ciertamente, la sucesión de crisis en Argentina, Perú, Ecuador, Bolivia y Venezuela, parecieron aportar la evidencia empírica a los enfoques críticos de los procesos de reforma del estado de los años 90 y de su vinculación con los patrones de institucionalización democrática postdictadura, que caracterizaron a la transición al autoritarismo, tanto en América Latina como en otras áreas geográficas.

La crítica teórica al liberalismo conservador y sus posiciones sobre el tamaño, la matriz de intervención y la morfología del estado se intentaron con mayor o menor nivel de contradicción desde el neoinstitucionalismo, el liberalismo social o igualitario, la teoría del desarrollo endógeno, la teoría de las capacidades y del desarrollo como libertad, la teoría de la gobernabilidad democrática, las teorías sobre la transición, consolidación e institucionalización y el republicanismo. Sin embargo se carece hasta el hoy día de un enfoque sistemático que permita explicar más exactamente el proceso argentino sino también otros procesos similares, tanto en América Latina como en otros países que también los atravesaron. (Schweinheim, 2004).

Llama la atención la falta de teoría e investigación empírica sistemática sobre el problema de la institucionalidad, o del diseño institucional para la gestión de las decisiones públicas en regímenes democráticos. La cuestión implica problemáticas diversas como: el modo de asegurar la institucionalización de un conjunto de reglas de juego (formal o informalmente estatuidas), de quiénes toman decisiones, con qué reglas y en qué oportunidades pueden decidir, cómo debe ser el proceso de asignación de recursos públicos, qué información pública sobre las decisiones y los resultados de gestión debe ser generada y puesta a disposición de la ciudadanía por los gobernantes y mediante qué procedimientos los decisores públicos, la ciudadanía y las instituciones parlamentarias participan en el proceso (Schweinheim, 2004).

Es que la construcción de la institucionalidad tanto en los niveles internos del estado como -y con más razón- a nivel regional pareciera presentar las características propias de un sistema complejo.

La conceptualización a la que Rolando García (2006: 21-22) arriba, nos parece aplicable a nuestro objeto de estudio. Afirma: *“un sistema complejo es una representación de un recorte de la realidad, conceptualizado como una totalidad organizada (de ahí la denominación de sistema), en la cual los elementos no son separables y por tanto no pueden ser estudiados aisladamente”*. Existe entre dichos elementos una determinación mutua que exige la interdisciplinariedad para su abordaje.

En el caso del MERCOSUR los dilemas que se han presentado en la definición de su estructurajurídico-institucional, han obligado a optar entre: intergubernamentalismo

o supranacionalidad, interpresidencialismo o interparlamentarismo, delegación de competencias o conservación de controles constitucionales. Tales opciones han enfrentado una demanda social de mayor seguridad jurídica y legitimidad, junto al requerimiento de eficiencia en las decisiones y avance del sistema.

Las múltiples observaciones en cuanto a las falencias del sistema jurídico-institucional del MERCOSUR (SELA, 2007; Mellado Noemí (editora) y otros, 2009; Sanahuja, 2009; Perotti–Dreyzin de Klor, 2010; entre otros); han particularizado que las mismas giran en torno al carácter intergubernamental de su estructura orgánica, deficiencias en la representatividad, ausencia de seguridad jurídica, ausencia de instancias técnicas independientes, insuficiencia en el mecanismo de votación de los órganos y aprobación e implementación de las normas MERCOSUR y otras relacionadas con el Sistema de Solución de Controversias. Estas deficiencias también constituyen un obstáculo para una armonización legislativa.

Se observa, no obstante, que los estados que conforman los procesos de integración, comprenden que su permanencia en ellos es significativamente más ventajosa que salir de los mismos. Se advierte, pese a los magros logros, una clara voluntad política que expresa una elección sostenida por la integración. Su pendiente más significativo en este marco, es que pese a lo clarificado, aún no se han encaminado hacia la adopción de estructuras supranacionales.

La relevancia de reflexionar sobre los marcos jurídico–institucionales radica en que la estructura institucional manifiesta las prioridades y visiones de los Estados sobre el papel que se aspira cumplir con las políticas a implementar hacia el futuro de la integración pretendida.

Es así como partimos de la convicción de que la calidad institucional facilita la ejecución y formulación de políticas de integración y contribuye a la durabilidad de los compromisos. Así como también advertimos que la multiplicación y creación de órganos no conduce de por sí a un más profundo grado de integración.

En camino hacia un tratamiento que integre los aspectos institucionales de la problemática que nos ocupa destacamos la posición de Valdés Ugalde (2008: 107) que expresamente plantea: *“Es necesario proponer la identificación en las esferas y procesos de concurrencia de mecanismos y reglas de control y autocontrol de la conducta de los individuos, de 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.

Todas estas razones que conducen al interés por investigar las consistencias/inconsistencias de la actual estructura institucional del MERCOSUR, y a analizar

las áreas que demuestren coherencia/incoherencia ideológicas que han informado el proceso de construcción institucional en su evolución.

6. Aspectos pendientes del MERCOSUR a considerar en el análisis

El vigésimo aniversario del MERCOSUR motivó diversos diagnósticos acerca de sus metas alcanzadas y sus pendientes. El balance efectuado da cuenta de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en su construcción institucional.

La detección de aspectos pendientes ya identificados nos será de utilidad para profundizar en el propósito de estudio.

El óptimo funcionamiento jurídico-institucional tiene aún cuentas pendientes en el MERCOSUR. No podría ser de otro modo dado que el período recorrido no es aún suficiente para la compleja implementación de un sistema jurídico que instrumente sus ambiciosos objetivos del MERCOSUR.

Ya hemos planteado (Gajate, 2011) que aún queda por considerar en el desarrollo del MERCOSUR:

- El avance sostenido hacia el mercado común propuesto. La profundización del actual estado de la unión aduanera y la implementación de un Código Aduanero del MERCOSUR.
- La existencia de importantes asimetrías constitucionales entre los países miembros.
- La práctica deficiente de los Estados en materia de incorporación de normas MERCOSUR, que posibilita su vigencia unilateral en detrimento de la vigencia simultánea, generando inseguridad jurídica en los particulares, que desconocen así el ámbito territorial de aplicación de tales normas.
- La falta de transparencia y la deficiente publicidad oficial de las normas MERCOSUR.
- La implementación de sistemas más ágiles en los órganos con opinión vinculante.
- El logro de una mayor participación social a través de órganos que la hagan viable.
- Completar el sistema de solución de controversias.
- La constitución plena del PARLASUR a través de las elecciones directas en cada uno de los Estados partes; entre otras cuestiones de relevancia.

La actual agenda institucional ha de considerar hasta si es necesario un nuevo Protocolo para llevar adelante las reformas que se hacen imperiosas. Hay tendencias antagónicas al respecto al punto de haber sido objeto de negociaciones previas en varias de las últimas cumbres.

Existe cierto consenso en que el cambio institucional debe ser incremental y a la vez integral, acordado en la perspectiva de una acumulación que genere cultura institucional.

Se reconoce por muchos que hay que evitar cualquier forma de maximalismo que lleve al no acuerdo pues lo central es el logro de una reforma posible que permita el dinamismo posterior. En general, ninguna institucionalidad se cambia de una vez y para siempre y mucho menos sobre la base de impulsos avasalladores.

Hay algunas preguntas señaladas como insoslayables (Peña, 2011) que será necesario responder para efectuar la tan ansiada reforma:

- ¿Están los socios mayores dispuestos a someterse a disciplinas colectivas libremente consensuadas ¿Están dispuestos a otorgarse y garantizar preferencias económicas para que los socios inviertan en la zona?
- ¿Están dispuestos los países a abrir efectivamente sus espacios decisorios?
- ¿Están efectivamente dispuestos a abrir el debate en torno a las reformas del MERCOSUR?

Algunos observadores (Deisy Ventura, 2011) han diagnosticado que se ha adolecido de un funcionalismo episódico y asistemático, pues el proceso decisorio del MERCOSUR pasa fundamentalmente “18 días por semestre” cuando se producen las reuniones del Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común. La ausencia de vínculos estables y permanentes y la falta de vinculación con los organismos consultivos, provoca una exagerada primacía de los criterios intergubernamentales que bloquea la emergencia de una voluntad regional consensuada.

Sobre el cierre de la edición de esta presentación hemos conocido los avances de la última reunión del Consejo Mercado Común de diciembre de 2012¹¹. Entre ellos, tres acuerdos marcan la tendencia de la agenda en materia jurídico-institucional:

- Acuerdo entre los Estados parte del MERCOSUR y Estados Asociados sobre jurisdicción internacionalmente competente, ley aplicable y cooperación jurídica internacional en materia de matrimonio, relaciones personales entre los cónyuges, régimen matrimonial de bienes, divorcio, separación matrimonial y unión no matrimonial.
- Acuerdo entre los Estados parte del MERCOSUR y Asociados sobre promoción de los Derechos Humanos en el MERCOSUR, proyecto de fortalecimiento de coordinación y participación social en materia de políticas públicas en Derechos Humanos.

11 MERCOSUR/CMC/Acta N°2. 7 de diciembre de 2012. Reunión de Brasilia.

- Aprobación de lo acordado en el marco de la Reunión de Ministros de Justicia del 23/11/12 en su XXXVIII reunión, el Plan Estratégico para el mejoramiento del Sistema Penitenciario en el MERCOSUR
- Aprobación de la Declaración de Fortaleza sobre tráfico de personas.

Estos acuerdos arribados muestran como la armonización de las legislaciones y de las políticas jurídicas se centran en la conducción del Consejo Mercado Común.

El Parlamento bien podría haber sido el órgano que propusiese y obrase estas transformaciones jurídicas. No obstante es el órgano ejecutivo que llevara adelante las propuestas.

Pareciera que las reuniones de Ministros fueran las que marcaran los temas pendientes de resolución y que determinasen la agenda.

La Declaración final de los Presidentes del bloque en su punto siete, reafirma la necesidad de la construcción de una ciudadanía del MERCOSUR que sea capaz de contrarrestar toda discriminación de género, etnia, orientación sexual, religión, ideologías, origen, diferencias físicas y cualquier otra distinción que menosprecie los derechos de las personas y el ejercicio de su ciudadanía. Este es un compromiso con los Derechos Humanos, su cumplimiento y protección como prioridad.

Como reflexión final concluimos en que, no obstante comprobar las dificultades y límites en materia institucional del MERCOSUR, aún ha de recorrerse un camino de evolución que debe superar sus falencias y debilidades. Este es el desafío el MERCOSUR para lograr sus propósitos y contribuir a una mayor integración de nuestros pueblos.-

BIBLIOGRAFÍA

- AMZEL GINZBURG Clara (2010). "MERCOSUR: Solución de Controversias y Gobernabilidad", en: Mellado Noemí (editora), *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, ISBN978-987-1579-34-1, Ed. Lerner, Córdoba, Argentina.
- ARMANAGUE Juan Fernando (2007). "Antecedentes del MERCOSUR", en: Armanague Juan Fernando (coordinador), *Estudios sobre el MERCOSUR*, Mendoza, Argentina, Ediciones Jurídicas Cuyo.
- BELTRÁN Miguel (1985). "Cinco vías de acceso a la realidad social", en: *Revista Española de Investigación Sociológica*, Centro de Investigaciones sociológicas, Madrid
- BERGER Peter y LUCKMANN Thomas (1968). "Orígenes de la institucionalización", en: Berger Peter y Luckmann Thomas, *La construcción social de la realidad*, Amarroutu, Bs.As.,
- _____ (1999). "Modernidad, Pluralismo y Crisis de Sentido", en: *El Mercurio*, Suplemento Artes y Letras, 17.11.1996.
- BREST Edward (1994). "Sistemas institucionales para la integración regional", en: *Integración latinoamericana*, BID – INTAL, Julio.
- CAETANO Gerardo (2000). "Las instituciones en los procesos de integración regional", en: *Tema*, Fundación Ebert, Buenos Aires.
- CIMADAMORE Alberto D. (2012). "Realidad y viabilidad de la integración sudamericana", en: *Voces en el Fénix*, N°4, en: <http://www.vocesenelfenix.com/content/realidad-y-viabilidad-de-la-integraci%C3%B3n-sudamericana>, (Consulta 12/12/12).
- DEUTSCH Karl (1971). *El nacionalismo y sus alternativas*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- DIARIO LA CAPITAL (2011). "El MERCOSUR cumple 20 años", en: <http://www.lacapitalmdp.com/noticias/El-Pais/2011/03/25/177479.htm>, (Consulta 27-03-2011).
- DIMAGGIO, Paul J. y POWELL Walter W. (1991). "El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional", Editado por Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, "Introducción", Págs. 1-38, Chicago, University of Chicago Press.
- DYSON Robert G (2004). "Strategic development and swot analysis at University of Warwick", en: *European journal of operational research*, N° 152, pp. 631-640.
- FUNDACIÓN EBERT STIFTUNG (2005). *Desafíos Institucionales para el MERCOSUR. Relaciones entre Estados, Instituciones Comunes y Organizaciones de la Sociedad*, Documento Preparatorio, Marzo.
- GARCÍA Rolando (2006). *Sistemas complejos*, Gedisa editorial, ISBN 978-849-164-1, Buenos Aires, Argentina.
- GAJATE Rita (2005). "Tribunales del MERCOSUR: Innovaciones en el Sistema de Solución de Controversias. Creación del Tribunal Administrativos Laboral del MERCOSUR", en: *Aportes para la Integración Latinoamericana*, N° 10, Diciembre. Sección Estudios.
- _____ (2010). "Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?", en: Mellado Noemí (editora), *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, ISBN978-987-1579-34-1, Ed. Lerner, Córdoba, Argentina.
- _____ (2011). "Una conflictiva cuestión medioambiental subregional: El caso de las pasteras", en: Mellado Noemí –directora-, Cienfuegos Mateo Manuel –editor-, *Los cambios en la Infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, Ed. Lerner, Córdoba, Argentina.
- _____ (2011a). "MERCOSUR: memoria y balance jurídico-institucional", en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVII, N° 24 /Junio 2011, ISSN 1667-8613, RNPI 699.864, págs.116-146.
- GARNELO Vicente (1998). *Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR*, Documento de Divulgación N° 3. BID-INTAL.

- GRANDI Jorge y BIZZÓZERO Lincoln (1997). "Hacia una sociedad civil del Mercosur. –Viejos y nuevos actores en el tejido subregional", en: *Integración & Comercio*, INTAL – BID, N° 3, Sep–Dic.
- HALL Peter A. y TAYLOR Chris R. (1996). *Political Science and the three new Institutionalisms*, Harvard University, Cambridge, USA, Ed. Max Planck Institutfür Gesell Schaftsforschung, Germany.
- HAAS Ernst (2001). "Does constructivism subsume neo-functionalism?", en: Christiansen T., Jorgensen T. K. y Wiener A., *The social construction of Europe*, Sage, London. Traducción Google.
- HÉRAUD Guy (1968). "Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution a la théorie juridique du federalismo", Presses d' Europe, Paris, Francia. Traducción Google.
- HORTON P.B. y HUNT Ch. L. (2010) "Instituciones Sociales", en: *Sociología*, México, McGraw Hill, Noviembre, Cap. 9, Pág. 221 y ss.
- 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.
- _____ (1988). "El fin de siglo del corporativismo", en: *Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela.
- 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.
- MARTÍNEZ PUÑAL Antonio (2005). *El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*, Tórculo Edición, Colección de Estudios Internacionales, Santiago de Compostela, España.
- MARISCAL Nicolás (2003). *Teorías Políticas de Integración Europea*, Tecnos. Madrid.
- MELLADO Noemí (2010), editora. *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración regional*, Ed. Lerner, ISBN 978-987-1579-34-1, Pág.164.
- _____ (2007), coordinadora. *MERCOSUR-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas*, Edulp, 1ra Edición, ISBN 978-950-34-0421-8, La Plata, Argentina.
- _____ (1995). "El modelo del MERCOSUR", *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año 1, N° 2, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, La Plata, Argentina, pág. 7/46.
- MENDICOA Gloria (2004). *Manual Teórico Práctico de Investigación Social*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- MERCOSUR. Página Oficial (2011), en: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=492&site=1&channel=secretaria&seccion=2, (Consulta 07-06-2011)
- OYARZÚN SERRANO Lorena (2008). "Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates", en: *Rev. Ciencias Políticas Pontificia Universidad Católica de Chile*, 2008, vol.28, n.2, pp. 95-113, en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2008000200004&lng=es&nrm=iso, ISSN 0718-090X, doi: 10.4067/S0718-090X2008000200004. (Consulta 23/06/2011)
- PARSONS Talcott (1983). *Sobre las instituciones y la evolución social*, Ed. Mayhew, Patrimonio de Sociología.
- PEROTTI Alejandro (2011). "La institucionalidad, el punto débil", en: <http://www.lanacion.com.ar/1361080-la-institucionalidad-el-punto-debil>, (Consulta 07-04-2011)
- PEROTTI A. y DREYZIN DE KLOR A (2010). *El Rol de los Tribunales Nacionales de los Estados del MERCOSUR*, Advocatus, Córdoba, Argentina.
- PEÑA Félix (2009). "La integración del espacio sudamericano. ¿MERCOSUR y UNASUR pueden complementarse?", en: *Nueva Sociedad*, N° 219, enero-febrero de 2009, ISSN: 0251-3552, http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/17773/original/Integracion_fragmentada.pdf, (Consulta 12/12/12).

- _____ (2011). “Tiempo de explorar lecciones”, en línea: <http://www.lanacion.com.ar/1361094-tiempo-de-explorar-lecciones>, (Consulta 07-04-2011).
- PORTA Fernando (2012). “La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas. CEPAL”, en: *Colección Documentos de proyectos*, <http://200.9.3.98/publicaciones/xml/8/34708/DocW32.pdf>, (Consulta 12/12/12)
- RHI SAUSI José Luis (2010). “Gobernabilidad, convivencia Democrática y Fronteras”, en: *Memorando de Política, Documentos*, FLACSO – AECID, San José, Costa Rica.
- REICHARD C. y COOK T. (1986). “Hacia una superación del enfrentamiento entre los métodos cualitativos y los cuantitativos”, Cap. 1, en: *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativo*, Morata, Madrid.
- ROCKMAN Bert (1997). *The performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary systems. Presidential Institutions and democratic politics*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- RODRIGUEZ Darío y ARNOLD Marcelo (1991). “Teoría de los Sistemas Sociales”, en: Rodríguez Darío y Arnold Marcelo, *Sociedad y Teoría de los Sistemas Sociales*, Ed. Universitaria, Pág. 130,133-4.
- 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, pp. 75-106, en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/0/la-nueva-agenda-de-desarrollo-de-america-latina/> (Consulta 10/12/2012)
- SCOTTI L.B. (2010). “Armonización Legislativa en materia de insolvencia internacional de los grupos económicos: ¿una asignatura pendiente para el MERCOSUR?”, en línea: www.eumed.net/libros/2010a/631/
- SCHMITTER Philippe (2004). “Neo-Neo-Functionalism: Déjà Vu, all over again?”, en: Wiener Antje y Diez Thomas, editores, *European Integration Theory*, Editorial Oxford University Press
- SCHWEINHEIM Guillermo (2004). *Patrones de institucionalización de las decisiones públicas y déficit del republicanism en el caso argentino*, Ed. Dirección Nacional del Instituto de la Administración Pública, Subsecretaría de Gestión Pública, Octubre.
- SIDJANSKI Dusan (1998). *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Editorial Ariel.
- ROZEMBERG Ricardo y PENA Celina (2005). “MERCOSUR: ¿Una experiencia de desarrollo institucional sustentable”, en: *Revista de Comercio Exterior e Integración*, N° 2, CEI –Centro de Economía Internacional-, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, marzo, Argentina.
- ROZENWURCEL Guillermo (2001). *Los países del MERCOSUR frente al desafío del ALCA y la nueva agenda de negociaciones internacionales: ¿Cuál es su lugar en el mundo?*, Ed. PROSUR, Opciones 2001, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- 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, pp. 147-182.

MERCOSUR: suspensión de Paraguay, ingreso de Venezuela

Clara Amzel-Ginzburg

Introducción

Al ser superada la dictadura en Paraguay en 1989, en el país transcurrió una década de inestabilidad política. A casi mediados del decenio siguiente, esa nación parecía ingresar paulatinamente hacia una permanencia en la institucionalidad democrática. En 2012 el equilibrio vigente sufrió una alteración. El 22 de junio el Senado de Paraguay¹² –país miembro pleno del MERCOSUR- mediante juicio político, destituyó al Presidente por mal desempeño de sus funciones, hecho que tuvo sus consiguientes repercusiones en el ámbito regional (Mellado, 2012). Los otros países del bloque fue emitieron (24/6/2012) la Declaración de los Estados Partes del MERCOSUR y los Estados Asociados, sobre la ruptura del orden democrático en Paraguay, por estimar que no se había respetado el debido derecho de defensa del mandatario. En esa Declaración, Argentina, Brasil, Uruguay –miembros plenos-, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela –miembros asociados-, en consideración a lo establecido en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (24/7/1998), manifestaron que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración, y decidieron:

- manifestar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático por no respetarse el debido proceso,
- suspenderlo de forma inmediata y del derecho a participar en: la Reunión XLIII del Consejo del Mercado Común –CMC-, en la Cumbre de Presidentes y en las reuniones preparatorias, que tendrían lugar en Mendoza del 25 al 29 de junio de 2012,
- adoptar medidas ulteriores, conforme a la consideración que Jefas y Jefes de Estado efectuaran en esa Reunión Cumbre (Cancillería Argentina, 2012).

Así el 29 de junio los mandatarios de Argentina, Brasil y Uruguay aprobaron la Decisión sobre la Suspensión de Paraguay en el MERCOSUR en Aplicación del Protocolo de Ushuaia. En ella, destacaron que la ruptura democrática es un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración y reafirmaron que el restablecimiento de la institucionalidad democrática en el país afectado,

12 La destitución del Presidente tuvo lugar al cabo de un debate de cinco horas, con el siguiente resultado: de los 45 Senadores, 39 votaron a favor, 4 en contra y dos se abstuvieron (Noticias Univisión, 2012).

está en el espíritu de ese documento, y subrayaron que la suspensión no implica alterar el funcionamiento del MERCOSUR y sus órganos. Asimismo, señalaron que conforme a los tratados fundacionales del bloque, la suspensión conlleva a la limitación de participar en los órganos y la pérdida de los derechos de voto y veto, sin que ello afecte el compromiso con el bienestar y desarrollo de Paraguay ni cause perjuicio a su pueblo. En consideración a lo ya expuesto decidieron:

- Suspender a Paraguay del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR y en las deliberaciones conforme al artículo 5 del Protocolo de Ushuaia (PU)¹³.
- En el lapso de la suspensión, lo establecido en el inciso iii) del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto -POP- se producirá con la incorporación de las normas del bloque al ordenamiento jurídico nacional que efectúen Argentina, Brasil y Uruguay conforme a lo dispuesto en el inciso ii) de ese artículo¹⁴.
- La suspensión, finalizará conforme a lo determinado en el artículo 7 del PU¹⁵ y cuando se compruebe el pleno restablecimiento del orden democrático en la parte afectada. Los Cancilleres mantendrán consultas regulares al respecto.
- Comunicar al Parlamento del MERCOSUR la decisión adoptada.
- Garantizar la continuidad de los proyectos relativos a Paraguay en el FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR).

La Declaración precedente determinó que el CMC, órgano superior de la estructura institucional del bloque (POP art.3)¹⁶, adoptara la Decisión 26/12 -13/7/2012- sobre depósito de los instrumentos jurídicos del MERCOSUR. Lo hizo en virtud de lo dispuesto en la Resolución 80/00 del Grupo Mercado Común -GMC-,

-
- 13 PU Art.4. En caso de ruptura del orden democrático en un Estado Parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas entre sí y con el Estado afectado. Art.5. Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.
- 14 POP Capítulo IV Aplicación interna de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, Art.40. ii) Cuando todos los Estados Partes hubieron informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado Parte. iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado darán publicidad al inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus diarios oficiales.
- 15 Art.7. Las medidas a que se refiere el art.5 aplicadas al Estado Parte afectado, cesarán a partir de la fecha de la comunicación a dicho Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron las medidas, de que se ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático, lo que deberá tener lugar tan pronto ese restablecimiento se haga efectivo.
- 16 El POP establece la estructura orgánica del MERCOSUR en su Capítulo I, Secciones I a VI.

órgano con capacidad decisoria, que toma las medidas necesarias para cumplir las Decisiones del Consejo Mercado Común (art.14 inc.III del POP), el Gobierno de Paraguay es el depositario de los tratados internacionales suscriptos entre los países miembros, incluidos los protocolos al Tratado de Asunción -TA-, los firmados por el MERCOSUR con otros Estados u organismos internacionales, a excepción de los que se protocolizan en ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración).

Así ante la suspensión de Paraguay, la mencionada Decisión, atribuye a la Secretaría del MERCOSUR –SM– la función de depositario provisional de los instrumentos precedentemente citados y sus instrumentos de ratificación. Se le ha asignado esa función mientras dure la suspensión y comprende, en especial, las notificaciones y comunicaciones sobre los depósitos y sus fechas, la emisión de copias autenticadas, y su registro y publicación (art. 1 y 2).

Asimismo, por Dec. 28/12 se dispone instruir al GMC para que reglamente los aspectos operativos de la decisión sobre la suspensión de Paraguay¹⁷.

También en la Cumbre de Mendoza, los Presidentes de los Estados partes emitieron la Declaración sobre la Incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR. En ella subrayaron que el proceso de integración, es el medio para promover el desarrollo integral y enfrentar la pobreza y la exclusión social, ya que se basa en la complementación, la solidaridad y la cooperación. Tomaron en cuenta que el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR -suscripto en Caracas, 4/7/2006-, establece su adhesión según los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, y el reconocimiento de las asimetrías y del tratamiento diferenciado. En consecuencia decidieron:

- Acordar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR,
- Convocar a una reunión especial en Río de Janeiro el 31 de julio de 2012, con el fin de admitirlo oficialmente.
- Convocar a todos los países de América del Sur para que se unan en el complejo escenario internacional actual, para conseguir que el proceso de crecimiento e inclusión social que tiene lugar en la última década en la región, se profundice y se constituya en un factor de estabilidad económica y social con plena vigencia de la democracia en el continente.

Por su parte, Venezuela depositó el día 13 de julio de 2012 la Nota I DVMALC 0547 (Página oficial del MERCOSUR). Consecuentemente, el CMC por Dec. 27/12 estableció que Venezuela adquiriría a partir del 12 de agosto de 2012 la condición de Estado parte y participaría con todos los derechos y obligaciones

17 La Dec. CMC 26/12 fue adoptada en Montevideo el 13/7/2012 y las Dec. CMC 27/12 y 28/12 en la reunión extraordinaria celebrada en Brasilia el 30/7/2012.

en el MERCOSUR, conforme al artículo 2 del TA¹⁸ y al Protocolo de Adhesión. El procedimiento establecido en el inciso ii) del artículo 40 del POP para la vigencia de las normas de los órganos del bloque, se realizará por la incorporación de la normativa por los Estados partes en pleno ejercicio de sus capacidades de acuerdo con el inciso iii) de ese artículo (art. 1 y 2)¹⁹.

Para Arbuet-Vignali (2012 a: 15) tanto la suspensión de Paraguay como el ingreso de Venezuela respondieron a “*interrogantes de índole más inmediata y necesarias de resolver en la práctica*”. En cuanto a Paraguay, su oposición a las dos medidas adoptadas originó que manifestara su disconformidad recurriendo al Tribunal Permanente de Revisión -TPR-.

La presentación de Paraguay ante este órgano superior del sistema de solución de controversias del MERCOSUR, determinó el pronunciamiento expuesto en el laudo 01/2012, que se comenta a continuación.

1. Presentación de Paraguay

La presentación se efectúa con fecha 9 de julio de 2012 y en ella se solicita la aplicación del procedimiento para atender casos excepcionales de urgencia establecidos en el artículo 24 y la aplicación subsidiaria de los artículos 1 y 23 del Protocolo de Olivos -PO-²⁰. El Tribunal se reúne -del 19 al 21 de julio de 2012- para considerar lo solicitado, por entender que la suspensión en cuanto a la participación de un Estado parte en los órganos del bloque no obsta a su derecho a recurrir al sistema de solución de controversias. La demanda tiene por objeto que se declare inaplicable:

- la suspensión de Paraguay de participar en los órganos del MERCOSUR,
- la incorporación de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR.

18 Art.2. El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de los derechos y obligaciones entre los Estados Partes.

19 Véase la nota 14.

20 Los artículos 1 inc. 1, 23 y 24 del PO disponen: Art.1. inc. 1: Las controversias entre los Estados partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del TA, el POP, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del TA, de las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la Comisión de Comercio -CCM- serán sometidas a los procedimientos del PO. Art.23. Finalizadas las negociaciones directas -previstas en el PO- entre las partes de una controversia sin solucionarla, ellas pueden acordar expresamente someterla directamente y en única instancia al TPR en cuyo caso éste tendrá las mismas competencias que un Tribunal Arbitral Ad Hoc -TAH- (inc. 1). En estos casos de instancia única los laudos del TPR son obligatorios, no estarán sujetos a revisión y tienen con relación a las partes autoridad de cosa juzgada (inc. 2). Art.24. El CMC puede establecer procedimientos especiales para atender casos excepcionales de urgencia que puedan ocasionar daños irreparables a las partes.

La competencia del TPR se funda en el artículo 2 inc. b de la Dec.23/04²¹ -reglamentaria del artículo 24 del PO-, y en subsidio en los artículos 1 y 23 del PO (numeral 8 del laudo).

El Presidente fue destituido mediante juicio político, conforme al artículo 225 de la Constitución de Paraguay el 22 de junio de 2012²². El Mandatario declaró aceptar la decisión del Congreso, “la noche del mismo día” (numeral 9).

Según alega Paraguay, las dos medidas adoptadas –suspensión de ese País e ingreso de Venezuela- son de tal envergadura, que causan daño irreparable porque le impiden ejercer sus derechos soberanos e inalienables como Estado fundador del MERCOSUR. Afirma que la suspensión no fue hecha por una norma de los órganos fijados por el POP ni se aplicaron las fuentes jurídicas enunciadas en el artículo 41 del mismo Protocolo²³. Por ello cuestiona la legitimidad de los Jefes de Estado para adoptar decisiones obligatorias, ya que las cumbres presidenciales no constituyen ni integran los órganos del bloque y las decisiones adoptadas no se ajustan a su normativa. Además estima que no hubo ruptura del orden democrático y que no se realizaron las consultas previstas en el artículo 4 del PU²⁴ (numerales 11,12 y 13).

En cuanto a la incorporación de Venezuela, Paraguay argumenta su falta de participación como miembro pleno al adoptar la decisión, sus deberes y derechos como depositario del Protocolo de Adhesión, la falta de unanimidad exigida por el artículo 20 del TA²⁵, la inobservancia del artículo 40 del POP sobre la vigencia simultánea de las normas emanadas de los órganos del bloque, y de las normas y principios del derecho internacional que estima violadas por la decisión -Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969-. Además, señala que las decisiones que son el objeto de la demanda, carecen de motivación y por lo tanto de validez jurídica y generan responsabilidad

21 Dec. 23/04. Art. 2. Cualquiera de los Estados partes puede recurrir ante el TPR conforme al procedimiento establecido en esta Decisión siempre que se cumplan los siguientes requisitos... inc. b) que la situación se origine en acciones o medidas adoptadas en un Estado parte en violación o incumplimiento de normativa del MERCOSUR vigente.

22 El texto constitucional estatuye que el Presidente puede ser sometido a juicio político por mal desempeño de sus funciones, delitos cometidos en ejercicio de su cargo, o delitos comunes. A la Cámara de Diputados le corresponde formular la acusación por mayoría de dos tercios y la Cámara de Senadores por mayoría absoluta de dos tercios juzga al acusado en juicio público. En caso de declararlo culpable, tal declaración lo será al sólo efecto de ser separado del cargo. En el supuesto de comisión de delitos se envían los antecedentes a la justicia ordinaria.

23 El art. 41 enumera como fuentes jurídicas del MERCOSUR el TA, sus protocolos, y los instrumentos adicionales o complementarios; los acuerdos celebrados en el marco del TA y sus protocolos; las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas del CCM.

24 Dicho art.4 establece que en caso de ruptura del orden democrático en un Estado parte del PU los demás Estados partes promoverán consultas entre sí y con el Estado afectado.

25 El art. 20 en su último párrafo sujeta a la decisión unánime de los Estados partes la aprobación de las solicitudes de adhesión al bloque.

internacional por incumplimiento de normas convencionales del TA, POP, y el PU (numerales 14 y 15).

Por tanto solicita el levantamiento de la suspensión: de participar en los órganos del MERCOSUR, y de los efectos de la Declaración sobre incorporación de Venezuela al MERCOSUR (numeral 27).

2. Contestación conjunta de Argentina, Brasil y Uruguay

En su presentación conjunta los países miembros fundadores plantearon cuestiones preliminares y cuestiones de fondo.

En cuanto a las “Cuestiones preliminares”, refieren en primer término a la incompetencia en razón de materia del TPR, debido a la naturaleza política de la decisión adoptada en el marco del PU y porque el sistema de solución de controversias es de naturaleza comercial. Los Estados partes demandados alegan que la democracia es condición *sine qua non* para el desarrollo del proceso de integración, y que el PU está excluido del sistema de solución de controversias del MERCOSUR, porque representa la base del proceso de integración del cual deriva la legitimidad de los miembros para ser parte del MERCOSUR.

La suspensión de Paraguay de participar en los órganos del bloque resulta del artículo 5 del PU (véase la nota 13) y por ello no puede ser examinada por el TPR y en consecuencia solicitan se declare incompetente en razón de materia (numerales 17, 18 y 19).

En segundo término consideran que la vía elegida es inadecuada porque el procedimiento para casos de urgencia previsto en el artículo 24 del PO (véase la nota 20) no es aplicable al reclamo de Paraguay, dado que la medida se previó estrictamente para el caso particular de naturaleza comercial y su pertinencia se vincula con el cumplimiento de requisitos fijados en la norma que no se aplican a la acción intentada (numeral 20).

Es por la ausencia de negociaciones directas y falta del consentimiento de las otras partes para el ejercicio de la competencia originaria del TPR prevista en el artículo 23 del PO (véase la nota 20), que Paraguay no está habilitado para la iniciación del proceso directo ante el TPR (numeral 21).

En lo referente a las “Cuestiones de fondo”, se destaca la importancia de la cláusula democrática del PU y sus vínculos con la continuidad del proceso de integración. Asimismo para la aplicación del artículo 5 del PU “no se prevé rito solemne ni formalidades para llevarlo a cabo y que las medidas a adoptar son de naturaleza estrictamente política” (numeral 22).

Los demandados fundan la legalidad de la suspensión de Paraguay en razón de haber efectuado las consultas previas con distintos actores políticos de ese país solicitando se respetara el derecho de defensa y la garantía del debido proceso (numeral 23).

Los Jefes de Estado son competentes para adoptar la decisión de suspensión ya que el PU no establece nada al respecto. Asimismo, la medida es proporcional a la situación planteada por ser la menos gravosa y de carácter provisorio. La naturaleza de la decisión es política y por ello es innecesario efectuar un proceso contradictorio para emitirla (numeral 24).

La ruptura del orden democrático se debió a que la destitución del Presidente se efectuó tras un procedimiento sumarísimo sin observar las garantías del debido proceso (numeral 25).

En cuanto a la legalidad de la declaración de incorporación de Venezuela, cabe diferenciar la aprobación de la solicitud de la adhesión y la declaración de incorporar un nuevo miembro. Lo primero -según el artículo 20 del TA (véase la nota 25)- exige unanimidad, pero el segundo es de carácter declaratorio y no requiere unanimidad. La vigencia del Protocolo de Adhesión de Venezuela tendrá lugar 30 días después de la fecha del depósito del último instrumento de ratificación de los Estados partes no suspendidos. *“La participación de Paraguay en las decisiones, en su carácter de suspendido, tornaría ineficaz el PU”* (numeral 26).

En consecuencia los países miembros solicitan que se rechace el procedimiento sin juzgar el mérito de la incompetencia en razón de materia del TPR porque:

- el litigio es de naturaleza política y no es aplicable el sistema de solución de controversias del PO o, en carácter subsidiario, por no ser éste aplicable a la resolución de conflictos encuadrados en el PU;
- la vía elegida del procedimiento sobre casos excepcionales de urgencia no es el adecuado;
- la incompetencia del TPR resulta de la falta de consentimiento para ejercer la competencia originaria del artículo 23 del PO (véase el art. 23 en la nota 20);
- de no hacer lugar a las cuestiones preliminares, se rechace por improcedente lo solicitado por Paraguay respecto al levantamiento de su suspensión como lo concerniente a la Declaración sobre la Incorporación de Venezuela al MERCOSUR (numeral 27).

3. Fundamentos de la decisión del TPR

El TPR se encontraba sesionando cuando Paraguay presentó la solicitud de medidas provisionales de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del PO y los artículos 29 y 39 de la Dec. 37/03 que reglamenta el citado Protocolo²⁶ (numeral 28).

El TPR fundamenta su decisión sobre la base de la competencia en razón de la materia, las medidas excepcionales de urgencia y el acceso directo al TPR.

3.1. Competencia *ratione materiae*

Los demandados solicitan al TPR que se declare incompetente *ratione materiae* frente al pedido de Paraguay, y alegan las razones siguientes:

- el sistema de solución de controversias del bloque se creó para resolver conflictos comerciales;
- la democracia es un valor presente en el PU y condición *sine qua non* para el desarrollo de la integración y por ello el compromiso democrático prepondera sobre el conjunto normativo regional, ya que la legitimidad se origina en la vigencia de las instituciones democráticas en los Estados partes, puesto que sin tal compromiso no habría TA, PO ni MERCOSUR;
- a la suspensión de Paraguay de su derecho de participar en los órganos de bloque -conforme al artículo 5 del PU (véase el art. 5 en la nota 13)- no le es aplicable al PO y por lo tanto no se la puede examinar en el sistema de solución de controversias por ser materia política. De decidir el TPR sobre esta cuestión, invadiría la esfera exclusiva de los miembros al interpretar qué es la ruptura del orden democrático (numerales 29 a 32).

Paraguay indica como objeto de la controversia la violación del PU y otros acuerdos del bloque para justificar su planteamiento ante el TPR. Por su parte

26 El PO en su art.15 dispone que la parte interesada puede solicitar medidas provisionales, siempre que existan presunciones fundadas de que el mantenimiento de la situación puede ocasionar daños graves e irreparables a una de las partes en la controversia, y el Tribunal podrá dictar las medidas provisionales que estime apropiadas para prevenir esos daños. El Tribunal podrá dejar sin efecto esas medidas en cualquier momento (inc. 1 y 2).
Dec.37/03. Art.29. La parte interesada que solicita las medidas provisionales debe especificar los daños graves e irreparables que se procura prevenir (inc. 1). Art. 39. Los Estados partes en una controversia que acuerden someterse directamente y en única instancia al TPR deben comunicarlo por escrito a dicho Tribunal a través de la Secretaría del Tribunal con copia a la Secretaría del MERCOSUR. El TPR, al proceder en única instancia, debe actuar con la totalidad de sus miembros (inc. 1 y 2).

los demandados invocan también al PU como el fundamento para rechazar la jurisdicción del mismo Tribunal. De ahí que se debe establecer la relación entre el PO y PU. Conforme al artículo 1 inc. 1 del PO (véase el art. 1. Inc. 1 en la nota 20), la jurisdicción del sistema de solución de controversias se aplica *rationae personae* a los Estados miembros del MERCOSUR y *rationae materiae* a las controversias entre los Estados parte, relativas a la interpretación o incumplimiento de la normativa del MERCOSUR. De modo que ni expresa ni implícitamente el texto del PO excluye la jurisdicción del Tribunal sobre la base de la materia del diferendo. Es por ello que no cabe citar la “falta de vocación” del sistema para solucionar controversias que no formen parte de la esfera comercial. La legitimidad del sistema es su contribución a la estabilidad, a medida que avanza el proceso de integración en sus diferentes esferas. Esa legitimidad se debe evaluar de acuerdo con el texto del PO, el que en principio no excluye cualquier tipo de controversia que se plantee respecto a la normativa del bloque (numerales 33, 36, 37).

El PU no indica cuál es el foro para resolver controversias y tampoco respecto a su aplicación o interpretación. Sin embargo en el PU se cita en su preámbulo la relación con el conjunto normativo del MERCOSUR al reafirmar “*los principios y objetivos del Tratado de Asunción y sus Protocolos...*”. Pese a que el preámbulo no crea obligaciones para las partes de un tratado internacional, integra su contexto a los fines de interpretación²⁷. Además el artículo 8 del PU, de modo expreso, establece que “*es parte integrante del Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de Integración celebrados entre el MERCOSUR y la República de Bolivia y entre el MERCOSUR y la República de Chile*”²⁸. Por ello es muy estrecho el espacio de interpretación con respecto al *locus* de las normas invocadas en la controversia como parte de la normativa del MERCOSUR. Consecuentemente, se deduce que el sistema de solución de controversias abarca las normas del PU en cuanto afecten o puedan afectar los derechos y las obligaciones de los Estados partes. Por eso no se puede objetar el derecho de un Estado a recurrir al sistema, cuando considere que se vulneraran sus derechos al aplicar sus normas (numerales 38, 39, 40).

La interpretación de la normativa del MERCOSUR se debe atener a los textos aprobados por los Estados miembros, sin reemplazar lo establecido por ellos

27 Aquí el laudo en nota transcribe parte del art.31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados: “1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:...”.

28 En nota en el laudo se aclara que el PU alude a su vinculación con la normativa del MERCOSUR en su artículo 6: “Las medidas previstas en el artículo 5 serán adoptadas por consenso por los Estados Partes del presente Protocolo según corresponda de conformidad con los Acuerdos de Integración vigentes entre ellos, y comunicadas al Estado afectado, el cual no participará en el proceso decisorio pertinente. Estas medidas entrarán en vigencia en la fecha en la que se realice la comunicación pertinente”.

respecto a valores normativos o reglas procesales de jurisdicción. Esta tesis sostenida por los demandados [naturaleza política de la disposición del art. 5 del PU] es relevante por estimar las consecuencias que una eventual decisión de este diferendo puede tener para Paraguay, como para el orden interno de los otros Estados. La normativa del MERCOSUR no crea un orden supranacional que pueda suplir la voluntad soberana de los Estados, que también se expresa en los tratados internacionales que firman y en las decisiones que adoptan en consecuencia. Por eso la conclusión del Tribunal es que la observancia de la legalidad de los procedimientos que estatuye el PU puede ser sometida a revisión conforme al sistema de solución de controversias del bloque. Esto también es extensible a los cuestionamientos relativos a la aplicación e interpretación de ese Protocolo siempre que por su naturaleza, el hecho concreto requiera un examen de legalidad (numerales 41, 42, 43).

3.2. Medidas excepcionales de urgencia

El TPR reitera que la demanda de Paraguay alega que:

- el artículo 2 de la Dec.23/04 establece la competencia del TPR en casos de urgencia,
- subsidiariamente requiere el tratamiento de su solicitud como actuación en única instancia sobre la base de los artículos 1 y 23 del PO.

Los demandados en su contestación cuestionan la competencia del TPR porque:

- el procedimiento para casos excepcionales de urgencia del artículo 24 del PO no es aplicable al objeto de la demanda,
- no existen elementos para el acceso directo del TRP.

Por tratarse de dos cuestiones diferentes el TPR las analiza de modo separado.

En su artículo 24 el PO confiere al CMC la facultad de establecer procedimientos especiales para atender casos excepcionales de urgencia que puedan ocasionar daños irreparables a los miembros. La Dec. 23/04 reglamentó ese artículo y dispone que cualquier Estado parte puede recurrir ante el TPR conforme al procedimiento establecido en esta norma –art.2-, cumpliendo los siguientes requisitos:

- *“se debe tratar de bienes perecederos, estacionales, o que por su naturaleza y características propias perdieran su utilidad y/o valor comercial en un breve período de tiempo, si fueran retenidos injustificadamente en el territorio del país demandado, o de bienes que estuvieran destinados a atender a demandas originadas en situaciones de crisis en el Estado Parte importador”;*

- la situación se origine en acciones o medidas adoptadas por un Estado miembro en violación o por incumplimiento de las normas del bloque;
- el mantenimiento de esas acciones o medidas puedan producir daño irreparable;
- las acciones o medidas que se cuestionen no estén siendo objeto de una controversia en curso entre las partes involucradas (numerales 44, 45, 46, 47).

El TPR señala que la Decisión no establece si los requisitos son independientes o acumulativos. Pero esta omisión está cubierta por el artículo 6, al disponer que para la viabilidad del procedimiento se debe comprobar el cumplimiento de todos los requisitos del artículo 2, complementario del artículo 52, al estatuir que el incumplimiento de algunos de ellos, no impide que el demandante inicie un nuevo procedimiento. El TPR considera que deben estar presentes de modo acumulativo.

Es evidente, conforme a la Dec. 23/04, que no se trata de bienes que encuadrados en el artículo 2, ni destinados a atender demandas cuyo origen es la situación de crisis en el país importador. Por lo tanto, no se cumple un requisito ineludible para que se conforme la competencia originaria del TPR respecto a estas medidas excepcionales de urgencia. *Prima facie*, se cumplen los otros requisitos establecidos en ese artículo porque es una acción adoptada por los Estados por supuesta violación de las normas del bloque, pasible de “*producir daños graves considerando la seriedad de la situación descrita y sus efectos, inclusive para un tercer Estado; no existe aún controversia en curso para este objeto*”. También se puede alegar que al adoptar una decisión con rapidez, se reducirían los elementos de inseguridad jurídica que pueden derivar hasta no estar decidido el objeto de esta controversia. No obstante, pese a estos argumentos, el TPR reitera que no puede suplir la voluntad de los Estados expresada en los requisitos esenciales de la Dec. 23/04, que limitan su competencia respecto al procedimiento excepcional de urgencia. De ahí que no puede entender en la materia mediante el mencionado procedimiento (numerales 48 a 52).

3.3. Acceso directo al TPR

El TPR cita la petición en subsidio de Paraguay de accionar mediante acceso directo ante este organismo para que entienda en la controversia conforme a lo previsto en los artículos 1 y 23 del PO. Asimismo solicita que en razón de los elementos fácticos del caso, se consideren cumplidos los requisitos del artículo 23. Por su parte, los demandados aducen que no se cumplieron esos requisitos ni el demandante ha demostrado haber intentado negociaciones directas (art. 4 y 5 del PO). El artículo 23 permite el acceso directo al TPR sin pasar por la instancia

anterior del Tribunal Ad Hoc, cuando las partes en la controversia acuerden, de modo expreso, someterse directamente en única instancia ante el TPR. La necesidad del acuerdo expreso deriva a que las decisiones del TPR no se someten a revisión y en consecuencia tienen efecto de cosa juzgada (inc.2).

En este caso no se indica la existencia de acuerdo entre las partes. Los demandados alegan que no dieron consentimiento para la jurisdicción directa de este Tribunal, condición esencial para ejercitar su legitimidad jurisdiccional.

Si bien es entendible que Paraguay invoque recurrir a la jurisdicción directa como medio necesario para la suspensión de un acto arbitrario, sin que se le haya dado la posibilidad de manifestarse, al faltar el consentimiento expreso de las otras partes, el órgano jurisdiccional, no puede soslayar el texto del PO. Ello es así aunque se originen daños a causa de la demora del proceso decisorio ordinario (numerales 53 a 58).

3.4. Negociaciones directas

El TPR estima necesario analizar la cuestión de las negociaciones directas como fase obligatoria del proceso de solución de controversias. El PO establece (art. 4) que las partes en un diferendo procurarán resolverlo en primer término mediante negociaciones directas. En función de ello, Paraguay aduce que le resultaba de cumplimiento imposible a causa de haber sido suspendido sin tener derecho de defensa. El Tribunal, por su parte, cita al dispositivo procesal pertinente para pedir negociaciones directas con las otras partes (art.14 inc 1 de la Dec. 37/03, Reglamento del PO²⁹). Por ello, evalúa que de haberlo solicitado, la situación sería distinta. Es inexistente la demostración en autos de que ese país hubiera tratado de hacerlas efectivas (numerales 59 y 60).

A continuación el TPR expone la opinión minoritaria basada en el artículo 1 del PO, que delimita el ámbito jurídico de competencia. De él deriva que la finalidad es resolver conflictos entre los Estados partes sobre el marco normativo del MERCOSUR. De ahí que sea pertinente reflexionar si, implícitamente y en circunstancias no previstas, de modo excepcional, puede entender directamente y sin consentimiento de los Estados partes. Asimismo, conforme al PO (art. 24),

29 El TPR transcribe en nota dicho art. 14 inc.1 de la Dec. 37/03, y éste dispone que la comunicación -exigida por el art.5 inc.1 del PO para iniciar negociaciones directas- debe ser enviada por escrito a la otra parte en la controversia con copia a la Secretaría del MERCOSUR y a los demás Estados partes, y debe contener la enunciación preliminar y básica de las cuestiones que la parte entiende integran el objeto del diferendo, así como la propuesta de fecha y lugar para las negociaciones directas.

se reconoce la institución de medidas excepcionales y de urgencia. Por eso cabe deducir que eventualmente podría entender en estas medidas no sólo para las específicamente previstas en la Dec. 23/04 sino, con prudencia, en otras situaciones en las que las partes acrediten que se les ha negado acceso jurisdiccional o a los demás procedimientos previstos para reclamar, por situaciones en las cuales estimen la existencia de perjuicios irreparables y sensibles.

Si los demandados, decidieron suspender a Paraguay de participar en los órganos del MERCOSUR y el Estado afectado no puede comenzar el procedimiento previsto como instancia previa ante el TPR, cabe admitir que está habilitado de modo directo y sin ser necesaria la vía de la Dec. 23/04. Sin proceder a analizar en esta etapa la legalidad o no de la suspensión de Paraguay, al no quedar excluido de su condición de Estado parte, no es admisible que por vía de hecho se le impida o imposibilite el acceso al sistema jurisdiccional del bloque. Esta opinión minoritaria concluye que es evidente que un órgano con vocación y competencia jurisdiccional para resolver los conflictos entre Estados partes, conforme al artículo 1 del PO, en la situación señalada debe entender en las medidas excepcionales y de urgencia, y expedirse sobre la legalidad o no de las decisiones de suspensión y de incorporación de otro Estado como miembro pleno sin que Paraguay haya ratificado ese ingreso (numerales 61 a 65).

4. Decisión del TPR

El TPR adoptó con fecha 21 de julio de 2012 en su laudo la siguiente Decisión:

- Por unanimidad, y respecto del planteo de los demandados de la incompetencia *rationae materiae* del Tribunal, estableció que la jurisdicción del sistema de solución de controversias del bloque comprende el examen de la legalidad de la aplicación del PU.
- Por unanimidad, decidió que no están presentes los requisitos para admitir el procedimiento excepcional de urgencia establecido en la Decisión 23/04.
- Por mayoría, resuelve que en las condiciones de la actual demanda es inadmisiblesu intervención sin consentimiento expreso de los demás Estados partes. Por igual razón considera inadmisiblesu medida provisional solicitada.
- Por unanimidad, sin analizar el fondo de la demanda, no se pronuncia sobre el cumplimiento o la violación de la normativa del MERCOSUR. Esta decisión no inhibe a que los Estados puedan recurrir a otros medios en el marco del sistema de solución de controversias.
- Por unanimidad, decide que los honorarios y gastos del procedimiento sean solventados por partes iguales por los cuatro Estados partes de la controversia (art. 36.2 del PO).

4.1. Sobre el laudo

El 26 de julio de 2012 el Instituto de Derecho Internacional Público (IDIPU) de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay emitió un informe respecto al laudo reseñado. Señala que lo hizo en cumplimiento de sus deberes académicos y de sus responsabilidades científicas respecto a los problemas de interés general conforme a la Ley Orgánica de la Universidad (Ley 12549, art.2).

Dicho informe expresa:

- El laudo 1/2012 es plenamente ajustado a derecho, pues el IDIPU comparte lo sostenido por el TPR en cuanto a la admisibilidad de su competencia, la inaplicabilidad del procedimiento especial de urgencia, y la falta de consentimiento de los Estados partes para su intervención directa.
- La suspensión del Paraguay en los órganos del MERCOSUR es inválida por cuestiones de fondo y de forma: la destitución del Presidente por juicio político y su sustitución por el Vicepresidente parecen, *prima facie*, ajustarse a la normativa constitucional de Paraguay, por lo tanto no se advierte una clara ruptura del orden democrático. Dicha suspensión no fue resuelta por el órgano competente –CMC- sino por una reunión cumbre que no tiene facultades para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes según las disposiciones del POP.
- La admisión de Venezuela no produce efectos jurídicos, ya que el ingreso de un nuevo miembro pleno (art. 50 del POP y 20 del TA), requiere ser aprobado de forma unánime por los Estados partes. En este caso falta la ratificación de Paraguay, por lo cual no se cumple con ese requisito.

Se indica que pondrá esta opinión en conocimiento de las autoridades de la Facultad de Derecho y se procederá a su pública divulgación. Asimismo se indica que el Director del IDIPU se excusa de participar por ser miembro alterno del TPR (IDIPU, 2012). Sin embargo, la Unidad Académica, se deslindó del informe del IDIPU y declaró que es inadmisibles que se atribuyera a la institución o a la Universidad una posición respecto a un tema que no había sido discutido por sus órganos legítimos (La República, 2012).

Respecto al laudo Arbuet-Vignali y Vignali Giovanetti (2012 b: 30) sostienen que si bien es cierto que *“el juez o árbitro debe tener siempre en cuenta que él no crea el derecho sino que lo aplica”*, ante hechos de esta naturaleza y gravedad si el máximo tribunal del sistema no *“se ocupa de esclarecerlos y de reorientar sobre bases claras las futuras actividades de la institución integradora, si sólo se limita a decir ‘no soy competente’, se abre entonces un vacío imposible de llenar poniendo en evidencia que el MERCOSUR ...carece de un sistema jurídico para resolver una cuestión tan*

grave...". En consecuencia, afirman que nos encontramos "...ante un MERCOSUR sin seguridad jurídica, ante un MERCOSUR sin estabilidad jurídico-institucional, ante un MERCOSUR sin credibilidad internacional".

5. Entre suspensiones e incorporación

En el ámbito latinoamericano, también la UNASUR –en consonancia con el MERCOSUR- suspendió la participación de Paraguay de participar en los órganos e instituciones. En la Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Mendoza el 29 de junio de 2012, coincidentemente con la Decisión 25 del 27 de junio de 2012, emitieron la Decisión 26 en la que manifestaron:

- Su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático mediante un procedimiento sumarísimo en violación al derecho de debido proceso y de las mínimas garantías para una adecuada defensa.
- Adoptar la decisión política, basada en su Tratado Constitutivo, de suspenderlo de participar en los órganos e instituciones hasta tanto el Consejo revoque la suspensión.
- Dar por concluido el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de Paraguay, conforme al consenso que alcanzaron los Cancilleres en la reunión del 22 de junio de 2012 en Asunción.
- Designar a Perú para asumir la Presidencia Pro Tempore por el período de un año.
- Promover la suspensión de Paraguay en los foros y mecanismos de diálogo y concertación política e integración de la región, conforme a sus propios estatutos y reglamentos.
- Conformar un grupo de alto nivel para seguir y evaluar la situación, en particular en lo relativo a la normalización de su orden democrático institucional.
- Reafirmar la solidaridad irrestricta con el pueblo paraguayo y velar para que los efectos de la declaración no le causen perjuicio.

Además, respecto al ingreso de Venezuela en el MERCOSUR se señaló que por esa adhesión el PBI del bloque representará el 83,2 por ciento de América del Sur y su población ascenderá a 270 millones de habitantes, es decir equivalente al 70 por ciento de la población del citado espacio. Amén de estas cifras se destacó la importancia de ese país como uno de los que tiene más reservas comprobadas de petróleo. Esto convierte al MERCOSUR en una potencia energética³⁰.

30 Véase las manifestaciones de los primeros mandatarios de Argentina, Brasil y Uruguay por el ingreso de Venezuela en RFI (2012).

A raíz de esa incorporación, el Presidente paraguayo sustituto, decidió enviar el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Senado. Dicho Protocolo había sido enviado a ese órgano legislativo en diferentes oportunidades y debió ser retirado antes de su tratamiento por la inminencia de su rechazo. También en esta última ocasión se negó su aprobación por considerarlo violatorio del TA, ya que en su artículo 20 requiere para la adhesión, la decisión unánime de todos los Estados partes y Paraguay [sólo suspendido temporalmente hasta la celebración de elecciones libres] lo es porque la suspensión no implica la pérdida de su condición de tal.

Por su parte, el Protocolo de Adhesión -adicional al TA- dispone en su artículo 12 que el Protocolo entra en vigencia el trigésimo día del depósito del quinto instrumento de ratificación. Y ese quinto instrumento no existe por el rechazo del Congreso de Paraguay. Asimismo, establece que este país es depositario de ese Protocolo, de los instrumentos de ratificación, y el encargado de notificar a los países miembros las fechas de los depósitos de esos instrumentos³¹, exigencia que tampoco se cumplirá a causa de la sanción impuesta.

Con argumentos similares a los precedentes, la Presidencia de la Delegación de Parlamentarios de Paraguay en el Parlamento del MERCOSUR emitió un comunicado -16/7/12- en el que señala que el ingreso de Venezuela viola el TA (Parlamento del MERCOSUR, 2012).

Consideraciones finales

La destitución del Presidente de Paraguay tiene diversas connotaciones. Al respecto Richer (2012:4) sostiene que “*en un juicio político relámpago y sobre el escenario preelectoral paraguayo hacia las presidenciales de (abril) 2013*” originó la reacción y respuesta de sus socios en el bloque regional. Se consideró que dicho acto se llevó a cabo por un “trámite exprés”, y calificado de “golpe de Estado legislativo” por los otros tres miembros plenos.

En las decisiones tomadas en consecuencia se destacan ciertos aspectos claves, en sus diversas dimensiones:

- **Jurídica:** al recurrir Paraguay al TPR, este órgano procede, para cumplir su función jurisdiccional, a la insoslayable interpretación de la normativa del bloque, base de su decisión.
- **Política:** tres Estados partes sancionan al cuarto en defensa de la

31 Véase, Declaración No. 68 (2012) por la cual el Senado paraguayo rechaza la incorporación de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR. También ANSALatina.com (2012).

democracia, como condición existencial del MERCOSUR.

- **Económica:** la ampliación del bloque lo convierte en la quinta economía mundial
- **Estratégica:** El MERCOSUR se sitúa en una posición clave al sumar un país miembro con grandes reservas de petróleo, recurso estratégico en la economía mundial actual. De allí que no se puede subestimar la relevancia de este hidrocarburo para evaluar la decisión de incorporar a Venezuela.

Asimismo, en el laudo 01/2012, los Estados partes demandados invocaron el PU para fundar la decisión de suspender a Paraguay. Sin embargo, en el MERCOSUR la defensa de los valores democráticos no se subsume a ese único documento, ella ha quedado consagrada en:

- Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR (Las Leñas, Mendoza, Argentina, 1992), sobre plena vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para la existencia y desarrollo del bloque.
- Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (Potrero de Los Funes, San Luis Argentina, 1996), a la que se agregó el Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile, en su condición de Estados Asociados.
- Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, Bolivia y Chile (Ushuaia, Tierra del Fuego, Argentina, 1998), al que adhirieron Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
- Protocolo de Montevideo sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR -Ushuaia II- (Montevideo, 2011), suscripto por los Estados partes – Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay-, y los Estados asociados Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, aprobado por Dec. 27/11, no vigente.

Por tanto, la vigencia de las instituciones democráticas como principio y condición existencial del MERCOSUR se manifestó de modo regular en los diversos documentos emanados de las Cumbres Presidenciales³².

32 Para una mayor ampliación ver, Mellado (2010)

BIBLIOGRAFÍA

- ANSALATINA. Com (2012). “Senado paraguayo rechaza a Venezuela en Mercosur”, en: www.ansa.it/latina/notizie/rubriche/mercosur/20120823223935458134.html.
- ARBUET-VIGNALI Heber (2012 a). “Crisis en Paraguay ¿o en los conceptos políticos y jurídicos de su región?”, en: *Estudio* No. 04/12, 11 de julio, CURI (Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales), Montevideo, Uruguay.
- ARBUET-VIGNALI Heber y VIGNALI GIOVANETTI Daniel (2012 b). “Laudo 01/12 del TPR. Un vacío imposible de llenar”, en: *Estudio* No. 08/12, 3 de octubre, CURI, Montevideo, Uruguay.
- CANCELLERIA Argentina (2012). “Comunicado de prensa 210”. Dirección de Prensa de la Cancillería de Argentina, Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, disponible en: www.cancilleria.gob.ar (Consultado 10-8-2012).
- CESPEDES Rubén (2012). “Senado Paraguayo rechaza a Venezuela en el Mercosur”, Nota periodística publicada por el portal de noticias Ansalatina.com, disponible en: <http://www.ansa.it/ansalatina/notizie/rubriche/mercosur/20120823223935458134.html> (Consultado 10/08/2012).
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE PARAGUAY (2012). “Declaración N° 68 de la Honorable Cámara de Senadores de la nación paraguaya”, en: http://silpy.congreso.gov.py/main.php?pagina=info_proyectos&&paginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=5669 (Consultado, 10/08/2012).
- LA REPÚBLICA (2012). “Udelar desmintió haber fijado posición”, en: <http://www.diariolarepublica.net/2012/08/polemica-en-udelar/>
- IDIPU-INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO (2012). *Informe del Instituto de Derecho Internacional Público*, Facultad de Derecho, Universidad de la República, en: <http://www.espectador.com/documentos/comunicadoidipu.pdf> (Consultado 10/08/2012).
- MELLADO Noemí Beatriz · ALI María Luciana (2010). “Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad”, en: Mellado Noemí Beatriz, Editora, *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Lerner Editora S.R.L., Córdoba, Argentina.
- MELLADO Noemí B. (2012). “La contribución del MERCOSUR y la UNASUR a la gobernabilidad regional”, en: *Informe Integrar* No. 73, junio, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP.
- NOTICIAS UNIVISION (2012). “Congreso de Paraguay aprobó destitución de Fernando Lugo”, en: <http://noticias.univision.com/america-latina/paraguay/article/2012-06-22/aprueban-destitucion-fernando-lugo-paraguay#ixzz2EIGEC8YW> (Consultado 22/06/2012).
- PARLAMENTO DEL MERCOSUR (2012). En: www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/6516/1/secretaria/parlasur (Consultado el 10-8-2012).
- _____ (2012a). “Comunicado de la presidencia de la delegación de paraguay en el Parlamento del MERCOSUR” en: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/6516/1/secretaria/parlasur_paraguay_declara_que_admision_de_venezuela_al_mercosur_atropella_el_tratado_de_asuncion.html (Consultado 10/08/2012).
- RICHER Hugo (2012). “Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya”, en: *Nueva Sociedad*, No. 241, septiembre-octubre.
- RFI (2012). “El ingreso de Venezuela convierte al Mercosur en la quinta economía mundial”, en: www.espanol.rfi.fr/americas/20120801 (Consultado el 8/8/12).

Colaboración judicial en procesos sudamericanos de integración económica: las consultas prejudiciales andinas

Manuel Cienfuegos Mateo

Introducción

El objeto de este capítulo es exponer el régimen jurídico de las consultas prejudiciales de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), esto es, un instrumento de colaboración judicial entre su Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales internos de los Estados andinos, analizando sus principales elementos a la luz de su normativa básica y la jurisprudencia que la interpreta y aplica, que son: 1) la naturaleza de este instrumento procesal; 2) la legitimación activa para remitir las consultas prejudiciales y la distinción entre los jueces nacionales obligados y los facultados; 3) las prerrogativas del juez interno en relación con las consultas prejudiciales; 4) las competencias prejudiciales del Tribunal de Justicia de la CAN; 5) los aspectos procedimentales relativos a la tramitación de una consulta prejudicial; y 6) los efectos jurídicos de las sentencias prejudiciales de interpretación y los recursos frente a su incumplimiento³³. Al hilo de la exposición se irán anotando algunas semejanzas y diferencias con el procedimiento de cuestiones prejudiciales de la Unión Europea (UE)³⁴.

1. El régimen jurídico de las consultas prejudiciales de la Comunidad Andina

Las consultas prejudiciales aparecen contempladas en los artículos 32 a 36 del Tratado de Cartagena de Indias, constitutivo del Tribunal de Justicia de la CAN, de 28 de mayo de 1979, vigente desde el 19 de mayo de 1983 (Tratado constitutivo, en lo sucesivo), tal como quedó reformado por el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino, de 10 de marzo de 1996, en vigor desde el 2 de junio de 1997 (Protocolo de Trujillo) y, fundamentalmente, el Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la CAN, firmado

33 En relación con el Tribunal de Justicia de la CAN, véase Andueza, 1986; Quindimil López, 2006: 323-424; Vigil Toledo, 2011: 85-180. Más particularmente, respecto a la consulta prejudicial de interpretación andina, vid. Baldeón Herrera, 2003: 245-274; Bueno Martínez, 1997: 99-132; Tomaso, 2007: 419-442; Uribe Restrepo, 2003; Vieira, 2010: 134-157.

34 Además de los autores citados específicamente *infra*, para los apuntes comparativos entre la cuestión prejudicial europea y la consulta prejudicial andina se ha seguido especialmente a Cienfuegos Mateo, 2012b: 549-624.

en Cochabamba el 28 de mayo de 1996, con vigencia desde el 25 de agosto de 1999 (Protocolo de Cochabamba)³⁵.

Estos preceptos aparecen desarrollados en los artículos 121 a 128 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la CAN, aprobado por la Decisión 500, de 22 de junio de 2001, del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, que sustituye a la anterior Decisión 184, de la Comisión de la CAN, de 19 de agosto de 1983, desde su entrada en vigor el 28 de julio de 2001 (Estatuto del Tribunal, en lo sucesivo). El Reglamento interno del Tribunal de Justicia de la CAN, de 18 de mayo de 2004 y vigente desde el 27 de mayo de 2004 (Reglamento interno), concreta aspectos relativos a su organización y funcionamiento, siendo sus disposiciones aplicables a la hora de absolver las solicitudes de interpretación prejudicial recibidas.

Este procedimiento cuenta, además, con abundante jurisprudencia andina (2.179 interpretaciones prejudiciales de un total de 2.367 asuntos desde el inicio del funcionamiento del Tribunal de Justicia andino en 1984 hasta 2012, esto es, un 92% del total, según sus bases de datos³⁶) y una *Nota informativa sobre el planteamiento de la solicitud de interpretación prejudicial por los órganos judiciales nacionales*, del propio Tribunal, de 3 de agosto de 2001 (Nota informativa)³⁷, cuya función es facilitar la evacuación de las consultas prejudiciales. Aunque no es vinculante, el Tribunal andino se ha referido a –y ha transcrito literalmente– su Nota informativa en algunas de sus sentencias, cuando los jueces internos no la habían tenido en cuenta suficientemente al articular sus consultas prejudiciales, a modo de advertencia sutil de cómo han de proceder en casos futuros³⁸.

El procedimiento de cuestiones prejudiciales en la UE dispone de un régimen jurídico tan desarrollado como el de las consultas prejudiciales andinas, partiendo de la regulación básica que contiene el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009 (TFUE), que constituye la versión actualizada

35 Los tres textos básicos mencionados del Tratado de creación del Tribunal de Justicia andino fueron codificados por la Decisión 472 de la Comisión de la CAN, en cumplimiento del mandato contenido en la disposición transitoria tercera del Protocolo de Cochabamba.

36 Véase http://www.tribunalandino.org.ec/sitetjca/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2 (consulta realizada el 10 de enero de 2013).

37 Las normas citadas y la Nota informativa son accesibles en http://www.tribunalandino.org.ec/sitetjca/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=50 (consulta realizada el 10 de enero de 2013). A su vez, las sentencias, autos y providencias del Tribunal de Justicia de la CAN, mencionadas después como STJCA, ATJCA y PTJCA si es uno o SSTJCA, AATJCA y PPTJCA si son varios, están disponibles en <http://www.comunidadandina.org/SolControversias.aspx?fr=99>.

38 STJCA de 30 de marzo de 2005, Proceso 31-IP-2005, *marca VICTORIA'S SECRET*, considerando 1.

del original artículo 177 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, de 25 de marzo de 1957, sustituido por aquél³⁹.

2. La naturaleza de la consulta prejudicial

Todo órgano jurisdiccional de un Estado miembro de la CAN abocado a aplicar una norma andina en un litigio interno podrá o deberá, de oficio o a instancia de parte, plantear el tema a su Tribunal de Justicia, como intérprete supremo del Derecho andino competente para dirimirla. Quien promueve la cuestión prejudicial se denomina juez *a quo* y quien la recibe y resuelve es el juez *ad quem*. Una vez remitida la cuestión prejudicial, el Tribunal Andino, tras un procedimiento parecido al que existe en el derecho interno de cada Estado parte para la resolución de incidentes procesales, fallará sobre las consultas formuladas por el juez nacional y le transmitirá la interpretación prejudicial, el cual, en cuanto la sentencia que la contiene es obligatoria, resolverá el litigio nacional a la vista de lo que en ella se disponga.

Las consultas prejudiciales constituyen, pues, un mecanismo de colaboración judicial para garantizar la correcta interpretación y aplicación del Derecho de la CAN en sus países miembros. En este sentido, el Tribunal de Justicia andino ha proclamado que la consulta prejudicial *“por su misma naturaleza equivale a una solicitud que hace el juez nacional al Tribunal Comunitario para que éste le preste una colaboración que resulta indispensable para la correcta aplicación de las normas del Derecho de la Integración”*⁴⁰. En sentido análogo se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la UE⁴¹.

39 El artículo 267 del TFUE ha sido completado por otros textos normativos comunitarios, como el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2007 y vigente desde el 1 de diciembre de 2009, anexo al Tratado de Lisboa como Protocolo núm. 3 (ETJUE, en lo sucesivo), en particular sus artículos 23 y 23 bis; y el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, de 25 de septiembre de 2012 y en vigor desde el 1 de noviembre de 2012 (RPTJUE, en lo sucesivo), en especial sus artículos 93 a 118. Además, esta normativa es objeto de una copiosa jurisprudencia comunitaria (de 1953 a 2012 se plantearon 7.832 cuestiones prejudiciales de un total de 18.124 asuntos ante el Tribunal de Justicia, lo que representa el 43,2% del total), que aparece resumida de forma sistemática en las *Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales*, del Tribunal de Justicia, de 6 de noviembre de 2012 (RTJUE, en lo sucesivo), que no es obligatoria. Todos estos textos, así como las sentencias y autos del Tribunal de Justicia, citados en esta investigación como STJUE y ATJUE si es uno o SSTJUE y AATJUE si son varios, están disponibles en http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/ (consulta realizada el 10 de enero de 2013).

40 STJCA de 3 de diciembre de 1987, Proceso 1-IP-87, *Aktiebolaget VOLVO*, considerando 3.2. El Tribunal aprovechó esta su primera interpretación prejudicial para definir con maestría la naturaleza y muchas de las características básicas de este mecanismo procesal, pues sus consideraciones generales abordan el reparto de funciones entre el mismo y los jueces nacionales en el marco de este procedimiento, la necesidad de cooperación recíproca para su funcionamiento eficaz, la obligatoriedad y el carácter facultativo de la consulta, los supuestos en que procede la suspensión del procedimiento nacional, el planteamiento de oficio y a petición de parte de las cuestiones prejudiciales, el carácter vinculante de la interpretación prejudicial y sus consecuencias y finalmente el alcance y los métodos de interpretación aplicables para resolver las solicitudes prejudiciales relativas al ordenamiento andino.

41 Dictamen TJUE 1/09, de 8 de marzo de 2011, *Rec.* p. I-1137.

Siendo ésta la finalidad básica de esta figura procesal, no se acaba de entender que el artículo 33 del Tratado constitutivo del Tribunal de Justicia disponga que un juez nacional de un país de la CAN, cuya decisión de fallar un litigio interno en el que “*deba aplicarse o se controvierta*” (sic) una norma vinculante andina sea impugnabile según el ordenamiento interno, no tenga que suspender el proceso nacional a la espera de la decisión prejudicial, por lo que debe fallar el caso sí, cuando proceda hacerlo, no hubiera recibido la interpretación prejudicial, a diferencia del juez interno que falla en única o última instancia, que tiene la obligación de suspender el proceso y elevar la consulta prejudicial al Tribunal de Justicia andino. A nuestro juicio, es un contrasentido de la finalidad de este instrumento procesal, que es conseguir la interpretación y aplicación uniforme del Derecho andino -como se desprende de sus textos básicos y es reiterado constantemente en la jurisprudencia andina⁴², que las jurisdicciones facultadas para elevar una consulta prejudicial no deban suspender el proceso nacional y deban dirimirlo sin aguardar la decisión del Tribunal de Justicia de la CAN, cuando han promovido el incidente prejudicial, sin estar obligados a ello, por entender que precisaban la interpretación de aquél para fallar el caso sometido a su jurisdicción.

El Tribunal de Justicia Andino ha tratado de justificar esta limitación con la que, cuando la consulta es facultativa, es posible todavía interponer “*un verdadero recurso, ordinario o extraordinario, contra la sentencia que se va a dictar (...). El Tratado tiene en cuenta, en este supuesto, que aún existe recurso contra dicha sentencia, cuya oportuna utilización habrá de significar una nueva oportunidad para recabar la interpretación prejudicial, esta vez obligatoriamente*”⁴³. Sin embargo en este razonamiento se deja de lado no sólo que ello es contrario al principio de economía procesal sino también, y primordialmente, que la finalidad básica de este mecanismo es socorrer al juez nacional el ejercicio de su función jurisdiccional con la emisión de una sentencia que pueda condicionar la suerte del proceso interno, pues precisamente por eso se llama *sentencia prejudicial*. Es por eso también que en otros preceptos de su reglamentación (artículo 35 del Tratado constitutivo y artículo 127 del Estatuto del Tribunal) se indica con acierto que “*el juez que conozca del proceso interno en que se formuló la consulta deberá adoptar en su sentencia la interpretación del Tribunal*”⁴⁴.

42 Por ejemplo, cuando el Tribunal de Justicia andino asienta que “*la finalidad propia de la consulta prejudicial es asegurar la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena en los Países Miembros*” (STJCA de 3 de diciembre de 1987, Proceso 1-IP-87, *Aktiebolaget VOLVO*, considerando 3.3.).

43 STJCA de 25 de septiembre de 1990, Proceso 3-IP-90, *NIKE INTERNACIONAL*, considerando 2.

44 En este sentido, Quindimil López (2006: 408) asevera que la posibilidad de dictar sentencia sin haber recibido la interpretación prejudicial no sólo “*echa por tierra el fundamento mismo de esta figura, que es lograr una interpretación jurídica uniforme del Derecho andino en el territorio de los Países Miembros*” sino que “*se impide la adecuada resolución del caso (...). Puede entenderse que la no suspensión del procedimiento contribuye a que no se utilice la cuestión prejudicial como instrumento dilatorio dentro del proceso por alguna de las partes. Pero este argumento carece de todo fundamento en la medida en que es el juez, y no las partes, no sólo quien remite la cuestión al TJCA, sino también el único que realiza un análisis de la pertinencia de la presentación de la cuestión prejudicial en la medida en que la considere necesaria para emitir el fallo*”.

A mayor abundamiento, en la UE los jueces nacionales que suscitan una cuestión prejudicial, sean de primera o de última instancia, han de suspender el procedimiento interno, adoptando en su caso las medidas cautelares precisas para garantizar la suerte final del mismo (artículo 23 del ETJUE) y, además, el litigio nacional no puede haber finalizado antes de que se resuelvan; en caso contrario, el Tribunal de Justicia de la UE se niega a responder a las cuestiones prejudiciales, porque su sentencia no podría influir sobre el fallo del proceso principal y su misión en el marco del artículo 267 del TFUE no es emitir opiniones hipotéticas⁴⁵.

3. La legitimación activa para remitir las consultas prejudiciales y la distinción entre los jueces nacionales obligados y los facultados

Sólo las jurisdicciones internas de los Estados andinos pueden plantear una consulta prejudicial, pues *“ninguna otra persona tiene facultad para promover dicha interpretación. Este Tribunal, en consecuencia, carece de competencia para conocer solicitudes de interpretación prejudicial que provengan de personas que no sean Jueces nacionales que estén conociendo de una causa concreta en la cual deba aplicarse el ordenamiento jurídico de la integración andina”*⁴⁶. Sucede lo mismo con el mecanismo de las cuestiones prejudiciales en la UE, donde sólo los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros pueden suscitar cuestiones prejudiciales, no los Estados miembros ni las instituciones comunitarias ni las partes del proceso principal (artículo 23 del ETJUE y artículo 96 del RPTJUE).

El Tribunal de Justicia andino es competente para decidir qué se entiende por juez nacional de acuerdo con el derecho interno de los Estados andinos a los fines de las consultas prejudiciales⁴⁷, lo que hace caso por caso. De su jurisprudencia resulta una noción amplia, dado que engloba a los órganos así calificados por los ordenamientos nacionales (como el Consejo de Estado de Colombia⁴⁸), pero también a las jurisdicciones constitucionales (como la Corte Constitucional de este mismo país)⁴⁹ y a los órganos administrativos que desempeñan funciones formalmente de naturaleza jurisdiccional, las cuales caracteriza -en sentido amplio- por *“la independencia (no sometimiento a instrucciones jerárquicas), la imparcialidad o neutralidad (en las controversias que se suscitan ante la Administración, ella actúa, por lo general, como juzgadora de sus propias decisiones) y la fuerza de cosa*

45 STJUE de 19 de mayo de 2009, *Apothekerkammer des Saarlandes*, C-171/07 y C-172/97, Rec. p. I-4171.

46 PTJCA de 25 de abril de 1989, Proceso 1-IP-89, *DOCTORA ANGELA VIVAS MARTÍNEZ*, considerando 3.

47 PTJCA de 9 de diciembre de 1993, *Instituto de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Industrial (INDECOPI)*.

48 STJCA de 3 de diciembre de 1987, Proceso 1-IP-87, *Aktiebolaget VOLVO*.

49 STJCA de 9 de diciembre de 1996, Proceso 1-IP-96, *Convenio de París para la protección de la Propiedad Industrial*, visto 3.

*juzgada definitiva de las sentencias (las resoluciones que se dictan en el seno de la Administración se encuentran amparadas en cambio por una presunción de legalidad iuris tantum, siempre sujetas a una posterior revisión judicial)”*⁵⁰. Es el caso del Grupo de Trabajo de Competencia Desleal de la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia⁵¹ y los árbitros, sean de derecho público o privado, siempre que decidan en derecho⁵², a diferencia de lo que sucede en la UE, donde la noción de jurisdicción nacional es también amplia pero los árbitros de derecho privado no pueden suscitar cuestiones prejudiciales (Cienfuegos Mateo, 2012a: 157-160).

Se han evacuado consultas prejudiciales por tribunales de todos los países andinos y, en particular de sus tribunales superiores, por motivos que se comentarán ulteriormente.

En la CAN se distingue entre las jurisdicciones obligadas y las facultadas para solicitar una interpretación prejudicial, siendo “*la existencia de un recurso en el derecho interno que permita revisar la interpretación de las normas aplicables*” el criterio que convierte en facultativa la solicitud de interpretación prejudicial que, “*en principio, resulta obligatoria*”⁵³. Como quiera que el artículo 33 del Tratado constitutivo y los artículos 122 y 123 del Estatuto del Tribunal sólo se refieren a la existencia de recursos internos frente a la decisión del juez nacional, cuando éste resuelve en única o última instancia deberá instar una consulta prejudicial; por el contrario, cuando su decisión es susceptible de recurso ordinario o extraordinario –por ejemplo, la apelación o la casación, respectivamente-, quien la dicte no tendrá que acudir al Tribunal Andino. Se sigue en la CAN la teoría del litigio o caso concreto tan característico de la cuestión prejudicial de la UE⁵⁴.

4. Las prerrogativas del juez *a quo* en relación con las consultas prejudiciales; en particular, el llamado *juicio de relevancia*

Las consultas prejudiciales pueden ser formuladas de oficio, ya que constituyen “un elemento *de juris* que el Juez Nacional debe tener en cuenta para fundar

50 STJCA de 2 de junio de 2000, Proceso 19-AI-99, *Secretaría General / Ecuador*, considerando 3. Las cursivas provienen de la sentencia.

51 STJCA de 21 de marzo de 2007, Proceso 14-IP-2007, *solicitud de Interpretación Prejudicial formulada por la Superintendencia de Industria y Comercio, República de Colombia, Grupo de Trabajo de Competencia Desleal*, consideración VI A.

52 STJCA de 26 de agosto de 2011, Proceso 3-AI-2010, *acción de incumplimiento interpuesta por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP (ETB S.A. E.S.P.) contra la República de Colombia*, consideración 10.

53 STJCA de 19 de marzo de 2009, Proceso 07-IP-2009, *SCHERING CORPORATION y PHARMA COPEIA*, considerando 1.

54 Vid. la distinción entre las jurisdicciones nacionales facultadas y las obligadas en la STJUE de 4 de junio de 2002, *Lyckeskog*, C-99/00, *Rec. p. I-4839*.

jurídicamente su sentencia”⁵⁵. Las partes pueden solicitar al juez interno a que proceda a elevar la consulta, pero los órganos jurisdiccionales andinos no están vinculados por esa petición ni siquiera cuando sea controvertida la aplicación -esto es, discutida su aplicabilidad en el proceso nacional- por las partes, a pesar del tenor literal de los artículos 33 del Tratado constitutivo y 122 y 123 del Estatuto del Tribunal, pues éste los ha interpretado considerando que tienen la obligación de *obligación de “constatar si dentro del proceso a su cargo resulta previsible que deban aplicarse normas comunes a fin de decidir el proceso, antes de proceder a solicitar su interpretación prejudicial”*. No basta, por tanto, que dentro del proceso se citen determinadas normas del Derecho andino de la integración, bien sea por las partes o por el Ministerio Público, para que el juez de la causa tenga que formular automáticamente la solicitud de interpretación prejudicial al Tribunal de Justicia de la CAN, porque *“de procederse en esta forma, se estaría utilizando el recurso prejudicial sin necesidad alguna, lo cual redundaría en la dilación injustificada de los procesos, con evidente quebranto de los más elementales principios de economía procesal que garantiza la celeridad de los procesos”*⁵⁶.

Es razonable esta tesis, porque el artículo 32 del Tratado constitutivo instauró la consulta prejudicial para lograr la aplicación uniforme del ordenamiento andino en el territorio de los países miembros, y no *“como facultad para que las partes de un litigio conviertan al Tribunal en órgano consultivo dedicado a absolver toda clase de preguntas formuladas ad libitum”*⁵⁷. Ocurre lo mismo en la UE, donde los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros pueden plantear cuestiones prejudiciales de oficio y a instancia de parte (punto 10 de las RTJUE), sin estar vinculadas por su petición, pues han de verificar que la cuestión prejudicial sea necesaria para la solución del proceso interno⁵⁸; es más, los Estados miembros, las instituciones comunitarias y las partes del proceso principal, sólo están habilitados para intervenir en el procedimiento prejudicial que se desarrolla ante el Tribunal de Justicia (artículos 23 del ETJUE y 96 del RPTJUE), presentando observaciones escritas y orales sobre el ordenamiento comunitario *“en el marco jurídico trazado por el órgano jurisdiccional nacional”*⁵⁹.

55 STJCA de 22 de octubre de 1991, Proceso 3-IP-91, *sociedad HARINERA DEL VALLE PAZ BAUTISTA*, considerando 1.

56 STJCA de 26 de febrero de 1991, Proceso 2-IP-91, *León Kadoch B*, considerando 2. En contra, Perotti (2001: 97) sugiere que, cuando sea discutida la aplicabilidad de la norma andina en el proceso nacional por las partes, *“su invocación fundada por el actor o el demandado, de tal suerte que no aparezca como una maniobra dilatoria del proceso, haría pertinente el planteamiento de la consulta al Tribunal Andino”*, inclusive si *“el asunto queda fuera del ámbito del Derecho comunitario”*.

57 STJCA de 9 de diciembre de 1988, Procedimiento 4-IP-88, *Daimler Aktiengesellschaft*, visto 3.

58 En este sentido, la STJUE de 12 de febrero de 2008 (*Willy Kempter KG*, C-2/06, *Rec. p. I-411*, apartados 41 y 42) subraya que el sistema instaurado por el artículo 267 del TFUE *“establece una cooperación directa entre el Tribunal y los órganos jurisdiccionales nacionales conforme a un procedimiento ajeno a toda iniciativa de las partes (...). La remisión prejudicial se basa en un diálogo entre jueces cuya iniciativa descansa en su totalidad sobre la apreciación que el órgano jurisdiccional nacional haga de la pertinencia y la necesidad de dicha remisión”*.

59 STJUE de 1 de marzo de 1973, *Bollmann*, 62/72, *Rec. p. 269*, apartado 4.

Ello significa que a los jueces nacionales les corresponde llevar a cabo el juicio de relevancia de la consulta prejudicial. Ahora bien, el artículo 33 del Tratado constitutivo y los artículos 122 y 123 del Estatuto del Tribunal, no exigen que el juez andino tenga dudas acerca del sentido o alcance de una norma del Derecho de la CAN para plantear una consulta prejudicial. Sino sólo es necesario que deba aplicarse o se controvierta por las partes su aplicación en la resolución del caso de autos, por lo que el juicio de relevancia en esta organización está relacionado más estrechamente con la determinación de si una norma comunitaria andina es aplicable para decidir el proceso interno que con las dudas que pueda suscitar su interpretación al juez nacional. En razón de ello y de la distinción entre las jurisdicciones facultadas y las obligadas antes expuesta, los órganos jurisdiccionales andinos cuyas decisiones sean impugnables, pueden abstenerse de solicitar una interpretación prejudicial, aunque la norma andina sea aplicable al caso, en tanto que los tribunales internos superiores sólo podrán actuar de este modo si llegan a la conclusión de que la norma andina no puede tener ninguna repercusión en la solución del litigio por no ser aplicable al mismo⁶⁰. El Tribunal de Justicia Andino lo corrobora al sostener que, se trate de la consulta prejudicial facultativa u obligatoria, *“cuando el juez nacional no deba aplicar ninguna norma del citado ordenamiento jurídico, no está en el caso de solicitar al Tribunal la interpretación de la norma comunitaria, existan o no recursos internos dentro de la causa que le corresponda fallar (...). En otras palabras, es obligación del juez nacional constatar si dentro del proceso a su cargo resulta previsible que deban aplicarse normas comunes a fin de decidir el proceso, antes de proceder a solicitar su interpretación prejudicial (...). Es evidente que el juez nacional es quien debe determinar si se requiere o no la interpretación prejudicial, pero tal determinación no es arbitraria y debe hacerse con pleno conocimiento de causa, ya que, según se desprende del citado artículo 29 del Tratado del Tribunal [actualmente es su artículo 33], sería improcedente la interpretación de normas comunitarias cuya aplicación no resulte necesaria según los términos en los que se haya planteado la litis”*⁶¹.

A nuestro juicio, no siempre será fácil que los jueces andinos actúen con *el pleno conocimiento de causa* que demanda el Tribunal de Justicia de la CAN, pues con asiduidad la determinación de si una norma andina es aplicable al proceso nacional aparecerá vinculada al tema de su claridad. Pero este Tribunal se niega a que se apliquen las doctrinas del acto claro y aclarado en el mecanismo de las consultas prejudiciales de la CAN, con el doble corolario de que, por un lado, el juez nacional superior deberá solicitar la interpretación de una norma andina aplicable al litigio,

60 En sentido contrario, Sánchez Miralles (1999: 44) defiende, cuando se trata de una consulta obligatoria, que *“a pesar de la disposición transcrita del Tratado que crea el TJCA, es evidente que el juez tiene plenas facultades, como rector del proceso que origina la consulta, para decidir cuándo es pertinente solicitar la interpretación prejudicial, por estar ésta relacionada con la resolución del litigio en sus manos, y esa determinación de la pertinencia de la solicitud es facultativa del juez nacional”*.

61 STJCA de 26 de febrero de 1991, Proceso 2-IP-91, León Kadoch B, considerando 2.

aunque no tenga duda alguna respecto a cómo aplicarla al caso de autos y, por otro lado, podrá inhibirse de acudir ante el Tribunal Andino, si considera que la norma no es aplicable al proceso nacional, aunque su significado y/o alcance no sean del todo diáfanos para los expertos en la materia, lo que ha generado algunos abusos⁶².

El rechazo del Tribunal de Justicia Andino a aplicar las teorías del acto claro y acto aclarado, es una de las diferencias más sensibles entre la cuestión prejudicial europea y la consulta prejudicial andina.

Para el Tribunal de Justicia de la UE, la existencia de dudas razonables acerca de la interpretación o la validez de una norma comunitaria, constituye un criterio fundamental a la hora de decidir acerca de la necesidad del planteamiento de una cuestión prejudicial, pues no basta con que ésta sea pertinente (lo que se cumple cuando una norma comunitaria es *a priori* aplicable al caso de autos) sino que se precisa, adicionalmente, que la cuestión sea seria, lo que no ocurre cuando la respuesta a la pregunta planteada se desprende con claridad de las normas comunitarias en sí mismas consideradas (el acto es claro)⁶³ o existe una jurisprudencia comunitaria diáfana sobre ellas (el acto ha sido aclarado)⁶⁴. De ahí que el Tribunal de Justicia de la UE, en el punto 13 de sus RTJUE, recuerde que un órgano jurisdiccional nacional *“puede decidir por sí mismo cuál es la interpretación correcta del Derecho de la Unión y su aplicación a los hechos que considere probados, en especial cuando estime que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia proporciona indicaciones suficientes. Ahora bien, una remisión prejudicial puede resultar especialmente útil cuando se suscite una nueva cuestión de interpretación que presente un interés general para la aplicación uniforme del Derecho de la Unión, o cuando la jurisprudencia existente no parezca aplicable a una situación inédita”*. También por eso el artículo 104 del RPTJUE indica que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciar si la decisión prejudicial les ofrece información suficiente o si les parece necesario someter al Tribunal una nueva petición de decisión prejudicial.

En cambio, para el Tribunal de Justicia Andino, la claridad de una disposición o la existencia de un precedente interpretativo suyo, no dispensan a los jueces internos que fallan en única o última instancia de su deber de remitirle una consulta prejudicial cuando una norma andina sea aplicable en el litigio interno. Ello es así porque a él le ha sido otorgada *“capacidad exclusiva”* para interpretar las normas que conforman el ordenamiento andino y *“la interpretación que realiza el Tribunal es*

62 Perotti (2001: 96) señala diversos casos en que tribunales superiores de los países andinos omitieron realizar la consulta prejudicial por reputar que la norma andina no era aplicable cuando realmente sí lo era, incluso reconociendo en alguno de ellos que la redacción de la norma andina se prestaba a dudas en cuanto a su significado o alcance.

63 STJUE de 27 de marzo de 1963, *Da Costa en Schaake*, 28 a 30/62, Rec. p. 61.

64 STJUE de 6 de octubre de 1982, *CILFIT*, 283/81, Rec. p. 3415.

para cada caso concreto”, de tal suerte que “la teoría del acto claro no tiene aplicación dentro del sistema interpretativo andino”⁶⁵ y, vía de consecuencia, “la existencia de un pronunciamiento anterior del Tribunal, así se refiera a la misma materia debatida en un proceso ulterior, no exime al juez nacional de esta última causa de su obligación de elevar la correspondiente solicitud de interpretación”⁶⁶.

La doctrina ha criticado esta restricción tan poco justificada de la consulta prejudicial andina por diferentes motivos, y de modo específico porque dificulta la penetración de la justicia nacional en el ámbito del ordenamiento andino. También obstaculiza la recepción del Derecho de la CAN en los derechos internos, ya que deja traslucir una cierta desconfianza en el buen hacer del juez andino y conduce al planteamiento de solicitudes de interpretación repetitivas y, por ende, de sentencias prejudiciales del Tribunal de Justicia Andino que reproducen sistemáticamente interpretaciones anteriores sin ninguna necesidad (Bueno Martínez y Perotti, 2005: 133-152; Tobón, 2005: 461-482). Personalmente nos parece particularmente reprochable la falta de recepción de la doctrina del acto aclarado, ya que tiene poco sentido, en términos jurídicos y de economía procesal, que una norma cuyo significado y alcance han sido elucidados por el intérprete supremo del ordenamiento andino, no pueda ser directamente aplicada por los jueces nacionales de sus Estados miembros. Además los inconvenientes de la aceptación de esta teoría serían menores, pues cabe presumir que serían contadas las ocasiones en que, sin mediar una modificación de la normativa andina, el Tribunal de la CAN revisara su interpretación dada en sentencias anteriores, como bien pone de relieve la experiencia europea (Cienfuegos, 1998: 242-244). Entonces un juez andino siempre tendría la facultad de elevar una consulta prejudicial para solicitarle un nuevo pronunciamiento sobre una norma andina sobre la que ya hubiera jurisprudencia andina si lo juzgase necesario, que es lo que sucede en la UE, tal y como se reconoce expresamente en el punto 13 de las RTJUE y en el artículo 104 del RPTJUE antes mencionados.

Otro efecto negativo de esta limitativa jurisprudencia andina es que son escasas las consultas prejudiciales evacuadas por jurisdicciones inferiores (la excepción viene representada por los tribunales de distrito de Ecuador con jurisdicción contencioso-administrativa, muy activos en el uso de este instrumento procesal). Procede como regla de los tribunales superiores del contencioso-administrativo (y de modo destacado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado de Colombia), en tanto que obligados a acudir al Tribunal de Justicia andino, aunque el acto sea claro o haya sido aclarado en sentencias anteriores, porque -según hemos visto antes- tan sólo si existen recursos contra la decisión

65 STJCA de 7 de agosto de 1995, Proceso 4-IP-94, *EDEN FOR MAN-ETIQUETA*, considerando b.

66 STJCA de 26 de enero de 1990, Proceso 3-IP-1989, *sociedad CIBA GEIGY*, considerando 1. En la misma línea, SSTJCA de 3 de diciembre de 1987, Proceso 1-IP-87, *Aktiebolaget VOLVO*; y 30 de abril de 2010, Proceso 76-IP-2009, *IMPORTACIONES Y SERVICIOS GERMANIA*.

del juez, deviene facultativa la cuestión prejudicial⁶⁷. Ello contrasta con la situación de la UE, en que la mayoría de las cuestiones prejudiciales proceden de las jurisdicciones inferiores⁶⁸.

En cualquier caso, el Tribunal de la CAN ha dejado abiertas las puertas a reconsiderar su rechazo a la teoría del acto aclarado, en la medida en que otra línea jurisprudencial, tras recordar que la existencia de un pronunciamiento anterior suyo sobre la misma materia debatida de un proceso ulterior no dispensa al juez nacional de su obligación de requerir la interpretación prejudicial, acepta que “asimismo, bien podría el Tribunal variar y aún cambiar su opinión cuando encuentre razones justificadas para hacerlo”⁶⁹.

El incumplimiento del trámite de solicitud de consulta prejudicial por un tribunal superior, lleva consigo la violación de los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial y puede acarrear la nulidad de la sentencia a través de un recurso de casación o de amparo, como consagran las jurisprudencias nacionales -así, sentencias de la Corte Suprema del Ecuador de 5 de octubre de 1999 y 31 de agosto de 2001-. También se puede declarar la infracción del Estado al que pertenezca la jurisdicción nacional que no hubiese cumplido su obligación de solicitar la interpretación prejudicial del Tribunal de Justicia de la CAN por la vía de los artículos 23 y siguientes de su Tratado constitutivo, tal y como proclama el artículo 128 del Estatuto del Tribunal (Vigil Toledo, 2011: 139-141). Ya en el pasado el Tribunal Andino había declarado que “*no es concebible para este Tribunal que el juez, por sí mismo o a pedido de las partes o sus representantes en los procesos internos pueda resistirse a dar cabal cumplimiento a la petición de interpretación prejudicial. Las consecuencias de esta conducta “contra legem” puede derivar en acciones de incumplimiento o en vicios procesales de consecuencias impredecibles*”⁷⁰. Y en fechas recientes (2011) ha certificado sus asertos al proclamar el incumplimiento de Colombia, que violó la obligación de solicitar una interpretación prejudicial a través de la Sección Tercera de su Consejo de Estado⁷¹. En la UE es también impugnabile, en vía nacional y comunitaria e incluso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el no planteamiento de cuestiones prejudiciales si procedía hacerlo (Cienfuegos, 2012b: 596-597 y 616-623).

67 STJCA de 19 de marzo de 2009, Proceso 07-IP-2009, *SCHERING CORPORATION* y *PHARMACOEPIA*, considerando 1.

68 A modo de ejemplo, de las 287 cuestiones prejudiciales promovidas en España desde 1986 -vigencia de su adhesión- hasta 2012, sólo 47 proceden del Tribunal Supremo. Y hubo que esperar a 2011 para que el Tribunal Constitucional elevase su primera cuestión prejudicial.

69 SSTJCA de 24 de noviembre de 1989, Proceso 7-IP-89, *CIBA-GEIGY*, punto 3. Vid. también la STJCA de 13 de julio de 1993, Proceso 3-IP-93, *SOCIEDAD ALUMINIO NACIONAL*.

70 STJCA de 29 de agosto de 1997, Proceso 11-IP-96, *Marca “BELMONT”*, considerando 2.

71 STJCA de 26 de agosto de 2011, Proceso 3-AI-2010, *acción de incumplimiento interpuesta por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP (ETB S.A. E.S.P.) contra la República de Colombia*.

5. Las competencias prejudiciales del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

Corresponde al Tribunal de Justicia dar la interpretación de las normas que conforman el ordenamiento andino con el fin de asegurar su aplicación uniforme en el territorio de los Estados miembros (artículo 33 del Tratado constitutivo). Según la jurisprudencia andina, el ordenamiento de este proceso de integración está conformado, básicamente, por un lado, por las llamadas normas jurídicas originarias, primarias o constitucionales, que son las contenidas en el Acuerdo de Integración Subregional, suscrito en Cartagena de Indias el 26 de mayo de 1969, y en sus protocolos e instrumentos adicionales, como es -entre otros- el Tratado de La Paz de 28 de octubre de 1979, por el que se crea el Parlamento Andino; y el Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la CAN, suscrito en Cartagena de Indias de 28 de mayo de 1979 y sus protocolos modificatorios, como es el caso del mencionado Protocolo de Cochabamba de 1996; y, por otro lado, por las normas derivadas o secundarias, que son las decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la CAN, las resoluciones de la Secretaría General y los convenios de complementación industrial y otros que adopten los países miembros entre sí y en el marco del proceso de integración andina (artículo 1 del Tratado constitutivo)⁷².

De esta regulación se infiere que no caben solicitudes de interpretación prejudicial de actos andinos que no sean vinculantes, por más que esclarecer el *soft law* pueda ser interesante por su valor complementario de las anteriores categorías normativas, como ha puesto de manifiesto la experiencia comunitaria de interpretación de actos no obligatorios por la vía prejudicial⁷³. En la práctica, la mayoría de las consultas prejudiciales andinas versan sobre normas de su Derecho derivado, relativas a los derechos de propiedad intelectual -como las Decisiones 351 y 486-, seguidas muy de lejos por la fiscalidad indirecta -concretamente la Decisión 388, que regula la devolución del impuesto sobre el valor añadido al nivel andino-.

El Tribunal de Justicia de la CAN debe limitarse a precisar el significado y alcance de las normas andinas. No estando habilitado para interpretar el derecho interno (ello es competencia privativa de los jueces andinos), ni aplicar el Derecho andino al caso de autos (se limita a interpretarlo, correspondiendo a los órganos jurisdiccionales nacionales la aplicación de la interpretación prejudicial al litigio

72 SSTJCA de 9 de diciembre de 1996, Proceso 1-IP-96, *Convenio de París para la protección de la Propiedad Industrial*; 12 de noviembre de 1999, Proceso 07/AI-99, *acción de incumplimiento interpuesta por la Secretaría General de la Comunidad Andina contra la República del Perú*.

73 Para un análisis de la importancia del *soft law* en el Derecho de la UE, véase Alonso García, 2001: 63-94.

nacional)⁷⁴, ni pronunciarse sobre los hechos, comprobar su exactitud o calificarlos (también es competencia exclusiva de las jurisdicciones internas)⁷⁵. No obstante, podrá referirse a los hechos del proceso interno cuando sea indispensable para la interpretación solicitada (artículo 34 del Tratado constitutivo y artículo 126 de la Estatuto del Tribunal). Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal dispone de un considerable margen discrecional para la resolución de la consulta prejudicial, ya que tiene libertad para determinar las normas andinas, “*sugeridas o no por el requirente*”, que interpretará con “*el fin de lograr una comprensión global del caso consultado*”, y también para “*absolver la consulta en el orden de prelación que él mismo estime conducente*”⁷⁶.

La competencia prejudicial del Tribunal andino y sus limitaciones es coincidente en líneas generales con la del Tribunal de Justicia de la UE en el marco de las cuestiones prejudiciales⁷⁷. En este caso cabe solicitar también la interpretación de normas no vinculantes, como las recomendaciones y los dictámenes⁷⁸ y la apreciación de validez de los actos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión (artículo 267 del TFUE) que sean obligatorios⁷⁹, que no es posible en la CAN, aunque esta carencia de consultas prejudiciales se vea suavizada por la existencia de una acción directa de nulidad ante su Tribunal de Justicia⁸⁰. A mayor abundamiento, las cuestiones prejudiciales comunitarias

74 Por interpretación debe entenderse, en palabras del Tribunal de Justicia andino, “*la búsqueda de la significación de la norma para precisar su alcance y su sentido jurídico, tarea esencialmente distinta a la de aplicar la norma a los hechos, la cual está reservada al juez nacional, como ya se indicó, dentro de las correspondientes esferas de competencia. No puede referirse entonces el Tribunal al cotejo y adaptación entre el contenido general de la norma que interpreta y los hechos concretos y particulares*” (STJCA de 3 de diciembre de 1987, Proceso 1-IP-87, *Aktiebolaget VOLVO*, considerando 3.4).

75 Sobre la distinción entre la interpretación y los hechos y sus limitaciones, véase SSTJCA de 22 de octubre de 1991, Proceso 6-IP-90, *HARINERA DEL VALLE PAZ BAUTISTA*, considerando 3, y 9 de noviembre de 1995, Proceso 17-IP-95, *Empresa VARELA*, considerando 2.

76 STJCA de 11 de octubre de 1994, Proceso 1-IP-94, *Sociedad de Comidas Rápidas MAC POLLO*, punto 1 de la parte dispositiva.

77 En una formulación ya clásica, el Tribunal de Justicia recuerda que está obligado a responder a las cuestiones prejudiciales formuladas por un órgano judicial nacional siempre que afecte a la interpretación o a la apreciación de validez del Derecho de la UE (STJUE de 29 de noviembre de 1978, *Pigs Marketing Board*, 83/78, *Rec. p. 2347*). Pero no puede aplicarlo al caso de autos, ni pronunciarse los hechos del litigio principal, ni interpretar el derecho interno, ni anular un acto comunitario, etcétera. En casos como éstos, el Tribunal de Justicia debe declarar inadmisibles las cuestiones prejudiciales, pero a poco que tenga un margen de apreciación, lo que hace es solicitar aclaraciones al juez nacional (artículo 101 del RPTJUE) y, sobre todo, reformular las cuestiones en aras a socorrerle en el cumplimiento de su función, buscando de este modo reforzar el diálogo judicial con gestos de complicidad. Para un análisis de la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia de la UE y sus límites, véase Cienfuegos, 1997: 319-383.

78 STJUE de 15 de junio de 1976, *Frecasseti*, 113/75, *Rec. p. 983*.

79 STJUE de 11 de mayo de 2006, *Friesland Coberco Dairy Foods*, C-11/05, *Rec. p. I/4285*.

80 Para la interposición de este recurso de anulación están legitimados los órganos principales de este proceso de integración (el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la CAN y la Secretaría General), los países miembros y las personas físicas o jurídicas cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos se vean afectados (artículos 17 a 22 del Tratado constitutivo).

han recaído sobre todas las categorías normativas del Derecho de la UE, si bien de modo particular sobre el Derecho primario y el Derecho secundario⁸¹. Y sus temáticas son mucho más variadas y cambiantes con los años que en la CAN, aunque en los últimos tiempos afectan muy especialmente lo del medio ambiente y los consumidores, la fiscalidad, las ayudas de Estado, la agricultura, el mercado interior y el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, tal y como pone de relieve la consulta de la base de datos de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE antes mencionada.

6. Aspectos procedimentales de la consulta prejudicial

La consulta prejudicial puede elevarse en cualquier momento del proceso interno. Aunque en la Nota Informativa (apartado 7) se indica que resulta recomendable que se formule cuanto antes en aras de evitar dilaciones inútiles, en la jurisprudencia andina se precisa la conveniencia de hacerlo después de haber oído a las partes e inclusive más tarde, cuando el procedimiento esté listo para que se dicte sentencia y, de este modo, el juez nacional disponga de los elementos de juicio necesarios para resumir, en la correspondiente solicitud de interpretación prejudicial, el marco fáctico y jurídico del litigio, puesto que *“se trata de allegar un criterio hermenéutico que tan sólo resulta operativo para el juez nacional en el momento de dictar su fallo, ya que se plantea una cuestión de puro derecho como lo es la interpretación de las normas jurídicas del Acuerdo de Cartagena”*⁸². La situación es análoga en la UE, donde su Tribunal de Justicia ha recordado que corresponde al juez nacional decidir cuál es el momento procesal adecuado para plantear una cuestión prejudicial, si bien es preferible que se solicite cuando el proceso interno se encuentre en una fase en la que ya pueda definir el marco jurídico y fáctico del asunto (puntos 18 y 19 de las RTJUE).

Los jueces andinos disfrutan asimismo de amplia libertad para formular la consulta prejudicial, en relación tanto con la forma como con su contenido. A este respecto, el artículo 32 del Tratado constitutivo sólo requiere a las jurisdicciones andinas que estén conociendo de un proceso en el que deba aplicarse o se controvierta una norma andina, y los artículos 122 y 123 del Estatuto del Tribunal añaden que la solicitud podrá ser formulada *“directamente y mediante simple oficio”*.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 125 del Estatuto del Tribunal prevé que la solicitud de interpretación prejudicial deberá contener: a) el nombre e instancia del juez o tribunal nacional consultante; b) la relación de las normas del ordenamiento

81 Sobre las fuentes del Derecho de la UE y su tipología, véase Alonso García, 2012: 133-178; Garzón, 1993: 21-53; Mangas y Liñán, 2012: 345-384.

82 STJCA de 22 de octubre de 1991, Proceso 3-IP-91, *sociedad HARINERA DEL VALLE PAZ BAUTISTA*, considerando 1.

jurídico de la CAN cuya interpretación se requiere; c) la identificación de la causa que origine la solicitud; d) el informe sucinto de los hechos que el juez solicitante considere relevantes para la interpretación; y e) el lugar y dirección en que el juez o tribunal recibirá la respuesta a su consulta. Y en la Nota informativa se hace hincapié en que el juez andino que evacúe una consulta prejudicial respecto a la interpretación de una norma de la CAN ha de tener presente una serie de requisitos esenciales para el buen funcionamiento del trámite prejudicial, además de recordar que la solicitud del juez nacional debe *“enviarse por correo a la sede del Tribunal”* (punto 10). De manera especial, en esta Nota se pone el acento en que la solicitud *“debe motivarse de manera sucinta pero completa, al objeto de que el Tribunal alcance una comprensión de conjunto del tema sometido a consulta. En particular, la solicitud debe incluir un informe sucinto de los hechos que el consultante considere relevantes, la relación de las normas del ordenamiento jurídico de la CAN cuya interpretación se requiere, así como las alegaciones formuladas en torno a su aplicación. Además, deberá ir acompañada de una copia de los documentos necesarios que sustenten el informe sucinto de los hechos y de las disposiciones nacionales aplicables, todo ello con el objeto de hacer útil al juez nacional la interpretación prejudicial que emane este Tribunal. De otro modo, la citada interpretación podría alcanzar tal grado de generalidad y abstracción, que resultaría inútil, tanto para decidir el caso concreto como para asegurar la aplicación uniforme del Derecho comunitario”* (apartado 6)⁸³.

La inobservancia de estos requisitos puede llevar al Tribunal Andino a desestimar la solicitud prejudicial por adolecer de un vicio substancial, como hace de vez en cuando⁸⁴. Es palmaria la equivalencia de los antedichos preceptos y de las orientaciones de la Nota informativa con lo que prescribe el artículo 94 del RPTJUE

83 La referencia a la obligación de motivar es particularmente afortunada porque ni el Tratado constitutivo ni el Estatuto del Tribunal de Justicia andino mencionan expresamente este deber de motivación (implícitamente se puede considerar que en el artículo 125 del Estatuto se refiere al mismo cuando requiere que el juez nacional elabore un informe sucinto de los hechos relevantes para la interpretación), siendo un elemento imprescindible que debe conocer el Tribunal andino a fin de proporcionar una interpretación útil al juez nacional para su decisión del proceso principal.

84 Verbigracia, ATJCA de 15 de mayo de 1989, Proceso 1-IP-89, *solicitud formulada por el Consejo de Estado de la República de Colombia*. El Tribunal declaró que *“la presente solicitud de interpretación adolece de un vicio substancial que la hace inadmisibile, ya que resulta claro que en el proceso en cuestión no serían aplicables las normas comunitarias que el juez solicitante relaciona. Porque como él mismo lo declara, en la demanda ‘no se especifican cuáles son los fundamentos de derecho y cuáles las normas violadas’ y apenas se señalan normas potencialmente violadas ‘en forma difusa’. Por otra parte el propio juez sólo ‘vislumbra’ la cita de algunas normas comunitarias, las que evidentemente nada tienen que ver con la litis”*.

Para otro ejemplo de solicitud de consulta prejudicial declarada improcedente, vid. ATJCA de 2 de mayo de 1990, Proceso 4-IP-89, *solicitud formulada por el Consejo de Estado de la República de Colombia*, en este caso porque se discutían básicamente cuestiones fácticas o la posible violación de normas propias del Derecho colombiano.

En fin, la PTJCA de 1 de julio de 1993, Proceso 1-IP-93, *Confeciones Anter Limitada*, declara inadmisibile la consulta prejudicial puesto que la norma andina sobre la que recaía la solicitud de interpretación prejudicial había sido sustituida por otra vigente ya en la fecha en la que se evacuó la solicitud de tal suerte que aquélla había dejado ya de pertenecer al ordenamiento andino y no podía ser aplicable para dirimir el litigio nacional.

y los consejos incluidos en los puntos 18 y 21 a 26 de las RTJUE para guiar a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la UE en el ejercicio de su amplio margen discrecional de apreciación a la hora de determinar la forma y el contenido de la cuestión prejudicial.

Una vez recibida la consulta prejudicial por el Tribunal de Justicia Andino, la sustanciación es asignada a sus magistrados por sorteo, de carácter público, que se lleva a cabo en acto previo a la sesión judicial (artículo 23 del Reglamento interno). El magistrado a cargo de la sustanciación de la solicitud (llamado magistrado sustanciador), debe indicar por escrito al Tribunal los puntos de la controversia que deban constituir objeto de la sentencia, así como las razones que deberían fundamentar la decisión en torno a cada uno de tales puntos, y opinar acerca del fundamento de la solicitud. Los otros magistrados deliberarán, con carácter provisional y a la vista del informe presentado por el magistrado sustanciador, en torno a la resolución de las diversas cuestiones de hecho y de derecho de la consulta prejudicial. Si la mayoría apoya, al menos en lo sustancial, la orientación que dicho magistrado proponga para el proyecto de sentencia, el presidente le encargará su redacción; en caso contrario, su confección será encomendada a uno de los magistrados cuya opinión forme parte del criterio de la mayoría, salvo que el magistrado sustanciador acoja las orientaciones de la mayoría, en cuyo caso continuará como redactor del proyecto. Finalizada la deliberación, el magistrado ponente depositará el proyecto de sentencia en la secretaría del Tribunal para ser distribuido a los demás magistrados, formando parte del orden del día de la siguiente sesión judicial (artículo 24 del Reglamento interno). El Tribunal delibera con carácter reservado, con la asistencia mínima de tres de sus cinco magistrados, adoptando sus decisiones con el voto conforme de, al menos, tres de ellos (artículos 30 y 32 del Estatuto del Tribunal). No caben votos salvados (sic) ni opiniones disidentes de la sentencia prejudicial (artículo 90 del Estatuto del Tribunal)⁸⁵, que ha de dictarse en un intervalo de 30 días desde la admisión de la consulta (artículo 126 del Estatuto del Tribunal). Plazo que se cumple, por lo que la tramitación completa de un procedimiento prejudicial -desde la solicitud por el juez nacional a su fallo por el Tribunal de Justicia- suele durar unos 2 meses en promedio, lo que es realmente encomiable, máxime cuando las sentencias de las consultas prejudiciales representan el 90% de su actividad jurisdiccional (Vigil Toledo, 2012: 231-232). La regulación es análoga en la UE (véanse en particular los artículos 16, 17 y 35 del ETJUE y los artículos 32, 33 y 89 del RPTJUE), con la diferencia tangible de que el Tribunal de Justicia suele

85 Este precepto también determina que *“la sentencia deberá contener: a) la expresión de que ha sido dictada por el Tribunal; b) la fecha y lugar en que ha sido dictada; c) la identificación de las partes; d) la exposición sumaria de los hechos; e) el resumen de las alegaciones de las partes; f) los considerandos o motivos que la fundamentan y g) el fallo. La sentencia incluirá el pronunciamiento del Tribunal en materia de costas, siempre que haya sido expresamente solicitado en la demanda o en su contestación”*.

fallar en salas de tres o cinco jueces, no existe un término perentorio para resolver una cuestión prejudicial y el promedio para resolverlas oscila entre los 16 y los 17 meses (16,8 en 2009, 17,1 en 2009, 16,1 en 2010, 16,4 en 2011 y 15,7 en 2012), en gran medida debido al trámite de traducción a los 23 idiomas oficiales de la UE y al elevado número de procedimientos prejudiciales que ventila cada año su Tribunal de Justicia (así, 523 asuntos en 2012).

El procedimiento prejudicial andino es gratuito como regla, pues los costes de las actuaciones se sufragan con el presupuesto del Tribunal de Justicia de la CAN, excepto los gastos en que éste incurra por la expedición de copias, la práctica de inspecciones judiciales o la actuación de peritos, que se financiarán por el causante según arancel, tarifa o costo aprobado por el Tribunal (artículo 38 del Estatuto del Tribunal). Las sentencias se publicarán en la *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena* (artículo 43 del Tratado constitutivo y artículo 94 del Estatuto del Tribunal) y se notifican por correo a los jueces nacionales (artículo 100 del Estatuto del Tribunal). Se encuentran, además, disponibles en la página web del Tribunal de Justicia de la CAN antes citada⁸⁶. De nuevo el régimen jurídico de la consulta prejudicial andina muestra su gran similitud con el de la cuestión prejudicial europea (artículo 37 del ETJUE y artículos 88, 92 y 102 del RPTJUE).

7. Los efectos jurídicos de las sentencias prejudiciales de interpretación y los recursos frente a su incumplimiento

La sentencia prejudicial es obligatoria, por lo que el juez nacional debe respetarla a la hora de fallar el litigio nacional si estima que la norma andina es aplicable al caso tal y como ha sido interpretada. Es lo que rezan los artículos 35 del Tratado de creación y 127 del Estatuto del Tribunal cuando disponen que *“el juez que conozca del proceso interno en que se formuló la consulta deberá adoptar en su sentencia la interpretación del Tribunal”*. La jurisprudencia andina es también diáfana en este sentido porque muchas veces ha hecho hincapié en que la sentencia prejudicial interpretativa *“constituye una solemnidad indispensable y necesaria que el juez nacional debe observar obligatoriamente antes de dictar sentencia, la que deberá, por*

86 El Tribunal de Justicia andino puede también ventilar una consulta prejudicial por auto interlocutorio y providencia, cuyo régimen jurídico (artículos 32 y 87 a 89 del Estatuto del Tribunal) no es tan preciso como el descrito para las sentencias. Los autos se dictan para poner fin al juicio sin decidir lo principal (ya que para decidir el fondo de la controversia se utilizan las sentencias), con la asistencia de un mínimo de tres magistrados y el voto conforme de al menos tres de ellos; son ejecutivos el quinto día siguiente de su notificación, pudiendo ser impugnados mediante el recurso de reconsideración a instancia de parte, cuya interposición suspende la ejecución. De las providencias, que han sido utilizadas por el Tribunal andino para poner fin al proceso prejudicial sin entrar en su fondo, sólo se dice que sus errores formales (aritméticos y mecanográficos) podrán ser corregidos de oficio o a solicitud de parte en cualquier momento.

*otra parte, adoptar dicha interpretación*⁸⁷. Y, de paso, el Tribunal de Justicia de la CAN ha proclamado que la “*fuera vinculante para el juez nacional*” de su interpretación prejudicial “*se deriva de la atribución fundamental de este Tribunal supranacional con capacidad para declarar el Derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente, como reza el preámbulo de su Tratado de Creación, que es instrumento orientador para la hermenéutica de su ordenamiento básico primario*”⁸⁸.

El alcance de la obligatoriedad de la interpretación prejudicial no es *erga omnes*, puesto que “*la interpretación que en su sentencia establezca el Tribunal comunitario rige tan sólo para el caso objeto de la consulta y, por tanto, no exige al juez nacional de la obligación de consultar en casos similares o análogos*”⁸⁹. Esta eficacia *inter partes* (Calle, 2003: 95) o, lo que es lo mismo, la falta de *precedencia interpretativa* (Sánchez Miralles, 1999: 55), constituye una diferencia sensible de la sentencia dictada en el marco de una cuestión prejudicial europea, que disfruta de efectos jurídicos obligatorios *erga omnes* (Cienfuegos, 1998: 120-126), de tal suerte que son vinculantes para el juez *a quo* así como, más en general, para cualquier juez nacional que conozca de un caso análogo en el que se plantee la aplicación de la norma comunitaria interpretada o cuya invalidez haya sido declarada, con independencia de que sus decisiones sean recurribles o no en el derecho interno de los países de la UE⁹⁰.

Como quiera que las sentencias prejudiciales son firmes por naturaleza a partir del día siguiente al de su notificación y aplicables en el territorio de los Estados andinos sin necesidad de exequátur (artículo 91 del Estatuto del Tribunal), sólo cabe su enmienda en caso de errores manifiestos de escritura, de cálculo o que sean inexactitudes evidentes. Para eso sirve el llamado recurso de enmienda previsto por el artículo 92 del Estatuto del Tribunal, que se activa de oficio o a instancia de parte presentada dentro de los quince días siguientes al de la notificación de la sentencia⁹¹. La situación es pareja en la UE, ya que la sentencia prejudicial es firme desde el mismo día de su pronunciamiento⁹², de tal suerte que sólo cabe la rectificación de sus *lapsus calami* (artículo 103 del RPTJUE).

87 STJCA de 17 de marzo de 1995, Proceso 10-IP-94, *régimen común sobre propiedad intelectual*, considerando 5.

88 STJCA de 29 de agosto de 1997, Proceso 11-IP-96, *Marca “BELMONT”*, considerando 2.

89 STJCA de 3 de diciembre de 1987, Proceso 1-IP-87, *Aktiebolaget VOLVO*, considerando 3.3.

90 STJUE de 6 de marzo de 2003, *Kaba*, C-466/00, *Rec. p. I-2219*, apartados 39-40.

91 Está excluida expresamente la revisión de las sentencias prejudiciales andinas, reservada para las sentencias pronunciadas en acciones de incumplimiento (artículo 95 del Estatuto del Tribunal). No está claro, en cambio, si es posible instar el recurso de ampliación de la sentencia si no se hubiera resuelto sobre algún punto controvertido, ni tampoco el recurso de aclaración si la sentencia prejudicial contuviera puntos ambiguos o dudosos (artículos 92 y 93 del Estatuto del Tribunal), a falta de jurisprudencia andina a este respecto.

92 ATJUE de 28 de abril de 1998, *Reisebüro Binder*, C-116/96 REV, *Rec. p. I-1889*.

Los países andinos y la Secretaría General de la CAN velarán por la observancia por parte de los jueces nacionales a las normas que regulan las consultas prejudiciales (artículo 36 del Tratado constitutivo y artículo 128 del Estatuto del Tribunal). Si el juez nacional aplica una interpretación diferente a la dictada por el Tribunal de Justicia Andino⁹³, además de los recursos judiciales nacionales que sean aplicables según el grado jurisdiccional, incluidos los de apelación, casación y amparo constitucional, resulta que la Secretaría General, cualquier país miembro y las personas físicas y jurídicas afectadas, están legitimados para interponer un recurso de incumplimiento ante el Tribunal, en determinadas condiciones entre las que destaca, en estos dos últimos supuestos, la obligación de elevar el caso previamente a la Secretaría General (artículos 23-29 del Tratado constitutivo). Para favorecer este control, los jueces andinos deben enviar al Tribunal de Justicia Andino, las sentencias dictadas en los litigios internos que fueron objeto de interpretación prejudicial (artículo 128 del Estatuto del Tribunal).

Aunque, como regla, las sentencias prejudiciales deben ser respetadas por las jurisdicciones andinas, en varias ocasiones se ha constatado el incumplimiento de un Estado miembro por su inobservancia, por los jueces nacionales. Así ocurrió cuando el Tribunal Distrital núm. 1 de lo Contencioso Administrativo de Ecuador desacató la interpretación prejudicial del Tribunal de Justicia Andino, contenida en su sentencia de 9 de diciembre de 2004, dictada a su instancia en el proceso 06-IP-94, sin que la Corte Suprema de Justicia ecuatoriana la anulase en el recurso de casación interpuesto⁹⁴. Con esta normativa andina tan clara, se han evitado las ambigüedades que rodearon a este tema en la UE durante años, hasta que la sentencia de su Tribunal de Justicia de 9 de diciembre de 2003 proclamó que un Estado miembro puede ser declarado responsable de la vulneración del artículo 267 del TFUE por sus jurisdicciones internas por la vía de los artículos 258 y 259 de este Tratado, que regulan el recurso de incumplimiento⁹⁵. En todo caso, subsiste la diferencia tangible de que los particulares no pueden interponer un recurso de incumplimiento en la UE, ya que sólo están legitimados la Comisión y los Estados miembros⁹⁶.

Los particulares podrán solicitar al juez nacional la indemnización de daños y perjuicios que corresponda, si el Tribunal de Justicia Andino declaró la vulneración de la sentencia prejudicial por un juez nacional, ya que su sentencia de incumplimiento

93 Se incumple también la normativa sobre la consulta prejudicial cuando un tribunal nacional superior resuelve el proceso interno sin esperar a que el Tribunal de Justicia andino emita su sentencia prejudicial, como sucedió con la sentencia de la Corte Constitucional de Colombia de 18 de enero de 1996 (Perotti, 2001: 105).

94 STJCA de 30 de octubre de 1996, Proceso 1-AI-96, *acción de incumplimiento interpuesta por la Junta del Acuerdo de Cartagena contra la República del Ecuador*.

95 STJUE de 9 de diciembre de 2003, *Comisión/Italia*, C-129/00, *Rec. p. I-14637*.

96 STJUE de 1 de marzo de 1966, *Lütticke*, 48/65, *Rec. p. 27*.

constituye “*título legal y suficiente*” (artículo 30 del Tratado constitutivo). Además, podrán acudir ante los tribunales nacionales competentes, cuando sus derechos resulten afectados porque los países miembros no tomen las medidas necesarias para asegurar la ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia (artículo 31 del Tratado constitutivo). Por vía pretoriana se ha reconocido, también en la UE, que las actuaciones judiciales internas declaradas por el Tribunal de Justicia, contrarias al ordenamiento comunitario que causen daños y perjuicios, pueden engendrar, al nivel nacional, la responsabilidad patrimonial del Estado al que pertenezca la jurisdicción responsable de tal infracción⁹⁷.

Conclusiones

Los precursores del Tribunal de Justicia del Pacto Andino, apostaron decididamente por el procedimiento de consultas prejudiciales para reforzar el sistema de solución de diferencias creado en el Tratado de Cartagena de Indias de 1979, haciendo un envite por la supranacionalidad (judicial), que se ha revelado acertada con el paso del tiempo, toda vez que las cuestiones prejudiciales se han configurado como la competencia por excelencia del Tribunal de Justicia de la CAN y la interpretación prejudicial ha permitido confirmar y desarrollar las bases del Derecho andino, como son los principios de primacía y efecto directo, constituyendo la pieza clave de su sistema jurisdiccional (Vigil Toledo, 2011: 121 y 128).

Ello no obsta para que puedan censurarse algunos aspectos imperfectos de la regulación y/o el funcionamiento de este instrumento procesal, que deberían ser subsanados en la CAN porque sacan a la luz carencias un tanto preocupantes en el control jurisdiccional andino. Dejando de lado cuestiones menores, quizá el problema más grave tiene relación con las doctrinas del acto claro y del acto aclarado, cuya invocación es corriente en el ámbito de la UE, mientras que en la CAN está prohibida porque su Tribunal de Justicia exige a las jurisdicciones andinas que le soliciten la interpretación prejudicial, incluso cuando consideren que el significado y alcance de una norma andina son diáfanos en sí mismos o han sido esclarecidos en su jurisprudencia. Ello constituye, en líneas generales, un sinsentido que ha llevado a solicitudes de interpretación prejudicial y sentencias prejudiciales interpretativas innecesariamente redundantes. Tampoco tiene mucha razón de ser que los jueces andinos, cuya consulta es facultativa, al ser impugnables sus decisiones, no deban suspender el proceso nacional mientras se sustancia el procedimiento prejudicial, e incluso tengan que fallar el caso sin esperar la interpretación prejudicial, siendo la razón fundamental de esta figura procesal auxiliarles en la solución del litigio interno con la interpretación de la

97 SSTJUE de 19 de noviembre de 1991, *Francovich y Bonifaci*, C-6 y 9/90, *Rec.* 1991 p. I-5403; 30 de septiembre de 2003, *Gerhard Köbler*, C-224/01, *Rec.* p. I-10239.

norma andina que puede condicionarla. Finalmente, hay que traer a colación el vacío normativo que supone que en la CAN no sea posible plantear formalmente una consulta prejudicial de validez.

Más allá de las diferencias de régimen jurídico, lo más preocupante es que, a diferencia de lo que ha sucedido con las cuestiones prejudiciales europeas, las consultas prejudiciales andinas no han conseguido arraigarse del todo en los Estados andinos en sus 25 años de vida, como prueba *i.a.* la escasez de solicitudes de interpretación de las jurisdicciones ordinarias, de primera y última instancia, y de las jurisdicciones contenciosas de primera instancia, así como que no esté suficientemente extendido su uso en ámbitos del ordenamiento andino ajenos a la propiedad industrial. La doctrina denuncia que estos hechos ponen en evidencia “un cierto desconocimiento del sistema jurisdiccional andino en el interior de los Países Miembros de la CAN” y la todavía limitada incidencia del Derecho comunitario andino en los Ordenamientos nacionales (Quindimil López, 2006: 414-415; también en una posición de crítica, Dueñas Muñoz, 2011: pp. 29-58).

A la luz de la exposición precedente cabe resaltar, en otro orden de cosas, que el modelo de cuestiones prejudiciales europeas es la principal fuente de inspiración de las ulteriormente instituidas consultas prejudiciales andinas, como pone de relieve la notable similitud entre ambas figuras procesales, más allá de algunas diferencias relevantes, resultante de la exposición anterior. Su significativa influencia puede explicarse por diferentes motivos.

Por un lado, dado el éxito indudable que el procedimiento de cuestiones prejudiciales de la UE instituidas por el entonces artículo 177 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, de 1957, estaba teniendo en la consolidación y el desarrollo del sistema jurídico europeo desde la década de los sesenta del siglo pasado⁹⁸, resulta natural que los Estados andinos se fijarán en este instrumento procesal al crear el Tribunal de Justicia andino en 1979.

Por otro lado, la existencia de una relevante financiación de la UE, a título de cooperación técnico-financiera para el desarrollo, a diversos proyectos andinos de reforzamiento de su sistema de integración, en su vertiente tanto institucional

98 Tal es realmente la trascendencia del procedimiento de cuestiones prejudiciales que Lecourt (1991: 349-361), haciendo referencia a dos sentencias básicas dictadas en su seno, en los asuntos Van Gend en Loos y Costa / ENEL, titula un sugerente estudio como “Quel eût été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964”.

como material⁹⁹, abordando de paso –con los citados Protocolos de Trujillo y Cochabamba de 1996 y la también mencionada Decisión 500 de 2001- la reforma de su sistema de solución de diferencias para salvar las insuficiencias que se habían detectado en los años transcurridos desde que en 1984 iniciase sus actividades el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena¹⁰⁰.

En fin, no puede pasarse por alto la ascendencia tan importante que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE dictada en vía prejudicial, ha ejercido en las sentencias prejudiciales del Tribunal de Justicia de la CAN, tanto en aspectos institucionales –como la configuración general de la consulta prejudicial y de principios básicos como la primacía y el efecto directo¹⁰¹- como en temas sustantivos, y de modo muy particular en relación con el derecho de la propiedad industrial, como ha puesto de relieve un estudio reciente de uno de los magistrados más reputados de este Tribunal, que previene adicionalmente, de manera bien oportuna, que esta influencia “no se traduce en una importación irreflexiva” porque el Tribunal andino mantiene como “*proprios del sistema andino rasgos ajenos a los configurados por el Tribunal Europeo de Justicia*” (Vigil Toledo, 2012: 219-221).

99 Esta ayuda técnico-financiera se prestó con la cobertura del acuerdo marco de cooperación de “tercera generación” entre la entonces Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, de 23 de abril de 1993, que abordó por vez primera el tema de la profundización y la consolidación del proceso andino de integración y dio a la cooperación el carácter de birregional. Para más información sobre el tema, véase http://www.comunidadandina.org/Cooperacion_canue.aspx y http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/country-cooperation/andean-community/andean-community_en.htm (consulta realizada el 10 de enero de 2013).

100 Para la evolución del Tribunal de Justicia andino, véase Bustamante y Sánchez Chacón, 2010: 117-136; Quindimil López, 2006: 339-349; Vigil Toledo, 2011: 38-43.

101 Véase especialmente el influjo de la jurisprudencia comunitaria sobre el incidente prejudicial y la primacía del Derecho de la UE en la configuración general que de la cuestión prejudicial andina y la preeminencia del Derecho andino que lleva a cabo el Tribunal de Justicia de la CAN en su sentencia de 3 de diciembre de 1987, Proceso 1-IP-87, *Aktiebolaget VOLVO*.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA Ricardo (2001). “El *soft law* comunitario”, *Revista de Administración Pública*, vol. 154, pp. 63-94.
- _____ (2012). *Sistema jurídico de la Unión Europea*, 3ª ed., Civitas–Thomson Reuters.
- ANDUEZA José G. (1986). *El Tribunal del Pacto Andino*. Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Quito.
- BALDEÓN HERRERA Genaro (2003). “La competencia de interpretación prejudicial del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”, en: AA.VV., *Jornada sobre Derecho Subregional Andino*, Universidad de Margarita, Isla de Margarita, pp. 245-274.
- BUENO MARTÍNEZ Patricio (1997). “Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena: la Cooperación Judicial a través de la Interpretación Prejudicial”, en: AA.VV., *Seminario Internacional: Integración, Derecho y Tribunales Comunitarios, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, La Paz 19 y 20 de agosto de 1996*, Corte Suprema de Justicia de Bolivia y Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, La Paz, Bolivia, pp. 99-132.
- BUENO MARTÍNEZ Patricio y PEROTTI Alejandro D. (2005). “La teoría del acto aclarado ¿resulta necesaria su aplicación en el marco de la interpretación prejudicial andina?”, *Dikaion: revista de actualidad jurídica*, núm. 14, Colombia, pp. 133-152.
- BUSTAMANTE Ana M. y SÁNCHEZ CHACÓN Francisco J. (2010). “Gobernabilidad de las instituciones de la Comunidad Andina. El papel del Tribunal de Justicia”, en: MELLADO Noemí B. (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Lerner Editora, Córdoba, pp. 117-136.
- CALLE Roberto C. (2003). “La interpretación prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: el caso boliviano... ¿incumplimiento?”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*, vol. 7, núm. 1, pp. 89-98.
- CIENFUEGOS MATEO Manuel (1997). “La reformulación frente a la negativa a responder las cuestiones prejudiciales del artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea”, en: *Justicia. Revista de Derecho Procesal*, núm. 1, pp. 319-383.
- _____ (1998). *Las sentencias prejudiciales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los Estados miembros: estudio de la interpretación prejudicial y de su aplicación por los jueces y magistrados nacionales*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, España.
- _____ (2012a). “¿Pueden las jurisdicciones internacionales plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 41, 2012, pp. 151-192.
- _____ (2012b). “Juez nacional – Tribunal de Justicia: la cuestión prejudicial”, en BENEYTO PÉREZ, José M. y MAILLO GONZALEZ-ORUS Jerónimo y BECERRIL ATIENZA Belén (Coords.), *Sistema jurisdiccional de la UE*, tomo 5 de la colección *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra), pp. 549-624
- DE TOMASO Carlos (2007). “La interpretación prejudicial del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”, *Revista Jurídica Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas*, núm. 23, Ecuador, pp. 419-442.
- DUEÑAS MUÑOZ Juan C. (2011). “La interpretación prejudicial: ¿piedra angular de la integración andina?”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, pp. 29-58.
- GARZON CLARIANA Gregorio (1993). “Las fuentes del Derecho comunitario”, en: RODRÍGUEZ IGLESIAS Gil C. y LIÑÁN NOGUERAS Diego J. (Dirs.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas y C.G.P.J., Madrid, España, pp. 23-53.
- LECOURT Robert (1991). “Quel eût été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964”, en: AA.VV., *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean BOULOUIS*, Dalloz, París, Francia, pp. 349-361.

- MANGAS MARTÍN Araceli y LIÑÁN NOGUERAS Diego J. (2012). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 7ª ed., Tecnos, Madrid.
- PEROTTI Alejandro D. (2001). "Algunas consideraciones sobre la interpretación prejudicial obligatoria en el Derecho Andino", *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, serie D, núm. 213, pp. 90-106.
- QUINDIMIL LÓPEZ Jorge A. (2006). *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- _____ (2012). "El acceso a tribunales de justicia supranacionales: aportes desde la Comunidad Andina y su incipiente ciudadanía comunitaria", en: HERNÁNDEZ RAMOS Mario, SÁIZ ARNÁIZ Alejandro, TORRES PÉREZ Aida y ZELAIA GARAGARZA Maite (Dirs.), *Tribunales en Organizaciones supranacionales de integración: MERCOSUR, Comunidad Andina y Unión Europea*, Aranzadi Thomson Reuters, Madrid, pp. 101-123.
- SÁNCHEZ MIRALLES Samantha (1999). "Interpretación del Derecho comunitario: la interpretación prejudicial por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina", *Revista de la Fundación Procuraduría*, núm. 22, Venezuela, pp. 32-65.
- TOBÓN Franco N. (2005). "La doctrina del acto claro y la interpretación prejudicial en la Comunidad Andina", *Universitas*, núm. 19, Colombia, pp. 461-482.
- URIBE RESTREPO Fernando (2003). *La interpretación prejudicial en el Derecho andino*, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Quito.
- VIEIRA Luciane K. (2010). "El Mecanismo de la Cuestión Prejudicial en la Comunidad Andina", *Dereito Público* núm. 32, Brasil, pp. 134-157.
- VIGIL TOLEDO Ricardo (2011). *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, Civitas Thomson Reuters, Madrid.
- _____ (2012). "El reflejo de la jurisprudencia europea en los fallos del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: aspectos teóricos y pragmáticos", en HERNÁNDEZ RAMOS Mario, SÁIZ ARNÁIZ Alejandro, TORRES PÉREZ Aida y ZELAIA GARAGARZA Maite (Dirs.), *Tribunales en Organizaciones supranacionales de integración: MERCOSUR, Comunidad Andina y Unión Europea*, Aranzadi Thomson Reuters, Madrid, pp. 215-235.

Las Cartas Iberoamericanas de Gobierno Electrónico y de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Hacia una definición local de los parámetros institucionales del buen gobierno

Ricardo Sebastián Piana

Introducción

Como señala Portinaro (2003), es muy común encontrar en la literatura de los últimos años, interrogantes acerca del poder del Estado, su futuro y su compleja acción de gobierno, así como de su capacidad de integración social. Se ha vuelto casi un *leit motiv* hablar de crisis, ocaso o más aún, del fin del Estado por la pérdida de poderes y funciones de los aparatos estatales.

La descripción del Estado que predomina hoy es la de un Estado débil, que ha perdido irremediamente su soberanía en medio de una sociedad cada vez más compleja.

Resulta evidente que la producción de resultados justifica la existencia de cualquier institución, pero no resulta obvio cuáles deben ser esos “productos” en una institución pública. Éstos se encuentran orientados por un modelo estatal legitimado, que ha cambiado (y mucho) en los últimos dos siglos.

En este contexto entran a jugar las políticas de reforma del Estado y de la Administración Pública. Y este es un proceso que se no detiene porque debe comprenderse, también, como una forma de resolución de las crisis política, económica y estatal que afectaron a la sociedad en las décadas de los años 70 y 80 (Zeller, 2007).

Los temas recurrentes en las agendas de reforma han buscado modificar la capacidad institucional del Estado a través de una reestructuración organizativa, de la creación de la carrera pública profesional, de la desburocratización de normas y procedimientos y de la aplicación de las TIC en la gestión pública. Pero los objetivos son distintos.

Profundas situaciones de emergencia financiera y económica de los modelos estatales post Welfaristas, legitimaron las llamadas reformas del Estado de primera generación propiciadas por el Consenso de Washington. Ellas estuvieron vinculadas con la transformación estructural de las funciones –pero sobre todo- de los fines estatales. A menos de diez años éstas fueron sustituidas por las reformas

de Segunda Generación. Estas últimas, destinadas a la mejora del funcionamiento eficiente de las organizaciones estatales, se apoyaron en aspectos de la cultura organizacional y las tecnologías. Otra vez, en los ´90, una nueva vuelta de tuerca se dio con las políticas de Gobierno Electrónico, cuyo acento se pone en las TIC pero sin modificar, inicialmente, las premisas de la Nueva Gestión Pública y su pretensión de introducir criterio de eficacia privada al manejo de la cosa pública. Los parámetros actuales del paradigma del buen gobierno están apoyados sobre los pilares lanzados en la campaña presidencial de Obama de 2009: el Gobierno debe ser transparente, participativo y colaborativo (<http://www.whitehouse.gov/open>).

Los gobiernos de la región han pretendido seguir los modelos foráneos. En efecto, muchas veces propiciados por Organismos internacionales o de crédito internacional, los Estados latinoamericanos han intentado, por isomorfismo institucional mimético, replicar los modelos en boga y sin embargo, o tal vez por ello, los resultados han sido muy distintos. Ejemplo de ello fue el conocido y muy documentado proceso de reforma del Estado de primera generación en Argentina durante el gobierno de Carlos Menem (Oszlak, 2000).

Con las reformas de segunda generación, se pretendieron modificar los grandes defectos en su implementación de aquellas. Sustentadas en ideologías que pretendieron incorporar criterios de eficacia empresarial dentro de la administración estatal, enmarcados en los lineamientos de la Nueva Gestión Pública, se impulsaron algunas acciones que marcaron las políticas de mediados de los ´90: Cartas Compromiso, Ventanillas Únicas, Banco de proyectos exitosos, Audiencias públicas, fueron modelos imitados por Administraciones de corte napoleónico, habituadas a usos discrecionales del poder y sin experiencia en formas contractuales con los administrados entendidos como usuarios

Incentivados por el revolucionario uso de las TIC, especialmente Internet, surgen otros parámetros de reforma que propician su uso intensivo con el fin primordial de mejorar eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios. Otra vuelta de tuerca se da con las políticas de Open Government que, propiciando la transparencia y participación, hace que los parámetros del Gobierno Electrónico queden reducidos a “poca cosa” frente a estas nuevas consignas.

Todas estas pautas tienen un origen foráneo, y sin embargo existen modelos y propuestas locales que merecen un mayor estudio.

Desde el retorno a la democracia en Latinoamérica hemos comprendido que el proceso de legitimación de los gobiernos requiere algo más que elecciones limpias, periódicas y plurales. Hay que conservar esa legitimidad arquitectónicamente: el

gobierno debe demostrar que tiene una capacidad probada para dar respuesta a las demandas y expectativas sociales creadas. Pero también hay que conservar esa legitimidad horizontalmente: haciendo a los actores copartícipes de la gestión y de los procesos de decisión en un esquema de participación democrática.

En el ámbito latinoamericano, las propuestas de reforma de la Administración Pública desde fines de los años 90, han surgido desde el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, más conocido como CLAD. El CLAD. Es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Se constituyó en el año 1972 por iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela y su creación fue recomendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2802-XXVI), con la idea de establecer una entidad regional, que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas como factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social.

Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones.

Bajo su propuesta, los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado han aprobado en las Cumbres la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, en Bolivia, en 2003; el “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, en Uruguay, en 2006; la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, en Chile, en 2007; la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, en El Salvador, en 2008, y la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana”, en Portugal, en 2009, entre otros documentos internacionales.

Las orientaciones de las reformas son críticas del modelo implantado desde el Consenso de Washington. Son documentos poco conocidos salvo para el público especializado, y su estudio resulta esencial, pues marcan un horizonte hacia el cual los gobiernos de la región han pretendido reformar sus administraciones.

Hemos seleccionado para su análisis dos de las Cartas, las últimas, por ser las de mayor desarrollo y complejidad y estar ellas más vinculadas a los paradigmas de reforma actuales. Creemos que su análisis es importante para la construcción de parámetros locales de reforma.

1. La carta iberoamericana de gobierno electrónico

Fue aprobada durante la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Pucón, Chile, durante el año 2007, y adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, en noviembre de ese mismo año.

La Carta es resultado del consenso alcanzado por los representantes de los gobiernos iberoamericanos, en busca de definir un nuevo paradigma en cuanto al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), como herramientas coadyuvantes en la mejora de la gestión pública, y propone un conjunto de conceptos, valores y orientaciones que facilitan dicho objetivo. Sus enunciados sirven como orientaciones de utilidad para el diseño, implantación, desarrollo y consolidación de las TIC como herramientas para la mejora de la gestión pública.

La principal orientación gira en torno al reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con el Estado, y la correlativa responsabilidad de los gobiernos en proveer las herramientas necesarias para satisfacer ese derecho. Por ello se subraya que la perspectiva desde la que se tiene que abordar el empleo de las TIC en la gestión pública, es la del ciudadano y sus derechos. Este cambio de paradigma crea una oportunidad para que la sociedad sea la dinamizadora del Gobierno Electrónico y no una simple destinataria.

1.1 Preámbulo de la Carta

Si realizamos un análisis pormenorizado de la Carta, sobre todo de su Preámbulo, advertiremos que sus afirmaciones, como en todo preámbulo, son tanto consideraciones fácticas, valores deseados y objetivos a alcanzar.

Una de las primeras afirmaciones es la que sostiene que si bien la información y el conocimiento constituyen factores esenciales de la productividad y el desarrollo humano, dadas las profundas desigualdades sociales en América Latina, aquellas pueden constituirse en un factor que profundice esa característica, con lo cual el rol del Estado resulta primordial para facilitar la inclusión y fortalecer la cohesión social.

Otro de los presupuestos fuertes, por sus consecuencias, es el que sostiene son las barreras que el espacio y el tiempo ponen entre los ciudadanos y sus Administraciones y que alejan al ciudadano del interés por la cosa pública. Consecuencia lógica de ello (no explicitada) sería que las TIC pueden modificar ese estado de cosas.

La Carta Iberoamericana reconoce el derecho de acceso electrónico a las Administraciones Públicas. Se pretende, por un lado, reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las Administraciones Públicas y que contribuya también a hacer éstas más transparentes y respetuosas del principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes y, por el otro, como objetivo estratégico indirecto, el de promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo.

En ese marco, se establece, desde el propio Preámbulo, el derecho del ciudadano a conocer, con la facilidad que implican los medios electrónicos, lo que está haciendo la Administración, tornándola más transparente y, por ello mismo, más controlable para luchar contra la corrupción y generar confianza en los ciudadanos. Tienen también los ciudadanos el derecho de promover la inclusión y la igualdad de oportunidades de forma que todos los ciudadanos puedan acceder, cualquiera que sea su situación territorial o social, a los beneficios que procura la sociedad del conocimiento. Otro de los derechos, clásicos desde este tipo de perspectiva, es el de participar activamente emitiendo opiniones, sugerencias y en general en el seguimiento de toma de decisiones, así como sobre el tipo de servicios que el Estado provee y el modo de suministrarlo.

Los redactores de la Carta instan a la cooperación, coordinación e interoperabilidad internacional. Así, solicitan a los Estados que, en la construcción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, eviten adoptar medidas y tomar decisiones unilaterales contrarias al Derecho Internacional, realizando acciones tendientes a contribuir a la plena consecución del desarrollo económico y social de la población de los países afectados y al bienestar de sus ciudadanos.

En concordancia con la orientación político-ideológica del CLAD, contraria al neoliberalismo, la Carta reconoce el rol insustituible que le corresponde a los Estados en estas materias, para garantizar la universalización a toda la población y la continuidad de los servicios electrónicos y el fortalecimiento de la democracia.

1.2. Capítulo primero - finalidad y ámbito de la Carta

La Carta establece, como uno de sus primeros objetivos, el *“de determinar las bases conceptuales y los componentes que constituyen el Gobierno Electrónico”* para Iberoamérica. Si bien establecer un objetivo conceptual, como primer objetivo, podría parecer superfluo en un documento orientativo para las políticas públicas, hay que tener en cuenta la gran cantidad de definiciones y orientaciones (muchas de ellas contradictorias), que se han dado en la literatura a lo largo de

los recientes años sobre esta nueva materia. Ello hace necesario establecer una definición mínima para cerrar el debate en torno a este concepto.

El segundo de los objetivos tiene que ver con la “*definición de los contenidos del derecho de los ciudadanos a relacionarse de forma electrónica*” con sus Gobiernos y Administraciones Públicas. El tercer objetivo es el de “conformar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión”, llamado a constituir un lenguaje común para el Gobierno Electrónico en los países de la comunidad iberoamericana. El último, objetivo de la Carta, es el de “*servir como orientación para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de modelos nacionales de Gobierno Electrónico en la gestión pública*”.

Entre las finalidades explícitas establecidas en el Punto 2 de la Carta se enumeran las siguientes:

- a. Aproximar los Gobiernos y sus respectivas Administraciones a los ciudadanos [...].
- b. Incrementar la calidad de los servicios y productos públicos que el Estado tiene que suministrar a los ciudadanos al mejorar la eficiencia, la eficacia y garantizar una mayor transparencia [...].
- c. Contribuir a que los países iberoamericanos accedan en plenitud a la Sociedad de la Información y el Conocimiento mediante el impulso que, para la misma, supone el efectivo establecimiento del Gobierno Electrónico [...].
- d. Coadyuvar a la consolidación de la gobernabilidad democrática, mediante la legitimación efectiva de los Gobiernos y sus Administraciones que comporta el potencial democratizador del Gobierno Electrónico.
- e. Optimizar, con ocasión de la implantación del Gobierno Electrónico, los modos de organización y de funcionamiento de los Gobiernos y sus Administraciones, simplificando trámites y procedimientos.
- f. Fomentar el uso de los medios electrónicos en los demás ámbitos de la sociedad a través de la percepción de la utilidad que presentan en la Administración Pública.
- g. Sensibilizar a las Administraciones para que ofrezcan sus servicios y se interconecten con la ciudadanía a través de estrategias de múltiples canales de acceso.
- h. Desarrollar en la implementación del Gobierno Electrónico, acciones que apunten a generar información para que redunden en conocimiento social, con el objetivo de aumentar la competitividad y mejorar el posicionamiento de cada comunidad [...] (Punto 2 – Finalidades – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, entiende las expresiones Gobierno Electrónico y Administración Electrónica, como sinónimos; la primera es más utilizada en Latinoamérica y la segunda en España. Para la Carta ambos conceptos son considerados como sinónimos:

[...] el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos (Punto 3 – Concepto de Gobierno Electrónico – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

Según la Carta, el Gobierno Electrónico se propone la satisfacción de las necesidades así como contribuir al desarrollo de la sociedad, por lo que –entiende– jamás podrá consistir en una simple respuesta a las ofertas tecnológicas que provienen del mercado. Por ello, –continúa– aquél se encuentra indisolublemente vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática, y tiene que estar orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate público y en la formulación de la política en general o de las políticas públicas sectoriales, entre otros medios, a través de consultas participativas de los ciudadanos (Conf. Punto 4 de la Carta).

Más adelante, en el Punto 24 -Interoperabilidad de Servicios-, se señala que el Gobierno Electrónico constituye la oportunidad de dar respuesta plena al reto de conseguir una gestión pública más eficiente y de establecer pautas de colaboración entre Administraciones Públicas.

Los Principios de la Carta, que se encuentran enumerados en el Epígrafe 6º, son los de igualdad, legalidad, conservación, transparencia y accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad y adecuación tecnológica, con los que deben interpretarse y complementarse todos los derechos, principios y exigencias establecidos en su texto.

Respecto al primer principio, el de igualdad, se subraya que en ningún caso el uso de medios electrónicos puede implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo.

En cuanto al principio de legalidad, la Carta adopta el paralelismo o igualdad de garantías previstas en los modos tradicionales de relación del ciudadano con el Gobierno y la Administración. Así, las garantías de los trámites electrónicos,

deben ser las mismas que las que se reconocen en formato papel o presencial, aún cuando aquellos supongan una simplificación general en las transacciones.

Respecto al principio de conservación, se señala la necesidad de garantizar que las comunicaciones y los documentos electrónicos se conserven en las mismas condiciones que en los medios tradicionales. En cuanto al principio de transparencia y accesibilidad, se garantiza que la información de las Administraciones Públicas y el conocimiento de los servicios por medios electrónicos, se hagan en un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario.

La accesibilidad Web se refiere a la capacidad de acceso a la Web y a sus contenidos por parte de todas las personas, con prescindencia de toda eventual limitación.

Es muy importante que entre los principios, se resalte que los requerimientos de seguridad deben ser adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la Administración (principio de proporcionalidad). Esto permite diseñar políticas adecuadas al tipo de trámite, como la responsabilidad, de forma tal que la Administración y el Gobierno respondan igualmente por los actos realizados a través de medios electrónicos y de medios tradicionales.

Por último, el principio de adecuación tecnológica establece que las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades, recomendándose el uso de estándares abiertos y de software libre en razón de la seguridad, sostenibilidad a largo plazo y para prevenir que el conocimiento público no sea privatizado.

1.3. Capítulo segundo - derecho al gobierno electrónico

La Carta establece el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas de forma tan amplia como lo permita la naturaleza del trámite y la pretensión de que se trate. Según la Carta, ello supone que las Administraciones estén interrelacionadas entre sí con el fin de simplificar los procedimientos y que cuenten con leyes de acceso a la información pública.

Los detalles de este derecho de amplio alcance están enumerados en el Punto 9 de la Carta e incluyen las facultades de:

- Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas como si se hubieran realizado por medios tradicionales así como utilizar documentos administrativos electrónicos en las mismas condiciones.

- Realizar todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones.
- Recibir notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o cuando así lo solicite.
- Acceder a la información administrativa general con igual grado de fiabilidad que la que es objeto de un anuncio en diarios o boletines oficiales.
- Acceder a los expedientes para conocer su estado.
- Acceder a información pública de alto valor agregado que sirva para aumentar la competitividad.
- Evitar la presentación reiterada ante la Administración de documentos que ya obren en poder de la misma o de otra, especialmente si son electrónicos.

Este último derecho, el evitar el requerimiento de documentación ya en poder de la administración, presupone dos principios fundamentales existentes en todo plan de Gobierno Electrónico: “Simplificación Registral” y “Ventanilla Única”, íntimamente relacionados entre sí y que debieron tener un mayor desarrollo en la Carta. Según el primero, si alguien ya ha entregado cierta información al Estado, éste no debería volver a pedirla, salvo que sea preciso actualizarla, obviamente. El principio de Ventanilla Única supone que el Estado, idealmente en su sentido más amplio, debe presentarse ante la sociedad como una única entidad, independiente de su estructura interna y sus divisiones políticas o territoriales. Bajo este principio, el Estado asume él mismo el costo de su complejidad y distribución política, jurisdiccional y administrativa y se muestra como uno solo.

Para lograr el ejercicio efectivo de este derecho, la Carta enumera, a su vez, algunas herramientas, instrumentos o regulaciones del Gobierno Electrónico. Una de las primeras, es la identificación de los ciudadanos, Administraciones, funcionarios y agentes, así como la autenticidad de los documentos electrónicos, equipos y sistemas. Otro punto es la necesidad de que las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas sean accesibles para todos los ciudadanos y, como su complemento, la regulación y el establecimiento de registros electrónicos a los que los ciudadanos puedan dirigir sus comunicaciones electrónicas (con confirmación de su recepción). El siguiente ítem que menciona la Carta, el régimen de los documentos y archivos electrónicos, es regulado más adelante.

Uno de los puntos transcendentales en cualquier política de Gobierno Electrónico es de la Seguridad y ello no sólo por cuanto la seguridad jurídica y física son necesarias para las operaciones y transacciones de todo tipo, sino porque aquella aporta el elemento de confiabilidad necesario, al ser los documentos electrónicos, elementos intangibles. Respecto a esta problemática, la Carta establece que los Estados iberoamericanos aprobarán las normas jurídicas y técnicas necesarias, para que los ciudadanos y las Administraciones Públicas en sus relaciones electrónicas puedan tener seguridad y confianza, tanto en lo que se refiere a la

identidad de la persona, órgano o institución que se comunica, como en lo que se refiere a la autenticidad e integridad del contenido de la comunicación, así como, consecuentemente, por la imposibilidad de ser repudiada por el emisor.

Un tema también clave para establecer un verdadero acceso a la información y para garantizar la comunicación, poco regulado hasta el momento, es el de las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas. La Carta establece que *“los Estados iberoamericanos regularán sobre las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas garantizando que los ciudadanos las puedan conocer con facilidad”* (Epígrafe 13, segundo párrafo de la Carta).

Se establece que las Administraciones Públicas serán responsables de la integridad, veracidad y calidad de los datos, servicios e informaciones en sus sitios electrónicos y portales. También de la información que publican, debiendo aclarar cuál es el órgano responsable de los mismos y de su puesta al día. Por ello que en los sitios electrónicos no podrán figurar avisos de exención de responsabilidad por su contenido. Caso contrario –agrega la Carta–, esos sitios o direcciones no podrán considerarse una sede electrónica, ni formará parte del sistema de Gobierno Electrónico *“y así deberá figurar con caracteres relevantes en todas sus páginas”* (Punto 14 de la Carta).

En el Punto 15 de la Carta con el título Registros Electrónicos se establece que la confirmación de la recepción de los envíos digitales se hará mediante copia autenticada, realizada automáticamente, en los que constará la fecha y hora de presentación.

Como consecuencia del principio de igualdad establecido en el Epígrafe 6º -Principios del Gobierno Electrónico y que hemos desarrollado más arriba, en el Punto 17 de la Carta -Consecuencias del Gobierno Electrónico sobre el procedimiento administrativo-, se establece que los Estados deberán prever que puede haber quienes quieran relacionarse con medios electrónicos y quienes no lo deseen en un mismo expediente por lo que ello obligará a reconocer el derecho de ambos y permitir la concurrencia de modos de acceso. Se reitera el derecho de que en todo caso los ciudadanos deberán poder conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los expedientes y se agrega que el acceso al expediente podrá hacerse por comparecencia en la oficina pública o, en su caso, a un expediente electrónico. Se aclara, a renglón seguido, que el acceso al expediente en la oficina pública no implica per se su acceso en formato papel; es decir, para aquellos que no estén familiarizados con las TIC, o no quieran emplearlas desde sus propios domicilios u oficinas, las Administraciones deberán facilitar y poner a su disposición aparatos, equipos y personal de apoyo preparado para acceder electrónicamente desde dichas oficinas públicas o acreditar su identidad personalmente para remitir sus escritos por medios electrónicos desde la propia

oficina pública de información. Como consecuencia de todo ello, se consagran las oficinas únicas de atención y de acceso por múltiples canales.

1.4. Capítulo tercero – condiciones generales para el establecimiento y desarrollo del gobierno electrónico

La Carta es explícita, en su último capítulo, acerca de cuáles son las condiciones para el establecimiento y desarrollo del Gobierno Electrónico.

En primer lugar, en su Epígrafe 19, reconoce que los Estados deben tener en cuenta los problemas del tránsito hacia un sistema integral de Gobierno Electrónico, para lo que tomarán las medidas necesarias para resolverlos. Entre ellas destaca las de interoperabilidad e integración entre diversas jurisdicciones, por un lado, y el componente formativo, por el otro.

Esto último implica, entre otras cosas, desarrollar metodologías de planificación específicas (que incluyan la evaluación y el monitoreo), generar estrategias de gestión y producción de información pública y gestionar redes, basadas en modelos de gestión de conocimiento. Es por ello que la planificación ocupa otro ítem importante en la Carta. Se establece que una vez definido el objetivo, es preciso determinar los plazos de ejecución teniendo en cuenta los costos-beneficios, así como las estrategias y metodologías necesarias para la implementación, entre las que destaca las de gestión y producción de información pública y de gestión de redes. La Carta insiste en el factor tiempo y agrega que los *“Estados deberían asumir compromisos de calendarios en que concreten fechas de implantación sucesiva de servicios”* (Punto 21 –Planificación del Gobierno Electrónico– Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

En el Epígrafe 23 -Las transformaciones de las Administraciones Públicas- la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico recomienda a los Estados acordar nuevos marcos regulatorios en lo que tiene que ver con los desarrollos propios de sistemas o sus adaptaciones como capital estatal intangible. Agrega la necesidad de establecer mecanismos de transferencia y sistemas de apoyo como una referencia más para la integración interjurisdiccional. En materia de recursos humanos, sugiere que se establezcan programas de adaptación de los empleados públicos a los nuevos sistemas de Gobierno Electrónico, promoviendo su profesionalización, garantizando la sostenibilidad en el tiempo de la ejecución de los procesos electrónicos. Se agrega la necesidad de adaptar las reglas de procedimiento a las posibilidades que ofrecen las comunicaciones electrónicas. Su último inciso, sugiere, sin caracterizarlos, la adopción de nuevos modelos de gestión en la Administración Pública que fomenten la mejora continua de los procesos y su constante innovación.

2. La Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública

Fue aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Lisboa, Portugal, en 2009 y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Estoril, Portugal, en diciembre de ese mismo año.

2.1. Objeto, fundamentos y principios de la participación ciudadana en la gestión pública

El concepto de participación ciudadana en la gestión pública que adopta la Carta está vinculado al *“proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”* (epígrafe 2), y debe ser complementado con lo establecido en el Preámbulo donde se lo desagrega el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública con los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público en la busca de una democracia plena (ver también epígrafe 3).

Uno de los objetivos definidos en la Carta es el de definir los contenidos básicos del derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a participar en la gestión pública (epígrafe 1, punto b).

El vínculo entre la democracia y la participación es resaltado varias veces en la Carta y está específicamente entre los Puntos 3 y 5. En concreto se establece que [...]

La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.

La participación ciudadana en la gestión pública refuerza la posición activa de los ciudadanos y las ciudadanas como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población.

Asimismo, fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural.

Desde el punto de vista de los gobiernos, la participación ciudadana en la gestión pública ayuda a abordar los conflictos y a propiciar acuerdos, así como a aumentar la legitimidad y efectividad de las decisiones.

También establece la Carta que la participación ciudadana en la gestión pública, cualquiera fuere su objeto, debe combinar formas orgánicas con formas procedimentales. Se añade, además, que el objeto es tender a la institucionalización de la participación como a la modificación de los equilibrios de poder a favor de aquellos que se encuentren sub representados en los circuitos de decisiones. La Carta no efectúa distinciones según el derecho a participar, sea ejercido (o reclamado) en forma individual o colectiva. Esta última, supone, el derecho a organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas (epígrafe 35 i).

Queda establecido en el epígrafe 6 el doble vínculo existente de la participación ciudadana en la gestión como derecho activo exigible a los poderes públicos por los ciudadanos y las ciudadanas y su contraparte, esto es, ser una responsabilidad cívica (corresponsabilidad social, según se lo define más adelante en el epígrafe 10), punto que se desarrolla en el epígrafe 39.

Finalmente, cierra la sección con un listado de principios aplicables a la participación, entre los que se destacan los de igualdad y la autonomía; el primero de ellos, porque es derecho de cada ciudadano, por lo que los Estados iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que cualquier derecho sea ejercido en igualdad de condiciones; el segundo, autonomía, porque todo derecho debe ejercerse con total libertad y auto-organización. Complementan, entre otros, la constitucionalización, institucionalización, gratuidad y corresponsabilidad social.

2.2. La participación como organización y proceso

Un aspecto esencial que aparece en la Carta, es la necesidad de regulación de la participación. En su epígrafe 20, reconoce que la participación en la gestión pública puede adoptar distintas formas. Así, habrá pluralidad de formas según el objeto de la participación: si se la ejerce sobre la toma de decisiones públicas, sobre la actividad administrativa o sobre la evaluación de sus resultados. Y será distinta si este derecho se ejerce en forma individual o en forma colectiva. La participación puede canalizarse a través de procedimientos, instancias o ambos.

Tendrá, por último, variantes según los tipos de sujetos sociales sobre los que recae la política pública.

Los componentes básicos del derecho de participación ciudadana en la gestión pública aparecen desarrollados en el Punto 35. Allí se consigna la necesidad de que los ordenamientos jurídicos estatales reconozcan a todos los habitantes el derecho genérico de participación ciudadana en la gestión pública y garanticen su ejercicio efectivo. Y, en una enumeración mínima (no taxativa), se detallan en diez incisos diferentes los derechos participativos en la gestión pública, que hemos agrupado temáticamente para mejor comprensión, incluyendo otros que parecen desperdigados todo a lo largo de la Carta.

Respecto al derecho de intervenir en las distintas fases de la proceso de formación de políticas públicas, el más genérico de la enumeración, aparece en primer lugar (epígrafe 35 inciso a), se encuentra íntimamente vinculado con el de ser informado expresamente sobre el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y los entes y órganos de la respectiva Administración Pública competente con la que se pueden relacionar para participar (inciso g del mismo epígrafe).

En el epígrafe 38 aparece otro de los principios generales: el derecho a reclamar derechos a través de acciones ciudadanas de interés público, como el derecho de petición (que es establecida en la propia Carta), la acción popular, la acción de amparo o tutela y la acción de cumplimiento.

Por su parte, el derecho a la presentación de solicitudes, proyectos y propuestas y de recibir respuesta, comprende el de presentarlas en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos territoriales, así como el de recibir las respuesta.

Se reconoce el derecho a participar, a través del trámite que sea previsto, en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos y disposiciones de carácter general que les afecten, en particular a determinados colectivos sociales (epígrafe 35 inciso d).

Según el epígrafe 35 inciso f) es un derecho el solicitar y obtener información pública necesaria, referida a la gestión pública, que sea completa, oportuna, veraz y actualizada. Este derecho es instrumental pues, como veremos, aparece como un prerequisite para poder ejercer útil y eficazmente el derecho de participar.

La Carta consagra que el derecho genérico de participación ciudadana en la gestión pública, incluye el poder denunciar ante las autoridades competentes cuando se perciba la obstaculización del ejercicio de la participación, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional (epígrafe 35 inciso h).

Siguiendo la línea de lo ya establecido por la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, se sostiene en el epígrafe 36 que la aplicación de las tecnologías de información y comunicación a los procesos de participación ciudadana en la gestión pública, posibilita el desarrollo del derecho ciudadano a relacionarse y comunicarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas, sin que esto genere restricciones para aquellos que usen medios tradicionales. Para hacer efectivo este derecho, los Estados iberoamericanos promoverán el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, facilitando la participación, especialmente, de los pueblos indígenas y grupos poblacionales marginados y culturalmente diversos (epígrafe 37).

En el epígrafe 35 inciso i) aparece consagrado el derecho a organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas de los ciudadanos y las ciudadanas, y conformar redes sociales, con miras a potenciar la capacidad de incidencia sobre la gestión pública.

El último inciso del epígrafe 35 señala el derecho a “*Seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y pueblos indígenas*”. En el epígrafe 16 se señala, además, que es un derecho de la ciudadanía medir y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas y se afirma que ello facilitará la intervención independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y su control.

Los derechos a la participación en la gestión pública (así como su ejercicio) suponen, por su parte, la responsabilidad de los ciudadanos y organizaciones colectivas. Como señala la Carta en su epígrafe 39, el derecho de participación conlleva responsabilidades cívicas. Así, esa responsabilidad cívicas que implican:

- Conocer y hacer un uso adecuado de los mecanismos de participación.
- Informarse sobre los aspectos de interés público y sobre las competencias asignadas a la entidad pública a la cual se dirija.
- Escuchar las razones presentadas por los representantes de la Administración Pública y, en los casos de ser necesaria la contra argumentación, hacerlo de acuerdo con razones que obedezcan a la mayor objetividad posible y mediante una actitud de diálogo.
- Respetar y propiciar decisiones públicas que prioricen el interés general de la sociedad.
- Intervenir en los procesos de evaluación de la participación ciudadana, así como de sus actuaciones, de manera que permita aprendizajes para su mejora.

Todo derecho supone una garantía para su ejercicio. En su epígrafe 22, la Carta señala que para garantizar la participación individual y colectiva las Administraciones

Públicas propiciarán medidas tendientes a posibilitar el acceso a información de interés general; difundir los canales de comunicación abierta y permanente con cada área de la Administración; su vinculación con la ciudadanía por su sola condición de tal; la respuesta en tiempo y forma adecuados a toda consulta, solicitud o propuesta presentadas; la provisión de mecanismos participativos especiales para incluir a todo ciudadano y ciudadana que tenga dificultades para comunicarse con la Administración, o limitaciones para acceder a los mecanismos de participación ordinarios; la gestión transparente de intereses, a instancias de colectivos ciudadanos para manifestar reclamos, propuestas o consultas en el marco de las políticas y normas vigentes.

Para finalizar, es importante señalar que la Carta recomienda a las Administraciones Públicas procurar que los diferentes contenidos del derecho a la participación en la gestión pública, sean jerarquizados a través de su constitucionalización, regulando los mecanismos, procedimientos y garantías que requiere (epígrafe 10 inciso a).

2.3. El acceso a la información pública como presupuesto de la participación y control

La mayor participación requiere la generación de canales de participación; requiere del establecimiento de regulaciones que determinen los derechos, obligaciones y responsabilidades, tanto de los ciudadanos como de los funcionarios, tanto unos como otros, proactivos, con vocación civil para el cambio.

Pero es también necesario brindar los instrumentos necesarios que posibiliten esa participación. El acceso a la información pública es uno de los requisitos necesarios para el ejercicio del derecho de participación en la gestión pública en sus distintas formas, que debe enmarcarse en otro de los principios generales que debe orientar la gestión pública: el principio de transparencia.

Justamente, es por ello que la Carta Iberoamericana dedica un capítulo especial a este recaudo, que ha recibido amplia recepción en las Constituciones latinoamericanas, y lo reconoce como sustento de la participación, señalando, también, como principios que el acceso y la entrega de la información deben estar encuadrados en los de relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, sencillez, comprensión y máxima divulgación.

En su epígrafe 40, la Carta Iberoamericana de Gestión en la Participación Ciudadana en la Gestión Pública señala que *“El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es*

condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública” y a continuación (epígrafe 41) establece las condiciones de su efectividad y el principio de su gratuidad.

Referente al punto de la gratuidad en el proceso de participación, establece que cuando hubieren tasas y precios para la recepción de la información solicitada, las normas que los establecen así como las condiciones de su dispensa, deberán hacerse conocer.

Vinculado con el control, la Carta señala que los Estados pondrán a disposición, sin que necesariamente medie solicitud, información actualizada referida a la ejecución y resultados de las políticas públicas así como información relativa a los servicios y prestaciones que ofrecen y los requisitos, condiciones, trámites y plazos de los procedimientos administrativos y los medios para acceder a ellos, todo ello para facilitar la participación ciudadana y el control del manejo de la cosa pública (epígrafes 44 a 46).

Algunas reflexiones finales

Como hemos podido intuir, muchas de estas reglas ya están en las Constituciones políticas de los Estados o en sus normas positivas para las que hay poca operatividad. Esto nos impide no sólo medirnos sino también compararnos.

Se puede advertir una visión neoinstitucionalista en los Códigos comentados, pues las problemáticas están más centradas en la falta de capacidad institucional que en las orientaciones de la gestión de la cosa pública que son, en definitiva, las que condicionan la fortaleza, transparencia y apertura de las instituciones. En efecto, el “Estado mínimo” no puede ser considerado una causa de las políticas del neoliberalismo sino todo lo contrario.

Por ello también entendemos que es un error que muchas de las normas se circunscriban al Poder Ejecutivo. Si bien es cierto que el Poder Ejecutivo es, sobre todo en el marco del presidencialismo fuerte que caracteriza al modelo latinoamericano, el que debe cargar con mayores responsabilidades para implementar las acciones que el Código propicia para alcanzar el buen gobierno, lo cierto es que esas consignas, en la medida que correspondan, también deberían ser aplicables y aplicadas por los Poderes Legislativo y Judicial, así como por los órganos constitucionales creados fuera de la órbita de los poderes clásicos, por los entes públicos no estatales y también por la sociedad, que padece, pero también ampara, utiliza y convive con la corrupción, la falta de transparencia y los favoritismos.

Por otro lado, situar la responsabilidad del estado de cosas que es necesario cambiar para lograr el buen gobierno sólo en cabeza de los más altos cargos del Ejecutivo, es desconocer la responsabilidad que le cabe a los cuerpos intermedios y empleados de las Administraciones. Aun cuando su responsabilidad y capacidad de acción sean mucho menores, no por ello puede ignorarse el rol central que desempeñan en la ejecución de las políticas de reforma de la Administración Pública.

Y en este sentido, si bien el espíritu de las Cartas afirman que el Gobierno se encuentra indisolublemente vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática y que por tal motivo tiene que estar orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate público y en la formulación de la política en general, entendemos que resulta necesaria la existencia de una norma que expresamente consagre ampliamente el derecho al acceso a la información y, en especial que establezca las condiciones para ejercerlo cualquiera fuere el medio. En esto las Cartas deberían haber avanzado hacia definiciones y recomendaciones más operativas (Piana, 2010).

Teniendo en cuenta que el juicio de la ciudadanía sobre el desempeño de su gobierno no puede darse por sentado, entendemos que el acceso a la información es la clave de bóveda de una política participativa. El ciudadano debe tener la capacidad de obtener y analizar por sí mismo la información relativa a la gestión pública.

El derecho de cualquier habitante a acceder a información pública no es más que la aplicación directa del principio republicano de la publicidad de los actos de Gobierno y es una de las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos.

A la fecha, el balance es desfavorable entre ese equilibrio necesario entre horizonte de las políticas, las reformas y los resultados. Si las Cartas, que marcan el horizonte de la gestión pública en Iberoamérica, se separan cada vez más de una realidad que no mejora o que, en el mejor de los casos, lo hace más lentamente que ese horizonte, corremos el riesgo de disolver su utilidad. Por ello, es hora de elaborar los parámetros que traduzcan operativamente estos principios para que se conviertan en realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/at_download/file. Fecha de consulta: 26/10/12.
- _____ (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, disponible en: www.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view. Fecha de Consulta: 10/04/12.
- _____ (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, disponible en: www.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf/view. Fecha de Consulta: 10/04/12.
- _____ (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, disponible en: www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf. Fecha de Consulta: 10/04/12.
- _____ (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*, disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/at_download/file. Fecha de Consulta: 10/04/12.
- _____ (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/at_download/file. Fecha de Consulta: 10/04/12.
- _____ (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*, disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/at_download/file. Fecha de consulta: 26/10/12.
- _____ (2011). *La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica*, disponible en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ci/multilaterales/clad/docs/La_transformacion_del_Estado_para_el_desarrollo_en_Iberoamerica.pdf. Fecha de consulta: 26/10/12.
- _____ (2011). *Consenso De Asunción*, disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/consenso-de-asuncion/at_download/file. Fecha de consulta: 26/10/12.
- _____ (2012). *Consenso De México*, disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/Consenso%20de%20Mexico%20.pdf/at_download/file. Fecha de consulta: 26/10/12.
- OLMEDO Juan P y COLOMBARA Ciro, 1999. *El derecho al acceso a información pública*, Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- OSZLAK Oscar (2000). “El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina”, en: *IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0038429.pdf. Fecha de Consulta: 01/06/11.
- PIANA Ricardo Sebastián (2010). “La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico: Orientaciones y buenas prácticas”, en: Mezzaroba Orides y Galindo Fernando, eds. *Democracia electrónica*, LEFIS SERIES 11, Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, España.
- _____ (2012). “De las políticas de Gobierno Electrónico a las de Open Government. La reforma dentro de la reforma”, en: Mellado Noemí, Ed. y Dir., *Instituciones, comercio y cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional*, Editorial Lerner, Córdoba, Argentina, ISBN 978-987-1579-63-1.
- PORTINARO Pier Paolo (2003). *Estado. Léxico de política*, Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina.
- ZELLER Norberto, Coord. (2007). “Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas”, *Dirección de Investigaciones*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.



Aspectos económicos del regionalismo actual: Comercio, moneda e infraestructura

La dimensión económica en los acuerdos de integración sudamericana

Rita Giacalone

Introducción

En Sudamérica existen distintos acuerdos con expectativas de representación regional: UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas) y ALBA (Alianza Bolivariana para Nuestra América), nacidos de proyectos de Brasil y Venezuela, respectivamente, y la Alianza del Pacífico, formada por Chile, Colombia, México y Perú. Estos acuerdos no responden a patrones tradicionales de la integración, que atraviesan etapas como zona de libre comercio, unión aduanera, etc., pero su dimensión económica, analizada en la segunda sección, permite captar las diferencias entre ellos, más allá del discurso político que los envuelve. Previamente, se resumen los lineamientos fundamentales de las políticas exteriores de Venezuela, Brasil, Chile y Colombia y Perú que los sustentan. El objetivo es identificar de qué forma los nuevos acuerdos expresan las preferencias económicas y políticas de países sudamericanos que buscan influir en la integración regional y en la forma de proyectar la región hacia el exterior.

El contexto regional en la primera década del siglo XXI – expansión económica por el boom de las *commodities* y desinterés de Estados Unidos por América Latina desde septiembre de 2001, excepto en cuestiones de seguridad y narcotráfico -- generó en distintos gobiernos sudamericanos la expectativa de ampliar su rol en el diseño de la arquitectura regional y en la inserción internacional de la región. Esto se observa en los lineamientos de su política exterior y se instrumenta en acuerdos regionales que expresan modelos económicos y políticos de gobiernos que, aunque reconocen la necesidad de integrarse para tener peso como región, también buscan proyectar sus preferencias nacionales en esa integración.

1. Las políticas exteriores de Venezuela, Brasil, Chile, Colombia y Perú

Política exterior venezolana: Desde 1998, cuando alcanzó la presidencia Hugo Chávez apoyado en una coalición cívica-militar de izquierda, la política exterior de Venezuela combina realismo y geopolítica con la teoría de la dependencia. Esto marca una clara diferencia con la política exterior de gobiernos previos, al

establecer que la posición dependiente de los países en desarrollo es consecuencia directa del patrón de desarrollo capitalista de los países desarrollados. En esta visión, los países dependientes no pueden ejercer soberanía a menos que rompan su relación con el centro para obtener autonomía mediante la confrontación con EEUU. Esta visión otorga un rol central a la planificación estatal a la integración con países que tienen visiones políticas similares (Giacalone, 2013).

La política exterior de Venezuela se basa en el petróleo y los recursos financieros que éste genera. Cambios en la política petrolera y el sistema tributario acompañaron intentos de formar un bloque de países exportadores de petróleo con posiciones políticas similares. La dificultad de constituirlo y de incidir en el mercado internacional, hacen que el gobierno venezolano siga utilizando la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) con este fin. Hay también un esfuerzo por sustituir a las compañías petroleras europeas y estadounidenses, que operaban en el país, por otras chinas, rusas e iraníes. Aunque la diplomacia del petróleo fue empleada por otros gobiernos antes de Chávez, es notoria la asociación entre ayuda petrolera y gobiernos políticamente afines al venezolano (Giacalone, 2013).

Regionalmente, el objetivo de exportar el proyecto político de Chávez se manifestó desde el inicio de su administración, buscando hacerlo, primero, dentro de la Comunidad Andina (CAN), a la cual pertenecía Venezuela. El gobierno venezolano trató de convertirla en una Unión Bolivariana de Naciones que impulsara una Confederación de Estados Latinoamericanos más política y militar que económica (Cardozo, 2003-2004: 32). La promoción de una unión o confederación con carácter supranacional se incorporó en la constitución de 1999. Venezuela enfatiza la necesidad de alcanzar primero una integración política y militar de Sudamérica para proceder luego a desarrollar sus aspectos sociales y económicos (Boersner, 2007). El principal objetivo de la política exterior de su gobierno, es desarrollar una situación regional favorable, que internacionalice el bolivarianismo y cree un eje anti-EEUU bajo liderazgo de Venezuela (Ojeda, 2001).

Al no lograr que el resto de la CAN adoptara su proyecto, Venezuela salió de ella e ingresó al MERCOSUR (Mercado Común del Sur). Esto señala un cambio importante -de lazos preferenciales con Colombia y buenas relaciones con EEUU a lazos preferenciales con Brasil y enfrentamientos con EEUU-. La negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) estimuló el acercamiento venezolano a Brasil y al MERCOSUR, por su coincidencia en oponerse al proyecto estadounidense. Según Corbiere (2004: 10), en MERCOSUR tampoco logró Venezuela alcanzar su objetivo¹⁰² de expansión política e ideológica en la región, lo

102 La falta de apoyo de Brasil se observa en el Punto 3 de la declaración conjunta firmada por los presidentes de Venezuela y Brasil en ocasión de la visita de Lula Da Silva a Caracas (agosto de 2003).

que determinó que la propuesta discursiva de una “alternativa” al ALCA pasara a convertirse en ALBA (Giacalone, 2007).

Entre 2003 y 2008, el boom de los precios internacionales del petróleo permitió al gobierno venezolano financiar una política exterior proactiva para difundir en la región su orientación ideológica. Venezuela es un ejemplo de “petro-política”, política exterior basada en el petróleo –que se subsidia para países afines (Petrocaribe)– y en los recursos financieros que el petróleo genera –que apoyan una “diplomacia social” que financia en el exterior a grupos sociales y partidos políticos ideológicamente afines– (Giacalone, 2013).

Política exterior brasileña: La política exterior brasileña muestra continuidad a lo largo de las últimas décadas en objetivos como el desarrollo económico basado en la industrialización, precondition para alcanzar autonomía internacional, y la integración como plataforma para construir un bloque regional bajo liderazgo de Brasil, que asegure su reconocimiento como poder medio. También se observa continuidad en su estrategia regional de articular círculos concéntricos en su entorno, para defender mejor sus intereses económicos frente a los países desarrollados (Simoes, 2002: 27; Malamud: 2005). Moneta (2002: 109) la resume «como un ejercicio de agregación de poder para mejorar las condiciones de negociación con países extra regionales y otras regiones», en el cual el centro de interés brasileño no es la región sino los interlocutores externos. De todas formas, esta estrategia asegura la expansión de las empresas brasileñas en Sudamérica impulsada por la caída del mercado de MERCOSUR debido a recurrentes crisis económicas, el riesgo de la liberalización comercial entre Colombia, Venezuela y México en el Grupo de Los Tres (Martínez Puñal y Carneiro, 2001) y la posibilidad de desarrollar el nordeste brasileño con los recursos energéticos de Venezuela.

A pesar de la continuidad, el tradicional pragmatismo brasileño ha ajustado los objetivos de su política exterior al cambiante panorama internacional. Durante la década del 2000 el boom de las exportaciones de *commodities*, en un contexto de declive de las economías desarrolladas, impulsó a Brasil a trasladar la prioridad del ámbito subregional (MERCOSUR) y regional (Sudamérica) al global. Según Grugel y Medeiros (1999: 58-60), para fines de los noventa la integración cumplía dos funciones para Brasil: 1) promover su crecimiento económico, al mejorar su inserción en mercados regionales, y 2) ampliar su capacidad de liderazgo político en América Latina. Una década después era más importante para Brasil jugar un rol global y transformarse de actor económico (“global trader”) a actor político (“global player”) (Saraiva, 2010, 2012).

Si MERCOSUR sirvió para convertir a Brasil en actor económico global, UNASUR le sirve para afirmarse como actor político global. Esta evolución de actor económico a político determina una diferenciación en el interés brasileño por la integración

económica (MERCOSUR) y la integración política (UNASUR). El regionalismo brasileño admite distintos niveles porque sus intereses económicos (MERCOSUR) se complementan con objetivos políticos y de seguridad en la UNASUR, para que Brasil se proyecte globalmente como garante de institucionalidad democrática y estabilidad en Sudamérica. UNASUR representa un paso intermedio entre el nivel regional y el global, debido a su dualidad: mantiene los logros económicos del MERCOSUR y muestra la contribución brasileña a la gobernanza regional y, potencialmente, a la global.

Las políticas exteriores de Chile, Colombia y Perú: Entre 1990 y 2010 la Concertación estableció los lineamientos de la política exterior de **Chile**, que no parece tener diferencia con la del gobierno actual. La prioridad fue la inserción unilateral en la economía global *“para no pagar los altos costos de administración de los acuerdos parciales ni los costos políticos de experimentos proclives a la burocratización y el populismo”* (Fuentes, 2011: 24-25, 31). Chile optó por una liberalización comercial con bajos niveles de regionalismo, firmando tratados de libre comercio con países desarrollados y en desarrollo. En la medida en que el mercado interno chileno es pequeño y limita su potencial de crecimiento, el acceso al mercado externo le permite resolver ese problema y convierte al sector exportador en el motor económico (Guardia, 2011: 61-63).

La apertura comercial no significó el abandono de los organismos regionales, pero Chile no se incorporó al MERCOSUR *“porque un ingreso pleno... limitaba su autonomía en términos de política comercial y su capacidad de continuar reduciendo unilateralmente su arancel general. También implicaba subordinar sus futuras negociaciones comerciales a los intereses del bloque”* (Guardia, 2011: 67-68). Entre 1990 y 2010 Chile se ubicó como “potencia mediana” orientada al Pacífico, con mercados externos diversificados, que opta por el multilateralismo y usa los acuerdos comerciales para disminuir las hipótesis de conflicto vecinales (Escobar, 2011: 49). La apertura comercial diversificó su canasta exportadora en número de productos; aunque el cobre representa entre 40 y 50% de sus exportaciones, éste representaba entre 70 y 80% en décadas previas. Sudamérica como región es la principal proveedora de importaciones de Chile, tiene un rol fuerte en sus exportaciones y su IED hacia ella supera los US\$40 mil millones (Guardia, 2011: 74-75).

Actualmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2012) señala que el desarrollo de Chile *“depende... del comercio exterior y la política exterior es... un medio para favorecer la internacionalización de nuestra economía, fortalecer la promoción comercial y fomentar el desarrollo económico y social nacional. Dado que este desarrollo se encuentra... ligado a su capacidad exportadora, es de fundamental importancia que existan escenarios económicos*

globales que favorezcan el libre comercio internacional y la reducción de barreras comerciales de cualquier índole". Mientras que, en lo relativo a integración regional, *"la atención se concentra en el desarrollo de la infraestructura regional, el fortalecimiento de la conectividad, la coordinación de políticas sociales, la reducción de la pobreza, la integración energética, el diálogo político y el libre comercio, objetivos que dan un sentido real a la idea de integración".* Todo ello le permite a Chile presentarse como la salida natural del MERCOSUR al Pacífico (Morales Ruvalcaba, 2007: 114).

En resumen, en términos globales y regionales la política exterior chilena se vincula con el logro de objetivos pragmáticos. En ello coinciden Colacrai y Lorenzini (2005: 45), quienes destacan como "fuerzas profundas" de continuidad en su política exterior a la estabilidad institucional y los procesos políticos democráticos (excepto por el gobierno de Pinochet), el presidencialismo, los factores territoriales, el equilibrio regional y la diplomacia civil-pragmática.

En **Colombia**, se ha producido un giro reciente de su política exterior que es visto como un esfuerzo por reinsertarse en Sudamérica, para diversificar sus relaciones internacionales después de un período de alineamiento con EEUU, que culminó en 2008 y 2009 con enfrentamientos con Ecuador y Venezuela. Sin disociarse de su socio del Norte, el gobierno colombiano busca profundizar lazos económicos y políticos con sus "aliados naturales" en América Latina (México, Chile y Perú) y principalmente en Asia. También ocupa lugar especial la reactivación de las relaciones económicas con Brasil que ya se habían impulsado entre 2003 y 2008. El reconocimiento regional a este esfuerzo ha sido el nombramiento de la colombiana María Emma Mejía como secretaria general de UNASUR y el voto sudamericano que llevó a Colombia a ocupar la silla rotativa regional en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2011-2012) (Ramírez, 2011).

En cuanto a objetivos, *"la diversificación de las relaciones internacionales de Colombia, tanto en el ámbito multilateral como también en la búsqueda de nuevos socios y alianzas estratégicas en el ámbito internacional" es necesaria para avanzar hacia la "prosperidad democrática"* (Presidente Juan Manuel Santos, 2010). Esta se basa en más empleo, menos pobreza y más seguridad, lo cual implica lograr "crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz".

Colombia fue incluida en 2010 en el grupo de los Civets (con Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica), economías intermedias que comienzan una etapa de despegue buscando pasar de gatos monteses (civets) a tigres. Cardona (2011) considera que esto se ha convertido desde entonces en una meta para su gobierno. Por ello las prioridades son "mejorar los indicadores sociales, la infraestructura, el nivel de desarrollo en general, la competitividad, ser parte de la OCDE [Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económico] y... de la APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico)". A ello se agrega que, desde el retiro de Venezuela, su principal cliente y socio económico en los noventa, la CAN ha perdido interés para Colombia.

Ardila (2011: 113) destaca la formación de nuevas alianzas internacionales por parte de Colombia y su interés por la APEC, pues sus miembros representan más de la mitad del PIB mundial y concentran el mayor crecimiento y desarrollo económico. Según García (2011: 184), la vinculación transpacífica de Colombia es menor que la de otras naciones latinoamericanas, pero resulta coherente porque tres de las cuatro organizaciones que integran el sistema de cooperación del Pacífico, entre ellas la APEC, siguen el modelo de regionalismo abierto¹⁰³ que prefiere el gobierno colombiano.

De los tres países, **Perú** es el que muestra más interés en la integración regional, o al menos en acercarse a Brasil. Esto se debe a que Perú *"ha comprendido que se encuentra en el camino entre el corazón de Brasil y China"* (Cardona, 2011: xxi), ubicación geográfica que le permite ser cabecera de tres ejes interoceánicos de la IIRSA, impulsados por Brasil para alcanzar la costa pacífica. De esta forma puntos básicos de su política exterior son el fortalecimiento de la presencia de Perú en Sudamérica y una mejor inserción en la economía global (España. Oficina de Información Diplomática, 2012).

García Belaúnde (2010) considera que el gobierno de Alan García *"decidió apostar por una integración... con cada uno de aquellos países que son importantes para el Perú"*, lo cual incluye Brasil y China. La llegada al gobierno de Ollanta Humala, suscitó expectativas de cambio, sin embargo, en su discurso de inauguración prometió mantener el modelo económico neoliberal que se considera es el responsable del crecimiento sostenido de la economía peruana en los últimos años. La política exterior actual se basa en la concertación entre gobierno, partidos y sectores económicos, lo que muestra continuidad con las administraciones previas (España. Oficina de Información Diplomática, 2012).

En la primera década del siglo XXI, entre las líneas prioritarias de la política exterior peruana, según su Cancillería (Marco de la política exterior peruana, 2004), estuvo la intensificación de las relaciones con los países industrializados y los de Asia-Pacífico. En esa década Perú firmó tratados de libre comercio con EEUU y la UE y Morales Ruvalcaba (2007: 114) señala que, al ser el único país

103 El regionalismo abierto, según la CEPAL (1994: 8), es un *"proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas, en un contexto de apertura y desregulación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente"*.

andino miembro de la APEC, Perú puede articular la región con Asia-Pacífico. Entre 2004 y 2009 Perú se ubicó con Chile, México, Argentina y Brasil, entre los cinco países latinoamericanos responsables del 90 % de las exportaciones regionales a Asia-Pacífico (Altemani, 2010: 70).

En general, Chile, Colombia y Perú, utilizan estrategias complementarias de inserción internacional: 1) la continuación de las políticas de apertura económica iniciadas en los ochenta (mediante acuerdos con países desarrollados de fuera de la región); 2) la búsqueda de la integración regional o bilateral con sus vecinos; y 3) las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Ellas se basan en la necesidad de *“ampliar mercados externos, estimular una mayor competitividad internacional y... propiciar un desarrollo económico más estable y duradero”* (Rodríguez, 2007: 40). De forma pragmática, sus gobiernos buscan equilibrar y moderar otras fuerzas políticas regionales para que la integración que éstas impulsan, basada en el nacionalismo económico (MERCOSUR) o la politización de la agenda exterior (ALBA), no entorpezca sus proyectos nacionales de inserción internacional (Veiga y Ríos, 2007: 24).

UNASUR no es un problema para ellos, algo que cuestiona que este acuerdo rechace el regionalismo abierto (Sanahuja, 2012: 2)¹⁰⁴. Como señala Gambina (2012: 122), *“en la primera década del siglo XXI, en algunos países se procesa un cambio asentado en la crítica a las políticas de libre mercado implementadas previamente, lo que no supone el desmantelamiento de la institucionalidad derivada de ese proceso... la UNASUR expresa la articulación de países que sustentan el clima...de los noventa, de otros que critican las políticas de ese decenio y de países que...avanzan en mutaciones... de rumbo socialista”*.

2. La dimensión económica de ALBA, UNASUR y Alianza del Pacífico

2.1. ALBA/TCP (Alianza Bolivariana para Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos)

El documento fundacional de ALBA firmado en diciembre de 2004 entre Cuba y Venezuela destaca como base la afinidad ideológica, que reaparece cuando se incorpora un nuevo miembro. En el documento original se hace referencia a su carácter de proyecto alternativo al ALCA, fundamentado *“en la creación de economías cooperativas entre las naciones para compensar las desigualdades existentes entre los países del hemisferio, dando prioridad a la integración latinoamericana y la negociación en bloques subregionales”*. En lo económico, se propone el desarrollo desde adentro,

¹⁰⁴ UNASUR, además de no interferir con sus acuerdos comerciales extra-regionales basados en el regionalismo abierto, apoya la integración de la infraestructura y de la energía y permite a Chile, Colombia y Perú diseñar e implementar medidas regionales para enfrentar la crisis global (Gambina, 2012).

para crear mecanismos propios de acumulación y generación de progreso técnico, y orientar la industrialización hacia mercados internos prioritarios, para que “*los países latinoamericanos alcancen niveles de excelencia que les garanticen una sólida inserción en la economía mundial*”. Entre sus objetivos incluye crear “*un modelo económico productivo humanista, soberano, solidario y ambientalista*”, diseñar una estrategia de integración energética, impulsar el mercado interno sudamericano y fortalecer el rol del Estado en la producción estratégica. Además se plantea la necesidad de identificar cadenas productivas que complementen fortalezas en recursos naturales, promover el comercio intra-regional justo y establecer un sistema monetario regional (Instituto Pedro Gual, 2007: 23-24, 25, 26).

La afinidad ideológica de los gobiernos de ALBA incluye una visión bastante similar del desarrollo económico -mientras Bolivia y Ecuador enfatizan, respectivamente el “vivir bien” y el “buen vivir”, inspirados en raíces indígenas, Venezuela está más cerca del modelo socialista cubano-. Aunque esta visión se considera basada en la solidaridad antes que en la acumulación (Bancerz, 2011), la propuesta de Bolivia en 2006 de incluir la suscripción de Tratados de Comercio de Los Pueblos (TCP) en el acuerdo, indica que los aspectos comerciales de la relación con Venezuela son importantes para sus otros miembros¹⁰⁵.

En 2011 se estimaba que el intercambio comercial dentro del ALBA había alcanzado 22 mil millones de dólares en 7 años, con un máximo en el 2008 debido a los altos precios petroleros. En 2011, el *Correo del Orinoco*, periódico que refleja la opinión del gobierno venezolano, calificaba al ALBA como “una zona comercial” que, con la salida de Venezuela de la CAN, se convertiría en el segundo bloque latinoamericano en importancia, después del MERCOSUR (El Universal, 2011). En 2012 se incluía entre los objetivos generales y estratégicos del Programa Patria (2012: 35), programa de desarrollo venezolano para 2013-2019, “*construir la Zona Económica del ALBA mediante el andamiaje económico necesario, fortaleciendo el papel del Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE) y del Banco del ALBA...*”.

Fuera de Venezuela se observa mejor la dimensión económica del acuerdo. En Cuba, el petróleo venezolano es el “colchón” sobre el cual descansa la alianza política y económica entre los dos países, ya que la isla recibe 100.000 barriles diarios de crudo a precios preferenciales, a cambio de unos 30.000 técnicos (del sector salud, educación y deportes). Venezuela es el primer socio comercial de Cuba, con un intercambio que supera 3500 millones de dólares anuales. Recientemente, Cuba y Venezuela firmaron acuerdos comerciales por 1300 millones de dólares (González-Calero, 2011). El Banco de Comercio Exterior de Venezuela (Bancoex)

105 Stefanoni (2012) destaca que el “vivir bien” incorporado en la constitución boliviana no se refleja en la discusión micro o macroeconómica en ese país y no plantea eliminar el capitalismo sino establecer un modelo pluralista con economía comunitaria, estatal y privada.

estima que las exportaciones venezolanas a Cuba, Nicaragua, Ecuador y Bolivia -mayoritariamente de petróleo y derivados a precios subsidiados- sumaron 4.200 millones de dólares en 2009, mientras que las importaciones venezolanas de ellos alcanzaron 1.300 millones. En Ecuador, donde la dependencia económica es menor, las exportaciones petroleras venezolanas representaron 1.136 millones de dólares y las no petroleras, 67,4 millones, frente a importaciones por 607 millones en 2009 (EFE, 2011).

En este sentido, cualquier cambio en la relación económica con Venezuela preocupa a los gobiernos de ALBA. En Nicaragua, los empresarios impulsan un tratado de comercio con Venezuela para “sustituir” la voluntad política por un documento que otorgue certidumbre a sus exportaciones a ese mercado -un total de 127,2 millones de dólares en el primer semestre de 2010, frente a 2 millones antes del ingreso a ALBA-. En Bolivia hay inquietud por la sostenibilidad de la relación comercial: en el primer cuatrimestre de 2010 las exportaciones bolivianas a Venezuela alcanzaron 340,3 millones de dólares y las importaciones, 289,6 millones, con saldo favorable a Bolivia por 41,6 millones, pero Bolivia adeudaba en 2010 a Venezuela 319,7 millones de dólares por gasóleo importado para cubrir la demanda interna (EFE, 2011)

El aumento del comercio intra-ALBA se acompaña del desarrollo de una moneda virtual (SUCRE). En su primer año de existencia, 2010, hubo seis operaciones por 10 millones de sucres, equivalentes a 12 millones de dólares, pero en 2011 se realizaron 431 operaciones por 216 millones de sucres (270 millones de dólares) (El Mundo, 2012). El ingreso de Venezuela al MERCOSUR, seguido por los de Bolivia y Ecuador, crea expectativas acerca de que se impulse la utilización del sucre en ese acuerdo (Pereira, 2012: 14), ya que los tres lo utilizan en sus relaciones comerciales.

Al crearse el Banco del ALBA (2008) se planteaba que promovería y administraría fondos de financiamiento reembolsables o no reembolsables para fomentar el desarrollo económico, social y ambiental, el comercio justo, la asistencia técnica y la investigación y el desarrollo (Hernández, 2008). Un ejemplo es el Fondo de Crédito Rotatorio a Importadores Venezolanos para la Adquisición de Bienes Bolivianos (textiles, madera, cuero, joyería, colchones, muebles para el hogar, metalmecánicos, tejas, baldosas y ladrillos). En 2012, al anunciarse la zona económica común del ALBA (Eco-ALBA), se acordó destinar uno por ciento de sus reservas internacionales para dicho banco (ALBA, 2012).

Si ALBA originalmente incluyó aspectos destacados en el rechazo al ALCA -lucha contra la pobreza y exclusión social, derechos humanos, laborales y de la mujer, establecimiento de fondos de compensación para asimetrías, etc. (Arellano, 2009;

Fernández Borges, 2006)-, luego ha ido incorporando proyectos económicos concretos (SUCRE, TCP, Banco del ALBA, ferias empresariales, ruedas de negocios y exposiciones productivas) por solicitud de sus miembros.

2.2. CSN/UNASUR (Comunidad Sudamericana de Naciones-Unión de Naciones Sudamericanas)

Hasta la conversión de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en UNASUR y la creación del Comité de Reflexión, que recomendó establecer un acuerdo institucional que entró en vigencia en 2010, los aspectos sectoriales concentraron la atención de los presidentes. Dos de los tres primeros grupos de trabajo definidos por el Comité (infraestructura y energía) (Borges, 2005: 444) tienen implicaciones económicas.

La creación de la CSN (2004) le restó peso al MERCOSUR como instrumento para que Brasil alcanzara los objetivos de su política exterior (Llenderozas, 2008: 68). Su función de mecanismo para ampliar el liderazgo de Brasil en América Latina (Grugel y Medeiros 1999: 58, 60) se desplazó a la UNASUR. En 2005, Jaguaribe (citado en Llenderozas 2008: 66) consideraba a la CSN una alianza estratégica Brasil-Argentina para alcanzar un sistema sudamericano de libre comercio y cooperación. Pero otros observaban un giro en la política exterior brasileña, evidenciado en un mayor protagonismo brasileño, no del MERCOSUR, en asuntos regionales importantes. Dos años más tarde Brasil firmaba un acuerdo de asociación estratégica con la UE sin MERCOSUR (Saraiva, 2010: 87).

En términos económicos, MERCOSUR fue en su origen un mercado en el cual la industria brasileña podía expandirse sin reestructurarse, dada su mayor competitividad relativa en la región que en el mundo, lo cual permitía suavizar el impacto de la globalización. Por ello, la integración económica brasileña retuvo un *“componente significativo de desarrollo nacionalista”* (Grugel y Medeiros, 1999: 53), al mismo tiempo que MERCOSUR le permitía hablar en nombre de Sudamérica. También era útil para conducir la negociación del ALCA porque le agregaba los votos de sus socios en los grupos de acceso al mercado y agricultura, dada la importancia de las exportaciones de este sector en las economías del Cono Sur. Esto permitió al gobierno brasileño oponerse a un proceso negativo para su política exterior y su industria, que no estaba preparada para una mayor inserción internacional (Machado y Ferraz, 2003: 349).

Pero en la primera década del siglo XXI el crecimiento de la economía brasileña se vinculó más al comportamiento de la economía global que a la integración regional. Factores fundamentales fueron los grandes flujos de capitales, que

se orientaron a las economías emergentes por las bajas tasas de interés en las economías desarrolladas, y el crecimiento del comercio mundial por la demanda china (Magalhães Prates, 2008: 70, 101). El comercio intra-MERCOSUR disminuyó porcentualmente en relación con la década anterior. Aunque para el 2000 había pasado su punto máximo, sufrió una caída importante con el *default* argentino (2001) y las exportaciones de *commodities* hacia destinos extra-regionales reforzaron la tendencia. Las exportaciones brasileñas al MERCOSUR bajaron en porcentaje al nivel de 1990 (cerca de 9%) (Ayuso Pozo, 2011: 220)¹⁰⁶. Aunque a precios constantes las exportaciones intra-MERCOSUR de Argentina y Brasil eran en 2008 casi 50% mayor que el promedio de la década anterior, en porcentajes los mercados extra-regionales atrajeron 85,1% del total exportado y el bloque, 14,9%, lejos del máximo histórico de 25% (1998) (BID-INTAL, 2009: 29). Para 2007 Brasil había diversificado sus clientes y el “*market share*” del MERCOSUR había disminuido (Vigevani y Ramanzini Júnior, 2010: 71).

Desde 2004, las ventas extra-regionales impulsan el comercio del MERCOSUR (BID-INTAL, 2009: 33). Si el dinamismo económico sudamericano en la década del 2000 dependió más de la vinculación con la economía global que de la integración (Vaillant, 2007: 25), cuanto mayores las economías menor fue el porcentaje de ellas que siguió dependiendo de la integración regional e, inversamente, mayor su importancia para las economías pequeñas. La disminución relativa de la importancia económica de MERCOSUR para sus miembros, según Vaillant (2007: 47), se reflejó en los temas que se trataron en las cumbres sudamericanas. Se enfatizó primero el desarrollo de la infraestructura (2000-2003), luego la convergencia económica CAN-MERCOSUR (2004-2006) y, después del 2006, la cooperación política y cultural por la menor importancia de la región para sus respectivas economías.

En 2010, MERCOSUR había perdido la función de promover el crecimiento económico y mejorar la inserción de Brasil en los mercados internacionales, debido a cambios en su estructura económica, que movió su eje de la industria a los agro-negocios y aumentó la importancia del comercio extra-regional de bienes primarios¹⁰⁷. El comercio con MERCOSUR no es ya el motor del crecimiento económico en Brasil, ni siquiera sumándole el resto de Sudamérica y/o la ALADI. En términos relativos, MERCOSUR ha perdido importancia comercial para Brasil,

106 Según datos del FMI, (Malamud y Castro, 2008: 45-47), en 2004 el comercio de Brasil con MERCOSUR era 9,6% de su comercio total; el de Argentina, 26%; Uruguay, 35,5% y Paraguay, 55,3%.

107 Esto se traduce en cambios en el mercado de trabajo brasileño, donde ha aumentado el empleo no calificado, vinculado a exportaciones de productos básicos a China y la EU, y disminuido el calificado, asociado a exportaciones industriales a EEUU (Kupfer, Castillo, Dweck y Nicoll, 2012).

exceptuando al sector industrial brasileño ya que MERCOSUR aún atrae buena parte de sus exportaciones (Bekerman, 2011)¹⁰⁸.

En este contexto, cabe preguntarse cuál es la función de la UNASUR. Para Rojas Aravena (2005), Sudamérica no es una región de paz como señala el discurso, ya que entre 1995 y 2005 hubo distintas crisis político-institucionales que terminaron con destituciones o renuncias de presidentes (1 en Argentina, Paraguay y Perú, respectivamente, 2 en Bolivia y 3 en Ecuador), más un golpe de estado en Venezuela (2002). Casi todas ellas requirieron de esfuerzos regionales para neutralizarlas. Esto permite argumentar que, como la expansión económica de Brasil hacia MERCOSUR y otros mercados sudamericanos necesita de paz y estabilidad, es necesaria una respuesta regional coordinada (UNASUR) para problemas de ese tipo. Beirute (2010), además, considera a la UNASUR el resultado de un contexto en el que las economías sudamericanas han pasado de la complementariedad a la competencia y han abandonado los supuestos originales de la integración económica, por lo cual hay que recurrir a lógicas políticas y no, comerciales¹⁰⁹. De ambas formas, la dimensión económica de UNASUR sería secundaria o indirecta.

Sin embargo, UNASUR mantiene una dimensión económica en lo relativo a integración energética, infraestructura y finanzas. Un documento (Radio Nacional, 2012) recoge la evolución de la integración energética desde la Cumbre de Margarita (Venezuela, 2007) hasta la firma del Tratado Energético Sudamericano, (Argentina, 2010), en una reunión cumbre extraordinaria en la cual se aprobaron los Lineamientos de la Estrategia Energética Sudamericana, el Plan de Acción para la Integración Energética Regional y el Tratado Energético Sudamericano. Allí se plantean actividades como la realización de un balance de los recursos energéticos regionales, la constitución de una empresa grannacional, de un instituto de investigación y la apertura del diálogo entre UNASUR y OPEP (Bancoex, 2012). En lo relativo a infraestructura, se adscribió la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana/IIRSA al COSIPLAN/Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación¹¹⁰. Las declaraciones oficiales de UNASUR la destacan como destinada a promover la unidad sudamericana, pero su Plan de Acción Estratégica 2012-2022 se concentra en financiar proyectos de alto impacto económico (Comité Editorial, 2012: 80). La dimensión financiera aparece en el Banco del Sur, programado para entrar en funciones en Caracas en 2013. El banco se incorporó a UNASUR por presión de ALBA, pero el gobierno brasileño no lo considera una alternativa al Fondo Monetario Internacional (FMI) sino otra fuente

108 El interés por incorporar nuevos miembros a MERCOSUR puede vincularse con intereses del sector exportador industrial brasileño frente a la crisis global.

109 Veiga y Rios (2007) coinciden con Beirute en ver a la UNASUR como “una huida hacia adelante” que incorpora muchos objetivos y temas porque profundizar lo económico resulta conflictivo.

110 Sobre los objetivos económicos de la IIRSA véase Giacalone, 2009.

de financiamiento para el desarrollo, como su Banco Nacional de Desarrollo/ BNDES (Sanahuja, 2012: 16).

Además de la dimensión económica en las áreas de energía, infraestructura y finanzas¹¹¹, el Tratado de UNASUR (2008) busca alcanzar la integración a través de un proceso que incluya lo avanzado en MERCOSUR y CAN. Su artículo 3 detalla los aspectos económicos a lograr mediante políticas regionales. De todas formas, el MERCOSUR, factor clave para derrotar el ALCA, no tiene la misma importancia para Brasil a la hora de negociar sus intereses con los países desarrollados o de proyectarse global y regionalmente (Saraiva, 2012; Vaz, 2012). El ingreso de Venezuela a MERCOSUR y la invitación a Bolivia, junto con conversaciones para hacer compatibles las instituciones de UNASUR y CAN, parecen indicar que Brasil respalda la integración económica de Sudamérica en MERCOSUR, hasta que su membrecía sea la misma que la de UNASUR. Queda por verse si MERCOSUR será el brazo económico de la UNASUR o si uno de los dos absorberá al otro.

2.3. Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico surgió de una propuesta del ex presidente peruano Alan García en abril de 2011 (Declaración de Lima) y agrupa a Chile, Colombia, México y Perú con el objetivo de profundizar la integración entre sus economías y definir acciones concertadas para negociar con Asia-Pacífico. Como antecedente se encuentra el Arco del Pacífico Latinoamericano, foro de concertación y cooperación regional promovido por Colombia y establecido en 2007. Sus miembros son Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. Sus objetivos incluyen diálogo político, concertación y convergencia en temas económico-comerciales y cooperación para vincularse con Asia-Pacífico. Su estructura incluye Reuniones Ministeriales, Reuniones de Altos Funcionarios, Secretaría Pro-témpore y Grupos de Trabajo (Convergencia Comercial, Infraestructura y Logística, Promoción y Protección de Inversiones, Cooperación Económica y Técnica para la Competitividad y el de Reflexión).

Según el tratado de la Alianza (junio de 2012), los requisitos para pertenecer al acuerdo son: 1) haber firmado acuerdos comerciales bilaterales con todos sus miembros y 2) estar vigente en ellos el estado de derecho, la democracia y el orden constitucional. El primero ha impedido hasta ahora el ingreso de Panamá y Costa Rica, que permanecen como observadores, en tanto terminan de negociar

111 El Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas agrega la “integración productiva” de PYMES industriales y de servicios para paliar problemas globales y mejorar el comercio regional. La “integración productiva” sustituye a la expresión intercambio comercial, que aparecía en la propuesta original (Dellatorre, 2011).

los acuerdos bilaterales que les faltan (Panamá con Colombia y México y Costa Rica con Colombia y Perú). La dimensión económica es central en el acuerdo y se expresa en grupos de trabajo sobre movimiento de personas de negocio y facilitación para tránsito migratorio, comercio e integración, servicios y capitales y mecanismo de solución de controversias. Como innovación, a la cooperación aduanera se agrega la integración de sus respectivas bolsas de valores.

La Declaración de Lima (abril 2011) destaca que la Alianza busca conformar “un proceso de integración profunda”, definido como *“un instrumento efectivo para mejorar el desarrollo económico y social de nuestros pueblos, para promover las capacidades de emprendimiento y avanzar hacia un espacio amplio que resulte más atractivo para las inversiones y el comercio de bienes y servicios, de manera que proyecte a nuestros países con mayor competitividad, especialmente hacia la región Asia Pacífico”*. Paralelamente se fomentará la integración física y eléctrica a través de grupos de trabajo bilaterales y subregionales y se homologará los acuerdos de comercio existentes.

En la Declaración de Mérida, Yucatán (II Reunión Cumbre de la Alianza, diciembre 2011) se reafirmó como requisito fundamental la vigencia del estado de derecho y del orden constitucional, la separación de poderes y la protección a los derechos humanos; se agregaron referencias a desarrollo sostenible y al combate a la pobreza, la exclusión y la desigualdad social. Se establecieron como áreas prioritarias a desarrollar, la cooperación en materia de medio ambiente y cambio climático, ciencia y tecnología, PYMES y desarrollo social. Se creó un Comité Conjunto Mixto para promover el comercio de servicios e inversión, que analizaría las normas de inversión en cada uno de sus miembros, y se propuso negociar un acuerdo de comercio electrónico. Como tareas para 2012 se fijaron: 1) suscribir el tratado constitutivo fundacional; 2) iniciar las negociaciones arancelarias y sobre normas de origen a ser implementadas en 2013; 3) coordinar medidas sanitarias y fitosanitarias; 4) establecer una visa para personas de negocios y para movilidad académica y estudiantil; 5) invitar a organismos internacionales a brindar asistencia técnica para estudiar la situación del transporte terrestre y marítimo. Destaca el acompañamiento del sector privado mediante conversaciones entre PROEXPORT Colombia, PROCHILE, PROMPERU y PROMEXICO, la cooperación técnica del BID y el Acuerdo de Intención entre las Bolsas de Valores de Chile, Colombia, México y Perú, firmado en la II Reunión Cumbre.

Luego de una III cumbre virtual (marzo de 2012), la IV Reunión Cumbre fue en el Observatorio Paranal, Antofagasta, Chile, en junio de 2012. Allí se expresaron como objetivos: 1) estrechar las relaciones bilaterales; 2) profundizar el intercambio comercial; y 3) intensificar los flujos de inversión entre la Alianza del Pacífico y terceros mercados. Se destacó la conclusión de negociaciones sobre comercio electrónico, el inicio de trabajos de la red de investigación en materia de cambio

climático, la labor del Grupo Bolsa Mexicana de Valores para participar en el MILA (Mercado Integrado Latinoamericano), donde ya participan las Bolsas de Santiago, Bogotá y Lima. Durante la Cumbre Iberoamericana (Cádiz, noviembre 2012) la V Reunión Cumbre de la Alianza aprobó para el 2013 la reducción en 90% del arancel comercial entre sus miembros (Infolatam, 2012).

Existen distintas interpretaciones de la Alianza. Según Kahhat (2011), el Arco del Pacífico se originó porque “a diferencia de los Estados que integran el MERCOSUR”, todos sus miembros tenían o negociaban tratados de libre comercio (TLC) con EEUU. Para ellos carecía de relevancia la razón fundamental por la cual los países del MERCOSUR se oponían a la creación del ALCA y a suscribir un TLC con EEUU -los subsidios agropecuarios-. Para “esos países el tema virtualmente desaparecía de la agenda comercial a nivel hemisférico”. Además los gobiernos del Arco comparten el capitalismo de mercado como modelo económico y la democracia representativa como modelo político, se ubican a orillas del Pacífico y buscan negociar o han negociado tratados comerciales con economías de la APEC, especialmente China.

Felipe Calderón, presidente mexicano, al hablar en el Congreso de Chile el 7 de junio de 2012 (citado en Nicollielo, 2012) señaló además:

“¿Dónde estará el crecimiento en las próximas décadas en el mundo? No estará en Europa. Probablemente tampoco esté en los Estados Unidos; probablemente no esté tampoco en Japón. El crecimiento del mundo se dará alrededor de economías emergentes y crecientes en las costas del Pacífico [...], se ha abierto una magnífica oportunidad de prosperidad para nuestros pueblos, que no queremos ni vamos a desaprovechar...”

Para Vieira (2012), la Alianza del Pacífico establece una alineación frente a ALBA ya que ambos acuerdos tienen claras diferencias -democracia representativa, libre comercio y acuerdos con países desarrollados frente a gobiernos autoritarios y personalistas, anti-EEUU y con fuerte participación estatal en la economía-. Por su parte, Petrella (2012) opina que la alianza se contrapone a proyectos proteccionistas como MERCOSUR y busca mejorar su inserción en el mundo a partir del regionalismo abierto. Otra diferencia con MERCOSUR es que la Alianza exporta más y está situada en una región comercialmente más dinámica. Para Olmos (2012) la Alianza significa “un adiós” a que Chile, Colombia y Perú se sumen al MERCOSUR. El ingreso de Venezuela a éste intensifica el enfrentamiento entre ambos grupos y también el proteccionismo de MERCOSUR.

Según Valenzuela (2012), la Alianza muestra la división de la CAN y considera a ésta y a MERCOSUR “esfuerzos fracasados”. Además, le complica el panorama

a Brasil en su afán de presentarse como el único intermediario en las relaciones de Sudamérica con el mundo. Brasil, por ser el único BRIC sin acceso directo al Pacífico, “*requiere de Chile y Perú para alcanzar la cuenca del pacífico y de Colombia para generar mecanismos de cooperación en temas de seguridad regional e integración militar*”. La Alianza busca entonces ser un contrapeso regional a Brasil. Estas tres interpretaciones pueden complementarse porque para los países andinos (Colombia y Perú) representa más peligro el ALBA y para México, el poder de Brasil. Sánchez (2012) añade que la alianza es más pragmática que discursiva y, al concertar las relaciones de los cuatro con China, limita la competencia y conflictividad entre ellos.

Conclusiones

Las políticas exteriores de cinco naciones sudamericanas muestran donde se originan los lineamientos básicos de los nuevos acuerdos sudamericanos y su relación con los modelos de desarrollo político y económico de las mismas. Estos acuerdos comparten un discurso similar relativo al desarrollo sustentable, la cohesión social y la eliminación de la pobreza, así como al logro de mayor poder regional, pero su dimensión económica permite captar la diversidad entre ellos.

Una comparación de la dimensión económica muestra que: 1) ALBA-TCP presentó en su origen una dimensión principista y alternativa en el discurso venezolano, aunque para los otros miembros parece tener una dimensión económica tradicional (comercio, inversiones, petróleo) que ahora incorpora también Venezuela; 2) UNASUR otorga importancia secundaria a lo comercial, lo que se asocia con los logros obtenidos por Brasil en este campo mediante MERCOSUR, pero tiene una dimensión económica en energía, infraestructura y finanzas; y 3) la Alianza del Pacífico enfatiza un regionalismo abierto más pragmático que MERCOSUR y CAN, al avanzar en forma simultánea en comercio y otros aspectos económicos. Resumiendo, los acuerdos se apartan del modelo de integración clásica que presupone el avance en etapas de la zona de libre comercio al mercado común, etc., y su dimensión económica muestra que la integración sudamericana se da en un contexto en el que coexisten diferentes visiones nacionales de cómo insertarse regional y globalmente.

Adicionalmente, los nuevos acuerdos cuestionan afirmaciones acerca del fin del regionalismo abierto en Sudamérica. Éste se mantiene en la Alianza del Pacífico y, si Brasil respalda la inclusión de factores políticos y de seguridad en UNASUR para mantener sus intereses proteccionistas en MERCOSUR, también se proyecta globalmente sin que el acuerdo regional lo limite. Sólo en ALBA hay un esfuerzo sistemático porque el Estado recobre protagonismo comercial y económico en

la integración (Veiga y Rios 2007: 28). La UNASUR enfatiza lo no comercial pero no limita la liberalización del intercambio, que sigue funcionando más allá de MERCOSUR y CAN. Veiga y Rios (2007: 18) consideran que la UNASUR es compatible con el regionalismo abierto, mientras el ALBA no lo es. Serbin (2010: 12) coincide al destacar que MERCOSUR y UNASUR no cuestionan los principios de la liberalización económica ni de la economía de mercado.

De lo anterior, se concluye que en Sudamérica varios gobiernos buscan transferir sus programas domésticos al ámbito regional, lo que se traduce en la existencia de distintos acuerdos de integración. Un contexto regional de expansión económica amenazada por la continuación y profundización de la crisis global es el acicate para efectuar esa transferencia y no perder lo alcanzado.

BIBLIOGRAFIA

- AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS (2012). "Consejo de Economía de UNASUR acuerda mayor integración productiva de pymes", 26 de noviembre, en: <http://andina.com.pe>
- ALBA (2012). "Crean zona económica común y un banco de desarrollo", IX Reunión, 5 febrero, Caracas, en: <http://bolpress.com>
- ALTEMANI H. de O. (2010). "Las relaciones entre América Latina y Asia-Pacífico en 2009", en *Anuario Asia-Pacífico 2009*, pp. 67-74, CIDOB-Instituto Elcano, España, en: <http://anuarioasiapacifico.es>
- ARDILA M. (2011). "Prioridades e instrumentos de la política exterior de Colombia", en *Colombia una política exterior en transición*, editado por D. Cardona, pp. 91-121. Bogotá: FESCOL.
- ARELLANO F. G. (2009). "Nacimiento, evolución y perspectivas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América", ILDIS-FES. Caracas: octubre.
- AYUSO POZO A. (2011). "El MERCOSUR y el tratamiento de las asimetrías. Ampliación de la agenda en un contexto de transformación global", en *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, M. Cienfuegos y N. Mellado (editores), Córdoba: Editorial Lerner, pp. 215- 244
- BANCERZ M. (2011). "Counter-Hegemony and ALBA: The Answer to the FTA", Toronto: CERLAC-York University, en: <http://yorku.ca/cerlac>
- BANCOEX (2012). "Ruta para la elaboración del tratado energético de UNASUR", 4 de octubre, Caracas, en: <http://bancoex.gob.ve>
- BEIRUTE T. (2010). "La dimensión sectorial de la integración latinoamericana", FLACSO, *Documentos de Integración Regional*, en: <http://flacso.org>
- BEKERMANN M. (2011). "Los cambios que impactan en la relación", en: *La Nación*, 20 de septiembre, Buenos Aires.
- BID-INTAL (2009). *Informe MERCOSUR (segundo semestre 2008-primer semestre 2009)*, N°. 14, BID-INTAL, Buenos Aires, diciembre.
- BOERSNER D. (2007). "Dimensión internacional de la crisis venezolana", en G. Maihold, ed. *Venezuela en retrospectiva*, pp. 313-414, Madrid: Iberoamericana.
- BURGES S. (2005). "Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region" *Cambridge Review of International Affairs* 18 No. 3 (october), pp. 437-454.
- CARDONA D. (2011). "Puede tener Colombia una estrategia de política exterior?", en *Colombia una política exterior en transición*, editado por D. Cardona, pp. xv-xli, Bogotá: FESCOL.
- CARDOZO E. (2003-2004). "Venezuela en la Comunidad Andina: Retroceso en tres escalas", en *Aldea Mundo*, Año 8, N° 16 (noviembre-abril), pp. 29-39.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- COLACRAI M. y M.E. LORENZINI (2005). "La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad?", *Confines* 1/2 (agosto-diciembre), pp. 45-63.
- COMITÉ EDITORIAL (2012). "COSIPLAN. Plan de Acción Estratégico (PAE) 2012-2022 y Agenda de Proyectos Prioritarios (API)", en *Integración y Comercio* 34, Año 16, enero-junio, pp. 79-85.
- CORBIERE J. (2004). *Correio Sindical MERCOSUL*, N° 153, Janeiro.
- DELLATORRE R. (2011). "UNASUR: el desafío que plantea la crisis, crecer de golpe", en *El Chileno*, 7 de agosto, Santiago, en: <http://elchileno.cl/economía>
- EFE (2011). "La salud de Chávez preocupa en América Latina y no sólo por solidaridad ", 8 de julio, en: <http://ve.noticias.yahoo.com>

- EL MUNDO (2012). "Empresas privadas venezolanas comenzaron a transar en sucres", 13 de agosto, en: <http://elmundo.com.ve>
- EL UNIVERSAL (2011). "Intercambio entre países del ALBA supera los 22 mil millones de dólares", 25 de abril, en: <http://eluniversal.com>
- ESCOBAR S. (2011). "Chile y la política exterior de geometría variable", en *La política exterior de Chile en la post-concertación: ¿quo vadis?*, editado por J. Insignia, C. Fuentes y M. de los A. Fernández, pp. 37-60, FES-Chile Veintiuno, Santiago de Chile.
- ESPAÑA. Oficina de Información Diplomática (2012). "Perú", noviembre, <http://maec.es>
- FERNÁNDEZ BORGES F. (2006). *Venezuela en la etapa de transición: Modelo productivo, desarrollo endógeno e integración*, abril, Quito: CLACSO, Ecuador.
- FUENTES, C (2011). "La política exterior de Chile 1990-2010 ¿"Modelo a imitar" o "proceso inconcluso"?", en *La política exterior de Chile en la post-concertación: ¿quo vadis?*, editado por J. Insignia, C. Fuentes y M. de los A. Fernández, pp. 23-36, FES-Chile Veintiuno, Santiago de Chile.
- GAMBINA J. C. (2012). "UNASUR: ¿un proyecto para la emancipación?", *Derecho Público*, 1, N° 1, mayo, pp. 121-139, Buenos Aires.
- GARCIA P. (2011). "Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional", en *Colombia una política exterior en transición*, editado por D. Cardona, pp. 179-200. Bogotá: FESCOL.
- GARCIA BELAUNDE J. A. (2010). "Retos y desafíos de la política exterior", *La República*, Lima, 8 de agosto, <http://republica.pe>
- GIACALONE R. (2007). "Dilemas de los procesos de integración sudamericana y opciones para Venezuela", *Revista Venezolana Estudios Internacionales*, 1er semestre 2006, pp. 69-88, Venezuela.
- _____ (2009). "La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana desde la perspectiva de la Nueva Geografía Económica", en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, XV N° 21, diciembre, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, Argentina.
- _____ (2013). "Venezuelan Foreign Policy: Petro-Politics and Paradigm Change", en *Foreign Policy in Comparative Perspective*, editado por R. K. Beasley, J. Kaarbo, J.S. Lantis y M. T. Snarr, pp. 290-312. Los Angeles: CQ Press.
- GONZÁLEZ-CALERO C. (2011). "Para Cuba, una dependencia ahora incierta", *La Nación*, 10 de julio, Buenos Aires, en: <http://lanacion.com.ar>.
- GRUGEL J. y MEDEIROS M de A. (1999). "Brazil and MERCOSUR" in J. Grugel and W. Hout, eds. *Regionalism Across the North-South Divide*, pp. 46-61, London: Routledge.
- GUARDIA A. (2011). "La inconclusa inserción económico-comercial de Chile", en *La política exterior de Chile en la post-concertación: ¿quo vadis?*, editado por J. Insignia, C. Fuentes y M. de los A. Fernández, pp. 61-84, FES-Chile Veintiuno, Santiago de Chile.
- HERNÁNDEZ G. (2008). "El Banco del ALBA y el financiamiento al desarrollo", en *Diálogo Regional sobre Financiamiento al Desarrollo y Deuda Externa*, SELA.SP/DRFDDE-RANONUCM/Di, No.10-08, Caracas, 20 de junio.
- INFOLATAM (2012). "Socios Alianza del Pacífico se fijan meta 90% desarme arancelario para 2013", 18 de noviembre, en: <http://infolatam.com>
- INSTITUTO PEDRO GUAL (2007). "Fundamentos filosóficos de la nueva integración del sur", MRE-Asamblea Nacional, Equipo de Investigación para la Nueva Integración del Sur, Caracas
- KAHHAT F. (2011). "Del Arco del Pacífico Latinoamericano al Acuerdo del Pacífico", en *América Economía*, 29 de abril, en: <http://americaeconomia.com>.
- KUPFER D., M.CASTILLO, E. DWECK y M. NICOLL (2012). *Diferentes parceiros, diferentes padroes: comercio e mercado de trabalho do Brasil nos anos 2000*, CEPAL. Serie Comercio Internacional 118, Santiago de Chile.

- LLENDERROZAS E. (2008). “¿Integración o fragmentación? Política, seguridad, energía y comercio en la región sudamericana”, en: *Entre la integración y la fragmentación regional*, editado por J. Pinto, pp. 61-81, Eudeba, Buenos Aires.
- MACHADO J. B y G. FERRAZ (2003). “FTAA: Assessments and Perceptions of the Brazilian government and Production Sectors”, en: *MERCOSUR and the Creation of the Free Trade of the Americas*, editado por F. Lorenzo y M. Vaillant, pp. 349-386. Washington D.C. Woodrow Wilson Center Report of the Americas 14, <http://fcs.edu.uy/archivos/Mercosur>
- MAGALHÃES PRATES D. (2008). “La inserción externa de la economía brasileña en el gobierno de Lula”, en: *Economía brasileña contemporánea*, editado por L. Coutinho, D. Magalhães Prates y J. da Silva, pp. 69-114, Fundación Cultural Hispano-Brasileña-Marcial Pons, Madrid, España.
- MALAMUD A. (2005). “MERCOSUR turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement”, *Cambridge Review of International Affairs*, 18 N° 3 (October), pp. 421-436.
- MALAMUD A. y CASTRO P. (2008). “El regionalismo, entre el estado-nación y la gobernanza global”, en: *Entre la integración y la fragmentación regional*, editado por J. Pinto, pp. 41-59, Eudeba, Buenos Aires.
- MARCO DE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA (2004). Ministerio de Relaciones Exteriores. Lima, Perú.
- MARTÍNEZ PUÑAL A. y P. H. DOS SANTOS CARNEIRO (2001). “Dez anos de MERCOSUR: avanços, desafios e perspectivas para a integração regional sul-americana”, *X Congreso de la FIEALC*, Moscú, Rusia.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2012). “Intereses de la política exterior de Chile”, en: <http://minrel.gob.cl>
- _____ (2009). “Chile: 20 años de negociaciones comerciales”, Santiago de Chile.
- MONETA C.J. (2002). “Integración, política y mercados en la era global: MERCOSUR y el ALCA”, en: *América Latina. El inicio de un Nuevo Milenio*, pp. 83-124, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.
- MORALES RUVALCABA D. E. (2007). “Participación de los países latinoamericanos dentro del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)”, en: *México y la Cuenca del Pacífico* 10, N° 28, enero-abril, pp. 99-116, Departamento de Estudios del Pacífico, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México.
- NICOLLIELO M. (2012). “Alianza del Pacífico: Hispanoamérica responde a la crisis global”, 9 de junio, en: <http://suite101.net>
- OJEDA W. (2001). *Integración. Venezuela y su dilema entre CAN y MERCOSUR*. Solar Ediciones, Caracas.
- OLMOS H. (2012). “La guerra fría sudamericana”, en: *América Economía*, 8 de junio, <http://americaeconomia.com>
- PEREIRA Z. (2012). “2 mil millones de sucres es la meta del Consejo Monetario Regional para 2013”, en: *El Mundo*, 27 de diciembre, pp. 14-15, Venezuela.
- PETRELLA I. (2012). “La Alianza del Pacífico y la unidad latinoamericana”, 26 de junio, <http://elestadista.com.ar>
- RADIO NACIONAL DE VENEZUELA (2012). “Publicación sobre UNASUR y la integración energética se lanzó en Quito”, 7 junio, Venezuela, en: <http://rnv.gob.ve>
- RAMIREZ S. (2011). “El giro de la política exterior colombiana”, en: *Nueva Sociedad* 231 enero-febrero, pp. 79-95.
- RODRIGUEZ M. (2007). “América Latina: estrategias de negociación y acuerdos comerciales”, en: *Revista Venezolana Estudios Internacionales*, 1er semestre 2006, pp. 9-48, Venezuela.
- ROJAS ARAVENA F. (2005). *Informe del Secretario General de FLACSO al Consejo Superior*, 26 de julio, pp. 1-40, FLACSO, San José, Costa Rica.

- SANAHUJA, J. A. (2012). "Pos-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR", European University Institute, Working Papers 2012/05, <http://iadb.org>
- SÁNCHEZ W. (2012). "Alianza Pacífico: los latinoamericanos miran hacia Asia", 7 de junio, en: <http://iei.uchile.cl/noticias>
- SANTOS Juan Manuel (2010). "Principios y lineamientos de la política exterior colombiana", agosto, Cancillería, Colombia, en: <http://cancilleria.gov.co>
- SARAIVA M. G. (2010). "Política externa brasileira para os países sulamericanos e os processos de integração regional", en: *Anuario de Integración Regional de América Latina y El Gran Caribe 2010*, N° 8, pp. 77-91, CRIES, Buenos Aires.
- _____ (2012). "Procesos de integración en América del Sur y el papel de Brasil: los casos de MERCOSUR y la UNASUR", en: *Revista CIDOB d'afers internacionals* 97-98, abril, pp. 87-100, España.
- SERBIN A. (2010). "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos", en: *Documentos de Nueva Sociedad*, agosto, Buenos Aires, <http://nuso.org>
- SIMOES A. J. F. (2002). *A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica*, Documento de Trabalho 9, INTAL-ITD-STA, Buenos Aires.
- STEFANONI P. (2012). "Y ¿quién no querría 'vivir bien'? Encrucijadas del proceso de cambio boliviano", en: *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano* 53, mayo, CLACSO, Buenos Aires.
- VAILLANT M. (2007). *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*. CEPAL, Serie Comercio Internacional N° 83, Santiago de Chile
- VALENZUELA P. (2012). "La Alianza del Pacífico en su relación con el resto de América Latina", en: *Política Internacional*, 18 de junio, <http://ballotage.cl>
- VAZ A. C. (2012). "Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza", en: *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, abril, pp.175-187, España.
- VEIGA P. da M. y S. P. RIOS (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, CEPAL, Serie Comercio Internacional 82, Santiago de Chile.
- VIEIRA E. (2012). "ALBA, UNASUR y la Alianza del Pacífico", 6 de junio, <http://lamula.pe> (reproducido de <http://revistaperspectiva.com>)
- VIGEVANI T. y H. RAMAZINI Jr. (2010). "Mudanças na América Latina e Inserção Brasileira", en: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010*, No. 8, pp. 63-76, CRIES, Buenos Aires.

Impacto del comercio exterior en la cohesión social de los países del MERCOSUR

Martín Tetaz

Introducción

A partir de la década del '90 en el marco de la fuerte influencia del Consenso de Washington, como indica Mellado (2002), *"...se apreció a la apertura comercial como una condición necesaria y suficiente para el crecimiento y el logro de la equidad en la distribución. De este modo, se pasó de una estrategia de desarrollo orientada hacia adentro a una orientada hacia el exterior, privilegiando la inserción de cada país en la economía global. El mercado regional se convirtió en un área de expansión del comercio y de las finanzas de las economías centrales, al tiempo que se concibió a la integración como una etapa en su trayectoria hacia el libre comercio mundial en el marco del regionalismo abierto, acrecentando la vulnerabilidad externa y la desigualdad social"*.

Que la mayor apertura incidiría en la distribución de los ingresos, poniendo por esa vía en riesgo la cohesión social, es algo que se podría haber anticipado a partir de las conclusiones del modelo teórico de Heckscher y Ohlin (ver Leamer, 1995).

Según el famoso modelo de los suecos, los países se especializarán en la producción de aquellos bienes que usan para su producción intensivamente aquel factor que es comparativamente más abundante en ese país, importando por el contrario, aquellos productos cuya fabricación utiliza intensivamente el factor que escasea en esa región.

Stolper y Samuelson (1941) demostraron que ese patrón de comercio cambiaría las remuneraciones relativas en los países involucrados, aumentando el retorno del factor que se exportaba y bajando la remuneración relativa del factor que venía implícito en el bien importado.

Cuando el comercio se produce entre los países centrales y los periféricos asiáticos, el resultado es una mejora de los salarios y un abaratamiento del capital en aquellas naciones subdesarrolladas, pero como señala Keifman (2006) cuando la actividad de intercambio involucra a los países latinoamericanos, puesto que el factor que escasea comparativamente -salvo en el caso de Brasil y México- es la mano de obra y el factor abundante son los recursos naturales, se produce un abaratamiento de los salarios de la mano de obra no calificada y una fuerte aumento de la renta de la tierra.

Ahora bien; Si bien el concepto de Cohesión Social no es unívoco, puesto que *"... desde la perspectiva política, se lo utiliza como sinónimo de políticas sociales, es decir*

lo que se ha dado en llamar “políticas de cohesión social”, otros lo reducen a la “lucha contra la pobreza y la desigualdad”, están los que vinculan el concepto con el “diálogo social y con los pactos sociales” y, por último, los que lo asocian con el “desarrollo” (Mellado, 2012), lo cierto es que en la medida en que la profundización del regionalismo abierto modifica las remuneraciones de los factores en el sentido antes planteado, pues es esperable un mayor grado de cohesión social en los países subdesarrollados asiáticos y un deterioro en los periféricos latinoamericanos.

Gasparini y Cruces (2008) y Galiani y Sanguinetti (2003) han probado empíricamente el aumento de la desigualdad de ingresos ocasionado en la apertura económica.

Viollaz (2008) demostró, por otro lado, que efectivamente existió una mayor polarización de los ingresos laborales coincidentemente con la mayor apertura de los '90 en Argentina, pero que ese proceso se detuvo y se ha comenzado a revertir de la mano de una distribución más igualitaria del acceso al capital humano.

Esta investigación extiende entonces los resultados de Gasparini y Cruces (op. cit.) y de Viollaz (op. cit.) para considerar el caso de los otros países del MERCOSUR, y aumenta el horizonte temporal del análisis hasta el 2010.

El objetivo es confirmar el impacto de la apertura en la desigualdad de ingresos, vía un cambio en las remuneraciones de factores para estudiar luego el efecto en materia de cohesión social analizando la polarización de los ingresos laborales.

La hipótesis es que el shock de la apertura genera un impacto sesgado en contra del factor escaso, afectando su remuneración y aumentando inicialmente la polarización de ingresos, con el consecuente deterioro de la cohesión social, pero que luego el propio aumento de la tasa de retorno de la educación, incentiva la mayor demanda por formación, reduciendo la desigualdad educativa y achicando nuevamente la polarización y la desigualdad.

El trabajo continúa en la siguiente sección presentando un modelo de dos generaciones que deciden los niveles de capital humano a incorporar, ocurriendo un shock de apertura luego de que la primera generación ya ha tomado sus decisiones de formación educativa, pero antes de que lo haga la segunda cohorte.

La tercera parte se dedica a explorar los conceptos de cohesión social y polarización, presentando un cómputo novel de los valores de la distribución funcional del ingreso para los países del MERCOSUR junto con la estimación del índice de Esteban, Gradín y Ray de Polarización.

Con datos del CEDLAS sobre distribución de la educación, retornos y desigualdad, sumados a datos de CEPAL sobre comercio exterior, se realiza seguidamente un contraste empírico de esa hipótesis.

La quinta sección se enfoca en la cuestión de la determinación endógena de los niveles educativos de la población, a partir de los cambios en las remuneraciones factoriales producidos a raíz del proceso de apertura.

Una última parte de contraste empírico se presenta para testear la hipótesis de cambio estructural en el paradigma de integración, motivado por el reconocimiento de los impactos sociales de los nuevos regionalismos. La séptima sección presenta las conclusiones.

1. El modelo

Partimos suponiendo la existencia de dos períodos, que llamaremos -los '90 y los 2000-, y de retornos a la educación que se determinan en cada momento a partir del equilibrio entre la oferta y la demanda, relativas a trabajadores que se desenvuelven en sectores intensivos en trabajo calificado y no calificado.

Así en t_0 se cumple en el mercado de trabajo que

$$O_r(W_r; \alpha_r; E_r) = D_r(W_r, PMGr, Pr) \quad (1)$$

Donde W_r es el salario relativo, α_r son las preferencias relativas de los individuos calificados y no calificados por uno u otro empleo, para un mismo salario, E_r es el nivel educativo relativo en cada uno de los sectores, mientras que $PMGr$ es la productividad marginal relativa en uno u otro empleo, y Pr es el precio relativo de los bienes producidos con participación más intensiva de trabajadores calificados y no calificados.

De la ecuación (1) suponemos entonces que surge un salario relativo de equilibrio W_{r_e}

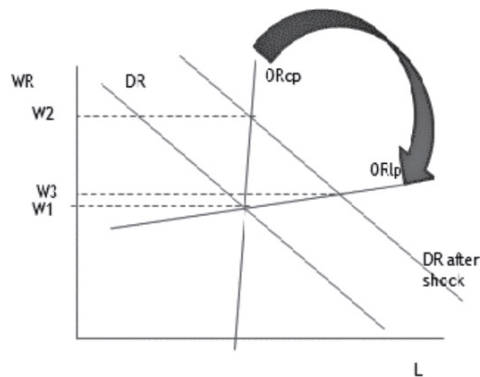
$$W_{r_e} = f(\alpha_r; E_r; PMGr, Pr) \quad (2)$$

Ese salario puede sufrir modificaciones por un shock en cualquiera de los parámetros de (2), como por ejemplo un proceso de apertura que cambie Pr , o un avance tecnológico que aumente $PMGr$, pero en el corto plazo supondremos que los parámetros de la oferta no pueden variar.

En t_1 permitimos que existan modificaciones en E_r y α_r ; en particular supondremos que $E_{r_{t1}}$ depende de los salarios relativos en t_0

$$Er_{t1} = g(Wr_{et0}) \quad (3)$$

Podemos entonces representar gráficamente el equilibrio en el mercado de trabajo; el shock y el nuevo equilibrio del siguiente modo.



En t_0 el mercado está equilibrado con un salario relativo $W1$, ocurre un shock que desplaza la demanda relativa en favor del sector que emplea intensivamente trabajadores calificados y como la Or no es inelástica en el corto plazo -porque no se puede ajustar Er -, pues se produce una fuerte subida del salario relativo que queda entonces en $W2$.

Hasta aquí, por simplicidad suponemos que se cumple la ecuación (1), que el mercado se vacía y que por lo tanto el shock no produce desempleo, pero es perfectamente posible modificar la ecuación 1 y suponer que:

$$Or(Wr; \alpha; Er) = Dr(Wr, PMGr, Pr) + Ur(\partial; \mu) \quad (1')$$

Donde Ur es en realidad el desempleo relativo entre sectores -que depende de la velocidad de ajuste de los parámetros " ∂ " y de factores institucionales " μ "-, que garantiza que cualquier porción del shock que no sea absorbida por los salarios termine ajustando cantidades.

En ese caso, no será relevante para las decisiones de acumulación de capital humano solo mirar el salario relativo de equilibrio sino, también la probabilidad relativa de quedar desempleado, de modo que la ecuación (3) quedaría del siguiente modo

$$Er_{t1} = g(WrE_{t1}) \quad (3')$$

Donde WrE_{t1} es el salario relativo esperado en $t1$, que obviamente depende del salario de equilibrio en t_0 , pero también de la probabilidad relativa de desempleo que se basa en Ur_0

Ahora bien, independientemente de si el ajuste se produce en precios o en cantidades, lo cierto es que en ambos casos el shock termina generando incentivos para modificar la demanda por acumulación de capital humano, con lo que en el largo plazo ($t1$) se producirá un desplazamiento positivo de la oferta relativa en el mercado de trabajo, que por simplicidad en el gráfico representamos convirtiendo la curva de corto plazo en una de largo.

Cuando los factores productivos tienen tiempo de acomodarse, entonces, se amortigua notablemente el efecto desequilibrante inicial del shock externo sobre la demanda de los mismos.

2. Diferenciales salariales, polarización y cohesión social

El propósito de este trabajo es el de identificar la relación existente entre comercio internacional y cohesión social.

En este sentido se plantea que *“la cohesión social consiste en la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las disparidades y evitando la polarización”* (Council of Europe, 2005: 9).

Pero puesto que Tironi (2008)¹¹² ha sostenido que *“altos niveles de desigualdad, no implican necesariamente una crisis de cohesión social, si existe un proceso significativo de movilidad social (o al menos la expectativa de ese proceso)”*, concluimos que dado que la cohesión social, como ha dicho Halperín (2011) *“pretende reflejar un grado mínimo de estabilidad o equilibrio dentro de la estructura social”*; la amenaza de ese equilibrio ocurrirá ante la presencia de una alta polarización social, con escasa movilidad.

Lamentablemente, no existe suficiente información estadística en los países del MERCOSUR, respecto a la movilidad social de la población, por lo que en este trabajo nos concentraremos en el análisis de la polarización y de la distribución funcional del ingreso.

La razón por la cual nos interesa el impacto del comercio en la distribución funcional, tiene que ver con que los indicadores de polarización (ver SEDLAC, 2012, para detalles metodológicos) se construyen con base en las encuestas a

112 Citado por Marquez (2010).

hogares de los distintos países latinoamericanos, que por lo general no captan correctamente ingresos no laborales, y podría argumentarse además la existencia de algún grado de polarización entre clases sociales definidas de acuerdo con la posesión de los medios de producción.

Dicha distribución funcional se basa en la participación de los asalariados en el producto, por lo que la misma subirá toda vez que el comercio internacional suba la remuneración de ese factor, respecto básicamente a la del capital y a la de la renta de la tierra y recursos naturales.

El siguiente Cuadro presenta una estimación de la distribución funcional para los países del MERCOSUR, en los últimos 20 años.

Cuadro N°1

Distribución Funcional del Ingreso				
	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay
1990		45		24,3
1991	46	42		25,5
1992	46	44		29,7
1993	49	45	47,0	29,9
1994	47	40	45,8	31,0
1995	39	38	44,6	32,6
1996	37	39	43,4	32,5
1997	37	38	42,9	31,6
1998	39	39	45,6	31,4
1999	40	38	52,9	32,2
2000	39	38	46,1	31,0
2001	41	38	48,6	31,6
2002	33	34	40,6	28,9
2003	36	35	38,1	30,2
2004	38	34	39,9	31,8
2005	39	33	39,8	31,2
2006	40	33	41,9	28,8
2007	41	32	43,1	28,5
2008	42	32	42,6	27,2
2009	47	33	44,9	30,4
2010	49	32	43,7	27,3

Fuente; construcción propia en base a CEPAL y SEDLAC (en los años intermedios en que no existían datos, se extrapolaron los valores)

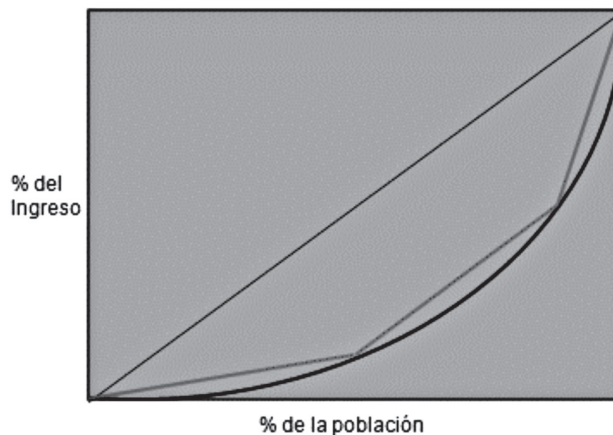
Respecto a la polarización partimos de la definición de Esteban y Ray (1994) que sostienen que una población está polarizada si:

- i) Hay pocos grupos, pero de tamaño importante
- ii) Dentro de esos grupos, los miembros comparten algunos atributos y tienen cierto grado de identificación con otros miembros de su mismo grupo (homogeneidad)
- iii) Existe algún grado de alienación entre los miembros de diferentes grupos (heterogeneidad).

Sobre esta base, en un estudio posterior (Esteban, Gradin y Ray 1998) los autores proponen construir un índice de polarización basados en la distribución personal del ingreso.

Para comprender el indicador, pensemos en una curva de Lorenz como la presentada en el siguiente gráfico:

Gráfico N°1



Ahora supongamos que queremos ver cuán polarizados se encuentran 3 grupos de la población. Recordemos que estamos buscando que los individuos de cada uno de los grupos sean muy parecidos entre ellos y muy distintos a los de los otros dos grupos.

Lo que hace el indicador EGR, entonces, es buscar en la curva de Lorenz los tres segmentos donde una representación lineal de la curva quedaría lo más cercana posible a la representación real, o lo que es lo mismo, minimizar la distancia entre la representación de una curva de Lorenz de tres segmentos lineales, respecto de la curva original.

Con esa metodología, presentamos a continuación los valores del índice de polarización de los países del MERCOSUR para los últimos 20 años.

Cuadro N°2

Índices de polarización de Esteban Gradín y Rey (3)				
	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay
1990	0,57	0,76	0,51	
1991	0,58	0,76	0,50	
1992	0,56	0,76	0,50	
1993	0,56	0,75	0,51	
1994	0,57	0,75	0,52	
1995	0,60	0,74	0,53	0,72
1996	0,61	0,75	0,53	0,72
1997	0,61	0,75	0,53	0,71
1998	0,63	0,74	0,55	0,71
1999	0,62	0,74	0,55	0,71
2000	0,64	0,74	0,55	0,70
2001	0,66	0,74	0,58	0,70
2002	0,67	0,74	0,59	0,70
2003	0,67	0,73	0,58	0,70
2004	0,64	0,71	0,59	0,66
2005	0,62	0,71	0,57	0,65
2006	0,60	0,70	0,59	0,68
2007	0,58	0,69	0,60	0,66
2008	0,57	0,68	0,58	0,65
2009	0,57	0,67	0,58	0,63
2010	0,55		0,57	0,64

Fuente; construcción propia en base a SEDLAC -en los años intermedios en que no existían datos se extrapolaron los valores-

3. Evidencia empírica de la relación entre polarización y comercio internacional

La primera pregunta que busca responder esta sección es si existe una relación lineal entre apertura comercial -medida como el promedio entre exportaciones e importaciones respecto del PBI-.

Para tal efecto construimos un panel con los datos de apertura comercial, distribución funcional, producto bruto interno y polarización de los cuatro países del MERCOSUR en las dos décadas pasadas. En particular, para el caso de la apertura, distinguimos entre apertura hacia el MERCOSUR y extra bloque.

Presentamos las regresiones con coeficientes fijos de cada país -método within- a continuación:

Cuadro N°3

Distribución funcional del Ingreso						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Apertura MERCOSUR	31,050	28,373	1,090	0,277	-25,497	87,596
Apertura Extra MERCOSUR	-34,150	10,926	-3,130	0,003	-55,925	-12,374
Log del PBI	-0,723	1,098	-0,660	0,512	-2,912	1,466
Constante	52,252	19,675	2,660	0,010	13,039	91,465
R2 (within)	0,130					

Cuadro N°4

Polarización Esteban, Gradín y Rey (3)						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Apertura MERCOSUR	1,193	0,309	3,860	0,000	0,577	1,809
Apertura Extra MERCOSUR	-0,185	0,090	-2,050	0,044	-0,366	-0,005
Log del PBI	-0,033	0,009	-3,720	0,000	-0,050	-0,015
Constante	1,179	0,158	7,470	0,000	0,864	1,494
R2 (within)	0,280					

Del Cuadro N° 3 se desprende que existe una relación negativa y estadísticamente significativa entre la apertura comercial extra MERCOSUR y la participación de los asalariados en la renta, al tiempo que del Cuadro N° 4 surge un efecto positivo de la apertura extra MERCOSUR -baja la polarización- y negativo respecto de la apertura hacia el MERCOSUR -aumenta la polarización-.

La interpretación de los coeficientes es directa; cada 10 puntos de incremento de la apertura extra MERCOSUR, por ejemplo, baja 3,4 puntos porcentuales la porción del ingreso que se apropian los trabajadores e incrementa 18,5 puntos la polarización.

El crecimiento del PBI también contribuye a bajar la polarización, aunque no tiene efectos estadísticamente significativos en la distribución funcional. Cada 10% que sube el PBI baja 3 puntos la polarización.

Para comprender como se llegó a esos resultados, piénsese que lo que hace el método within en una regresión de panel, es promediar los cambios que se producen hacia adentro de cada uno de los países, sin dejar que el resultado se vea afectado por las diferencias estructurales entre ellos.

Así, en los siguientes 2 gráficos vemos la relación que existe entre la apertura comercial -hacia el MERCOSUR y hacia afuera- y la desigualdad funcional para cada uno de los países.

Gráfico N°2
Distribución funcional y apertura extra MERCOSUR

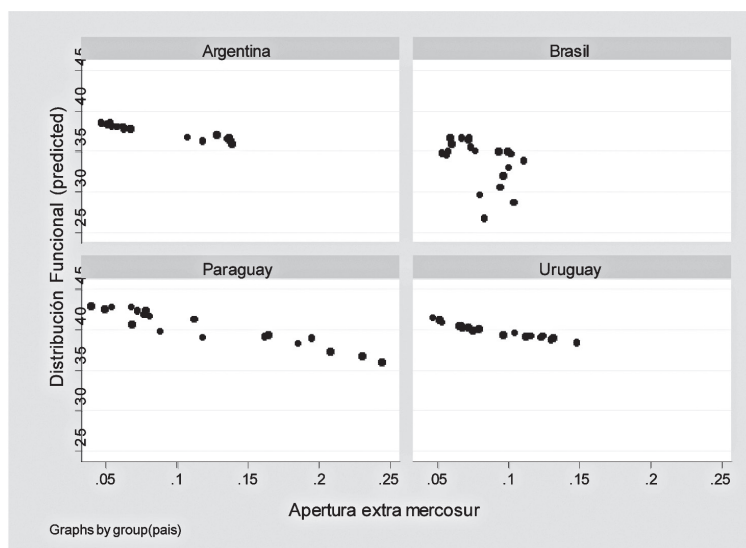
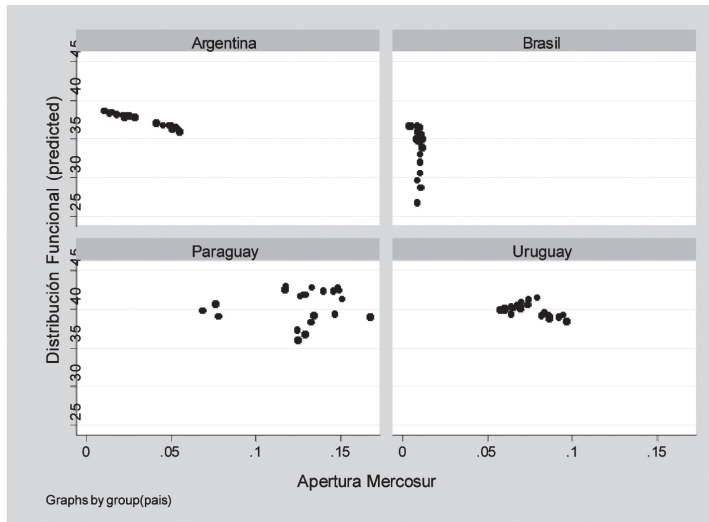


Gráfico N°3
Distribución funcional y apertura intra MERCOSUR

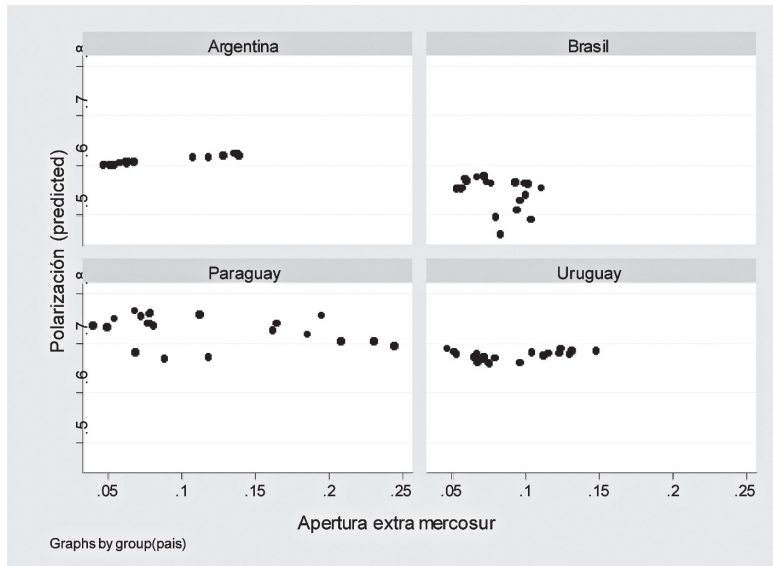


El Gráfico N° 2 nos muestra que por lo general la apertura extra MERCOSUR bajó la participación de los asalariados en la renta, salvo en el caso de Brasil. Esto es consistente con el hecho de que Argentina, Paraguay y Uruguay son básicamente exportadores de materias primas hacia afuera del bloque, e importadores de manufacturas, por lo que cuando aumenta su comercio exterior, tal y como lo predice el teorema de Stolper y Samuelson, sube la renta del factor que se exporta -tierra- y baja la del que se importa -trabajo-. El resultado respecto al factor capital probablemente sea ambiguo dada la alta tecnificación del sector exportador primario, que cancela en buena parte el componente de capital de las importaciones.

La apertura hacia el MERCOSUR (Gráfico N° 3) también bajó la participación de los asalariados en Argentina, pero produjo resultados ambiguos en los otros países -en el caso de Brasil prácticamente no cambió su grado de exposición al bloque en los 20 años considerados, demostrando que su interés en el mismo es más político que económico-.

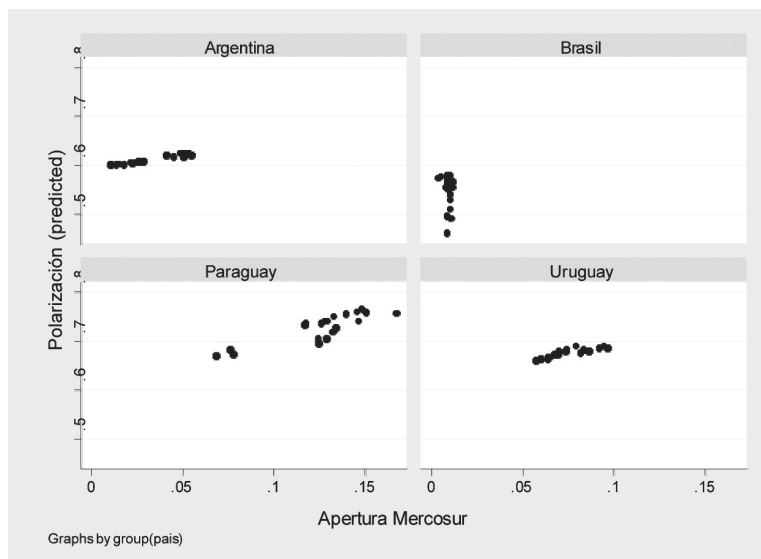
Respecto a la polarización, los siguientes dos gráficos permiten ver la relación que existió en cada país, cuando se modificaron los niveles de apertura.

Gráfico N°4
Polarización y apertura extra MERCOSUR



La polarización parece haber bajado gracias a la apertura hacia fuera del MERCOSUR en los casos de Brasil y Paraguay, haberse mantenido más o menos constante para Uruguay y haber subido ligeramente para Argentina.

Gráfico N°5
Polarización y apertura intra MERCOSUR



En cambio, cuando la apertura se da hacia dentro del bloque, sistemáticamente produce incrementos en la polarización, salvo en el caso de Brasil puesto que como habíamos comentado, es el único país que no cambia su grado de apertura al MERCOSUR en los 20 años analizados.

Ahora bien, el argumento de este trabajo es que los cambios en los niveles de polarización y desigualdad funcional, se producen vía la modificación en las remuneraciones relativas que origina el comercio internacional, de modo que a continuación construimos regresiones donde la variable dependiente será la tasa de retorno de los distintos niveles educativos y la variable explicativa la apertura comercial.

Cuadro N°5

Retornos mincerianos de la educación superior -hombres-						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Apertura MERCOSUR	2,441	1,356	1,800	0,076	-0,262	5,144
Apertura Extra MERCOSUR	-0,336	0,397	-0,850	0,399	-1,127	0,455
Log del PBI	-0,005	0,039	-0,120	0,907	-0,081	0,072
Constante	0,695	0,693	1,000	0,320	-0,688	2,077
R2 (within)	0,040					

Cuadro N°6

Retornos mincerianos de la educación superior -mujeres-						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Apertura MERCOSUR	0,127	1,388	0,090	0,927	-2,641	2,896
Apertura Extra MERCOSUR	0,719	0,406	1,770	0,081	-0,091	1,529
Log del PBI	0,026	0,039	0,650	0,515	-0,053	0,104
Constante	0,094	0,710	0,130	0,895	-1,322	1,509
R2 (within)	0,070					

Cuadro N°7

Retornos mincerianos de la educación media -hombres-						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Apertura MERCOSUR	1,553	0,708	2,190	0,032	0,141	2,966
Apertura Extra MERCOSUR	-0,684	0,207	-3,300	0,002	-1,098	-0,271
Log del PBI	-0,034	0,020	-1,670	0,098	-0,074	0,006
Constante	1,056	0,362	2,910	0,005	0,333	1,778
R2 (within)	0,190					

Cuadro N°8

Retornos mincerianos de la educación media -mujeres-						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Apertura MERCOSUR	-0,344	0,816	-0,420	0,674	-1,971	1,283
Apertura Extra MERCOSUR	-0,573	0,239	-2,400	0,019	-1,049	-0,097
Log del PBI	-0,034	0,023	-1,490	0,142	-0,081	0,012
Constante	1,152	0,417	2,760	0,007	0,319	1,984
R2 (within)	0,160					

De acuerdo a los Cuadros 5 y 6, la apertura hacia el MERCOSUR aumentó los retornos de la educación superior para los hombres, a la vez que la apertura extra MERCOSUR hizo lo propio con el mismo premio para las mujeres.

Por su parte, la mayor apertura hacia el MERCOSUR también subió los retornos de la educación media para los hombres, pero la apertura hacia terceros bajó el premio por completar los estudios secundarios tanto para los hombres como para las mujeres.

A título interpretativo y para facilitar la lectura de los coeficientes, pensemos que en promedio la educación superior tiene una tasa de retorno del 68% en los países analizados -los graduados universitarios ganan un 68% más que los no graduados- y cada 10 puntos que sube la apertura hacia el MERCOSUR, por ejemplo, aumenta ese premio por completar estudios superiores para los hombres 24% y 15% en el caso de la educación media.

Que la apertura hacia dentro del bloque aumente el premio por estudiar, está señalando que el tipo de comercio que se lleva a cabo entre los países miembros del bloque es de tipo intra industrial, con alta demanda de mano de obra

calificada, mientras que el hecho de que la apertura hacia afuera del MERCOSUR haga caer los diferenciales salariales, lo que está mostrando es que en el balance se importan muchos productos con valor agregado por mano de obra altamente calificada (manufacturas, tecnología).

Juntado ahora los resultados de los Cuadros 3 al 8, emerge legítimamente la pregunta de si no puede ser que la polarización y los cambios en la desigualdad funcional se produzcan por otra razón más allá de la apertura comercial, como por ejemplo el cambio tecnológico.

A tal efecto resulta conveniente estimar el impacto que los cambios en las tasas de retorno ejercen sobre la polarización y la desigualdad, exclusivamente cuando esos cambios se producen por modificaciones en los niveles de apertura económica.

Seguidamente, entonces estimamos -siempre en panel, y con coeficientes fijos por países- por el método de variables instrumentales, donde en una primera etapa se calcula el impacto de la apertura en las tasa de retorno a la educación y luego se usan los valores de esa predicción como instrumentos de la apertura comercial en la segunda etapa.

Cuadro N°9

Estimación de la polarización, usando variables instrumentales -Apertura MERCOSUR y Apertura extra MERCOSUR-						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Retorno educación superior hombres	0,467	0,224	2,080	0,037	0,028	0,906
Constante	0,300	0,163	1,840	0,065	-0,019	0,619
R2 (within)	0,270					

Cuadro N°10

Estimación de la polarización, usando variables instrumentales -Apertura MERCOSUR y Apertura extra MERCOSUR-						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Retorno educación superior mujeres	-0,106	0,128	-0,830	0,408	-0,357	0,145
Constante	0,707	0,082	8,630	0,000	0,546	0,867
R2 (within)	0,020					

Cuadro N°11

Estimación de la polarización, usando variables instrumentales (Apertura MERCOSUR y Apertura extra MERCOSUR)						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Retorno educación media hombres	0,364	0,110	3,310	0,001	0,149	0,580
Constante	0,468	0,052	9,050	0,000	0,367	0,569
R2 (within)	0,350					

Cuadro N°12

Estimación de la polarización, usando variables instrumentales -Apertura MERCOSUR y Apertura extra MERCOSUR-						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Retorno educación media mujeres	0,081	0,128	0,630	0,528	-0,170	0,332
Constante	0,603	0,058	10,460	0,000	0,490	0,716
R2 (within)	0,030					

De los Cuadros 9 y 11 se deduce que efectivamente los cambios en la apertura comercial, que generan impactos en la remuneración de los factores (retornos a la educación), producen modificaciones concomitantes en la polarización, para el caso de los hombres, pero no en cuanto a las mujeres.

Sistemáticamente mayores retornos a la educación, asociados a una mayor apertura, generan más polarización y ponen así en riesgo la cohesión social.

Sabemos además, por los Cuadros 5 y 7, que aumento de la apertura hacia el MERCOSUR siempre sube las tasas de retorno -generando más polarización-, mientras que cuando los incrementos del comercio se dan hacia afuera del MERCOSUR, no hay cambios de polarización por culpa de modificaciones en las tasas de retorno a la educación superior, pero sí vía variaciones en la retribución a los estudios secundarios.

4. La hipótesis del cambio endógeno en la oferta de capital humano

Hasta aquí hemos probado que existe una relación estadísticamente significativa entre el nivel de apertura económica y los retornos a la educación, que a su turno impacta en las tasas de polarización de la población.

Pero, la hipótesis inicial que se desprendía del modelo teórico presentado, y que coincidía con resultados anteriores para Argentina (Viollaz op. cit.), era que debido al impacto inicial de la apertura en los diferenciales salariales atribuibles a los distintos niveles educativos, se producía un cambio endógeno en la demanda de educación por parte de la población que busca captar esos mayores retornos invirtiendo en capital humano.

Si así hubiera sido, debería haber existido un efecto desequilibrante inicial -en los '90 por ejemplo-, pero una amortiguación de ese efecto en la década posterior, puesto que cualquier shock que implicara una mayor apertura en los 2000 se vería -parcialmente- compensado por el aumento del capital humano generado por culpa del shock anterior.

Como ya hemos probado el efecto de los cambios en las tasas de retorno de la educación, en la polarización, ahora controlamos por los cambios en los niveles educativos de la población -alto, medio o bajo- para ver si cuando son tenidos en cuenta amortiguan de alguna manera los impactos de la apertura en las tasas de retorno.

Cuadro N°13

Retornos mincerianos de la educación superior -hombres-						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Apertura MERCOSUR	3,27133	1,52551	2,14	0,036	0,22802	6,31464
Apertura Extra MERCOSUR	-0,9195	0,45799	-2,01	0,049	-1,8331	-0,0058
Log del PBI	-0,0885	0,04327	-2,05	0,045	-0,1748	-0,0022
Porcentaje población nivel educativo medio	0,02407	0,00666	3,61	0,001	0,01078	0,03735
Porcentaje población nivel educativo alto	-0,0112	0,00898	-1,24	0,218	-0,0291	0,00676
Constante	1,67512	0,71711	2,34	0,022	0,24453	3,10571
R2 (within)	0,2058					

De la comparación entre el Cuadro N° 13 y el Cuadro N° 5, resulta que el efecto de los cambios en el capital humano (oferta en el mercado de trabajo) amortiguan los efectos de la apertura sobre las tasas de retorno de la formación superior en los hombres -los salarios relativos-, haciendo que el mayor comercio hacia dentro del MERCOSUR tenga en realidad un impacto menos desequilibrante -generando menor polarización- al tiempo que el incremento de los flujos comerciales hacia afuera, tendría un efecto menos igualador que antes -reduciendo menos la polarización-.

El resultado coincide con la hipótesis teórica, mostrando que el impacto directo de la apertura es en realidad mucho más significativo, pero que se amortigua con los cambios en las calificaciones de los trabajadores, producto de la mayor educación.

Cuadro N°14

Retornos mincerianos de la educación media -hombres-						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Apertura MERCOSUR	2,62115	0,84318	3,11	0,003	0,93906	4,30324
Apertura Extra MERCOSUR	-0,3957	0,25314	-1,56	0,123	-0,9007	0,10927
Log del PBI	-0,0206	0,02392	-0,86	0,393	-0,0683	0,02714
Porcentaje población nivel educativo medio	0,00224	0,00368	0,61	0,546	-0,0051	0,00958
Porcentaje población nivel educativo alto	-0,0107	0,00496	-2,17	0,034	-0,0206	-0,0008
Constante	0,8145	0,39636	2,05	0,044	0,02379	1,60521
R2 (within)	0,2482					

Acá la comparación relevante es con el Cuadro N° 7 y nos indica nuevamente un efecto amortiguador de los cambios en el capital humano, respecto a la apertura hacia el MERCOSUR, pero cuando miramos la apertura hacia afuera del bloque nos encontramos con que no tiene significación estadística por sí sola.

Cuadro N°15

Retornos mincerianos de la educación superior -mujeres-						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Apertura MERCOSUR	-0,2232	1,53718	-0,15	0,885	-3,2898	2,84338
Apertura Extra MERCOSUR	-0,2082	0,4615	-0,45	0,653	-1,1289	0,71245
Log del PBI	-0,0756	0,0436	-1,73	0,087	-0,1626	0,01139
Porcentaje población nivel educativo medio	0,02227	0,00671	3,32	0,001	0,00888	0,03566
Porcentaje población nivel educativo alto	0,00065	0,00905	0,07	0,943	-0,0174	0,0187
Constante	1,37641	0,72259	1,9	0,061	-0,0651	2,81795
R2 (within)	0,2544					

El Cuadro N° 15 nos muestra los retornos a la educación superior de las mujeres, cuando se analiza conjuntamente el impacto de la apertura comercial (demanda) y de los cambios en el capital humano –oferta-.

En comparación con el Cuadro N° 6, desaparece ahora el efecto desequilibrante de la apertura extra MERCOSUR -que subía los retornos mincerianos- señalando que la mayor educación es la responsable de la desigualdad y no la apertura.

Cuadro N°16

Retornos mincerianos de la educación media -mujeres-						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Apertura MERCOSUR	0,61527	0,93138	0,66	0,511	-1,2428	2,47332
Apertura Extra MERCOSUR	-0,0056	0,27962	-0,02	0,984	-0,5634	0,55227
Log del PBI	0,01331	0,02642	0,5	0,616	-0,0394	0,06601
Porcentaje población nivel educativo medio	-0,0065	0,00407	-1,6	0,114	-0,0146	0,0016
Porcentaje población nivel educativo alto	-0,0086	0,00548	-1,57	0,122	-0,0195	0,00235
Constante	0,48928	0,43782	1,12	0,268	-0,3841	1,3627
R2 (within)	0,286					

Finalmente, el Cuadro precedente se compara con el número 8, encontrándose el mismo efecto de antes, solo que ahora los cambios en la estructura educativa son responsables de la caída en los retornos de la educación media, eximiendo de responsabilidad a la apertura.

En síntesis, la apertura hacia el MERCOSUR tiene un fuerte impacto que desequilibra en el caso de los salarios pagados a los hombres, premiando de manera importante la acumulación de capital humano, pero ese impacto que se ve amortiguado en la realidad por el incremento en la oferta relativa de trabajadores calificados que se produce por los avances en la educación.

La apertura hacia fuera del MERCOSUR tiene también un alto impacto, pero en el sentido contrario, reduciendo las desigualdades en los salario masculinos y contribuyendo a una mayor cohesión social. Ese impacto igualador se ve menguado por los cambios en los niveles de capacitación de la oferta laboral.

En lo que hace al mercado laboral femenino, en consonancia con lo encontrado en el análisis de variables instrumentales, no hay efectos de la apertura comercial.

5. ¿Cambio de paradigma?

Una última hipótesis que nos interesa testear es si ha habido algún cambio estructural coincidente con el paradigma del nuevo regionalismo que, con el

reconocimiento de la importancia de las “Metas del Milenio” viene planteando la necesidad de que los procesos de integración tengan en cuenta el sostenimiento de la cohesión social.

En este sentido, las crisis de los modelos comercialistas de integración, sostenidos en las recomendaciones del Consenso de Washington, hizo que los nuevos esquemas surgidos luego de los '90 tuvieran en cuenta la preocupación por los impactos sociales de los procesos de integración, aunque fuera en declaraciones retóricas.

Es relevante preguntarse entonces si esta mayor preocupación por lo social, realmente se ha traducido en un cambio cualitativo de los procesos de integración -nuevos y preexistentes- o si se continúa en la misma senda por la que se venía.

Con ese propósito, incluimos ahora en nuestra regresión de variables instrumentales de los Cuadros 9 al 12, una variable dummy que busca captar algún cambio estructural acaecido a partir del 2000.

Cuadro N°17

Estimación de la polarización, usando variables instrumentales -Apertura MERCOSUR y Apertura extra MERCOSUR-						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Retorno educación superior hombres	0,310	0,108	2,880	0,004	0,099	0,521
Dummy Nuevo Reg	-0,017	0,011	-1,550	0,122	-0,039	0,005
Constante	0,423	0,074	5,730	0,000	0,278	0,568
R2 (within)	0,280					

Cuadro N°18

Estimación de la polarización, usando variables instrumentales -Apertura MERCOSUR y Apertura extra MERCOSUR-						
	Coeficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Retorno educación media hombres	0,548	0,146	3,750	0,000	0,262	0,834
Dummy Nuevo Reg	0,022	0,008	2,700	0,007	0,006	0,037
Constante	0,370	0,071	5,210	0,000	0,231	0,509
R2 (within)	0,180					

Cuadro N°19

Estimación de la polarización, usando variables instrumentales -Apertura MERCOSUR y Apertura extra MERCOSUR-						
	Coficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Retorno educación superior mujeres	-0,183	0,342	-0,540	0,591	-0,853	0,486
Dummy Nuevo Reg	0,027	0,041	0,660	0,508	-0,053	0,108
Constante	0,741	0,196	3,780	0,000	0,356	1,126
R2 (within)	0,020					

Cuadro N°20

Estimación de la polarización, usando variables instrumentales -Apertura MERCOSUR y Apertura extra MERCOSUR-						
	Coficiente	Desvío Std	Estadístico T	prob T	Intervalo de conf. Al 95%	
Retorno educación superior mujeres	1,5987	2,07592	0,77	0,441	-2,47	5,66743
Dummy Nuevo Reg	0,12125	0,15217	0,8	0,426	-0,177	0,4195
Constante	-0,146	1,01548	-0,14	0,886	-2,1363	1,8443
R2 (within)	0,030					

Como puede verse claramente en estas cuatro últimas regresiones (Cuadros 17 al 20), prácticamente no existe ningún cambio estructural significativo en la última década, respecto a la anterior, y cuando realmente hay un efecto -en el caso del impacto de la apertura en la polarización vía el cambio en el retorno de la educación media para los hombres- pues resulta desequilibrante y contribuye a aumentar la polarización.

Conclusiones

El trabajo parte del supuesto de que existe un impacto de la apertura comercial en la cohesión social por la modificación de las tasas de retorno de la educación, como resultado de que el shock de apertura cambia la demanda relativa de factores.

Se postula además que ese impacto estará amortiguado por el cambio endógeno en la acumulación de capital humano por parte de las personas, y que los cambios en los retornos de la educación acaecidos como consecuencia del shock de apertura, incentivarán a los agentes.

La conclusión principal del trabajo y el resultado más importante del contraste empírico es que efectivamente la apertura comercial tiene un impacto tanto en la polarización como en la distribución funcional del ingreso, a través de los cambios que ocasiona en las remuneraciones de los factores productivos.

Pero el efecto de la apertura comercial no es homogéneo sino que depende del tipo de comercio. En particular, el comercio extra MERCOSUR reduce sustancialmente la participación de los trabajadores en la renta, mientras que el comercio hacia dentro del MERCOSUR no la afecta. El comercio hacia adentro del bloque incrementa la polarización de ingresos -mayormente laborales-, al tiempo que el comercio hacia terceros tiene un efecto igualador en los ingresos laborales.

En consonancia con lo que postulaba el modelo teórico, los cambios endógenos producidos en la acumulación de capital humano como respuesta a las modificaciones en las retribuciones a los factores ocasionadas por el shock inicial de apertura, tienen el efecto de amortiguar los impactos desequilibrantes de la apertura intra Mercado Común, y también achican los efectos igualadores del comercio extra zona.

Además, el análisis por variables instrumentales confirma que los efectos de la apertura sobre la polarización, ocurren por la vía de su impacto en las remuneraciones factoriales, independientemente de que otros factores que tienen el poder de modificar las remuneraciones relativas de los trabajadores de distinta cualificación, estén teniendo lugar -shocks tecnológicos, por ejemplo-

Por último, no existe evidencia estadística suficiente para sostener la hipótesis de que exista un cambio real de paradigma en materia de integración asociado a una mayor preocupación por los impactos sociales de los procesos.

BIBLIOGRAFÍA

- COUNCIL OF EUROPE (2005). *Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide*, edited by Council of Europe Publishing, agosto, en: <http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDEen.pdf>,
- ESTEBAN J. y RAY D. (1994). "On the Measurement of Polarization," *Econometrika*, 62, 819–852.
- ESTEBAN J., GRADÍN C., y RAY D. (1998). "Extensions of a Measure of Polarization, with an Application to the Income Distribution of Five OECD Countries", *Mimeo, Instituto de Análisis Económico*.
- GASPARINI L., CRUCES G. (2008). "A Distribution in Motion: The Case of Argentina; A Review of the Empirical Evidence", UNDP project *Markets, the State and the Dynamics of Inequality: How to Advance Inclusive Growth*.
- GALIANI S. y SANGUINETTI P. (2003). "The impact of trade liberalization on wage inequality: evidence from Argentina". *Journal of Development Economics*, Volume 72, Issue 2, 497-513.
- HALPERIN Marcelo (2011). "¿QUÉ ES LA "DIMENSIÓN SOCIAL" DE LA INTEGRACIÓN?", *América latina: Indicadores del futuro*, setiembre, en: http://www.marcelohalperin.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=60:ique-es-la-qdimension-socialq-de-la-integracion&catid6:situacion-social
- KEIFMAN S. (2006). "Economic openness and income inequality: deconstructing some neoliberal fallacies". Presented at the *Jornadas de la AAEP*, Salta.
- LEAMER E. (1995). *The Hecksher-Ohlin Model in Theory and Practice*. Princeton Studies in International Economics.
- MÁRQUEZ Rodrigo (2010). "Revisión crítica del enfoque de cohesión social de la CEPAL y desafíos para su operacionalización", en *Cohesión Social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, CEPAL, Junio LC/G2420.
- 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, Número 124, mayo-agosto, Caracas, Venezuela.
- SEDLAC (2012). "A Guide to the SEDLAC Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean", en www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas
- _____ (2011). "Socio-economic database for Latin American and the Caribbean", en www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas
- STOLPER W., SAMUELSON P. (1941). "Protection and real wages". *Review of Economic Studies*, n° 9.
- TIRONI Eugenio (2008). *La cohesión social latinoamericana*, Santiago de Chile, Uqbar. Citado por Marquez Rodrigo (2010: 20), "Revisión crítica del enfoque de cohesión social de la CEPAL y desafíos para su operacionalización", en *Cohesión Social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, CEPAL, Junio LC/G2420.
- VIOLLAZ Mariana (2008). "Polarización de ingresos laborales: Argentina 1992-2006", en CEDLAS, *Working Paper*, N° 70.

Tratado de Comercio de los Pueblos: su contenido y estudio de caso del comercio entre Venezuela y Bolivia (2006-2012)

Luis A. Toro G.

Introducción

El 29 de abril del 2006 en La Habana, por iniciativa de Bolivia y en el marco de la Alianza Bolivariana para América (ALBA), se firma el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP). A diferencia de los tratados de comercio preferenciales cuyo objetivo es ampliar el mercado de bienes y servicios entre países, estos acuerdos “*son instrumentos de intercambio solidario y complementario entre los países destinados a beneficiar a los pueblos*” (Wikipedia, TCP).

Es de interés revisar el desarrollo del Acuerdo entre Venezuela y Bolivia en el marco del ALBA y el TCP. Para la consecución de este objetivo se tomará cada uno de los catorce puntos definidos para ser desarrollados entre Venezuela y Bolivia.

Las acciones a tomar por parte de Venezuela en sus relaciones con Bolivia en el marco del ALBA y el TCP están descritas en catorce apartados (Anexo A); por otra parte, las acciones a tomar por Bolivia en sus relaciones con Venezuela se expresan en seis propósitos (Anexo B) y finalmente las acciones conjuntas a desarrollar por Cuba y Venezuela en sus relaciones con Bolivia en el marco del ALBA y el TCP (Anexo C). El objetivo de esta reflexión es hacer un análisis del impacto de este Acuerdo sobre los flujos de comercio entre Bolivia y Venezuela con énfasis en el periodo 2006–2012; además, observar la diferencia de este Acuerdo con otros que han sido firmados en el marco de la teoría tradicional de las uniones aduaneras.

1. Visión global de la economía boliviana

El principal sustento de la economía de Bolivia está en extraer y exportar materias primas. En el sector primario las actividades más importantes son la minería y la exploración, producción, transporte y refinación de petróleo y gas. En la primera actividad, la principal empresa, Mina San Cristóbal S. A (MSC), produce concentrados de zinc-plata y plomo-plata; la segunda actividad es desarrollada por Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos-Corporación (YPFB). En el sector secundario destaca las industrias de cerveza con Cervecería Boliviana Nacional S.A; lácteos, Pil Andina S.A su empresa líder, con un crecimiento sostenido en su producción y en sus inversiones; Oleaginosas con Gravetal, empresa agroindustrial

dedicada al procesamiento de grano de soya para la producción de aceite crudo y harina destinados a la exportación; industria automotriz, INMETAL; cemento, Sociedad Boliviana de Cemento (SOBOCE) una de las empresas más grandes de Bolivia; finalmente, textiles, cuya principal empresa, Ametex, orienta su producción principalmente al mercado externo. En el sector terciario, Bolivia ocupa la segunda posición a nivel mundial en el desarrollo de micro finanzas, gran parte de su economía es informal y existen pocas industrias grandes, lo que ha permitido el crecimiento de microempresas comerciales y de servicios que obtienen apoyo financiero de entidades de microcréditos altamente especializadas. Otro subsector es el bancario, con importantes bancos como el Banco Mercantil Santa Cruz, Nacional de Bolivia y Banco Bisa. En tercer lugar se destacan las empresas de telecomunicaciones (Entel, Tigo y Nuevatel).

1.1. Sector interno

Para el año 2011, el PIB boliviano registró un crecimiento de 5,1% (cuadro 1), lo que significó una aceleración del crecimiento en 1% con respecto al 2010. Las actividades económicas que registraron un mayor crecimiento en 2011 fueron: servicio de transporte y almacenamiento con un crecimiento de 6,5%, electricidad, gas y agua con 7,0% y la construcción creció en 7,5%. Los sectores más importantes de la economía boliviana, minería y agricultura, crecieron en relación con 2010 un 4,3% y 3,2% respectivamente, crecimiento inferior al de la economía en general.

Del lado de la demanda, el PIB basó su crecimiento en el aumento del gasto de consumo final, que creció en 5,4% y el consumo del gobierno un 4,3%.

La formación bruta de capital registró un aumento de 12,8%, mayor que el crecimiento observado en el 2010 que fue de 7,1%. y se debió al aumento de inversiones públicas.

Cuadro 1
BOLIVIA: Producto Interno Bruto

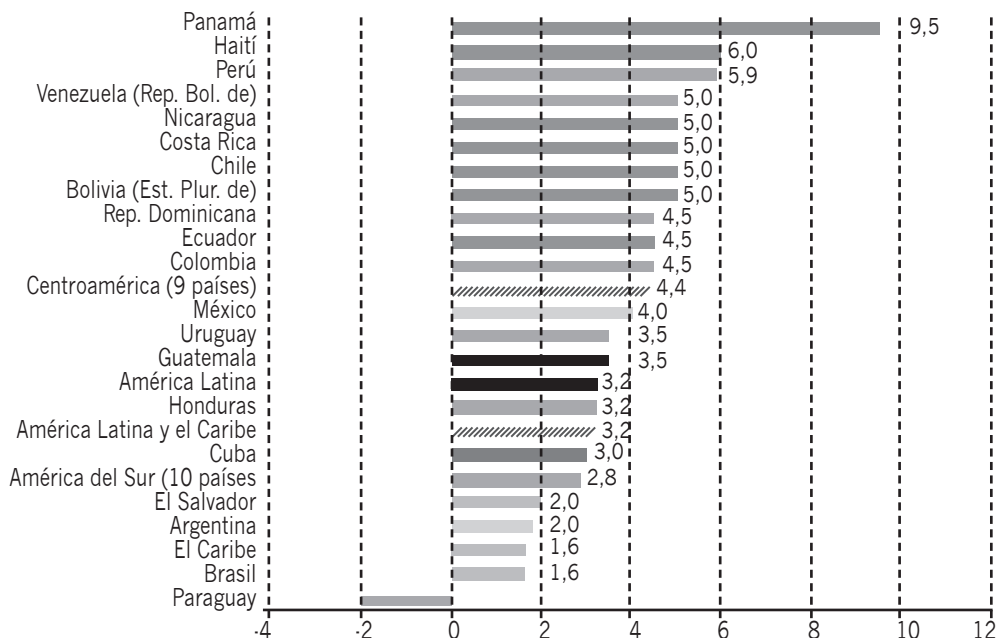
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011/a
Tasas anuales de variación b/									
Producto interno bruto total	2,7	4,2	4,4	4,8	4,6	6,1	3,4	4,1	5,1
Producto interno bruto por habitante	0,8	2,3	2,6	3,0	2,8	4,4	1,7	2,5	3,5
Producto Interno bruto sectorial									
Agricultura, ganadero, caza, silvicultura y pesca	8,7	0,2	5,0	4,3	-0,5	2,8	3,7	-1,2	3,2
Explotación de minas y canteras	5,0	9,4	13,1	5,4	7,0	22,9	-2,0	4,0	4,3
Industrias manufactureras	3,8	5,6	3,0	8,1	6,1	3,7	4,8	2,6	3,3
Electricidad, gas y agua	2,9	3,1	2,7	4,0	4,3	3,6	6,1	7,3	7,0
Construcción	-23,7	2,2	6,4	8,2	14,3	9,2	10,8	7,5	7,5
Comercio al por mayor y al por menor. restaurantes y hoteles	1,8	3,5	2,4	3,4	4,8	4,0	4,3	3,8	3,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,9	4,0	2,9	3,9	3,5	4,0	5,6	8,0	6,5
Establecimientos financieros, seguros, bienes Inmuebles y servicios prestados a las empresas	-3,3	-1,5	0,4	5,4	6,3	4,7	4,1	5,6	5,3
Servicios comunales, sociales y personales	2,9	3,3	3,0	3,3	3,7	3,5	5,6	3,6	4,9
Producto interno bruto por tipo de gasto									
Gasto de consumo final	2,1	2,9	3,3	4,0	4,1	5,3	3,7	3,9	5,2
Consumo del gobierno	3,6	3,1	3,4	3,3	3,8	3,9	3,8	3,1	4,3
Consumo privado	1,9	2,9	3,3	4,1	4,2	5,5	3,7	4,0	5,4
Formación bruta de capital	-12,8	-11,8	26,9	-5,1	11,1	29,3	3,9	7,1	12,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales a/Cifras preliminares

b/ Sobre la base de cifras en moneda nacional a precios constantes de 1990

La economía boliviana creció a una tasa interanual del 5,1% hasta marzo de 2012 y según la CEPAL, para la totalidad del año, la economía creció en un 5 % %, lo cual significa un leve descenso con respecto al 5,1% observado en 2011, pero sigue siendo uno de los índices más altos de la región, superado en crecimiento por Panamá, Haití y Perú (gráfico 1).

Gráfico 1
América Latina y el Caribe: Tasa de Variación
Anual del PIB, 2011-2012
(En Porcentajes)



Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

1.2. Sector externo

Se inicia el análisis del sector externo boliviano considerando tanto la estructura de sus exportaciones como el uso o destino económico de sus importaciones. En el período 2007–2012 los hidrocarburos han tenido una contribución relevante en el total de las exportaciones, con una participación mínima de 38,5% en el año 2009 hasta alcanzar un máximo de 50% en el 2012; para este mismo año, le siguen los minerales con una participación de 31% y los productos no tradicionales como el café, maderas, azúcar, etc. con 16,2% de participación (cuadro 2).

Cuadro 3
Estructura de las Exportaciones

VALOR OFICIAL (En millones de \$US)

PRODUCTOS	2007	%	2008	%	2009 ¹	%	2010(p)	%	2011(p)	%	2012 ¹	%
MINERALES	1.387,5	28,4	1.932,3	27,4	1.846,1	33,6	2.388,3	33,9	3.421,6	37,3	1.594,7	31,1
Estaño	213,2		281,7		233,5		350,3		453,8		182,0	
Zinc	696,5		740,8		689,6		888,1		944,2		356,3	
Plata	226,6		525,6		610,6		797,6		1.375,5		547,8	
Atimonio	25,9		24,4		16,4		43,4		57,8		31,2	
Vólfran	22,0		22,8		17,8		21,3		19,9		10,4	
Oro	122,9		142,2		116,5		95,2		95,2		56,2	
Otros	80,3		194,8		161,7		192,3		475,1		410,7	
HIDROCARBUROS	2.242,0	45,9	3.486,6	49,4	2.110,2	38,5	2.987,3	42,4	4.114,5	44,9	2.565,5	50,0
Petróleo ¹	268,8		324,3		139,7		186,6		227,6		77,3	
Gas Natural	1.971,2		3.159,1		1.967,6		2.797,8		3.884,9		2.487,9	
Otros ¹	1,9		3,2		2,9		2,8		2,0		0,3	
NO TRADICIONALES	960,0	19,6	1.211,6	17,2	1.193,7	21,8	1.390,9	19,8	1.373,3	15,0	834,4	16,2
Café	13,8		13,9		14,6		15,3		26,1		7,1	
Maderas	66,6		72,3		63,7		70,2		59,6		24,6	
Azúcar	23,0		49,7		74,0		44,0		0,8		11,4	
Cueros	29,3		22,6		12,3		25,6		37,4		18,4	
Soya (grano, harina y horta)	190,9		232,8		343,9		336,8		353,2		228,7	
Artesanías	6,1		5,1		5,5		13,4		3,9		1,4	
Castaña	70,7		83,5		64,2		91,8		135,4		61,7	
Prendas de vestir	31,4		30,2		23,8		28,9		12,9		6,8	
Aceite de soya	92,8		106,8		144,0		185,8		257,0		129,2	
Artículos de Joyería	53,4		23,7		2,1		17,6		23,1		11,3	
Otros ¹	382,0		571,0		445,4		561,4		464,0		333,8	
TOTAL(A)	4.589,5	93,9	6.630,5	93,9	5.150,0	93,9	6.766,4	96,1	8.909,4	97,2	4.994,6	97,3
OTROS ¹	300,2	6,1	427,5	6,1	336,4	6,1	271,8	3,9	257,8	2,8	140,3	2,7
TOTAL CIF(A) +(B)	4.889,7	100,0	7.058,0	100,0	5.486,4	100,0	7.038,2	100,0	9.167,2	100,0	5.134,9	100,0
AJUSTE(C)	-385,5		-532,9		-526,0		-647,8		-835,3		-329,3	
Gastos de realización	-385,5		-532,9		-526,0		-647,8		-835,3		-329,3	
TOTAL FOB ^{1ANDHQ}	4.504,2		6.525,1		4.960,4		6.390,4		8.331,9		4.805,5	

Fuente: ADUANA ANCIONAL-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

Elaboración: BANCO NACIONAL DE BOLIVIA · ASESORÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA · SECTOR EXTERNO

1 A partir de 1991 incluye diesel oil.

2 Gas licuado, fuel oil, gasolina.

3 Incluye: flores, palmitos, alcohol, cacao, madera trabajada, efectos personales, bebidas y otros.

4 Comprende reexportaciones, bienes para transformación, bienes para reparación, combustibles y lubricantes.

(p) Cifras preliminares.

(*) Enero - junio 2012

Según el uso o destino económico de las importaciones de bienes por parte de Bolivia, los bienes intermedios tuvieron, durante el período 2007-2012, una participación por encima del 50% en el total de las importaciones, a excepción del año 2007 cuya participación fue de 49,3%. Los bienes de capital, en el 2012, ocuparon el segundo lugar con 28,2% de participación (cuadro

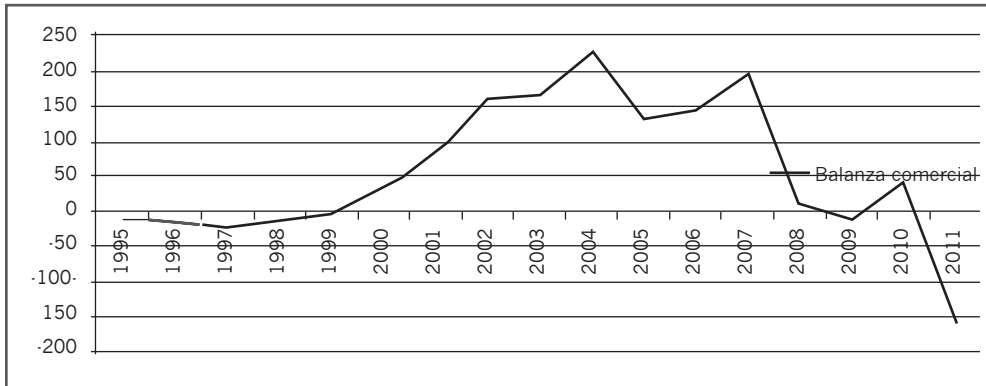
Cuadro 3
Estructura de las Exportaciones

CLASIFICACIÓN	Participación		Participación		Participación		Participación		Participación		Participación		Participación	
	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012 (p)	%
BIENES DE CONSUMO	490.2	16.8	836.7	23.3	1.118,7	21.9	928.0	20.3	1.1326	21.9	1.713.6	22.3	769.6	20.2
No duraderos	336.5	11.5	417.9	11.6	554,0	10.9	516.9	11.3	641.5	11.9	853.1	11.1	430.3	11.3
Duraderos	153.7	5.3	418.8	11.7	564,7	11.1	411.0	9.0	491.1	9.1	860.5	11.2	339.3	8.9
BIENES INTERMEDIOS	1.466.7	50.1	1.769.9	49.3	2.599.0	51.0	2.305.0	50.4	2.709.5	50.2	3.745.8	48.8	1.925.6	50.6
Combustibles y Lubricantes	272.3	9.3	280.4	7.8	555.4	10.9	470.2	10.3	615.2	11.4	1.025.4	13.4	583.7	15.4
Para la Agricultura	108.6	3.7	146.7	4.1	210.9	4.1	218.3	4.8	240.7	4.5	300.3	3.9	128.2	3.4
Para la Industria	834.4	28.4	1.024.1	28.5	1.393.5	27.3	1.204.2	26.3	1.414.8	26.2	1/800.0	23.5	912.4	24.0
Para la Construcción	166.8	5.7	205.6	5.7	309.0	6.1	295.5	6.5	313.1	5.8	450.5	5.9	208.4	5.5
Partes y Accesorios de Eq. de Transporte ⁽¹⁾	88.7	3.0	113.1	3.2	130.3	2.6	116.9	2.6	125.7	2.3	169.7	2.2	93.0	2.4
BIENES DE CAPITAL	945.8	32.3	952.4	26.5	1.315.1	25.8	1.273.9	27.8	1.495.5	27.7	2.184.3	28.5	1.073.5	28.2
Para la Agricultura	30.0	1.3	65.8	1.8	97.3	1.9	77.3	1.7	101.5	1.9	162.7	2.1	107.7	2.8
Para la Industria	568.8	20.1	653.9	18.2	902.1	17.7	652.5	18.6	1.046.0	19.4	1.503.8	19.6	74.29.8	19.5
Equipo de Transporte	317.9	10.9	232.8	6.5	315.7	6.2	344.1	7.5	347.9	6.4	517.7	6.7	223.0	5.9
Diversos	20.0	0.7	24.1	0.7	61.8	1.2	64.3	1.4	49.2	0.9	20.9	0.3	30.1	0.8
EFFECTOS PERSONALES	3.1	0.1	4.8	0.1	5.5	0.1	6.1	0.1	6.6	0.1	8.1	0.1	3.5	0.1
VALOR TOTAL CIF	2.925.8	160.0	3.580.0	100.0	5.100.2	100.0	4.577.4	100.0	5.393.3	100.0	8.672.7	100.0	3.802.3	100.0
AJUSTES ⁽²⁾	-10.0		-2.3		-13.8		-32.4		-13.6		-3.4		0.0	
VALOR TOTAL CF AJUSTADO	2915.5		3.585.7		5.081.4		4.544.9		5.379.7		7.664.2		3.02.3	
Deducción por fletes seguros y otros	-130.2		-213.3		-317.3		-216.7		-376.9		-537.9		-270.3	

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y BANCO CENTRAL DE BOLIVIA
 Elaboración: BANCO CENTRAL DE BOLIVIA - ASESORÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA - SECTOR EXTERNO
 NOTAS 1 De acuerdo a Tercera Revisión del Manual de Cuentas Nacionales NNUU.
 (2) Ajustes por alquiler de aeronaves y nacionalización de vehículos importados en gestiones anteriores.
 (p) Cifras preliminares.
 (*) Cifras a junio de 2012.

La balanza comercial boliviana con Venezuela presenta un crecimiento con superávit de 35% en el año 2007 con relación al año anterior 2006. Luego, en el año 2008 continúa siendo con superávit pero con un decrecimiento respecto al año anterior de 94%. Para el año 2011 la balanza comercial boliviana con Venezuela se torna deficitaria (gráfico 2).

Gráfico 2
Balanza comercial Bolivia ' Venezuela
(Miles de dólares)



FUENTE

En el 2011, Bolivia exportó a Venezuela 83 productos por un valor de 293 millones de dólares. Entre los principales productos exportados están: aceite de girasol en bruto, torta de soya, aceite de soya en bruto, telas y fieltros y camisetas de algodón. Bolivia compró a Venezuela 167 productos por un valor de 525 millones de dólares. Entre los principales productos comprados están: gasolina sin tetraetilo de plomo para vehículos y tractores, productos laminados planos de hierro o acero, gas licuado de petróleo, gasóleo o diesel.

Las compras bolivianas a Venezuela crecieron en el año 2011 en 76% al pasar de 298.655 miles de dólares en el año 2010 a 524.953 miles de dólares. Esta cifra superó a Brasil, su principal socio comercial, que creció en 39% (cuadro 4).

Cuadro 4
BOLIVIA IMPORTACIONES AL MUNDO SEGÚN PAÍSES DE ORIGEN GESTIONES 2010-2011
(Datos preliminares)
(Toneladas métricas y miles de dólares estadounidenses)

NRO	PAIS	2010		2011		VARIACIÓN RELATIVA	
		TN	MILES (US)	T	MILES (US)	TN	MILES (US)
1	BRASIL	701.023	1.000.882	804.302	1.386.764	14.7	38.6
2	ARGENTINA	761.412	699.360	915.667	957.272	21.8	46.9
3	CHINA	439.694	536.440	610.343	945.968	38.8	76.3
4	ESTADOS UNIDOS	174.455	710.515	216.443	862.056	24.1	21.3
5	JAPÓN	71.965	316.582	130.625	588.113	81.5	35.8
6	VENEZUELA	395.665	296.655	547.071	524.953	30.3	75.8
7	PERÚ	307.660	348.424	372.448	472.062	21.1	21.5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - INE - Bolivia

Para el año 2011 se observa un crecimiento, con respecto al 2010, de las compras externas bolivianas de diesel en un 76%; barras de hierro o acero sin alear creció en 32,5%. Por otra parte, gasolina sin tetraetilo de plomo para vehículos automóviles con un índice de antidetonante sup. a 95, disminuyó su crecimiento en 12%. En contraste, las compras externas de gasolina sin tetraetilo de plomo para vehículos automóviles con un índice de antidetonante entre 90 y 95, crecieron un 418,6%; gas licuado de petróleo (glp), creció en 100%; betún de petróleo, creció en 33,2% (cuadro 5). El dinamismo de las compras externas de Bolivia de los anteriores productos, recibidos principalmente de Venezuela, no ha sido resultado de la firma del Acuerdo. Ese intercambio se ha dado y podrá seguirse dando con y sin el Acuerdo.

Cuadro 5
BOLIVIA PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS DESDE EL MUNDO SEGÚN VALOR
GESTIONES 2010-2011 (Datos preliminares)
(Expresado miles de dólares estadounidenses)

NRO	NANDINA	PRODUCTO	2010	2011	%
1	2710192100	DIÉSEL	415.375	730.113	75.8
2	7214200000	BARRAS DE HIERRO O ACERO SIN ALE/	130.450	172.842	32.5
5	2710111340	GASOLINA SIN TETRAETILO DE PLOMO PARA VEHICULOS AUTOMÓVILES CON UN ÍNDICE DE ANTIDETONANTE SUP. A 85	115.595	102.010	-12
7	2710111330	GASOLINA SIN TETRAETILO DE PLOMO PARA VEHÍCULOS AUTOMÓVILES CON UN ÍNDICE DE ANTEDETONANTE ENTRE 90 Y 95	17.699	91.779	418.6
15	2711190010	GAS LICUADO DE PETRÓLEO (GLP)	0	48.203	100
22	2713200000	BETÚN DE PETRÓLEO	29.888	39.820	33.2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - INE - Bolivia

En lo referente a los principales mercados para las ventas externas bolivianas, en agosto del año 2012 los cinco principales destinos fueron Brasil, con una participación de 31% en el total de las exportaciones totales; le sigue Argentina con 17%, Estados Unidos con 14%, Perú con 5% y Japón con 4%. Ello concentra el 71% del total de las exportaciones bolivianas. Por otra parte, las compras bolivianas externas proceden de Brasil, 18%; Argentina y China, 13%; Estados Unidos, 10% y Venezuela y Perú 7%. Ello representa casi el 68% del total de las importaciones. Bolivia tiene superávit comercial con cuatro, de sus cinco principales destinos para sus exportaciones; con Perú registra un déficit de 7 millones de dólares y con Venezuela muestra igualmente un déficit de 166 millones de dólares (cuadro 6).

Cuadro 6
BOLIVIA: SALDO COMERCIAL SEGÚN PRINCIPALES PAÍSES, ENERO 2011-2012 (p)
 (En millones de dólares estadounidenses)

PAÍS	ENERO-AGOSTO 2011 (p)			ENERO-AGOSTO 2012 (p)		
	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO COMERCIAL	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO COMERCIAL
Brasil	1924,36	875,55	1.048,92	2257,36	953,14	1304,22
Argentina	631,99	610,62	21,37	1235,54	704,38	531,16
Estados Unidos	616,02	549,84	66,18	984,80	543,61	441,20
Perú	304,16	285,83	18,33	352,77	369,72	(7,15)
Japón	356,85	285,41	71,43	312,82	219,04	93,78
Colombia	147,97	136,69	11,28	291,82	219,04	93,78
Corea del Sur	287,97	40,93	246,79	233,79	46,02	187,78
China	229,64	545,04	(315,40)	215,63	685,25	(469,62)
Bélgica	226,62	17,96	208,65	210,52	15,72	194,79
Venezuela	171,10	346,63	(175,53)	193,00	359,17	(166,17)
Suiza	176,45	11,54	164,91	172,34	22,92	149,42
Chile	121,84	202,61	(80,78)	161,79	231,39	(69,60)
Ecuador	37,67	17,37	20,30	123,43	22,17	101,26
Canadá	142,13	20,73	121,40	92,17	32,91	59,26
Reino Unido	85,93	24,71	61,21	69,89	42,49	27,40
España	59,21	62,78	6,43	46,79	57,10	(10,31)
Australia	116,70	2,27	114,43	40,70	3,03	37,67
Alemania	31,40	89,90	(58,50)	32,41	105,18	(72,78)
Italia	25,74	49,38	(23,64)	31,20	135,93	(104,73)
México	41,40	113,60	(72,20)	27,31	142,02	(114,71)
Resto de países	155,65	428,5	(272,86)	129,20	446,8	(317,47)
Efectos Personales	1,19	4,83	(3,)	1,73	4,59	(2,86)
TOTAL	5.891.63	4.712.66	1.178.98	8.216.82	5.230.85	1.985.98

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - INE Elaboración: Instituto Boliviano de Comercio Exterior - IBE/ (p)
 Datos preliminares

1.2.1. Acciones a desarrollar por Venezuela en Bolivia

La primera tarea a realizar por parte de Venezuela en su relación con Bolivia, se describe en el punto primero de “Acciones a desarrollar por Venezuela en sus relaciones con Bolivia en el marco del ALBA y el TCP” (Anexo A). Este primer punto del Acuerdo envuelve apoyo de Venezuela a Bolivia en aspectos de asesoría técnica en el campo de la energía e hidrocarburos; suministro de crudos y productos terminados en volúmenes que sean requeridos para cubrir la demanda interna boliviana. En contraprestación, se establecen mecanismos de compensación para el pago, con productos bolivianos de los bienes y servicios recibidos por parte de Venezuela. Por otra parte se prevén inversiones por parte de Venezuela en infraestructura, petroquímico, siderúrgica y químico-industriales. Por último se prevén otras formas de cooperación, sin señalar cuáles, que ambos países acuerden.

Como una concreción parcial al primer punto descrito en párrafo anterior, el 31 de marzo del año 2011, se suscribió en Cochabamba, Bolivia, el llamado “Acuerdo

de Comercio entre los Pueblos y Complementariedad Económica y Productiva”. El acuerdo se oficializa a través de las siguientes disposiciones: Bolivia: Ley No 167 del 19/08/2011 y Venezuela: Decreto No 8.159 del 18/04/2011. Entre los objetivos fijados en este acuerdo se destacan:

1. Búsqueda de una integración alternativa a los Tratados de Libre Comercio.
2. Fortalecer la complementación económica, productiva y comercial con criterios de igualdad, equilibrio y solidaridad para el mutuo beneficio.
3. Desarrollar acciones concretas que permitan priorizar a organizaciones indígenas, campesinas, comunales, micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas, empresas estatales y grannacionales, con el fin de lograr el objetivo del “Vivir Bien” y la suprema felicidad social.
4. Expandir y promover el ámbito de intercambio comercial, solidario y complementario, condicionado a la complementación económica y productiva¹¹³.

El Acuerdo, vigente a partir de abril de 2012, da continuidad a las preferencias arancelarias emanadas de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), para acceder al mercado venezolano en los próximos cinco años (2011-2016), con posibilidad de firmar un acuerdo definitivo; libera en un 100% el universo arancelario, a excepción de productos de algunas industrias que se consideren industria naciente en ambos países. Además, establece para la compensación de pagos, implementar y consolidar el uso del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE). Este Acuerdo no ha tenido efectos en la corrección del déficit de balanza comercial de Bolivia con Venezuela. Según el Instituto Boliviano de Comercio exterior (IBCE), el déficit en balanza comercial continúa manteniéndose en enero del 2012. Dicho déficit es de 52 millones de dólares: se registraron importaciones por 58 millones de dólares y exportaciones por 6 millones de dólares. En enero de 2012, Bolivia compró a Venezuela 33 productos, por un valor de 58 millones de dólares. Las compras de diesel fueron de 56 millones de dólares, equivalente al 96,55% del total de las importaciones.

Lo anterior, contradice el objetivo uno del Acuerdo. Lo propuesto se enmarca en la teoría tradicional de Uniones Aduaneras de Viner (1950) y Lipsey (1957) al plantear en forma clara la formación de un área de libre comercio.

Por otra parte, según el Presidente del Directorio Ejecutivo del Consejo Monetario del Sucre, durante el transcurso del año 2012, este mecanismo logró un incremento del 150% de las operaciones comerciales de la región. Según la misma fuente más de 150 empresas operan con el SUCRE, de las cuales 90% pertenecen al sector privado, 6% al sector público y el resto entre pequeñas y medianas empresas. *“Desde el punto de vista de Venezuela, las operaciones se centran 80% con Ecuador;*

113 Para ver texto del Acuerdo <http://www.ibce.org.bo/asistencia-tecnica/OK-Bolivia-Venezuela.pdf>

con Cuba aproximadamente 4% y con Bolivia, 20%, lo que significa que el Sucre viene consolidándose y estamos delante de la perspectiva que habíamos marcado”, acotó el funcionario.

Por el lado de la oferta exportable de Bolivia, los resultados no han sido los esperados, visto lo prometido en el segundo párrafo de los Acuerdo cuyo texto señala: “SEGUNDO: Los gobiernos de la República Bolivariana de Venezuela y la República de Cuba garantizan a Bolivia la compra de las cantidades de productos de la cadena oleaginosa y otros productos agrícolas e industriales exportados por Bolivia, que pudieran quedar sin mercado como resultado de la aplicación de un Tratado o Tratados de Libre Comercio promovidos por el gobierno de Estados Unidos o gobiernos europeos.” en los que participan “organizaciones indígenas, campesinas, comunales, micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas, empresas estatales, grannacionales¹¹⁴, con el fin de lograr el objetivo del “Vivir Bien” y la “suprema felicidad social”. Así, el valor de las exportaciones totales de Bolivia a Venezuela en los primeros cinco meses del año 2011 descendió en 60 %. Las exportaciones de textiles, cayeron en 94% en el año 2011 respecto al mismo periodo del 2010 (IBCE). El gerente del IBCE, Gary Rodríguez, atribuye este comportamiento a “la indolencia de la burocracia venezolana”. Los importadores venezolanos deben tener un “Certificado de No Producción o Producción Insuficiente” como paso previo para obtener divisas, ello dificulta el pago de las compras a Bolivia. Ello es previsible cuando excluye al mercado y se le sustituye por instancias gubernamentales.

El cumplimiento de los catorce puntos del Acuerdo “Acciones a desarrollar por Venezuela en sus relaciones con Bolivia en el marco del ALBA y el TCP”¹¹⁵ depende de los precios de la factura petrolera y de la actuación de la burocracia gubernamental de ambos gobiernos.

1.2.2. Acciones a desarrollar por Bolivia en Cuba y Venezuela

Las Acciones a desarrollar por Bolivia en sus relaciones con Cuba y Venezuela en el marco del ALBA y el TCP se describen en seis puntos (Anexo B). Los primeros tres puntos se refieren al área económica: promesas de suministro a Venezuela y

114 El concepto GRANNACIONAL es un planteamiento netamente político que tiene varios fundamentos:

- Histórico y geopolítico: la conformación de la gran nación latinoamericana y caribeña.
- Socioeconómico: la satisfacción de las necesidades sociales de los pueblos no es local, sino regional.
- Ideológico: afinidad conceptual de los países que integran el ALBA sobre la “globalización neoliberal, el desarrollo sustentable con justicia social, la soberanía... y el derecho a su autodeterminación...”. (Alvarado, 2009)

115 Para ver el Acuerdo http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Comercio_de_Pueblos

Cuba de productos agrícolas, mineros, agroindustriales, pecuarios e industriales; la contribución de Bolivia a la seguridad energética de Cuba y Venezuela con su producción hidrocarburífera disponible y excedentaria de hidrocarburos y, finalmente, incentivos a Venezuela y Cuba para llevar a cabo inversiones en Bolivia mediante la eliminación del impuesto sobre utilidades a toda inversión estatal y de empresas mixtas. Los siguientes tres puntos están referidos a compromisos académicos, culturales y científicos.

De los puntos del Acuerdo correspondiente al área económica es importante prestar atención a los dos primeros: “*PRIMERO: Bolivia contribuirá con la exportación de sus productos mineros, agrícolas, agroindustriales, pecuarios e industriales que sean requeridos por Cuba o Venezuela. SEGUNDO: Bolivia contribuirá a la seguridad energética de nuestros países con su producción hidrocarburífera disponible excedentaria*”. El primer punto resta libertad a los exportadores bolivianos, públicos y privados, de vender sus productos a quienes paguen el mejor precio. Con respecto al segundo punto, Bolivia tiene un gasoducto con Argentina y otro a Brasil y un ducto de líquidos con Chile; la producción de gas y de líquidos está disminuyendo y Bolivia está importando gasolina desde Chile; así, Bolivia no cuenta con producción disponible excedentaria.

1.2.3. Acciones a desarrollar en forma conjunta por Venezuela y Cuba en Bolivia

Finalmente, el Acuerdo contiene acciones conjuntas a desarrollar por Cuba y Venezuela en sus relaciones con Bolivia en el marco del ALBA y el TCP. Estas acciones se describen en cinco puntos (Anexo C). Los tres primeros se refieren al área económica: eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones hechas por Venezuela y Cuba desde Bolivia; garantía de compra de exportaciones bolivianas de productos oleaginosos y otros productos agrícolas e industriales que pudieran quedar sin mercado como consecuencia de la aplicación de un Tratado o Tratados de Libre Comercio auspiciados por el gobierno de Estados Unidos o gobiernos europeos. Por último, Venezuela y Cuba ofrecen a Bolivia ayuda financiera, técnica y de recursos humanos para la creación de una línea aérea del Estado boliviano “genuinamente nacional”. Los dos siguientes puntos se refieren a la contribución por parte de Cuba y Venezuela en el desarrollo deportivo boliviano y aspectos de política económica internacional, referida a la condonación sin condiciones de la deuda externa boliviana. Estas acciones son similares a las acciones a desarrollar por Venezuela en Bolivia.

Conclusiones

Haciendo un seguimiento preliminar al Acuerdo en aspectos inherentes al área económica, se observa un divorcio entre la letra del Acuerdo y las acciones hasta ahora llevadas a la práctica por parte de los gobiernos de ambos países. El Acuerdo, en lo referente al comercio de bienes, no ha logrado beneficiar a Bolivia.

En primer lugar, se plantea la compra de productos agrícolas, industriales y oleaginosos por parte de Venezuela y Cuba, con ello se espera tener un mercado seguro para estos productos, sin embargo la experiencia ha demostrado que este compromiso fue letra muerta.

El compromiso de Venezuela de aumentar sus importaciones de productos bolivianos para aumentar sus reservas estratégicas de alimentos, disposición contenida en el inciso séptimo que determina: “*Venezuela incrementará notablemente las importaciones de productos bolivianos, especialmente aquellos que contribuyan a elevar sus reservas estratégicas de alimentos*”. Este compromiso no se materializó debido a que se libera de aranceles al ingreso de importaciones bolivianas a Venezuela, pero se exigen certificados de no producción o producción insuficiente como paso previo para la obtención de divisas. Ello retarda y obstaculiza el pago de las compras a Bolivia. Por otra parte se intenta dinamizar el sector productivo intensivo de mano de obra. El sector exportador textil se ha visto afectado; en los primeros cinco meses del año 2011, pues exportó 1.1 millones de dólares, cuando en ese mismo período del año 2010 había exportado 18,5 millones de dólares, lo que significa una caída en las de exportaciones de textiles de 94%.

Por último, se intenta construir acuerdos de integración diferentes a los tradicionales, pero en la práctica lo establecido en el acuerdo en relación con la eliminación arancelaria, no es más que la formalización de un acuerdo de libre comercio conforme al esquema de integración propuesto por Viner.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUERDO DE COMERCIO ENTRE LOS PUEBLOS y complementariedad económica y productiva Bolivia-Venezuela (2011). En: <http://www.ibce.org.bo/asistencia-tecnica/OK-Bolivia-Venezuela.pdf>, consultado 15 de octubre 2012.
- ALVARADO Julio Gastón (2009). *Bolivia y en el Mundo*, 5 de diciembre, en: http://alvaradojulio.blogspot.com/2009_11_29_archive.html, consultado el 16 de octubre 2012.
- AVN (2012). *En 150% se han incrementado operaciones comerciales con el Sucre*, en: <http://www.avn.info.ve/contenido/sucre-ha-incrementado-150-transacciones-comerciales>, consultado octubre 2012
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (2012), <http://www.bcb.gob.bo/>, consultado el 6 de noviembre de 2012.
- BANCO MUNDIAL, <http://datos.bancomundial.org/pais/bolivia>, consultado el 6 de noviembre de 2012.
- BOLETÍN ESTADÍSTICO (2012). N. 354, junio, en: <http://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicaciones/estadistico%20junio%202012/EstadisticoJunio.pdf>, consultado el 5 de noviembre del 2012.
- CEPAL (2012). *BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE)*, Informe macroeconómico, junio, en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/46985/Bolivia-completo-web.pdf>, consultado el 1 de julio de 2012.
- PUEBLO EN LÍNEA (2012). *Bolivia mantendrá déficit comercial con Venezuela en 2012*, <http://spanish.peopledaily.com.cn/31620/7764439.html>, consultado el 1 de diciembre 2012
- EJU (2011). *Exportaciones totales de Bolivia a Venezuela caen en 60 por ciento* <http://eju.tv/2011/07/exportaciones-totales-de-bolivia-a-venezuela-caen-en-60-por-ciento/#sthash.n3VREOMn.dpbs>, consultado 10 de septiembre de 2012
- INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR (2012), <http://www.ibce.org.bo/>, consultado 1 de octubre de 2012.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE BOLIVIA, <http://www.ine.gob.bo/>, consultado el 1 de julio de 2012.
- LIPSEY Richard G. (1957), "The Theory of Customs Unions: Trade-diversion and Welfare", *Economica*, vol 24, febrero, pp 40-46.
- MIRA BOLIVIA, <http://www.mirabolivia.com/santacruz.htm>, consultado el 12 de agosto de 2012
- NOTICIAS DE BOLIVIA, Economía de Bolivia <http://www.eabolivia.com/economia/6208-economia-boliviana.html>, consultado el 7 de noviembre del 2012
- TRATADO DE COMERCIO DE PUEBLOS, http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Comercio_de_Pueblos, consultado el 15 de agosto 2012.
- VINER Jacob (1950), *The Customs Union Issue*. Caregle Endowment for International Peace, Nueva York, Chap 4.
- WIKIPEDIA, *Tratado de Comercio de los Pueblos*, en: http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Comercio_de_los_Pueblos

ANEXOS

Anexo A

Acciones a desarrollar por Venezuela en sus relaciones con Bolivia en el marco del ALBA y el TCP

1. Cooperación energética y minera
2. Exención de impuestos sobre utilidades a toda inversión estatal y de empresas mixtas bolivianas
3. 5000 becas de estudio
4. Crédito de 100 millones de dólares para proyectos productivos y de infraestructura
5. Donación de 30 millones de dólares
6. Donación de asfalto y planta de mezclado de asfalto
7. Importación de alimentos nacionales
8. Incentivos fiscales venezolanos para proyectos de interés estratégico de Bolivia
9. Preferencias para aeronaves de bandera boliviana
10. Apoyo con infraestructura y equipos de transporte aéreo y marítimo venezolanos para el desarrollo de Bolivia
11. Apoyo a empresas bolivianas de transformación aguas debajo de materias primas
12. Apoyo en estudios de investigación de biodiversidad
13. Promoción de núcleos de desarrollo endógeno sobre la experiencia de la Misión Vuelven Caras
14. Venezuela desarrollará convenios con Bolivia en la esfera de las telecomunicaciones, que podría incluir el uso de satélites.

Anexo B

Acciones a desarrollar por Bolivia en sus relaciones con Cuba y Venezuela en el marco del ALBA y el TCP

1. Exportaciones mineras, agrícolas, agroindustriales, pecuarias e industriales de acuerdo a requerimiento de Cuba y Venezuela
2. Apoyo a la seguridad energética de Cuba y Venezuela con producción hidrocarburífera excedente de Bolivia
3. Exención de impuestos sobre utilidades a toda inversión de Cuba y Venezuela
4. Apoyo de Bolivia con su experiencia en el estudio de los pueblos originarios a Cuba y Venezuela
5. Intercambio de experiencias sobre conocimientos ancestrales de la medicina tradicional
6. Intercambio de experiencia sobre recursos naturales y de patrones genéticos agrícolas y ganaderos

Anexo C

Acciones conjuntas a desarrollar por Cuba y Venezuela en sus relaciones con Bolivia en el marco del ALBA y el TCP

1. Eliminación de aranceles y barreras no arancelarias para importaciones procedentes de Bolivia
2. Compra de productos bolivianos afectados por la aplicación de TLC de los EEUU y Unión Europea
3. Cooperación financiera, técnica y de recursos humanos para una línea aérea genuinamente boliviana
4. Cooperación para desarrollar el deporte
5. Apoyo a la demanda boliviana de condonación de la deuda externa

Perspectivas económicas acerca del uso del SUCRE en la UNASUR

José U. Mora Mora

Introducción

Después de cumplirse con el requisito de suscripción de los parlamentos de al menos 9 países, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) entró en vigencia el 11 de marzo de 2011 y con ello se dio un gran paso hacia la integración suramericana que se inició en Cuzco, Perú, en el año 2004. Aunque en principio la creación y entrada en vigencia de UNASUR viene a constituir un punto de apoyo político para sus miembros muy importante en el contexto mundial, el proceso de integración que se ha venido planteando sigue en los pasos de la Unión Europea para la creación de una unión monetaria suramericana. De hecho, la creación y entrada en vigencia del Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) el 29 de enero de 2010 y la creación del Banco del Sur el 23 de noviembre de 2009 pudieran constituir columnas importantes en la conformación y consolidación de UNASUR ya que el SUCRE pudiera servir de moneda común en la unión.

En ese sentido, este trabajo presenta un análisis de las ventajas y desventajas para que los países miembros de UNASUR adopten el sucre, la moneda virtual del ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas) bien como moneda virtual o como moneda común, dando por hecho que los avances en la integración suramericana hacia una unión monetaria continuarán progresivamente. Para ello, se presenta, en primer lugar, una revisión de la literatura sobre la factibilidad de una unión monetaria suramericana y de la utilización de una moneda común. En segundo lugar, el análisis se centrará en determinar las ventajas y desventajas de que, por una parte, cada país continúe manteniendo su moneda (independiente) y fije su paridad cambiaria respecto al SUCRE, manteniéndose este último como moneda virtual para las transacciones comerciales y financieras, y por la otra, la adopción del sucre como moneda común para los países de UNASUR, cumpliendo con las tres funciones que se le asignan al dinero: medio de pago, reserva de valor y unidad de cuenta.

1. Factibilidad de una unión monetaria suramericana

El concepto de unión monetaria o área monetaria óptima fue introducido por primera vez por Mundell (1961). Sencillamente se define como un área de libre comercio con una moneda única, donde las políticas económicas son determinadas de manera conjunta y las tasas de cambio son fijadas de manera irrevocable a la

moneda de uso corriente por los países miembros de la unión. La experiencia más reciente en la formación y consolidación de un área monetaria la constituye la Unión Monetaria Europea (UME), cuya entrada en vigencia oficial corresponde al 1 de enero del 2000 y tiene sus orígenes en el Tratado de Maastricht firmado en 1991 por las economías europeas más grandes. Otras uniones monetarias no menos importantes pero menos conocidas: han sido la Unión Monetaria del Caribe Oriental (ECCU, por sus siglas en Inglés) conformada por Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas; la Unión Monetaria y Económica de África Occidental, constituida por Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo; y también se puede mencionar La Zona del Franco Francés, conformada por Camerún, República Centro Africana, Chad, República del Congo, Guinea Ecuatorial y Gabón. Finalmente, aunque no constituida como una unión monetaria propiamente dicha, se puede mencionar el conjunto de los cincuenta estados de Estados Unidos como ejemplo de una unión monetaria, no sólo de larga trayectoria sino también de un relativo éxito económico, político y social.

La discusión teórica sobre la conveniencia de establecer una moneda común, mantener un régimen monetario independiente o dolarizar la economía se hace, bien, desde la perspectiva del análisis de los costos y beneficios de cada opción o del criterio de convergencia económica para el caso específico de un área monetaria óptima. Específicamente, el criterio de convergencia consta de las siguientes cinco condiciones que los países candidatos debían (deben) cumplir:

- a. Una tasa de inflación de no más del 1,5% por encima de las tres mejores tasas de inflación entre los países miembros de la unión.
- b. Un déficit presupuestario o fiscal planeado real, inferior al 3% del producto interno bruto (PIB).
- c. Una razón deuda del gobierno/PIB inferior al 60%.
- d. Una tasa de interés promedio de largo plazo inferior al doble de los niveles observados en los países con las tres mejores tasas de inflación.
- e. Tipo de cambio fijo durante (al menos) los dos primeros años después de su ingreso a la unión.

En la literatura de las áreas monetarias óptimas se identifican los siguientes siete criterios considerados pertinentes para el sostenimiento de un régimen de moneda común: movilidad de capital, diferencial de tasas de inflación, diversificación de las exportaciones, tamaño relativo del comercio exterior, concentración geográfica del comercio, producto interno bruto, y el nivel de desarrollo económico. De éstos, sólo dos (diferenciales de tasas de inflación y de tasas de interés) se consideran criterios importantes en el Tratado de Maastricht. Es decir, que los porcentajes Deuda/PIB y Déficit/PIB y el régimen de cambio fijo, no se han considerado relevantes en la formulación del cuerpo teórico de las áreas monetarias óptimas

y, en consecuencia, la elección de estas condiciones dentro del criterio de convergencia carece de fundamento teórico.

Por otra parte, la lista de costos, que se deriva principalmente de la pérdida de discrecionalidad en el diseño y ejecución de una política monetaria activa, incluye la pérdida de señoreaje, la inhabilidad para seleccionar el punto más deseado sobre una curva de Phillips de corto plazo, la incapacidad para devaluar o revaluar la moneda y, finalmente, la incapacidad para reaccionar a *shocks* domésticos o internos que se pudieran propagar asimétricamente entre los países miembros de la unión, debido a los bajos niveles de convergencia observados antes de conformar la unión. Con respecto a los beneficios, es frecuente encontrar referencias a la disminución de los costos de transacción, la eliminación de la incertidumbre y volatilidad de la tasa de cambio y el aumento de credibilidad de la autoridad monetaria (véase Eichengreen, 1992; DeGrauwe, 1992; Cohen, 1989 y Corden, 1972 para una discusión más detallada de los pro y contra de la integración monetaria). Adicionalmente, un grupo de autores argumentan que los países que forman parte de una unión monetaria tienden a tener un mejor funcionamiento económico que aquellos que no lo son. Entre los argumentos más comúnmente señalados se pueden mencionar una baja tasa de inflación, derivada de la eliminación del sesgo inflacionario de la política monetaria discrecional (Alesina y Barro, 2001); una tasa de crecimiento económico más alta, derivada de tener tasas de interés bajas y elevadas inversiones en capital físico (Dornbusch, 2001) y del hecho de que al eliminarse la volatilidad de la tasa de cambio, se fomenta el comercio internacional y en consecuencia se estimula el crecimiento económico (Rose y Van Wincoop, 2001), además de que la asimetría del impacto de los *shocks* disminuye como consecuencia de estos fenómenos.

La investigación empírica, con relación a si las economías suramericanas deben conformar una unión monetaria o mantener un régimen monetario independiente, revela que los resultados no son concluyentes. Edwards y Magendzo (2003) comparan los beneficios y costos de los países bajo “uniones monetarias independientes” (UMI) y estrictamente dolarizados con los correspondientes costos y beneficios de los países que mantienen un régimen independiente (emiten su propia moneda). Los resultados empíricos evidencian que los países que forman parte de una UMI o están estrictamente dolarizados, o han tenido tasas de inflación mucho más bajas que aquellos países con régimen independiente. No obstante, la volatilidad del crecimiento económico, ha sido mayor en los países dolarizados y en UMI, que en los países con moneda independiente. Con respecto a la tasa de crecimiento del producto per-cápita los resultados son interesantes. Mientras las economías estrictamente dolarizadas y los países con régimen independiente han tenido tasas de crecimiento muy similares, los países bajo UMI han exhibido tasas de crecimiento económico más elevadas. Un análisis más profundo de este fenómeno reveló que los países que estaban influyendo

sobre los resultados, eran aquellos del área monetaria del Caribe oriental. Estos países son relativamente muy pequeños, tienen como actividad común el turismo y geográficamente están ubicados relativamente cerca de los principales mercados. Una vez excluido el grupo, los resultados indican que las tasas de crecimiento económico no difieren estadísticamente entre las tres muestras.

Karras (2003a) ha considerado sólo el caso de dolarización en Latinoamérica bajo el supuesto de que los países de Norte, Centro y Suramérica decidan formar un área monetaria con Estados Unidos y adopten como moneda común el dólar. Mediante una descomposición de las fluctuaciones del producto en *shocks* específicos y comunes, encuentra que los *shocks* específicos son significativamente grandes y no están sincronizados. Es decir, de acuerdo con la metodología utilizada, no es posible concluir que los países de Norte, Centro y Suramérica constituyan un área monetaria óptima. No obstante, Karras señala que, en términos de los costos de estabilización, individualmente Canadá, Honduras y Colombia son los mejores candidatos para dolarizar sus economías mientras que Perú y Argentina son los países que suponen los costos de estabilización más elevados y, por ende, se clasificarían como los peores candidatos para dolarizar sus economías.

Berg *et al* (2002) evalúan las opciones de regímenes monetarios para los países latinoamericanos. Estos autores apuntan que los costos de adoptar una moneda común superan los beneficios, ya que estos países enfrentan *shocks* económicos diversos, la magnitud e importancia del comercio intrarregional es mínima, excepto en algunos casos en los que el comercio con Estados Unidos es relativamente importante, y son afectados de manera simétrica por *shocks* financieros externos. Dicen también que la dolarización unilateral o independiente es más efectiva en aquellos países que mantienen vínculos comerciales importantes con Estados Unidos, países en los que la credibilidad de las autoridades monetarias está irreversiblemente perdida y otros donde existe una elevada demanda de activos financieros denominados en dólares.

Rose y Engel (2002), mediante un análisis empírico comparado de las condiciones económicas de los países que conforman uniones monetarias con aquellos que mantienen un régimen monetario independiente, hallaron que los primeros comercian más, exhiben una menor volatilidad del tipo de cambio y los ciclos económicos están más sincronizados.

Los beneficios de formar una unión monetaria se podrían apreciar en una tasa de inflación más baja y en una reducción de la variabilidad de la misma, siempre que el Banco Central del país cuya moneda se adopta como medio de pago, esté menos sesgado a crear inflación que las autoridades monetarias locales. Además, la sustitución de la moneda local por otra, eliminaría la variabilidad de la tasa de cambio

e imposibilitaría la apreciación o depreciación de la moneda local con respecto al dólar. En consecuencia, los movimientos de la tasa de cambio con respecto a otras monedas, como el Yen o el Euro, seguirían exactamente el mismo patrón establecido por el dólar. Finalmente, también podría argumentarse que la unión monetaria traería consigo tasas de crecimiento económico positivas, más sostenidas y menos volátiles. Por otra parte, los costos de unificarse estarían asociados a la incapacidad de las autoridades monetarias de cada país de usar su propia política monetaria para responder a *shocks* de oferta agregada, o para aminorar y suavizar las oscilaciones cíclicas. Estos costos dependerán de cuán correlacionadas estén las fluctuaciones cíclicas de cada país con las correspondientes del país emisor de la moneda común. Mora (2001), en el análisis del Índice de Convergencia Económica (ICE), encuentra que el grado de convergencia promedio para los países suramericanos oscila entre 33,5 y 279,9, valores que corresponden a Brasil y Bolivia, respectivamente. En este sentido, Brasil es la economía más convergente de Suramérica, mientras que Bolivia es la *más polarizada*. En lo que respecta a los miembros de la UME, los promedios del ICE se distribuyen desde 42,6 hasta 179,2 indicando que Austria, tiene un grado de convergencia macroeconómica *significativo*, mientras que Portugal, cuyo ICE es más elevado, es el *más polarizado*. Comparando los datos se puede apreciar que, excluyendo a Bolivia, los grados de convergencia de los países suramericanos son muy similares a los correspondientes de la UME, con excepción de Irlanda y Portugal. Estos resultados para la UME son consistentes con los encontrados por Socas (2002). En ese mismo sentido, la contribución individual promedio de cada uno de los indicadores en la conformación del índice de convergencia económica, muestra que en lo que respecta a la tasa de inflación, Brasil en el área suramericana y Holanda en la UME, presentan los mayores grados de convergencia y que, comparativamente, Brasil es relativamente más convergente que Holanda en sus respectivas áreas monetarias. Los países que reflejan una mayor polarización son Bolivia en Suramérica y Portugal en la UME. Colombia se destaca en cuanto a las tasas de crecimiento del PIB, real y la brecha del PIB mientras que Holanda y Francia se caracterizan por el elevado grado de convergencia en los respectivos indicadores. Ecuador y Francia resaltan por el nivel de convergencia obtenido por la razón saldo fiscal/PIB. Venezuela, Ecuador y Holanda se destacan por su alto nivel de convergencia en su volatilidad del tipo de cambio, mientras que Brasil y Alemania por los elevados niveles de convergencia de sus tasas de desempleo. En Italia y Colombia coadyuva el grado de convergencia en el saldo en cuenta corriente como porcentaje del PIB. Finalmente, la correlación entre las principales variables macroeconómicas no muestra resultados tan prometedores como los indicados por el criterio de convergencia.

En otro documento, Mora (2006), evalúa diferentes alternativas de regímenes monetarios en Suramérica. Específicamente compara cuán beneficioso y cuán costoso sería para los países Suramericanos dolarizar sus economías, formar

una unión monetaria independiente o mantener el régimen independiente actual. El periodo de estudio abarca desde 1965 a 1998, ambos inclusive. Los principales resultados señalan que dolarizar las economías sin conformar una unión monetaria, es la alternativa más factible para algunos países suramericanos ya que representa menores costos en términos de volatilidad del producto y una menor tasa de inflación. Por otra parte, las asimetrías existentes entre los países y la posibilidad de *shocks* asimétricos y el bajo grado de intercambio comercial entre los mismos, imponen severas restricciones a la unificación monetaria ya que los costos superan los beneficios que los países pudieran obtener en caso de seleccionarse esta alternativa. Específicamente, en términos de tasas de cambio y de inflación las tres alternativas podrían representar beneficios limitados para las economías de la región. Estos beneficios estarían relacionados con la existencia de un régimen de cambio fijo en el caso de la dolarización y con la credibilidad del banco central de la unión monetaria en el alcance de sus objetivos de política. Es importante destacar que la existencia de correlaciones positivas en tasas de inflación y en tasas de cambio, se interpretarían a favor de la creación de una moneda única y de un banco central común. Es decir, esas correlaciones permiten concluir que existen *shocks* comunes que afectan simétricamente a la mayoría de las economías de Suramérica y, en consecuencia, un banco central común, con un bajo sesgo inflacionario, reaccionaría favorablemente y disminuiría el impacto que tal innovación pudiera tener sobre las tasas de inflación o sobre las tasas de cambio. En ese sentido, esta alternativa sería altamente deseable. El problema es que estos beneficios no serían tan apreciables si sólo se miran las correlaciones de los componentes cíclicos del producto real. No obstante, una moneda común en la región podría disminuir significativamente la incertidumbre y el riesgo en las transacciones y, en consecuencia, propiciar el comercio intrarregional y de esta manera aumentar la correlación entre los componentes del ciclo entre los países de suramericanos. En este sentido, la creación y éxito de un Banco Central con moneda común independiente, como el Euro o el dólar en los Estados Unidos, dependerá en gran medida de la capacidad política de los representantes de cada país en el diseño de la política para aceptar la importancia relativa de Colombia y Chile en la toma de decisiones, por ser estos países los que han mostrado de manera consistente un menor sesgo inflacionario, bajas tasas de depreciación de sus monedas y un crecimiento económico no muy elevado pero sostenido.

Finalmente, Mora (2008), en un documento que reúne las principales conclusiones de los dos trabajos previos y sustentándose en el hecho de que el análisis de correlaciones se limita a oscilaciones de corto plazo, propone el uso del análisis de cointegración con el fin de determinar no sólo la sincronización de los ciclos de las economías suramericanas, y sino también cómo, las variables macroeconómicas, responden en el largo plazo ante diversos *shocks*. Los resultados son consistentes con el análisis de correlaciones presentado en los documentos anteriores, en

los que no se observan patrones comunes que reflejen una relativa simetría en los impactos que los *shocks* externos pudieran tener en las distintas economías. Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay son los países que exhiben menos posibilidades de cointegración en relación con los co-movimientos de largo plazo entre los PIB de cada país. Con respecto a la tasa de cambio, la hipótesis nula de que las series están co-integradas, se rechaza en el 70% de los casos posibles y un resultado similar se observa con relación a las tasas de inflación. A pesar de la poca evidencia a favor de *shocks* simétricos, es importante destacar, que Venezuela, en las tres variables, es el único país que exhibe un patrón de cointegración con el resto de países suramericanos considerados. Sólo con Bolivia, en lo referente al PIB real; y con Chile, en relación con la tasa de cambio, por tener estos casos particulares, en los cuales no se encontró evidencia de cointegración con Venezuela.

2. Análisis de las ventajas y desventajas del SUCRE como moneda común virtual o del SUCRE como moneda única de UNASUR

El SUCRE es el mecanismo mediante el cual se canalizan los pagos internacionales entre los bancos centrales de los países miembros del sistema, y que se producen como consecuencia de las operaciones comerciales que ocurren entre tales países. Los países que actualmente conforman este sistema de compensación son Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. Todos estos países son miembros del ALBA y de ellos sólo Bolivia, Ecuador y Venezuela, son miembros de UNASUR.

Este mecanismo de compensación de pagos tiene su fundamento en el uso de una moneda virtual (SUCRE) que sustituye al dólar de Estados Unidos como unidad de cuenta y pago. Al ocurrir una transacción comercial entre dos países miembros, sus bancos centrales registran la operación en sucres, pero la liquidación, es decir, el pago a exportadores y el cobro a los importadores, se realiza en la moneda local de cada país. En el caso específico de Ecuador, estas operaciones locales se realizan en dólares de Estados Unidos¹¹⁶. El SUCRE fue aprobado en la reunión de Cochabamba el 16 de octubre de 2009 y su entrada en vigencia se materializó el 27 de enero de 2010. El valor inicial del signo monetario fue de US\$1,25.

De acuerdo con el desarrollo de los acontecimientos, la creación y entrada en vigencia del sucre ha venido ocurriendo de manera completamente distinta a cómo se creó y entró en vigencia el Euro. En ese sentido, el sucre es una unidad monetaria virtual que solo puede ser utilizada entre los países miembros del sistema. No es una moneda común ya que, aun cuando la UNASUR es un hecho, el sucre es en realidad la moneda virtual de algunos países del ALBA, que no

es un área monetaria óptima. De igual manera, el sucre tampoco es la moneda común de la unión, ya que UNASUR no es un área monetaria óptima como lo es, por ejemplo, la Unión Europea y, además, porque no todos los países miembros lo han adoptado como unidad monetaria virtual. En ese sentido, entre los escenarios de conformación de una unión monetaria suramericana, existe la posibilidad de que el signo monetario sea una moneda de otro país no miembro de la unión o de otra área monetaria (como el dólar, el Euro o el sucre), que sea una moneda de uno de los países miembros (como el Real brasileño, el Peso chileno o el Peso colombiano) o una moneda nueva (como lo es el Euro para los países de la Unión Europea). Este trabajo considera la primera posibilidad. Es decir, para llevar a cabo el análisis, se supondrá que los países de UNASUR adoptan el sucre como moneda virtual o como moneda común.

Las diferencias entre la concepción del sucre y la de otras monedas, como el Euro, se han producido por las divergencias conceptuales y políticas de los líderes políticos, ministros, presidentes de bancos centrales y técnicos sobre la creación de la UNASUR, del Banco del Sur y, evidentemente, del sucre. En el desarrollo de las conversaciones se han podido apreciar diversas posiciones y enfrentamientos para que las posturas individuales de cada país prevalezcan. Brasil y Argentina han visto la creación del Banco del Sur como un organismo multilateral de financiamiento para proyectos importantes no solo de infraestructura, y de desarrollo científico y tecnológico para satisfacer el avance regional. La propuesta ecuatoriana se ha enfocado más en la conformación de mecanismo alternativo de financiamiento, orientado hacia la consolidación de un área monetaria óptima donde el Banco del Sur tenga el rol de un banco central, que coordine las políticas económicas de los bancos centrales de los países miembros. Y la propuesta Venezolana fue más conciliadora y recibió el apoyo de Argentina y Ecuador, ya que coincidía con las ideas de un organismo multilateral de financiamiento para el desarrollo regional y con las ideas de que el financiamiento no se limite solo a proyectos de infraestructura sino también a proyectos culturales y sociales que disminuyan las asimetrías y la exclusión social. En otras palabras, la creación de UNASUR paulatinamente se ha ido alejando de la idea de una unión monetaria y se acerca más a la conformación de una unión como poder político y económico que sirva de balance o equilibrio a la arquitectura financiera internacional, al menos desde la perspectiva suramericana.

Estas diferencias conceptuales en la concepción del sucre y de UNASUR, se ven plasmadas en las ventajas que se señalan en la conformación de la unión suramericana y en la creación de la moneda. Entre las ventajas¹¹⁷ se pueden destacar las siguientes:

117 Véase <http://www.sucrealba.org/index.php/cmr/que-es-el-sucre/ventajas>

- a. Acceso a un mercado ampliado de aproximadamente 68 millones de habitantes, con diversificada la oferta de bienes y servicios no solo con costos de importación más bajos, y con precios más bajos a los consumidores. Si el volumen de comercio intrarregional aumenta, las economías pueden experimentar una reducción de las asimetrías, es decir, una mayor sincronización de los ciclos económicos y por tanto el sucre apreciarse frente al dólar. Esto permitiría una mayor fortaleza y favorecería, en el largo plazo, la creación de un área monetaria.
- b. Permite el uso de moneda local para el pago de las importaciones. Esto significa que los bancos centrales de cada país mantienen su “independencia” y, por tanto pueden manejar a su discreción la política monetaria con el fin de reaccionar ante los *shocks* específicos que afecten sus economías.
- c. Reduce los costos de conversión de divisas y los costos asociados a la incertidumbre cambiaria. El sucre es una unidad de cuenta cuyo propósito es propiciar la estabilidad de las tasas de cambio entre los países suramericanos ante la evidente volatilidad del dólar norteamericano en los últimos años. Los países latinoamericanos seguirían manteniendo tasas de cambio flexibles entre ellos pero fijas con respecto al sucre.
- d. Existe una aparente voluntad política que, de materializarse, puede ser muy importante para la conformación del sucre como mecanismo de compensación de pagos.
- e. Optimiza los trámites administrativos para pagos internacionales y reduce otros costos transaccionales originados por información asimétrica.
- f. Facilita la liquidación expedita de las obligaciones adquiridas.
- g. Maximiza el flujo de caja de la tesorería de la empresa.

Por otra parte, entre los problemas que derivarían del uso del sucre como moneda virtual se pueden mencionar los siguientes:

- a. Aunque la mayoría de las monedas suramericanas se han fortalecido frente al dólar, todavía existen excepciones. Venezuela, uno de los impulsores más importantes del proyecto, tiene una moneda que cada año pierde valor frente al dólar. Bolivia, aunque no ha visto fortalecer su moneda, esta no se ha depreciado significativamente. Ecuador no emite su propia moneda y ha utilizado el dólar norteamericano como moneda oficial (economía dolarizada).
- b. Aun cuando los bancos centrales de cada país mantuvieran su “independencia”, influiría negativamente sobre la estabilidad del sucre ya que los bancos centrales utilizarían la política monetaria para estimular sus propias economías y generaría una descoordinación de políticas que afectaría las tasas de cambio, aumentaría la incertidumbre, acentuaría las asimetrías e incrementaría los costos de transacción.

- c. Al igual que con el dólar, las monedas de algunos países pudieran depreciarse o apreciarse frente al SUCRE, ya que por no estar sincronizados sus ciclos y tendencias, algunas economías crecerían más aceleradamente mientras otras podrían contraerse. Esto afectaría la noción de precios relativos y la asignación de recursos.
- d. El consenso político que ha permitido la creación del sucre no es lo suficientemente fuerte ya que desde sus inicios algunos países han mostrado sus preferencias por la creación de un Banco del Sur más como organismo de financiamiento que como Banco Central de una unión de naciones. La estrategia es apegarse al acuerdo, aunque no todos los países (especialmente Brasil y Argentina) no están del todo de acuerdo con el mismo. No ven la necesidad de la creación de un sistema de compensación de pagos. El mismo podría lograrse con y sin el sucre. Ellos ven más la necesidad de un organismo sustitutivo de financiamiento de proyectos en algunas áreas que consideran prioritarias para el desarrollo. Venezuela se agrega en el sentido de que los proyectos sean estatales, no privados y que tiendan a disminuir la exclusión social.
- e. Con excepción de Brasil y Argentina, la dinámica de las relaciones comerciales entre los países suramericanos es muy limitada y se caracteriza por una falta de diversidad económica. En otras palabras, las posibilidades de creación de comercio son limitadas.

Por su parte, la creación de un área monetaria óptima y el uso del sucre como moneda común pueden representar ventajas como las que se señalan a continuación:

1. Si el volumen de comercio intrarregional aumenta, las economías pudieran presenciar una mayor sincronización de los ciclos económicos y por tanto el sucre pudiera apreciarse frente al dólar. Esto permitiría una mayor fortaleza y favorecería, en el largo plazo, la consolidación de la unión monetaria. Esta consolidación se traduciría en una reducción significativa de las asimetrías y favorecería la inclusión social.
2. A pesar de que las décadas de los ochenta y noventa representaron periodos de inestabilidad macroeconómica caracterizada por bajas tasas de crecimiento, severos periodos de inflación, elevadas tasas de desempleo y agudas crisis cambiarias, muchos países lograron salir de esas crisis y adoptaron serios programas de ajuste y reestructuración de sus economías, que las hizo mucho más diversificadas e integradas. Los problemas cambiarios e inflacionarios han sido controlados y el empleo y el producto real han aumentado. En este contexto, las autoridades económicas han recuperado y han ganado mucha credibilidad. En ese sentido, esta recuperación de credibilidad podría ser un

factor determinante en la toma de decisiones de política económica que fortalecería al sucre y a la unión.

3. Desaparecería la inestabilidad cambiaria que disminuiría la incertidumbre, los costos de transacción y favorecería la dinámica comercial y la diversificación del comercio.
4. Si el Banco del Sur es menos sesgado a crear inflación que las autoridades monetarias locales, entonces, las tasas de inflación y de interés disminuirían haciendo que los capitales se movilizan dentro del área, aumentando la inversión en aquellos países o regiones donde el retorno sea mayor.
5. Se estimularía un crecimiento económico estable y sostenido.

Entre las desventajas de tener al sucre como moneda común y UNASUR como unión monetaria se menciona:

1. La pérdida de discrecionalidad en el diseño e implementación de la política monetaria para reaccionar ante *shocks* específicos en cada país.
2. La política monetaria del Banco del Sur, como banco central de la unión, pudiera favorecer más a unas regiones que a otras y esto acrecentaría las asimetrías.
3. La incapacidad política para manejar las diferencias en las preferencias de las autoridades del Banco del Sur por mayor crecimiento, menor inflación, reducción de asimetrías, estabilidad económica, entre otros objetivos, generaría retrasos en el diseño e implementación de la política monetaria o de medidas de ajuste. Esto se traduciría en un menor crecimiento económico, incertidumbre, inestabilidad, mayores tasas de interés y bajos niveles de inversión.

Conclusiones

Tal como está concebido, el sucre es una unidad monetaria virtual que se utiliza para registrar y realizar los pagos de compensación entre los bancos centrales de los países miembros por las operaciones comerciales que se dan entre éstos.

Entre sus ventajas se destaca el acceso a un mercado ampliado de aproximadamente 68 millones de habitantes, la diversificación de la oferta de bienes y servicios no sólo con costos de importación más bajos, sino también precios más bajos para los consumidores, el mantenimiento de la discrecionalidad de la política monetaria por parte de los bancos centrales de cada país, la posibilidad de aumentar el volumen de comercio intrarregional, la reducción de los costos de conversión de divisas y la incertidumbre cambiaria y, finalmente, la reducción de las asimetrías por una mayor sincronización de los ciclos económicos de los países miembros.

Respecto a las desventajas, es importante señalar que el hecho de que no todas las monedas se han fortalecido frente al dólar, haría más difícil el uso del sucre; la relativa independencia de los bancos centrales crearía problemas de descoordinación de políticas que influirían sobre el crecimiento económico y las tasas de cambio; la debilidad del consenso político y por último la falta de dinamismo de las relaciones comerciales limitarían la creación de comercio.

BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA Alberto y Robert BARRO (2002). "Currency unions". *Quarterly Journal of Economics*. 117, 409-436.
- _____ (2001). "Dollarization". *American Economic Review*, 91(2), 381-385.
- BERG Andrew, Eduardo BORENSZTEIN y Paolo MAURO (2002). *An evaluation of monetary regime options for Latin America*. IMF Working Paper. WP/02/211.
- CLARIDA Richard, Jordi GALI y Mark GERTLER (1999). "The science of monetary policy: a new keynesian perspective". *Journal of Economic Literature*. 37, 1661-1707.
- COHEN Daniel (1989). "The costs and benefits of a European currency". En Marcelo DeCecco y Alberto Giovannini (editores). *A European central bank? Perspectives on monetary unification after ten years of the EMS*. Cambridge.
- CORDEN Warner. M (1972). *Monetary integration*. Princeton Essays in International Finance, 93 (Abril).
- DEGRAUWE Paul (1992). *The economics of monetary integration*. Oxford.
- DICKEY David A. y Wayne A. FULLER (1979). "Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root". *Journal of American Statistics Association*. 74, 427-431.
- DORNBUSCH Rudiger (2001). "Fewer monies, better monies". *American Economic Review*. 91(2), 238-242.
- EDWARDS Sebastian e Igal MAGENDZO (2003). *A currency of one's own? An empirical investigation on dollarization and independent currency unions*. National Bureau of Economic Research, Working paper No. 9514.
- EICHENGREEN Barry (1992). *Should the Maastricht treaty be saved?* Princeton Studies in International Finance, 74 (Diciembre).
- ENGLE Robert E. y Clive William John GRANGER (1987). "Cointegration and error-correction: Representation, estimation, and testing". *Econometrica*. 55, 251-276.
- GANDOLFO Giancarlo (2001). *International Finance and Open Economy Macroeconomics*. Springer-Verlag, Berlín.
- HODRICK Robert y Edward PRESCOTT (1980). *Postwar U.S. business cycles: an empirical investigation*. Discussion Paper 451. Carnegie Mellon University.
- HOLDEN Paul, Merle HOLDEN y Esther C. SUSS (1979). "The Determinants of Exchange Rate Flexibility". *The Review of Economics and Statistics*. Vol LXI, 327-333.
- HORVATH Roman y Lubos KOMAREK (2002). *Optimum currency area theory: an approach for thinking about monetary integration*. Warwick economic research papers 647. University of Warwick.
- ISHIYAMA Yoshihide (1975). *The theory of optimum currency areas: A survey*. IMF Staff Papers, 22, 344-383.
- JOHANSEN Soren (1995). *Likelihood-based Inference in Cointegrated Vector Autoregressive Models*. Oxford University Press.
- _____ (1991). "Estimation and Hypothesis Testing of Cointegration Vectors in Gaussian Vector Autoregressive Models". *Econometrica*, 59, 1551-1580.
- KARRAS Georgios. (2005). "Is there a yen optimum currency area? Evidence from 18 Asian and Pacific economies". *Japan and the World Economy*. 17, 456-469.
- _____ (2003a). "The Prospects of Dollarization. Are the Americas an Optimum Currency Area?" en Christopher Tsoukis, George Agiomirgianakis y Tapan Biswas (editores). *Aspects of Globalisation: Macroeconomic and Capital Market Linkages in the Integrated World Economy*, Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers, 183-199.

- _____ (2003b). "How homogenizing are monetary unions? Evidence from the U.S. states". *The North American Journal of Economics and Finance*. 14, 381-397.
- KENEN Peter (1969). "The Theory of Optimum Currency Areas. An eclectic view." En Robert A. Mundell and Alexandre K. Swoboda (editores), *Monetary Problems of the International Economy*. University of Chicago Press. Chicago.
- MARTINEZ Antonio (2010). "Crisis internacional y sistemas de pagos: Examen de los convenios Alba para la creación de un Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)." En Joaquín Roy y Roberto Domínguez (editores). *España, la Unión Europea y la Integración latinoamericana*. Miami-Florida: European Union Center of Excellence/Jean Monnet Chair. 345 – 361.
- MCKINNON Ronald (1963). Optimum Currency Areas. *The American Economic Review*. 53(4), Septiembre, 717-725.
- MONTIEL Peter J. (2009). *International Macroeconomics*. Wiley-Blackwell, West Sussex, U.K.
- MORA José U. (2006). "¿Dolarización o Moneda Común? Evidencia para los Países Suramericanos" *Aportes Para la Integración Latinoamericana*, XII, No.14, 88-106.
- _____ (2001). "Análisis Comparativo Sobre la Factibilidad de Una Unión Monetaria Suramericana". *Economía*. 17, 49-68.
- _____ (2008). "Moneda Común o Régimen Independiente para la Integración Suramericana". En Rita Giacalone (editora), *La Integración Suramericana: Un Complejo Proceso Inconcluso* Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Mérida, Venezuela, 51 -75.
- MUNDELL Robert A. (1961). "A theory of optimum currency areas". *American Economic Review*, 51, 657-665.
- ROSALES Antulio (2010). *El Banco del Sur y el Sucre: (Des)acuerdos Sobre una Arquitectura Financiera Alternativa*. Documento presentado en las XII Jornadas de Economía Crítica. Zaragoza, España, Febrero 2010. En: <http://www.ucm.es/info/ec/jec12/archivos/A4ECONOMIA%20MUNDIAL%20Y%20DESARROLLO/ORAL/ROSALES/ROSALES.pdf> (consulta realizada el 16/10/2012).
- ROSE Andrew K. y Eric VAN-WINCOOP (2001). "National money as a barrier to international trade: The real case for a currency union". *American Economic Review*, 91(2), 386-390.
- ROSE Andrew K. y Charles ENGEL (2002). "Currency unions and international integration." *Journal of Money, Credit, and Banking* 34(4). 1067-1087.
- SOCAS Jaime Luis (2002). *Áreas Monetarias y Convergencia Macroeconómica. Comunidad Andina*. Universidad Católica Andrés Bello-Banco Central de Venezuela. Caracas.
- UGARTECHE Oscar (2008). *La Unidad Monetaria Suramericana: Elementos Para el Diseño*. Documento presentado en la VII Conferencia de Parlatino, Caracas, Venezuela, Septiembre 2008. En: <http://www.obela.org/contenido/unidad-monetaria-sudamericana> (consulta realizada el 20/10/2012).
- UNASUR (2008). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, en www.integracionsur.com (consulta realizada el 22/10/2012)

La teoría de la integración regional y la infraestructura sudamericana

Wilson Fernández

*A la memoria de Alfredo Errandonea (h),
maestro de muchos, amigo de tantos, pensador libre
que alimentó con su reflexión la teoría sociológica del Río de la Plata.*

Introducción

“Al mismo tiempo que el capital tiende, por un lado, necesariamente, a destruir todas las barreras espaciales opuestas al tráfico, esto es, al intercambio, y a conquistar la tierra entera como un mercado, él tiende, por otro lado, a anular el espacio por medio del tiempo, esto es, a reducir a un mínimo el tiempo tomado para el movimiento de un lugar a otro” (Marx, Grundrisse, 1857-58: 2,13).

“Estamos pasando por una transformación que modificará el sentido de la política y la economía en el siglo XXI: No existirán productos ni tecnologías nacionales, ni siquiera industrias nacionales. Ya no habrá economías nacionales... la principal misión política de una nación consistirá en manejarse con las fuerzas centrífugas de la economía mundial que romperán las ataduras que mantienen unidos a los ciudadanos... A medida que las fronteras dejen de tener sentido en términos económicos, aquellos individuos que estén en mejores condiciones de prosperar en el mercado mundial serán inducidos a librarse de las trabas de la adhesión nacional, y al proceder de esta manera se desvincularán de sus colegas menos favorecidos” (Reich, 1993:13).

La elección de las citas antecedentes no responde a una identificación ideológica -difícil de entender, además, dadas las circunstancias, el tiempo histórico y los posicionamientos públicos tan diferentes de uno y otro autor citados-, sino al deseo de remarcar dos cosas. Por un lado, el hecho de que, desde su origen, el desarrollo del capitalismo a escala mundial se ha caracterizado por la existencia de determinadas tendencias económicas -avizadas por Marx a mediados del siglo XIX-, que suponen la necesidad de una continua superación de las barreras espaciales, temporales y tecnológicas que se oponen a su expansión.

Por el otro, que dichas tendencias, si no son reguladas de alguna manera, tienden a hacer desaparecer el sistema internacional en el que nos formamos, surgido en la Segunda Posguerra Mundial y conformado por Estados nacionales, para dar paso a una sociedad mundial (global) dominada por un pequeño grupo de

poderes políticos estatales íntimamente ligados entre sí y por las élites dirigentes de grandes empresas, ya no-nacionales -posiblemente en un estadio superior al de las transnacionales-, que tendrán a su cargo la toma de las principales decisiones económicas, productivas y tecnológicas.

Esas decisiones afectarán la vida de individuos crecientemente diferenciados por su acceso o no a determinados bienes tecnológicos y a las posibilidades de producción, consumo y difusión que éstos habilitan, traspasando fronteras, clases y culturas; aumentando las desigualdades existentes en el seno de aquellas sociedades que, como las latinoamericanas en general y las del MERCOSUR y la UNASUR en particular, tienen en los altos niveles de pobreza uno de los principales nudos a desatar para alcanzar su desarrollo.

Cabe mencionar que el presente artículo, que tiene como temas la teoría de la integración regional y la infraestructura regional sudamericana, surgió como resultado de ver una cita de Alfredo Errandonea (h), a quien recordamos en el acápite, en un inspirador trabajo de Noemí Mellado y Luciana Ali (2012) en el que se reflexiona sobre Estado, ciudadanía e integración. La preocupación por el por qué, el para qué y el para quiénes, de la integración regional latinoamericana, nos había llevado personalmente a realizar reflexiones sobre temas similares tiempo atrás.

Así lo hicimos en dos oportunidades, en el inicio del esperanzador proceso de creación del MERCOSUR y también una década después, cuando el proyecto de integración comenzaba a estancarse en medio de sucesivas crisis monetarias externas -que incidieron, en enero de 1999, sobre la devaluación del real brasileño tras lo cual vinieron las posteriores crisis de Argentina del 2001 y del Uruguay, un año después- y del canto de sirena al que se enfrentaban los países latinoamericanos cuando fue propuesto el para muchos, tentador proyecto estadounidense de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Años después, debimos ocuparnos de un tema poco trabajado y referenciado, incluso en los medios de comunicación de masas, que tiene una incidencia determinante en el proceso de integración sudamericana, ya no exclusivamente mercosuriano: la integración de la infraestructura regional continental. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), hoy día dependiente del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), dependiente de la UNASUR, fue lanzada en Brasilia en el año 2000 -casi en simultáneo con otro megaproyecto similar que cubría el Sur de México y toda Centro América, el Plan Puebla Panamá, hoy día llamado Programa Mesoamérica- suponía un nuevo desafío para el proceso de integración regional sudamericano. Y a él dedicamos varios trabajos en estos últimos años.

Por lo tanto, este documento tiene como referencias a dichos trabajos previos, centrados en las razones que dieron origen al MERCOSUR (Fernández, 1992) y al rechazo de éste al ALCA (Fernández, 2000) por un lado, y por otro, en una serie de artículos referidos al desarrollo de la IIRSA (Fernández, 2009, 2011 y 2012), en los que procuramos indagar en las condiciones en que la misma debería concretarse.

Para ello revisaremos conceptos claves de la teoría de la integración regional –muchos de ellos muy anteriores incluso a la creación del MERCOSUR y que son ajenos a los más comúnmente utilizados actualmente, que proceden de la teoría económica y de la doctrina jurídica. Pondremos nuestro énfasis en tratar de demostrar que la integración regional es un asunto social en el más amplio sentido del término –es decir, político, sociológico, estratégico, cultural y no, exclusivamente, económico y/o comercialista– y que, si se sigue planteando así, es muy factible que se vaya hacia el fracaso del proceso.

A nuestro entender, uno de los problemas que enfrentan los procesos de integración regional en general, y los del MERCOSUR y de la Unión Europea hoy –pese a partir de realidades históricas, sociales y económicas muy distintas– es que en buena medida la marcha y evolución de la integración regional ha quedado en manos principalmente de tecnócratas procedentes de la economía –que ven todo a través de modelos econométricos a partir de las leyes de oferta y demanda y de ganancias y pérdidas– y del Derecho, que tienden a regular –y consiguientemente, a fijar un corsé conservador– todos los acontecimientos de la realidad social¹¹⁸.

Como remarcaba en sus clases y poniendo un particular énfasis en el tema el gran filósofo y politólogo español Ignacio Sotelo, el proceso de integración europeo iniciado en 1951 se basó fundamentalmente en la necesidad de fortalecer y asegurar la paz, para lo cual la economía debía funcionar bien. Europa estaba literalmente destrozada, en el término de 80 años Francia y Alemania –principales promotores del acuerdo de integración– se habían masacrado mutuamente en tres ocasiones (1870, 1914 y 1939) y la recuperación económica era requisito *sine qua non* para garantizar la paz, y recuperar condiciones mínimas de bienestar para

118 Sobre esto último nos viene a la mente un ejemplo reciente: a raíz del golpe de Estado parlamentario contra el Presidente Fernando Lugo de Paraguay, dicho país fue suspendido en el MERCOSUR hasta tanto se regeneren las condiciones de vida democrática; casi simultáneamente, los otros tres gobiernos del bloque aceptaron el ingreso de Venezuela. Pero a juicio de muchos juristas esto no es legal hasta que Paraguay –el Estado suspendido– dé su voto afirmativo. Y si la exclusión de Paraguay se alarga en el tiempo, o si –a juzgar incluso por las manifestaciones públicas de algunos de sus nuevos dirigentes– su reingreso no se realiza, ni Venezuela ni ningún otro Estado sudamericano podría integrarse al MERCOSUR. En la visión de estos juristas –que hacen caso omiso a las razones de fondo que llevaron a la suspensión de Paraguay–, ni los elementos de tipo económico –que recomiendan el ingreso de Venezuela al bloque subregional– ni las valoraciones geopolíticas –que van en el mismo sentido– tienen aquí su lugar. El tema da, además, para pensar: si no estuviese Chávez ni sus seguidores en la Presidencia de Venezuela las posturas ¿serían las mismas?

sus poblaciones. No hay paz con ciudadanos sin trabajo, sin vivienda, con hambre, con descontento social, despojados de su dignidad, sin futuro. Esa premisa que nos muestra la historia, debería ser recordada hoy nuevamente, cuando en el continente europeo están en alza los movimientos neofascistas.

Los países que han conformado el MERCOSUR, más otros que están asociados o en proceso de incorporación al acuerdo subregional, no sufrieron los efectos negativos de las guerras mundiales acontecidas en Europa. Pero sí padecieron sendas dictaduras, orquestadas -o adecuadas, como en el caso de la más antigua, que fue la de Paraguay- a imagen y semejanza de los postulados de la Doctrina de la Seguridad Nacional y su contraparte operativa, la Doctrina de Contrainsurgencia. Estas doctrinas, impulsadas desde los Estados Unidos y reformuladas por sus discípulos locales, dominaron la región, desataron la guerra interna contra las poblaciones locales y generaron un primer proceso de integración regional -del segmento más perverso, el represivo- de estos regímenes dictatoriales, en lo que en preliminar trabajo de Klare y Arnson denominó, a finales de los años setenta e inicios de los ochenta, como la “internacional de las espadas”, algo que posteriormente fue conocido como “Operación Cóndor”.

La sumatoria generalizada de inestabilidad política y económica, dictaduras militares, deudas externas -y ojalá que no eternas-, “décadas perdidas” para el desarrollo, “ajustes estructurales”, etc., fueron el caldo de cultivo que posibilitó que, tras la recuperación democrática casi simultánea que ocurrió en Argentina, Brasil y Uruguay, germinase -o se re-generase- la idea de que la integración regional sudamericana era un antídoto posible a la crisis económica, política y social recurrente en los países de la región. Las experiencias parcialmente frustradas (y frustrantes) de los intentos de creación de la ALALC, la ALADI y el Pacto Andino, entre otros, igualmente habían ido dejando enseñanzas que, teniendo como espejo el por entonces exitoso modelo europeo, podían ser capitalizadas en un nuevo proyecto de integración regional que tomó el nombre de MERCOSUR.

Los vaivenes de la política interna de los países sudamericanos en general, y de los del MERCOSUR en particular, fueron modificando -a lo largo de los 21 años que nos separan de la firma del Tratado de Asunción- los objetivos y los contenidos del proceso de integración regional. En los prolegómenos, apenas salidos de sus respectivas dictaduras y en plena “Década Perdida” -aún no llamada así-, el primer acuerdo argentino-brasileño, el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICAB) firmado en julio de 1986 entre los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, tenía como prerequisites la consolidación democrática y la paz y la seguridad regionales (Sosa, 1988).

De ahí se derivó posteriormente al Tratado de Asunción, con un enfoque comercialista -y devaluado- de la integración que Carlos Menem, Fernando Collor

de Melo, Luis Alberto Lacalle y Andrés Rodríguez firmaron en 1991. La integración regional retomó nuevos bríos en su oposición al ALCA, que impulsaba el gobierno de Estados Unidos y que suponía un ingreso al proceso de globalización por la vía de que nuestra región se reconvirtiese en una zona de influencia continental, que a la vez fuera una reserva de mercado y una fuente de recursos naturales para una economía que, como la estadounidense, a la vez que era la más globalizada del planeta, tenía crecientes problemas de competitividad frente a sus principales socios comerciales: la Unión Europea, Japón, China, Corea del Sur y el resto de las crecientes economías asiáticas (Fernández, 2000).

Por último, las afinidades políticas progresistas que comenzaron a conformarse en esta última década, volvieron a poner el acento en temas de convergencia no sólo económica sino, también, política y social... aunque muchas de esas convergencias no han salido de lo discursivo.

1. Revisitando algunos conceptos: Estado y Sociedad global

Hace algo más de una década rescatábamos el análisis que Oman (1994) hacía al respecto de la globalización y sus efectos sobre los países en desarrollo. Según este autor, el sistema internacional de finales de siglo XX se encontraba enfrentado a una serie de problemas de diverso tipo que hacen referencia a las relaciones entre globalización y regionalización. Entre los mismos citaba la viabilidad del sistema comercial mundial, la necesidad acrecentada de una profunda integración de las políticas a nivel internacional y la declinación aparente de la autonomía nacional en materia de política económica.

El debate sobre globalización y regionalización abarca el impacto de la revolución tecnológica, las fuentes del crecimiento económico y de la productividad a largo plazo, la importancia de los cambios en los sistemas de gestión empresarial y en la organización del trabajo, así como los éxitos en la competitividad de los países y de las empresas. Este debate implica, asimismo, tener en cuenta la emergencia de un mundo tripolar, la mutación rápida de las relaciones Norte-Sur, la diversidad existente entre los países en desarrollo, la pobreza y el peligro de exclusión para una amplia franja de la población mundial y, en las economías desarrolladas, la expansión del paro y una disparidad cada vez más marcada de los salarios y de los ingresos. Engloba también, por último, el papel de los gobiernos y la naturaleza de las relaciones entre el Estado y el mercado (Oman, 1994: 11 y ss.).

Examinando las consecuencias de la globalización y de la regionalización para los países en desarrollo, Oman trata acerca de los lazos que existen entre esos dos fenómenos, insistiendo en que no son procesos antagónicos sino que, por el

contrario, tenderán a reforzarse mutuamente. Ve a las fuerzas microeconómicas como el motor de la globalización y destaca que son éstas las que están impulsando la integración regional *de facto* tanto como los acuerdos regionales *de jure* entre los gobiernos. Las empresas globalmente competitivas tienden a organizar o consolidar las redes internacionales de aprovisionamiento y de producción en el seno de cada región, lo que permite comprender el interés manifestado por dichas firmas por el establecimiento o el reforzamiento de los acuerdos regionales.

Según este autor, la noción de globalización recubre al menos cuatro fenómenos: el primero de ellos es el relativo a la declinación relativa de la preeminencia política y de la hegemonía económica de los Estados Unidos posterior a la Segunda Guerra Mundial, y a la implosión de la Unión Soviética, fenómenos que han puesto término a la bipolaridad.

En segundo lugar, se trata del progreso rápido de los mercados financieros mundiales después del fin de los años setenta, estimulado a la vez por la desregulación de dichos mercados y por la irrupción de las nuevas tecnologías de la información. La globalización financiera ha reducido considerablemente el poder de control de los bancos centrales sobre el valor de las divisas, agravado por la inestabilidad y las fluctuaciones de las tasas de cambio sobre el efecto de la especulación, y disminuido la autonomía de la política monetaria y fiscal de los gobiernos.

El tercer fenómeno trata de las actividades de las empresas tanto en el sector manufacturero como en los servicios, estimulados también estos sectores de la economía real por la desregulación y por las nuevas tecnologías de la información. El fin de numerosas situaciones oligopólicas, ha acelerado la toma de conciencia de un cambio radical en las reglas de juego de la competencia internacional, lo que resulta en un clima de incertidumbre y de inestabilidad crecientes entre aquellas empresas, a lo que los poderes públicos responden en parte intensificando sus esfuerzos de integración regional.

El cuarto, que ha contribuido considerablemente en los últimos años a llamar la atención sobre la “globalización”, es la inquietud general concerniente a las amenazas ecológicas. La idea extendida es que esos efectos “externos” involuntarios, peligrosos para el mundo entero, son el resultado del libre juego de las fuerzas del mercado, y que incluso los gobiernos más poderosos son incapaces de remediarlos solos.

Estos cuatro fenómenos están en el origen del sentimiento de que los gobiernos no pueden más controlar el funcionamiento de los mercados, en un mundo donde reinan en el presente la incertidumbre y la inestabilidad real o latente.

Manuel Castells (1999: I-115-116) no está de acuerdo del todo con este aserto. Así, dice que: *“em sua versão simplista, a tese da globalização ignora a persistência do Estado-nação e o importantíssimo papel do governo na definição da estrutura e da dinâmica da nova economia... Dados mostram que a regulamentação e as políticas governamentais afetam as fronteiras internacionais e a estrutura da economia global. Não há nem haverá no futuro previsível um mercado internacional aberto totalmente integrado para mão-de-obra, tecnologia, bens e serviços enquanto existirem Estados-nações (ou associações de Estados-nações, como a União Europeia) e enquanto houver governos para promover, na concorrência global, os interesses de seus cidadãos e das empresas nos territórios sob sua jurisdição”*.

También para Sklair (1995) el Estado mantiene su importancia, ya que es: *“o ponto de referência espacial para a maioria das práticas transnacionais cruciais que contribuem para compor as estruturas do sistema global, no sentido de que a maioria das práticas transnacionais se cruzam em determinados países e estão sujeitas à jurisdição de determinadas nações-estados”*.

1.1. Estado y Mercado

Mientras que para el Estado, “las fronteras territoriales son la base necesaria de la autonomía nacional y la unidad política”, para el mercado es imprescindible la eliminación de todos los obstáculos, políticos o de cualquier otro tipo, que dificulten la operación de las transacciones. El mercado se basa en los conceptos de integración funcional, relaciones contractuales y creciente interdependencia entre oferta y demanda.

La relación que se establezca entre Estado y mercado, en consecuencia, adquiere una particular importancia en los tiempos actuales, cuando las tendencias hacia la globalización se dan simultáneamente con las que llevan a la conformación de bloques geoeconómicos.

“... el mercado sin duda constituye un medio de alcanzar el poder y ejercerlo, y el Estado puede utilizarse, y de hecho se utiliza, para obtener riqueza. El Estado y el mercado interactúan para determinar la distribución del poder y la riqueza en las relaciones internacionales” (Gilpin, 1992: 22).

1.2. Integración regional

Volviendo a lo que señalábamos en el principio de este artículo, acerca de lo que debería ser la pregunta básica a contestar cuando existen tantas marchas

y contramarchas, dudas e incertidumbres en un proceso de integración que por largos períodos ha aparecido como estancado: ¿por qué, para qué y por quien nos integramos?

Según Errandonea (1977: 86-98), la integración interestatal básicamente presupone:

- 1) la densificación interaccional entre los actores;
- 2) la solidaridad o cooperación prevalente;
- 3) un sentimiento de pertenencia relativamente excluyente;
- 4) la participación multidimensional de los actores incluidos y
- 5) ciertas condiciones de estabilidad que impliquen un colectivo de cierta durabilidad.”

1.3. Integración, Consenso, Gobernabilidad

“Todo colectivo integrado supone la presencia de, al menos, una cierta medida generalizada de consenso, so pena de producir el proceso inverso, la desintegración” (Ibídem).

“Como la gobernabilidad (Prats, 2003, cit. por Mellado y Ali, 2011: 179) correspondería a la capacidad de los gobiernos (y, por extensión, de los acuerdos de integración regional) de formular e implementar decisiones en forma democrática, (la integración) requiere de cierta medida generalizada de consensos domésticos (participación social).”

Este concepto tiene una doble acepción:

- 1) una vinculada a los costos y beneficios del propio proceso de integración y
- 2) otra relacionada con el derecho a influir en la elaboración de decisiones.

1.4. Condiciones para la integración

Desde el punto de vista de la teoría política, J. Galtung (1968, cit. por Fernández, 1992 y 2000) señalaba que las condiciones para la integración entre Estados nacionales son tres:

- 1) La existencia de un sustrato común de valores y de intereses y, más importante aún, una escala de preferencias bien establecida entre ellos, de modo que conflictos y dilemas puedan ser más fácilmente resueltos. Eso significa decir que las visiones del mundo y de la sociedad de los diversos actores -los Estados nacionales- deben ser convergentes, obteniendo su legitimación por consenso.

- 2) Una relativa homogeneidad estructural entre dichos actores -económico-social, político-institucional- y, junto a esto, un cierto grado de complementariedad entre ellos, condición para que se amplíe su interdependencia.
- 3) La percepción, por todos los actores, de sus propias ganancias derivadas de la integración, de modo que sean asegurados el apoyo y el compromiso de cada uno de ellos a la asociación supranacional.

Según Galtung, aunque ninguna de esas condiciones sea necesaria o suficiente, ellas favorecen el desarrollo de redes de interdependencia entre los actores y refuerzan los puntos de identificación que facilitan la transferencia de lealtad del plano nacional para el supranacional, de la cual resultan patrones de intercomunicación humana que van caracterizando sentimientos, actitudes y comportamientos integrativos, sobre todo “de parte de las élites nacionales relevantes.”

Esa dimensión psicosocial de los procesos de integración sería “la que se revela condición esencial para su éxito” por cuanto la integración “*es un proceso relacional que, en última instancia, envuelve la interacción entre personas, que pueden ser hostiles o cordiales de acuerdo con las representaciones mentales que se formen, simbólicamente, sobre las bondades o maleficios, para ellas o para sus países, de la propia integración*” (Deutsch, 1978, cit. por Fernández, 1992).

Por su parte Nye (1971, cit. por Fernández, *Ibíd*em) utiliza el concepto de potencial de integración, el cual implica:

- 1) la simetría o igualdad económica de los actores;
- 2) la complementariedad y consistencia de los valores e intereses manifiestos, compartidos por las élites de los actores envueltos;
- 3) la existencia de pluralismo estructural interno de los actores;
- 4) la capacidad de los organismos políticos de los actores para asumir, con continuidad, competencia y flexibilidad, las tareas de la integración.

En nuestro trabajo de 2000, utilizando una perspectiva sistémica, decíamos que el proceso de integración subregional del Cono Sur de América puede ser visto también como un subsistema integrante a su vez de un sistema internacional -que a su vez está compuesto por otros múltiples elementos y/o subsistemas- en el cual el resto del mundo constituye el entorno del que provienen diversas influencias. El área de incidencia de cada elemento o subsistema, a su vez, es mayor o menor según su grado de apertura al exterior y su peso relativo en el conjunto. Al mismo tiempo, muchos de ellos se superponen total o parcialmente, haciendo más complejo el análisis (Fernández, 2000).

De este modo, podemos considerar al MERCOSUR como un subsistema relativamente abierto -o relativamente cerrado- a las demandas procedentes de su entorno internacional -tales como los muchos problemas del proteccionismo

comercial, las presiones en pos de reformas del aparato estatal, la desregulación de sus economías y la privatización de sus empresas públicas, algunas de éstas demandas típicas derivadas del Consenso de Washington y que mucho costo aparejaron a los ciudadanos de los países en que dichas medidas se aplicaron-, el que a su vez está compuesto por elementos -los Estados nacionales individuales- cuyo entorno inmediato pasa a ser, a su vez, el conjunto MERCOSUR.

Estos Estados resuelven aquellas y otras demandas de acuerdo a sus situaciones internas particulares, pero contando con una definición política en favor de su apertura al subsistema MERCOSUR, generando un proceso múltiple de retroalimentación al interior de los Estados miembros, entre ellos y de ellos con el resto del sistema internacional. Se reproduce así, en un nuevo estadio, el *continuum* de demandas, productos y retroalimentaciones entre los actores intervinientes, los que están sujetos a situaciones de distinto orden y sentido según los diversos niveles que ocupan y roles que juegan, los que a veces pueden llegar a ser contradictorios entre sí. Con base en lo dicho, terminábamos resumiendo así estos conceptos:

“Retomando la conceptualización de Errandonea, tendríamos entonces que el proceso integracionista del Mercosur implicaría una densificación de las demandas y respuestas de los Estados-Miembros a partir de sentirse copartícipes de una empresa/sistema común donde los problemas y tensiones internos deberían solucionarse por la vía de acuerdos solidarios y/o cooperativos del nuevo conjunto constituido con los otros Estados de la región y en una relación de relativo aislamiento/enfrentamiento con el resto del sistema internacional. A su vez, este estrechamiento/apertura de las interacciones entre los actores subregionales debería ir abarcando -en forma paulatina y crecientemente acelerada- nuevas dimensiones de actividad, generando también nuevas lealtades nacionales y grupales” (Fernández, 2000).

Por último, dado que no hay integración regional posible sin un importante esfuerzo destinado a realizar las obras de infraestructura -vial, ferroviaria, aérea, portuaria, etc.- que posibiliten la concreción de la misma, es importante tener en cuenta también los aspectos estrictamente geográficos de la integración regional.

Según Cantori y Spiegel (1970, cit. por Fernández, 1992 y 2000), para alcanzar la integración económica es necesario considerar:

- 1) la proximidad geográfica
- 2) la infraestructura de transportes y comunicaciones
- 3) el nivel de las relaciones políticas, culturales y económico-financieras preexistentes entre los países
- 4) la localización e importancia relativa de los núcleos o concentraciones productivas

- 5) sus interconexiones y
- 6) sus relaciones de dominio sobre las regiones a ellas periféricas.

2. La integración de la infraestructura (IIRSA)

2.1. Integración e Infraestructura

En tanto consideramos firmemente que la integración regional se sigue revelando como un mecanismo idóneo para romper con la tradicional dependencia latinoamericana -lo que implica tanto trabajar en los frentes internos (inter e intraestatal) como de cara al externo (representado por potencias y empresas de gran poder global)-, para lo cual la integración de la infraestructura regional es un elemento vital, cabe hacer algunas puntualizaciones.

En primer lugar, la Iniciativa IIRSA, hoy bajo el paraguas institucional de la UNASUR, nace con los auspicios del Banco Interamericano de Desarrollo y el impulso fundamental del gobierno de Brasil, que fue el que convocó la reunión de los doce mandatarios que, en octubre de 2000, acordaron impulsar dicha iniciativa. Eran tiempos de plena vigencia de las políticas del Consenso de Washington y varios de los gobernantes que participaron en la Cumbre aplicaban dichas políticas. Como señalábamos *supra*, casi simultáneamente nacía el Plan Puebla Panamá, que agrupaba a los estados del sureste mexicano -los más pobres de dicho país- con los países de Centro América, lo que -sumado al Plan Colombia- hacía temer acerca de los objetivos finales de estos megaemprendimientos (Fernández, 2012).

En segundo lugar, más allá de la magnificencia e inutilidad de algunos de los proyectos de infraestructura que se planteaba realizar -pensamos, por ejemplo, en el puente que atravesando el Río Uruguay uniría Colonia con Buenos Aires, ampliando la conectividad sobre un río que ya cuenta con otros tres puentes-, la realidad era que los pueblos sudamericanos estaban de espaldas entre sí y de frente a los océanos, que los comunicaban con Europa y los Estados Unidos principalmente.

Desde los tiempos de la Colonia, la población se había distribuido en el territorio del continente en una franja costera de escasos quilómetros de ancho, dejando un interior vacío. Como señalábamos en un trabajo anterior, la distribución tipo “cáscara de huevo” propia de Uruguay, se repetía en toda América del Sur (Fernández, 2009). Las excepciones se correspondían fundamentalmente a la existencia de explotaciones mineras, sus zonas de aprovisionamiento agrícola o a las poblaciones que se iban instalando en las rutas y ríos que llevaban hacia ellas. Paraguay era la excepción mediterránea -aunque ligada por los ríos-, ya que

incluso Bolivia tuvo su salida al mar, que perdió en la Guerra del Pacífico y a la cual sigue reclamando. Sólo en tiempos mucho más recientes la red urbana de estos países comenzó a hacerse compleja y a tener un entramado más amplio, siendo tal vez Brasil el ejemplo más dinámico al respecto, con la emergencia de ciudades que en pocas décadas se nutren de inmigrantes internos y que alcanzan cifras millonarias de habitantes.

Es decir, pensar en integración regional suponía cubrir las carencias de infraestructura vial, ferroviaria, aérea y fluvial que padecía América del Sur. Sólo que IIRSA trascendía ampliamente las necesidades del MERCOSUR, incluyendo a sus Estados Asociados, Chile y Bolivia, y se alineaba más con la propuesta brasileña de crear una Comunidad Sudamericana de Naciones, idea que luego derivó en la formación de la UNASUR.

En el marco de IIRSA, los gobiernos han conformado una cartera consensuada de 531 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, que se encuentran divididos en 47 grupos de proyectos. Cuando comenzamos a trabajar sobre IIRSA, a fines del año 2007, el monto de inversión estimado era de US\$ 38 mil millones, lo que para América del Sur era ya una cantidad sumamente importante. Sin embargo, un año después alcanzaba los US\$ 68 mil millones, para el 2010 era de US\$ 98 mil millones y en setiembre de 2011 alcanzaba la cifra de US\$ 116.120,6 millones, monto que no ha cambiado hasta ahora (Página oficial IIRSA).

Según dicha página, aproximadamente el 71,4% de los 531 proyectos de su Cartera presenta avances significativos. A septiembre de 2011, la inversión movilizada de dichos proyectos asciende a la suma de 98.696,6 millones de dólares. El 11,9% de los proyectos (10.408,9 millones de dólares) ha sido concluido, el 29,9% (52.046,6 millones de dólares) se encuentra en fase de ejecución y el 29,6% (36.241,1 millones de dólares) en fase de pre-ejecución.

Queda claro que la implementación de los diversos proyectos supone, por su complejidad, la aplicación de tecnologías específicas -hay que atravesar montañas, desiertos, selvas, abrir canales, crear puertos y aeropuertos, etc.- y de ingentes cantidades de trabajo especializado y no especializado. Pero las ganancias para las empresas constructoras y transportistas también habrán de ser muy grandes. Es importante recordar que el pago de los gastos de todas estas obras sigue siendo responsabilidad de los gobiernos involucrados, es decir, en última instancia, de los ciudadanos de los mismos.

De los diez Ejes de Integración y Desarrollo, algunos están activos y en distinto grado de ejecución -Eje Mercosur-Chile, Eje Perú-Brasil-Bolivia, Eje Amazónico,

etc., en cambio otros están estancados y sin avance notorio. Ello tiene que ver tanto con el interés de los gobiernos encargados de llevar adelante los trabajos, como con las necesidades reales de dichas obras, cuando no de la oposición de diversos grupos sociales que encuentran elementos negativos en la realización de los mismos -por ejemplo, en el caso del Eje Hidrovía Paraguay-Paraná, que en la planificación original afectaría el Pantanal, lo que llevó a que se suspendiesen los trabajos preparatorios luego de las denuncias de un grupo internacional de científicos-.

En ocasiones, la oposición de dichos grupos sociales ha elevado la tensión política en algunos de los países involucrados, llegando a provocar la represión por parte de las autoridades -caso de Corral Quemado, Sarameriza, etc., en el Perú gobernado por Alan García- (Fernández, 2011). Más recientemente, también en Bolivia -en el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure, TIPNIS- y Brasil -en el del Complejo Hidroeléctrico del Río Madeira- han provocado disensiones y enfrentamientos políticos y sociales entre los detractores y los defensores de dichos proyectos.

Más allá de los discursos, varios de los Ejes propuestos son corredores bioceánicos con inicio y fin en puertos ubicados en uno y otro extremo del continente que, dado el notable incremento de la producción de *commodities* que se ha generalizado en la región -que hace hablar de re-primarización de estas economías-, permiten suponer que la integración entre los actores económicos involucrados pasará fundamentalmente por la participación en las tareas de carga y descarga en los puntos de trasbordo de las mercaderías, ya que es dable pensar que los destinos finales habrán de ser puertos de ultramar ubicados en Asia, Estados Unidos y Europa.

Dichos corredores bioceánicos permitirán obviar los rezagos y los costos que actualmente genera el Canal de Panamá, ineficiente ya para el volumen de cargas que necesitan transitar de uno a otro océano. Con ello, se ganará además en autonomía regional respecto a los Estados Unidos, que es quien controla dicha vía interoceánica. (Fernández, 2012)

Pero esa mayor autonomía será especialmente en beneficio de la producción brasileña, ya que su gobierno es el principal interesado -junto a las empresas transnacionales que dominan especialmente las áreas de suministros para (y comercialización de) dichos *commodities*- en abaratar costos y en lograr una mayor accesibilidad a las costas del Pacífico (Fernández, 2009). Los puertos que se construyan o adecúen en Colombia, Ecuador, Perú y Chile tendrán su actividad dependiente, en gran medida, de la producción brasileña. Por todo ello es que el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES) ha incrementado sustancialmente su presencia en el financiamiento de los proyectos de IIRSA.

3. A modo de resumen

- 1) No hay integración regional posible sin infraestructura que la habilite.
- 2) En las condiciones actuales de América Latina, no hay infraestructura regional sin intervención conjunta del Estado y el mercado -con especial mención a los fondos de inversión y las grandes empresas constructoras-.
- 3) Pero para que la integración, para sea exitosa, requiere la convicción de que aportará beneficios al país y al ciudadano.
- 4) Ello obliga a obtener consensos al interior de las naciones involucradas en el proceso de integración, y entre dichas naciones entre sí.
- 5) Es necesario también facilitar la participación en la toma de decisiones de los ciudadanos habitantes de las áreas afectadas por las obras de infraestructura.
- 6) Para ello, hay que disminuir considerablemente los conflictos -económicos, políticos, sociales, ambientales, etc.- y
- 7) hacer que los beneficios económicos derivados de la explotación de nuevos recursos lleguen también a los pobladores de las áreas afectadas.
- 8) Todo ello implica cooperar nacional y regionalmente con sentido constructivo y
- 9) trabajar arduamente para generar conciencia ciudadana colectiva volcada a favor de la integración.
- 10) Por último, es necesario estar atentos para bloquear las estrategias extrarregionales -de Estados o Empresas transnacionales- que van tras nuestros recursos y contra la independencia económica latinoamericana.

Para finalizar, mea culpa

Todo proyecto social propositivo -es decir, que es el resultado de propuestas sociales racionales y planificadas y que no se deriva espontáneamente de situaciones casuales y/o incontrolables-, y en particular uno tan ambicioso como significa toda propuesta de integración regional entre Estados, debe ser analizado en función de las razones que llevan a su ocurrencia, que vías -entre las diversas alternativas posibles- utiliza para su desarrollo y, fundamentalmente, para beneficio de quien o quienes se realiza.

Los héroes fundacionales de las naciones de América Latina, al menos en lo que respecta a algunas de sus principales figuras, dejaron señales claras acerca de la necesidad de la unión política, económica y social de nuestros pueblos. Es frecuente ver citas de ellos, en particular de Simón Bolívar, José de San Martín, José Artigas, José Martí... Y, obviamente, los niños de los pueblos que veneran a dichos héroes -futuros ciudadanos- crecen conociendo sus idearios.

Más allá de las “historias negras” que tejieron sus enemigos políticos de entonces -y también las que siguen desarrollando los de hoy-, su pensamiento perduró.

No importa que, posteriormente a su desaparición de sus personas de la escena pública, las ambiciones de riquezas, poder y/o prestigio de los subsiguientes partidos políticos y caudillos encaramados en el poder estatal desatasen cruentas disputas territoriales al interior y entre los nacientes países latinoamericanos¹¹⁹. El pensamiento latinoamericanista y unitario resurgió, una y otra vez.

Para nosotros, que crecimos y nos educamos en un pequeño país rioplatense influenciado por la música y la cultura de sus dos grandes vecinos, Argentina y Brasil, y que vivimos nuestra juventud en los años en que las convulsiones sociales de los años sesenta y setenta nos forzaban a elevar la mirada para entender lo que sucedía en nuestra pobre América, la definición a favor de la integración regional latinoamericana fue una respuesta necesaria y obvia¹²⁰.

Partíamos, además, de contar con el legado de nuestro Padre Artigas -como lo denominaba el Gral. Líber Seregni¹²¹-, que nos marcó el camino para dar respuesta acerca del por qué, para qué y a favor de quienes debe producirse la integración regional. En lo que es todo un compendio político, económico y social, el “Reglamento Provisorio para el Fomento de la Campaña...”, el Gral. José Artigas ordenaba en su brevísimo mandato:

“Por ahora el señor alcalde provincial y demás subalternos se dedicarán a fomentar con brazos útiles la población de la campaña. Para ello revisará cada uno, en sus respectivas jurisdicciones, los terrenos disponibles; y los sujetos dignos de esta gracia con prevención que los más infelices serán los más privilegiados.

119 El argentino Carlos Escudé contaba, hace algunos años, que en algún momento de su trayectoria académica había hecho un estudio sobre lo que se enseñaba en los programas y libros escolares de los países latinoamericanos, y que había encontrado que el “enemigo” contra el cual se hablaba en textos e himnos nacionales (himnos de guerra), estaba habitualmente ubicado al otro lado de las fronteras.

120 Nuestra reflexión se fue enriqueciendo a lo largo de las décadas, más allá de los autores universales –principalmente europeos- que también íbamos incorporando, del pensamiento que en las páginas del semanario “Marcha” iban desgranando, semana a semana, figuras como Carlos Quijano, Julio Castro, Mario Benedetti, Eduardo Galeano. Leer “La Nación Latinoamericana”, de Jorge Abelardo Ramos, junto con “El mundo es ancho y ajeno”, de Ciro Alegría, “Pedro Páramo” de Juan Rulfo, “Vidas Secas”, de Graciliano Ramos o “Yo, el Supremo”, de Roa Bastos, entre muchos otros, nos servían para entender mejor lo que “Las venas abiertas de América Latina”, el famoso ensayo de Galeano, pretendía mostrarnos. Y al tiempo que leíamos esos autores –y veíamos el cine del neorealismo italiano o de la Nouvelle Vague francesa tanto como la obra de Solanas y Gettino o de Costa-Gavras-, las luchas por los derechos civiles de los afrodescendientes en Estados Unidos, la guerra de Vietnam, el Mayo Francés o el “Cordobazo” iban mostrándonos una realidad política, económica y social en la que la lucha del hombre por la justicia, la libertad y la igualdad era el centro del conflicto y que el mismo trascendía ampliamente nuestras fronteras nacionales y latinoamericanas.

121 El Gral. Líber Seregni (1916-2004) fue fundador y Presidente del Frente Amplio, el partido político actualmente en el gobierno en Uruguay. Prisionero (y sometido a la tortura) de la dictadura militar entre 1973-1974 y 1976-1984, es considerado por todas las fuerzas políticas del país como un referente moral. Durante su vida fue un reconocido defensor del ideario artiguista, y frecuentemente hacía referencias, en sus discursos, a la vida y obra de José Artigas.

En consecuencia, los negros libres, los zambos de esta clase, los indios y los criollos pobres, todos podrán ser agraciados con suertes de estancia, si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad, y a la de la provincia.

Serán también agraciadas las viudas pobres si tuvieren hijos. Serán igualmente preferidos los casados a los americanos solteros, y estos a cualquier extranjero” (José Artigas, “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus Hacendados.” Cuartel General, 10 de Setiembre de 1815).

BIBLIOGRAFÍA

- ARTIGAS José (1815). *Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus Hacendados*, Cuartel General, 10 de Setiembre.
- CANTORI Louis J. y SPIEGEL Steven L. (1979). *The International Politics of Regions: a comparative approach*, Prentice-Hall, N.J.
- CASTELLS Manuel (1999). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, 2 vol. São Paulo, Paz e Terra.
- DEUTSCH Karl W. (1978). *El análisis de las Relaciones Internacionales*, FCE, México.
- ERRANDONEA Alfredo (h) (1978). "La integración subregional en áreas fronterizas y sus condiciones sociales", en *Integración Latinoamericana*. INTAL, Buenos Aires (copia mimeográfica).
- _____ (1977). "Hacia una definición operacional del concepto de integración" en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* N° 9, Buenos Aires, p. 86-98.
- FERNÁNDEZ Wilson N. (2012). "Notas sobre el desarrollo de la Iniciativa IIRSA: semejanzas y diferencias con el Programa Mesoamérica (Plan Puebla Panamá)", en Manuel Cienfuegos Mateo, Wilson N. Fernández y Noemí B. Mellado (eds.), *Desafíos del Desarrollo de la Infraestructura Regional para el Medio Ambiente, la Cohesión Social y la Gobernabilidad del Mercosur*, Taller de Comunicación, Montevideo, pp. 75-100.
- _____ (2011). "IIRSA: desafíos y oportunidades de un megaproyecto controversial", en Manuel Cienfuegos Mateo, Noemí B. Mellado y Wilson N. Fernández (eds.), *Los Cambios en la Infraestructura Regional y sus Impactos Ambientales en Clave de Mejorar la Gobernabilidad del Mercosur*, Lerner Editora, Córdoba, pp. 129-150.
- _____ (2009). "La integración física y la viabilidad de IIRSA", en Manuel Cienfuegos y José A. Sanahuja (Org.), *Una Región en Construcción. Unasur y la Integración en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona, pp. 207-243.
- _____ (2000). *Mercosur- EE.UU. – ALCA. Globalización y Regionalización en el Cambio de Siglo*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- _____ (1992). *Mercosur: Economía, Política y Estrategia en la Integración*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- GALTUNG J. (1968). "A Structural Theory of Integration", *Journal of Peace Research*, 5(4). N.J.
- GILPIN Robert (1992). *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*, Gel, Buenos Aires.
- IIRSA. Página oficial, en www.iirsa.org
- KLARE Michael y ARNSON Cynthia (1981). *Supplying Repression*, Institute for Policy Studies, Washington D.C., (2ª ed.).
- MARX Karl (1980). *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política (Grundrisse)*, T. 2, (8ª edición, 1857-1858), Siglo XXI, México.
- MELLADO Noemí Beatriz y ALI María Luciana (2012). "La participación social en las obras de infraestructura de la IIRSA", en Manuel Cienfuegos Mateo, Wilson N. Fernández y Noemí B. Mellado, *Desafíos del Desarrollo de la Infraestructura Regional para el Medio Ambiente, la Cohesión Social y la Gobernabilidad del Mercosur*, Taller de Comunicación, Montevideo, pp. 177-204.
- NYE Joseph S. (1971). *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organisation*, Little Brown, Boston.
- OMAN Charles (1994). *Globalisation et Régionalisation: quels enjeux pour les pays en développement?*, OCDE, Paris.
- REICH Robert (1993). *El trabajo de las Naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Vergara, Buenos Aires.
- SKLAIR Leslie (1995). *Sociología do sistema global*, Vozes, Petrópolis, Brasil.
- SOSA Alberto J. (1988). Programa de Cooperación e Integración Argentina-Brasil, en <http://www.amersur.org.ar/Integ/Bariloche.htm>, (consulta el 11/12/12)

IV.

Medioambiente

El medioambiente como un problema de seguridad en el regionalismo¹²²

María Eugenia Vega

Introducción

Como se señaló en otro trabajo (Vega, 2009) el fin de Guerra Fría sentó las bases para una reforma de los estudios sobre seguridad internacional principalmente en dos órdenes de cuestiones: poniendo en entredicho la tradicional centralidad en la guerra, en el instrumento militar y en la seguridad del Estado como objeto de la disciplina, y en el empleo del concepto de securitización (Der Ghougassian, 2003: 12).

La problemática del medioambiente ha sido uno de los temas que ha recibido mayor atención en los últimos años, constituyéndose en una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional, de los distintos gobiernos, el mundo académico y la sociedad civil en general. La temática ambiental, referida principalmente a mantener la integridad ecológica del planeta y en especial de Suramérica, está tomando cada vez mayor relevancia en las políticas internacionales y en las regionales que se expresan en los distintos esquemas de integración promovidos por los países.

Si se toma en consideración la situación estratégica actual y futura sobre la escasez de recursos naturales, resulta gravitante contar con elementos adecuados que, por un lado, protejan dichos recursos y; por otro, tiendan a minimizar los efectos de eventuales crisis medioambientales. En definitiva, se hace pertinente limitar los riesgos de una militarización o posible amenaza medioambiental que ponga en riesgo la seguridad.

Específicamente, se hace referencia a la instancia regional, en el caso de la OEA, y a la subregional, ejemplificada mediante el MERCOSUR. El objetivo es establecer las potenciales alternativas de política para la región, tendientes a asumir el rol preventivo de la defensa en la seguridad ambiental y la minimización de posibles controversias, para lo que se considera al regionalismo como la estrategia por excelencia.

122 El presente trabajo se enmarca en el plan de trabajo final para la obtención del título de Dra. en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, titulado "*La incidencia de los problemas medioambientales en la seguridad regional. Desafíos para la construcción de una agenda de seguridad ambiental en América del Sur*", en cumplimiento con la Beca Interna de Postgrado Tipo II otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

1. Nuevos elementos para el análisis

El paraguas de la Guerra Fría contribuyó esencialmente a entender la seguridad como un concepto estrictamente militar, y por ende, centrado en el Estado como actor monopólico de las Relaciones Internacionales. Es en este sentido que Buzan (2007: 265) lo considera subdesarrollado, a la vez que advierte el peligro inherente de un concepto débil, pero políticamente poderoso.

Sin embargo, las transformaciones producidas por el advenimiento del proceso de globalización, la erosión del poder del Estado y la consolidación de nuevos actores en el escenario internacional, sacaron a la luz los debates que desde la década de los 80 ocupaban a los especialistas en el área¹²³. El carácter cambiante del sistema internacional y la creciente interdependencia, requerían perspectivas más amplias de la seguridad que trascendieran su concepción desde el punto de vista exclusivo de su asociación con el poder duro. Así, comienza a acuñarse el concepto de multidimensionalidad de la seguridad, asumiendo que la seguridad de los Estados puede ser puesta en jaque por distintos factores, amén de la amenaza de uso de la fuerza por parte de otros Estados. Este concepto integra aspectos económicos, sociales y políticos.

Esta perspectiva amplia de la seguridad tiene entre sus mayores exponentes a la Escuela de Copenhague¹²⁴ (Buzan, 1991; Waever, 1995; Møller, 2000). Pese a que estos autores analizan la seguridad fundamentados en las premisas del neorrealismo (sistémico), también desarrollan elementos que tienen que ver con la noción neoliberal de las relaciones internacionales (instituciones), además de incluir componentes de la escuela del constructivismo y la seguridad humana. Los precursores de la Escuela de Copenhague estudian el concepto de seguridad desde una perspectiva amplia y ecléctica, es decir, política, social, medioambiental, militar y económica, ya que consideran que la seguridad es un componente integral de las relaciones internacionales y de los Estados, que se centra en el resguardo tanto de las instituciones políticas y sociales, como de los individuos.

En atención a la ampliación del concepto y el carácter específico que adquiere la seguridad, la Escuela de Copenhague considera que “por seguridad se entiende cuando un representante del Estado declara una condición de emergencia, así que reclama el derecho de usar cualquier medio que sea necesario para bloquear el desarrollo de la amenaza” (Waever, 1995: 21). En teoría, cualquier tema puede

123 Las reacciones en contra del realismo, por ejemplo a través de la noción de interdependencia. Se recomienda ver, por ejemplo: Nye Jr., J. y Lynn-Jones, S. (1988); Tuchman Mathews, J. (1989); Ullman, R. (1983).

124 Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague.

ser localizado en el espectro que va desde la no politización (lo que significa que el Estado no pugna con éste y no es un tema de debate público o que no implica la toma de alguna decisión), pasando por la politización (es decir, es parte de la política pública, que requiere una decisión gubernamental y asignación de recursos, por ejemplo), hasta la securitización, en la que el tema aparece como amenaza a la supervivencia, demandando medidas de emergencia y justificando acciones por fuera de los cánones normales de los procedimientos políticos.

Este proceso es el que se conoce como securitización o securitización¹²⁵, en tanto que la teoría de los complejos de seguridad regional (Buzan, Waever y de Wilde, 1998: 26) concibe a la seguridad como el movimiento que lleva a la política por fuera de las reglas de juego establecidas, y caracteriza a la problemática como un tipo especial de política. De hecho, el proceso de securitización puede ser visto como una versión extrema de politización, para la cual la Escuela de Copenhague elabora una suerte de espectro de políticas públicas. Por tanto, securitizar implica poner en práctica acciones que van más allá de las reglas del juego, ya que se supone en riesgo la propia supervivencia, por lo que se acude a medidas de emergencia que sobrepasan el tratamiento político de los conflictos, para garantizar la defensa ante una amenaza no necesariamente militar e interestatal.

En sentido riguroso, la securitización debe entenderse como una versión más extrema del carácter político, que se le da a amenazas que vulneran la supervivencia de los actores implicados. Lo anterior produce una identificación de medidas de emergencia y acciones justificadas por encima del tratamiento político, lo que le permite al Estado recurrir a medios extraordinarios, en un marco de legitimidad y garantizar la defensa de los ciudadanos frente a la amenaza identificada (Waever, 1998: 27).

Sin embargo, es importante advertir que para la Escuela de Copenhague la securitización de un tema sólo debe darse en la medida en que se presente una amenaza inminente; lo ideal es la desecuritización, es decir, llevar a cabo las acciones necesarias para disipar la amenaza sin poner en riesgo el Estado de derecho. Los autores enfatizan el peligro de una securitización excesiva y subrayan que son los actores los responsables del manejo de los problemas de seguridad y no fuerzas anónimas y objetivas, advirtiendo así sobre una despolitización y objetivación del problema de la seguridad (Buzan, Waever y de Wilde, 1998: 212).

En otras palabras, para esta Escuela la securitización de un tema sólo debiera darse en la medida en que se presente una amenaza inminente, pero lo ideal es la desecuritización, es decir, poner en práctica las acciones necesarias para disipar

125 Término que responde al neologismo anglosajón *securitization*, por lo que en castellano se utilizan indistintamente securitización y securitización.

la amenaza, sin que se caiga en la necesidad de entrar en colisión con el Estado de derecho.

A partir de esto, y como se ha advertido en otras investigaciones (Vega, 2008: 101 y Vega, 2009), se hace estrictamente necesario escindir los conceptos de seguridad y defensa, los que erróneamente tienden a entremezclarse en muchos casos. La no distinción entre estos conceptos puede llevar, eventualmente, a la búsqueda de resolver los asuntos de seguridad empleando los medios de la defensa, lo que implicaría entonces la securitización.

En el caso de América Latina, para Buzan y Waever (2003), resulta difícil establecer relaciones de seguridad independientes (a modo de Complejos de Seguridad¹²⁶), debido a la influencia de EEUU. Sin embargo, reconoce que existen las condiciones para que la región evolucione hacia un modelo de multilateralidad.

En efecto, “la institucionalidad en formación, producto de los acuerdos de las Cumbres de las Américas y de otras reuniones e instancias vinculadas a la diplomacia de cumbres, ha generado un marco articulador que define principios orientadores y organizativos, entre los cuales la paz, la democracia, el respeto a los derechos humanos, juegan un rol clave. De ellos se desprenden mecanismos operativos que contribuyen al diseño y establecimiento de potenciales regímenes internacionales específicos. Este es un proceso aún en conformación” (Rojas Aravena, 2000: 3).

En definitiva, las nuevas perspectivas de seguridad confieren a ésta un carácter amplio y multidimensional, en el que el tratamiento de las diversas problemáticas que involucra, obedece a elementos sistémicos que también se consideran las unidades internas y el carácter regional y subregional que puede alcanzar el conflicto, sea este político, económico o para este caso específico, medioambiental.

2. El medio ambiente como problema de seguridad

Desde la perspectiva que aquí se propone, se considera el medioambiente como elemento esencial de la seguridad, en tanto que resulta indispensable para el desarrollo de los individuos. Aunque el ambiente comienza a vislumbrarse como un tópico a nivel político e internacional a partir de los años '70, no es sino hasta la década de 1980 y principios de los '90 que se asocia al concepto de seguridad. Mathews (1989) describe esta evolución:

126 Si bien ya se hizo referencia, es conveniente aclarar que esta teoría concibe a la seguridad regional como un grupo de Estados cuyas inquietudes y percepciones acerca de su seguridad se interrelacionan de manera tan estrecha que sus problemas de seguridad regional no pueden analizarse o resolverse de manera aislada.

“La década va a exigir una redefinición de lo que constituye la seguridad nacional. En el decenio de 1970, el concepto se amplió para incluir la economía internacional (...) Ahora los acontecimientos mundiales sugieren la necesidad de otro análogo, la ampliación de la definición de seguridad nacional para incluir los recursos, el medio ambiente y las cuestiones demográficas (...) La disminución de algunas cuestiones tradicionales de seguridad, al final de la Guerra Fría, y el surgimiento de las preocupaciones ambientales en la agenda internacional se han fusionado para crear un tema de estudio académico denominado «la seguridad del medio ambiente»”

Sin embargo, pasados alrededor de unos 30 años, todavía no existe consenso, mucho menos claridad conceptual. Como derivación, tampoco se ha podido determinar cuándo un problema es de seguridad ambiental, cómo se responde ni con qué medios.

Por estos motivos, aquí se utiliza el enfoque que entiende el deterioro medioambiental como *factor de riesgo* porque su peligrosidad no depende de una voluntad hostil que le otorgue una dirección determinada, pero que puede transformarse en una amenaza. Puede hablarse así de Seguridad Ambiental (o Seguridad Ecológica, según la escuela que se tome en cuenta), la cual, como situación ideal implica “*el mantenimiento de la biosfera local o planetaria, como sistema de sostén esencial del cual depende toda empresa humana*” (Buzan y Waeber, 1998: 152); como campo de análisis, atiende las “*amenazas no convencionales contra el sustrato ambiental esencial para el desarrollo de la población y para el mantenimiento de su integridad funcional*” (Matthew, s/f).

Más estrictamente, Foster y Wise (1999), conceptúan las amenazas a la seguridad ambiental, como “*(...) aquellas condiciones de degradación ambiental y escasez inducidas por el deterioro de los recursos naturales que directa o indirectamente ponen en peligro la seguridad*” y que deben valorarse “*(...) por la contribución que realizan a la intranquilidad social, violencia colectiva, conflictos interestatales o desestabilización, en cualquier lugar del mundo donde intereses estratégicos importantes están en juego*”, motivos por los cuales estos aspectos han sido incorporados últimamente en los debates sobre asuntos estratégicos de seguridad.

Dado el carácter transnacional de sus efectos, para algunos especialistas la cuestión medioambiental se ha convertido en tema de tratamiento en las agendas de seguridad a nivel regional y continental; exceden la capacidad individual de los Estados para hacerles frente, al tiempo que la seguridad de cada Estado depende de manera creciente de las políticas llevadas a cabo por otros Estados.

En efecto, desde finales de la década del '90, los estudios relacionados con la seguridad ambiental han realizado importantes esfuerzos por generar elementos

cooperativos y evitar que la degradación o los conflictos medioambientales trasciendan hacia situaciones violentas, lo cual evidenciaría, de algún modo, que la noción amplia, más que propender por una militarización o a hacer borrosa la línea entre seguridad y defensa, lo que trata es de evitar que aquello ocurra. De esta manera, la seguridad ambiental adquiere un carácter conciliador, y puede ser definida como *“el proceso pacífico de reducción de la vulnerabilidad humana a los efectos (y riesgos) de la degradación medioambiental inducida por el humano, para abordar las causas profundas de la degradación del medio ambiente”* (Barnett y Dovers, 2001: 158).

Graeger (1996) enumera cuatro razones para relacionar a la seguridad con el medioambiente:

- 1) La degradación medioambiental es en sí misma una severa amenaza a la seguridad humana y a toda la vida en el planeta;
- 2) La degradación medioambiental - o el cambio - pueden ser consecuencia de conflictos violentos. Esta degradación también puede exacerbar un conflicto originado por otras razones (por lo que contribuye a la escalada). Por otro lado, la preparación militar representa una amenaza para el medioambiente, aunque también los medios militares pueden ser utilizados para protegerlo.
- 3) La predictibilidad y el control son elementos esenciales de la seguridad militar y estos son esenciales también para salvaguardar el ambiente. La solución al problema medioambiental puede promover la cooperación y, por lo tanto, puede ser vista como una política de seguridad o de construcción de la paz.
- 4) Una vez establecido el nexo entre seguridad y medioambiente, se hace legítimo para la autoridad política hablar de una responsabilidad medioambiental de la política de seguridad.

Desde una perspectiva global, el medioambiente puede relacionarse con la incongruencia entre las fronteras legales internacionales del sistema estatal y las fronteras de las redes ecológicas que constituyen el problema político de la interdependencia ecológica internacional. Frente a la imposibilidad de un gobierno mundial, es donde adquiere fuerza la idea de los regímenes internacionales¹²⁷ (List y Rittberger, 1992: 85-86). Esta argumentación se sostiene sobre la base de que las sensibilidades y vulnerabilidades atraviesan los límites del Estado y dan lugar a problemáticas de interdependencia, siendo *“la formación de regímenes internacionales una respuesta colectiva de dos o más Estados a una situación problemática en la forma de cooperación institucionalizada”* (List y Rittberger, 1992: 87). Dentro de esta misma perspectiva, Hurrell (1995) señala que la cooperación regional interestatal, como forma de regionalismo, puede servir para desarrollar

127 “Los cuales pueden ser definidos como una forma de acción colectiva, basados en principios compartidos, normas, reglas, y procesos de toma de decisión que constriñen el comportamiento de los estados individuales en áreas específicas” (List y Rittberger, 1992: 86).

estructuras de seguridad, promover valores, o resolver problemas comunes como producto del aumento de la interdependencia.

Así, resulta de fundamental relevancia la existencia de regímenes internacionales, ya que estos constriñen el accionar de los Estados a partir de reglas y normas implícitas o explícitas, formales e informales.

En concordancia con esto, existe la posibilidad de la cooperación ambiental como un medio para construir la paz (Brock, 1991). Ya desde fines de la Guerra Fría, la cooperación en materia de seguridad ambiental contribuyó a afianzar el proceso de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE)¹²⁸, y demostró la posibilidad de un régimen internacional de fomento, incluso a través de las líneas divisorias de un conflicto mundial (List, 1990; Rittberger, 1990).

Sin embargo, pese a este auspicioso panorama basado en la cooperación, las amenazas existenciales son tradicionalmente definidas en términos del principio constitutivo del Estado, la soberanía (Dubash y Seymour, 2004), lo cual de alguna forma limita las intenciones cooperativas surgidas a partir de los regímenes internacionales y, además, de que estos *“pueden ser existencialmente amenazados por situaciones que pueden socavar las reglas, normas, e instituciones que constituyen esos regímenes”* (Ídem: 22).

Efectivamente, uno de los argumentos que posiblemente tiene más peso en contra de la inclusión de la variable medioambiental como un problema de seguridad es el nexo entre seguridad y Estado, dado el respeto legal y político al concepto de soberanía (Graeger, 1996: 112). Sin embargo, para algunos autores, estas limitaciones tradicionales no debieran ser aplicables para los temas relacionados con el medioambiente ya que *“sin una ley internacional o supranacional, los Estados no pueden protegerse a sí mismos de las consecuencias negativas de la degradación medioambiental originada fuera de sus bordes”* (Ibidem). En este sentido, los tratados internacionales existentes sobre la materia, serían débiles ya que surgen de negociaciones entre Estados, que se basan primordialmente en el principio de soberanía nacional.

En relación con lo anterior, Dubash y Seymour (2004) plantean la necesidad de incrementar la inversión en la construcción de instituciones y estructuras de gobernanza para manejar la problemática. Pese a que señalan que todavía es desconocido qué tipo de instituciones son efectivas en cada contexto particular, las sugerencias de Conca y Dabelko (2002), abogan por invertir en la creación de instituciones orientadas hacia los recursos transfronterizos. Estos últimos argumentan que la cooperación internacional en la gestión de los recursos naturales

¹²⁸ La Cumbre de la CSCE, celebrada en París en 1990, incluyó una declaración conjunta de 22 Estados, incluidos Estados Unidos y la Unión Soviética.

transfronterizos, pueden reducir el riesgo de conflictos violentos entre los Estados, ofreciendo una plataforma más amplia para la paz, ya que el problema es elevado al nivel de la alta política.

Un elemento fundamental para entender el medioambiente como un problema de seguridad es el tratamiento político del término. El no contar con elementos universales de consenso sobre si el ambiente es un problema de seguridad y al considerar variables como la interdependencia, la cesión de soberanía, la tendencia a militarizar conflictos de naturaleza no militar, entre otros factores, conlleva a que el tratamiento de los conflictos, desde el marco normativo vigente o desde la respuesta de las autoridades a una determinada amenaza, esté denotado por las posiciones políticas de los gobernantes (o grupos con influencia en el sistema político), el contexto institucional y el sistema socio-político en general. Al considerar los temas medioambientales desde la alta esfera política, en contextos democráticos, la tendencia indicaría un menor grado de controversia violenta, como señala la corriente del liberalismo en Relaciones Internacionales. Es decir, que ante una inminente amenaza, en contextos democráticos primaría más la negociación y solución de controversias antes que la coacción.

Sin embargo, debe tenerse siempre en cuenta que uno de los principales escollos a la hora de tratar las problemáticas medioambientales es que el rango de materias susceptibles de ser consideradas amenazas es muy amplio, porque van desde elementos relativamente concretos, como la supervivencia de especies individuales o tipos de hábitat (bosques, lagos), a temas de gran escala como el mantenimiento del clima planetario o la biosfera. Esto dificulta aún más su tratamiento.

3. La seguridad medioambiental en el contexto regional y subregional

A nivel mundial, las definiciones nacionales se enmarcan en las disposiciones emanadas del sistema de Naciones Unidas, y son funcionales a la participación en los regímenes internacionales de la seguridad que atañen a nivel hemisférico. En este contexto, la actuación de la región latinoamericana se da en el marco de la OEA y en aquellas instancias de este organismo relativas a la seguridad.

Específicamente en el ámbito de la seguridad, la OEA, a través de su consejo permanente, cuenta con una Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), la que desde su constitución en 1995, ha apuntado a generar una concepción actualizada de la seguridad, situación que se ha ido materializando principalmente desde que se celebrara la Conferencia Especial sobre Seguridad de 2003. Es a partir de ésta, que los Estados de la región han reconocido.

“(...) que las amenazas, las preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y medioambientales” (Rojas Aravena, 2003).

La importancia de la cuestión ambiental en la región resulta crucial, al considerar que sus economías de la región son predominantemente agrícolas (Petifford, 1996). En efecto, para Renner (2004), aunque elementos como el cambio ambiental afectan a toda la humanidad, las personas que viven en los países en desarrollo, generalmente son las más vulnerables a sus efectos al depender directamente de actividades como la agricultura, la silvicultura o la pesca, para su bienestar y supervivencia.

Si considerar las problemáticas medioambientales como temáticas bajo la órbita de la seguridad resulta por demás complejo, para el caso de la región bajo estudio, el concepto de seguridad ambiental adquiere una serie de aristas que dificultan aún más la utilización del término. Fundamentalmente, esto obedece a que en muchos países de la región se asume una visión amplia de la seguridad (económica, social, política y medioambiental), pero se utilizan medios basados en enfoques tradicionales de la seguridad, para enfrentar los conflictos de naturaleza no militar. Adicionalmente, las amenazas a la seguridad crecen por la falta de estructuras gubernamentales sólidas para afrontarlas, además de que una buena parte de los convenios internacionales y de cooperación entre los gobiernos regionales son inadecuados para hacerles frente con eficacia (Benítez, 2003: 53).

En concordancia con lo planteado, Benítez (Ibidem) señala que una de las dificultades para alcanzar mayores niveles de consenso en el ámbito regional respecto a la seguridad, estaría dada por la importancia que los distintos países otorgan a la seguridad nacional como elemento prioritario.

Podría decirse que el debate en la región está caracterizado por el desacuerdo que existe entre diversas definiciones de seguridad y defensa, que se traducen también en divergencias con respecto a la definición de amenazas y al modo de enfrentarlas. Al tratar de forma indistinta las amenazas tradicionales y las no tradicionales, parece diluirse la diferencia histórica entre los conceptos de defensa y seguridad pública o ciudadana, que han regido en la región hasta el momento. Esto conlleva a su vez otra cuestión no menor, los roles y funciones de las fuerzas armadas.

Los enfoques de seguridad nacional han estado tradicionalmente centrados en temas militares, sobre la base de la capacidad de las fuerzas armadas para

disuadir las amenazas hacia el territorio, además de que en América Latina los militares han jugado un papel histórico importante en la imposición del orden interno (Petifford, 1996: 298). Adicionalmente, Tulchin (2005) señala que en los países latinoamericanos, además, existe una institucionalidad débil en la que interactúan e influyen en las decisiones una gran diversidad de actores.

Consecuentemente, esta misma conjugación de factores ha distorsionado la necesaria diferenciación entre seguridad y defensa. En términos generales, la seguridad alude a una suerte de percepción psicosocial de estar libre de amenazas que puedan afectar el normal desenvolvimiento del Estado y la sociedad. En tanto que la defensa constituye una acción derivada de la seguridad, pudiendo entenderse como la organización del poder armado y no armado del Estado con el fin de ser empleado en caso de amenaza, potencial o efectiva (Villalba Fernández, 2005: 64), como política y como conjunto de recursos, debe satisfacer la demanda que surge de la seguridad en el ámbito de la soberanía del Estado, que se vincula a la política exterior, a la integridad territorial y a las amenazas externas. En consecuencia, no debe ser confundida con la seguridad interior o ciudadana, pero, salvo honrosas excepciones, no es lo que ocurre en la región, signada por la coexistencia de distintas visiones y definiciones de la seguridad y la defensa y por ende, del empleo del poder militar.

En una investigación previa (Vega, 2008: 97), se observaba que el avance de la definición compartida de seguridad hemisférica como concepto multidimensional, si bien implica el reconocimiento de que los problemas de seguridad son comunes y requieren respuestas cooperativas, también alerta que las definiciones amplias pueden conducir a la securitización de los problemas en la región y a la militarización de las respuestas, reproduciendo una tendencia histórica a extender el campo de acción de los militares, lo que a su vez podría conducir a su desprofesionalización y politización.

En palabras de Rojas Aravena,

“El gran peligro consiste en la expansión conceptual, dado que si ello ocurre se tiende a militarizar el conjunto de las actividades significativas de la población. De allí que la variable central en torno a la cual se debe organizar el concepto de seguridad sigue siendo el uso de la fuerza, es decir, las cuestiones que afectan a la vida y la muerte, en lo referido a la guerra y la paz. Otras dimensiones y esferas que afectan la vida pueden y deben ser enfocadas desde la cooperación, la capacitación, la transferencia de recursos u otros arreglos institucionales” (1999: 15-16).

Todo esto ha generado un debate sobre los nuevos roles de las Fuerzas Armadas y de seguridad, que en muchos casos incrementan sus tradicionales misiones de defensa, según la legislación interna de los países y del grado de afectación

de estas amenazas, en contextos en los que no se han terminado de resolver relaciones cívico-militares tradicionalmente conflictivas.

De la misma forma, la articulación de una seguridad cooperativa en el continente ha sido incorporada de manera discreta, debido al bajo nivel de conocimiento sobre defensa y seguridad internacional por parte de las élites, por el alto nivel de sensibilidad y complejidad que constituyen las relaciones político-militares y por la persistencia de enfoques tradicionales en materia de seguridad y política exterior (Navarro, 1999).

En efecto, la institucionalidad en formación, entre otras instancias, ha generado un marco articulador que define principios orientadores y organizativos, entre los cuales la paz, la democracia, el respeto a los derechos humanos, juegan un rol clave. De ellos se desprenden mecanismos operativos que contribuyen al diseño y establecimiento de potenciales regímenes internacionales específicos (Rojas Aravena, 2000: 3).

Adicionalmente, y en específico materias como el medioambiente, pueden constituirse en factores de cooperación en el ámbito de la seguridad debido a la neutralidad política del término (Graeger, 1996) y por ser un elemento transversal en la casi totalidad de los países, lo cual permite la coordinación de medidas de orden internacional y de dominio político doméstico (Navarro, 1999).

En definitiva, si bien el sistema interamericano ha ido evolucionando hacia nuevas definiciones en materia de seguridad, distintas de la visión geopolítica tradicional, los diversos esfuerzos realizados no han generado una arquitectura institucional lo suficientemente capaz de atender a los diversos requerimientos de la seguridad medioambiental.

Por otra parte y a nivel subregional, el MERCOSUR es la instancia que si bien en sus comienzos se constituyó como una zona para el libre intercambio económico, con los años se ha transformado en un organismo que intenta abarcar también la integración política, social y cultural, en la que, además, los tópicos de seguridad y respecto de la problemática medioambiental se han ido incorporando paulatinamente.

En materia de seguridad, esta región ha logrado una importante serie de avances, entre los que se destaca la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz. Esta responde a diversos compromisos hemisféricos asumidos por los países de la región, que incluyen la reunión de la Asamblea General de la OEA (Santiago de Chile, 1991) y las disposiciones para redefinir los conceptos de seguridad hemisférica; la Declaración de San Salvador de 1998 sobre Medidas de Fomento de la Confianza; el Tratado de Tlatelolco sobre Proscripción de Armas

Nucleares en América Latina y el Caribe; el Compromiso de Mendoza sobre la prohibición completa de Armas Químicas y Biológicas (ver: MERCOSUR, 1998) y, en general, numerosas declaraciones respecto a la seguridad en el continente, que configuran el escenario hemisférico, regional y subregional.

Con respecto a la variable medioambiente, en 1992 se creó la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA) primer antecedente institucional para el desarrollo de la temática ambiental en el MERCOSUR, que tiene como objetivo analizar la legislación vigente en los Estados Partes y proponer acciones en las distintas áreas, con el objeto de proteger el Medio Ambiente, a través de recomendaciones al Grupo Mercado Común.

Entre sus avances cabe mencionar el establecimiento de las Directrices Básicas de Política Ambiental que definían un conjunto de principios orientadores, objetivos mínimos y líneas de acción que aseguren la política ambiental por los Estados Partes. En 1995 se firmó la Declaración de Taranco coincidiendo en la conveniencia de transformar la REMA en un Subgrupo de Trabajo del Grupo Mercado Común. Así se creó el Subgrupo de Trabajo N° 6 Medio Ambiente.

La política ambiental en el MERCOSUR se consolidó con el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur de 2001, el cual pretende que *“el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población”*. En el Acuerdo, se reafirman los principios consagrados en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 y asegura su aplicación; así como, el compromiso de los Estados Parte de cooperar en el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos y analizar los problemas ambientales de la subregión en pro de una cooperación que proteja el medioambiente y los recursos naturales.

Adicionalmente, establece 4 áreas temáticas: 1) Gestión sustentable de los recursos naturales, 2) Calidad de vida y planeamiento ambiental, 3) Instrumentos de política ambiental y 4) Actividades productivas ambientalmente sustentables.

Las políticas ambientales en MERCOSUR se han concebido con mayor articulación a la variable comercial que caracteriza a este esquema de integración. En efecto, las políticas que mayor desarrollo han tenido, son las referidas a la promoción y cooperación en producción y consumo sostenible, gestión ambiental de residuos especiales y responsabilidad post-consumo, gestión de químicos, gestión ambiental en pequeñas y medianas empresas. Una política a destacar, referida a la gestión de las aguas subterráneas transfronterizas, es el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní que se aprobó en el 2010, luego de seis años de trabajo y negociaciones

entre los países. Más recientemente, la temática de cambio climático y energías limpias ha pasado a ser de interés para las autoridades de Agricultura, en cuanto a los efectos del cambio climático en ese sector y en cuanto a la temática de los biocombustibles. El Consejo Agrícola del Sur ha creado dos grupos de trabajo para Manejo de Riesgo y Seguros Agropecuarios y para Políticas Públicas y Cambio Climático. Por su parte, los ministros de Ambiente aprobaron un plan de acción para la cooperación en materia de biocombustibles.

Pero lo que puede observarse en este bloque regional, es que no se hace alusión a una relación directa entre medioambiente y seguridad. De ahí que el impacto que puedan tener en ésta es de alcance medio. Además, si la colaboración entre fuerzas armadas puede contribuir a la solución pacífica de controversias, en caso de conflictos que contengan componentes medioambientales, no está delimitado el rol que puedan asumir estas herramientas de la defensa en ellos. No obstante, estos tratados resultan de trascendental importancia, ya que implican que los Estados se someten de manera responsable a los marcos jurídicos internacionales que regulan, y se comprometen a llevar una política de seguridad y defensa acorden con los requerimientos del sistema internacional.

Las disposiciones internacionales han tendido a generar regímenes de cooperación tanto a nivel mundial como regional y subregional, lo cual ha generado que los diversos países ajusten los sectores comprometidos en materia ambiental, a los requerimientos internacionales. Sin embargo, el carácter no vinculante de los acuerdos internacionales, por un lado, dificulta una articulación y homogeneización de políticas entre países, y por otro, dependerá de cada Estado el asumir una política más o menos proactiva en relación al medioambiente.

Con el fin de no caer en el riesgo de securitizar estas problemáticas, más se trasluce la necesidad de avanzar en una institucionalidad para la región basada en los desafíos que implica el asumir una perspectiva amplia, fundamentada en la cooperación. De lo contrario, el asumir nuevas funciones bajo lineamientos y definiciones tradicionales, puede generar la percepción de militarización y además provocar resistencia y desconfianza ante la comunidad internacional, particularmente en el entorno vecinal.

Renner (2004) sugiere que un adecuado entendimiento de la seguridad ambiental, requiere de un cambio fundamental en las prioridades políticas sobre la seguridad, tanto en el nivel nacionales como internacionales, para que la misma sea vista como una forma de fortalecer la prevención de conflictos, de mantenimiento de la paz y el desarrollo de mecanismos de alerta temprana que incorporen sistemas de vigilancia social, económico, de salud e indicadores ambientales. En este contexto, señala que las fuerzas armadas no constituyen la herramienta idónea para proporcionar un adecuado control sobre el medioambiente y la seguridad

humana, ya que estos problemas no pueden ser resueltos mediante la aplicación de las hipótesis y las cualidades de la cultura militar: *“en lugar de antagonismo, el unilateralismo, y el secreto, lo que se necesita es la cooperación, el multilateralismo, y la apertura”* (Renner, 2004: 330).

Conclusiones

Pese a que en el debate teórico todavía no es posible identificar un consenso respecto a si la seguridad ambiental es un elemento que contribuye a la des securitización, cooperación o minimización de controversias, o si por el contrario, el relacionar los problemas medioambientales con la seguridad representa una militarización del problema, la mayoría de los estudios han tendido a mostrar las condiciones necesarias para que este concepto se constituya efectivamente en un elemento de cooperación en lugar de coerción.

A nivel internacional los distintos organismos multilaterales y los diseños regionales relacionados con la seguridad, han incorporado gradualmente las temáticas de seguridad ambiental frente a los desafíos que estas representan. Se ha hecho necesario que el concepto se incorpore también en el ámbito subregional en función de que es en este nivel donde surgen la mayoría de los conflictos medioambientales. En el caso de América Latina, puede encontrarse una serie de avances en la incorporación de los nuevos elementos, que incluye el concepto amplio de seguridad, lo cual, no obstante, se ve obstaculizado por diseños institucionales y acuerdos vigentes propios del contexto de Guerra Fría, basados en la noción tradicional de seguridad nacional.

No obstante, se ha reconocido que el concepto de seguridad ha asumido múltiples dimensiones, como destaca a nivel hemisférico la Declaración de Bridgetown que precedió a la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA de 2003; sin embargo, por la prioridad diferente que le otorgan los gobiernos a estas amenazas, no se definen en los compromisos asumidos en la Conferencia los mecanismos específicos de cooperación (Benítez Manault, 2003). El mismo patrón se reproduce a nivel subregional: en Sudamérica no se observa la implementación de acciones aptas para limitar los riesgos a la seguridad ambiental, por no haber una percepción compartida de la amenaza. Si bien la cooperación en el marco de la integración constituye un pilar fundamental para paliar las deficiencias, puede decirse que hasta el momento han fracasado en combatir la degradación ambiental al nivel requerido (Facetti, 2001), ya que la mayor parte de los esfuerzos se han dedicado a la solución de los aspectos económicos de los problemas (Von Molkte y Ryan, 2001).

La Declaración del Mercosur más Chile y Bolivia como Zona de Paz, que considera elementos sustanciales en función de la nueva conceptualización de la seguridad, basada en elementos cooperativos y no coercitivos, no incluye puntos explícitos en relación con la seguridad ambiental, además de no contar con definiciones efectivas ni vinculantes para resolver disputas. Así, a pesar de los esfuerzos en este sentido, en el marco del MERCOSUR las instituciones existentes no poseen la capacidad de formular, priorizar e implementar una estrategia para analizar y administrar los desafíos ambientales a la seguridad regional.

De esta manera, los Estados sudamericanos no contarían con definiciones operativas para enfrentar los requerimientos del sistema internacional en materia de seguridad medioambiental. Los tratados hemisféricos resultan obsoletos en las actuales condiciones, aunque en concordancia con lo que aquí se plantea, el camino para la renovación en función de la cooperación aparece más claro en el nivel subregional. En este contexto, se hace necesario generar estructuras regionales y subregionales que tiendan al tratamiento de lo ambiental bajo la órbita de la seguridad, que por un lado, permitan adaptarse a los requerimientos de los regímenes internacionales, y por otro, den cuenta de las realidades propias del entorno para actuar en concordancia con los desafíos de la región.

Sin embargo, y concomitantemente con el retorno a la democracia, el entorno sudamericano ha puesto particular énfasis en su inserción mundial, e incorporando los nuevos desafíos que implica la seguridad internacional y asumiendo una política tendiente a la integración sustentada en la cooperación. En lo que se refiere específicamente a la defensa, se ha manifestado desde un comienzo el principio de no intervención, de resolución pacífica de controversias y de respeto al derecho internacional (Insulza, 1993).

Es en este sentido, entonces, que debe destacarse la importancia y el rol del regionalismo en esta materia, ya que constituye una estrategia adecuada de políticas dinámicas de concertación y cooperación pero por sobre todo, para la construcción de instituciones y políticas de alcance regional en el ámbito de la seguridad medioambiental.

En un escenario global marcado por la incertidumbre climática, el aumento de población, la alta demanda internacional de recursos naturales y los posibles conflictos por el acceso, uso y conservación de los mismos, la relevancia de la temática ambiental seguirá aumentando, especialmente en Sudamérica, dada la riqueza y diversidad biológica, cultural, de recursos hídricos y energéticos que posee la región y dado el deterioro al cual este capital natural está siendo sometido.

Los nuevos enfoques abren un sinnúmero de posibilidades para el cambio y la generación de una arquitectura institucional adecuada para enfrentar la problemática de la seguridad ambiental, lo que requiere de un debate amplio entre todos los sectores involucrados, que legitime los cambios que podrían darse y generen un espacio abierto para la des securitización y cooperación tanto a nivel regional como subregional.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLENBY Braden (2000). "Environmental Security: Concept and Implementation", en: *International Political Science Review*, 21 (1): 5-21.
- BARNETT Jon y DOVERS Stephen (2001). "Environmental Security, Sustainability and Policy", en: *Pacific Review*, 13 (2): 157-169.
- BENÍTEZ MANAULT Raúl (2003). "La nueva seguridad hemisférica. Después de México ¿a dónde?", en: *Boletín RESDAL*, Edición Especial, Año II N° 13, noviembre-diciembre, en: <http://www.resdal.org/newsletter/newsletter-RESDAL-Numero-13-Edicion-especial-Conferencia-especial-deseguridad-Mexico.pdf>, (Consulta 10/08/2012)
- BROCK Lothar (1991). "Peace through Parks: The Environment on the Peace Research Agenda", en: *Journal of Peace Research*, 28 (4): 407-423.
- BUZAN B. (1991). "People, States & Fear: The National Security Problem", en *International Relations*, London, Harvester Wheatsheaf.
- BUZAN B., Wæver O. y de Wilde J. (1998). *Security. A New Framework for Analysis*, Londres. Lynne Rienner Publishers.
- BUZAN B. y Wæver O. (2003). *Regions and Powers, The Structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BUZAN B. y Wæver O. (1998). *Liberalism and Security: The contradictions of liberal Leviathan*, en: COPRI, Working Paper, April.
- BUZAN B. (2007). *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, Colchester-Essex: ECPR Press Classic Series, N° 2.
- CHILLIER G. y FREEMAN L. (2005). "El nuevo concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia", en: *Informe especial de Washington Office in Latin America (WOLA)*, Washington D.C. julio.
- CONCA K. y DABELKO G. (2002). *Environmental Peacemaking*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- DER GHOUGASSIAN K. (2003). "After Renaissance. The Reformation of International Security Studies in the Post – Cold War", en: *International Studies Association (ISA)*, On-Line Edition.
- DUBASH N. y SEYMOUR F. (2004). "Environmental security as a criterion for decision-making", en: *Conflict, Security & Development*, 4 (3): 335-346.
- FACETTI J. (2001). "Seguridad, competitividad y ambiente en la región", *Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2001*, en: "Research and Education in Defense and Security Studies, Washington DC, May 22-25.
- FOSTER G. y WISE L. (1999). "Sustainable Security. Transnational Environmental Threats and Foreign Policy", en: *Harvard International Review*. vol. XXI, No. 4.
- GRAEGER N. (1996). "Environmental Security?", en: *Journal of Peace Research*, 33 (1): 109-116.
- LIST M y RITTBERGER V. (1992). "Regime Theory and International Environmental Management", en: Hurrell, A.; Kingsbury B. (Eds.), *The International politics of the environment*, Oxford, Oxford University Press.
- MATTHEW R. (s/f) *Environmental Security: Demystifying the Concept, Clarifying the Stakes*, Woodrow Wilson Center's Environmental Chance and Security Project, The Woodrow Wilson Center's for Scholars, Washington DC.
- MATHEWS J. (1989). "Redefining Security", en: *Foreign Affairs* 68 (2): 162-177.
- MERCOSUR (1994). Directrices básicas de Política Ambiental. MERCOSUR\GMC\RES N° 10/94. 3 de agosto.

- MERCOSUR (1995). Declaración de Taranco. <http://www.medioambiente.gov.ar/archivos/web>.
- MERCOSUR (1999). Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz. 24 de junio.
- MERCOSUR (2001). Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur. Asunción. 22 de junio.
- MERCOSUR (2010). Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. San Juan. Argentina. 2 de agosto.
- NYE J. y LYNN-JONES S. (1988). "International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field", en: *International Security* 12:4, Spring.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec. 1/03 rev. 1.
- PETTIFORD L. (1996), "Changing Conceptions of Security in the Third World", en: *Third World Quarterly*, 17 (2): 289-306.
- RENNER M. (2004), "Environmental security: the policy agenda", en: *Conflict, Security & Development*, 4 (3): 313-334.
- ROJAS ARAVENA F. (2003). *América Latina: en la búsqueda de la gobernabilidad, la seguridad y la defensa*, FLACSO-Chile, Santiago.
- _____ (2006). "El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe", en: *II Informe del Secretario General de FLACSO* www.flacso.org/uploads/media/II-informeSG.pdf
- RØNNFELDT C. (1997). "Three Generations of Environment and Security Research", en: *Journal of Peace Research*, 34 (4): 473-482.
- UCHMAN MATHEWS J. (1989). "Redefining Security" en *Foreign Affairs* 68 (2): 162-177.
- TULCHIN J. (2005). "Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio", en: *Nueva Sociedad*, 198: 102 -115.
- ULLMAN R. (1983). "Redefining Security", en: *International Security*, 8 N° 1:129-153 Summer.
- VEGA María Eugenia (2008). "Perspectivas en materia de seguridad de la Comunidad Sudamericana de Naciones", en: Giacalone Rita (Ed.), *La integración sudamericana: un complejo proceso inconcluso*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
- _____ (2009). "La ampliación del concepto de seguridad: aportes para un debate en la región sudamericana", Ponencia presentada en el *I Congreso de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales*, Universidad del Norte, Barranquilla.
- VEGA María Eugenia y GIACALONE Rita (2010). "El Consejo de Defensa Sudamericano y su potencial de contribuir a la gobernabilidad regional", en: Mellado Noemí, *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*. Lerner. Córdoba, Argentina.
- VON MOLKTE K. y RYAN D (2001). *Medio Ambiente y Comercio: El caso de MERCOSUR y los Principios de Winnipeg*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, enero.
- WAEVER O. (1995). "Securitization and Desecuritization", en: Lipschutz R. (Ed.): *On Security*, Nueva York, Columbia University Press.

La dimensión medioambiental del MERCOSUR: ¿Chances para una construcción participativa?¹²⁹

Amalia Stuhldreher

Introducción

La década de los '90 del siglo XX, signada por el avance de la globalización y por el llamado *regionalismo abierto*, conjugó un marco de acción diferente para los países de América Latina y el Caribe (ALC). Contextualmente fue determinante la influencia creciente de las relaciones externas sobre el diseño de las políticas internas. A la inversa, los países en vías de desarrollo veían debilitada su capacidad de incidencia en foros internacionales relevantes. Aquí resaltaban dos cuestiones (Bizzozero, 2011a: 5): a nivel de las relaciones internacionales, y en función de los recursos de poder, resultan cruciales las respectivas capacidades para participar en la definición de los regímenes internacionales de un nuevo orden. Por otra parte, se planteaba a los Estados la cuestión relativa a la economía y la política de desarrollo, con una agenda crecientemente *interméstica*.

Para ALC se tornó crítico alcanzar suficiente cohesión en su proyección externa: la entidad regional debía explicitarse en un mundo donde interactuaban actores con capacidad de acción global, grupos regionales de Estados y entidades transnacionales. En el MERCOSUR, y en razón del objetivo de la Unión Aduanera, la articulación de la política comercial común y la participación conjunta en negociaciones internacionales concentraron gran parte de los esfuerzos. En contraste, la preocupación por las políticas de desarrollo sustentable en los países del bloque y su articulación externa, se esboza con una mención genérica en el Tratado de Asunción. Sin embargo, la Declaración de Canela (1992) así como la Declaración de Taranco (1995), denotan esfuerzos tempranos en la búsqueda de posicionamientos medioambientales conjuntos.

El interés por una mirada diferenciada al marco regional engarza con la constatación del PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) de hace ya diez años respecto a que aunque los acuerdos regionales sumaban dos tercios del total de acuerdos internacionales medioambientales, desde el punto de vista de la conceptualización y relevamiento empírico, la cooperación regional había

129 Quiero expresar mi agradecimiento a Lincoln Bizzozero del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR (Universidad de la República) que me alentó a procurar pensar la integración regional más allá de los aspectos estrictamente económico-comerciales. Asimismo quiero agradecer a KarstenBechle del ArnoldBergstraeserInstitut de Friburgo por el estímulo de sus consideraciones teóricas sobre el enfoque del constructivismo social.

recibido poca atención o había sido ‘amontonada’ con el análisis de los acuerdos globales (Balsinger/Prys/Steinhoff, 2012: 4-5). Tras los tímidos resultados de la Cumbre de Río+20 y en un momento crítico para el MERCOSUR, se plantea aquí el interrogante acerca de la potencialidad del enfoque constructivista para analizar los avances reales que se han podido realizar en materia de una agenda medioambiental conjunta en el bloque. Como punto de partida se recorren rápidamente hitos relevantes en la búsqueda de posicionamientos conjuntos del bloque en materia medioambiental. En segundo lugar, para enmarcar el análisis se hace una breve mención de la evolución del bloque en los últimos años. En tercer lugar, partiendo de la referencia incluida en diversos tratados internacionales acerca de la participación pública como presupuesto del desarrollo sostenible, se presentan algunas líneas argumentales del enfoque del constructivismo social como marco interpretativo para analizar el aporte de las comunidades epistémicas y de la sociedad civil para definir una agenda medioambiental. En cuarto lugar se busca abordar la situación particular de Brasil, Argentina y Uruguay. Finalmente, considerando logros y déficits, se esbozan algunas perspectivas a futuro.

1. EL MERCOSUR y los intentos de posiciones conjuntas en materia medioambiental

Como ya se mencionó, la cuestión del desarrollo sostenible fue esbozada en el Tratado de Asunción al hablar de la meta del desarrollo económico con justicia social: “(...) ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio” (Mercado Común del Sur, 1991). Por su alcance regional el acuerdo debía abarcar necesariamente la cuestión ambiental, generando normas vinculadas directa o indirectamente con la temática y que favorecieran la armonización en la materia.¹³⁰

Respecto a la proyección externa, la Declaración de Canela de febrero de 1992 de los presidentes del Cono Sur y de Chile procuró definir una posición común sobre temas ambientales, proclamando el compromiso con el desarrollo sostenible y la responsabilidad en materia de protección ambiental y el uso racional de los recursos naturales, postulando la necesidad de cooperación científica y tecnológica con los países desarrollados. Como principio medular regía la complementariedad entre la protección del medioambiente y el desarrollo económico.

130 Sobre la evolución institucional y legal medioambiental en el MERCOSUR véase: Secretaría MERCOSUR, 2006; Martínez Arteaga, 2011: 88 y ss.

Por otra parte, la Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) N° 10/94, que define las Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental para el MERCOSUR, establece la coordinación de criterios ambientales comunes para la negociación del bloque a nivel internacional, mientras que la Declaración de Taranco de 1995 señala el compromiso de coordinación de posiciones conjuntas en foros mundiales de medioambiente (biodiversidad, cambio climático y Comisión de desarrollo sustentable), tematizando la Agenda 21 y los acuerdos ambientales multilaterales (Colacrai, 1998: 307-308; Martínez Arteaga, 2011: 95). La Decisión 9/95 del Consejo del Mercado Común (CMC) aprueba el “Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000”, planteando una planificación estratégica que retoma el concepto de la promoción del desarrollo económico regional sustentable con justicia social coincidente con la conceptualización de Naciones Unidas.

Pese a esto, las dificultades de articulación se hicieron evidentes al no consensuarse el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente, no apoyado por Argentina. La propuesta recogía postulados de la Declaración de Río de 1992, como la internalización de los costos ambientales en los procesos productivos de bienes y servicios, así como el pago por el uso de recursos naturales.¹³¹ En 2001, por medio de una Decisión del CMC se aprueba un Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, cuyo Preámbulo explicita el objetivo del desarrollo económico social y ambientalmente sustentable. Asimismo se fija el compromiso de los Estados partes a cumplimentar los acuerdos internacionales en materia ambiental, se ratifican los principios de la Declaración de Río y de la Agenda 21 y la complementariedad entre políticas comerciales y medioambientales.

En 2009, en el marco de la X Reunión de Ministros de Medio Ambiente se propusieron lineamientos para un proyecto de cooperación de adaptación al cambio climático en el MERCOSUR: Más allá de las posibles estrategias, se apuntó a lograr cooperación financiera internacional, transferencia tecnológica y creación de capacidades de acuerdo con las necesidades de los países de la región. De cara a la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Río+20, durante la XI Reunión de Ministros de Medio Ambiente, se expresó la intención de plasmar conjuntamente los intereses y desafíos del MERCOSUR, permitiendo una reflexión conjunta sobre la aspiración de la región en términos medioambientales y los caminos críticos para su realización: Se acordó redactar un documento común sobre los avances desde Río 1992, así como incentivar a los movimientos sociales a aportar propuestas. Finalmente, durante la XII Reunión en noviembre de 2010 en Brasilia, se discutió la posición conjunta para la Cumbre de Cancún sobre

131 Dado el mayor grado de avance de la legislación brasilera de protección ambiental, Argentina temía los impactos a nivel de competitividad de una rápida incorporación del Protocolo. También preocupaba la falta de armonización de los estándares ambientales.

Cambio Climático.¹³² Con relación a Río+20 se acordó realizar un balance de los avances desde Río 1992 y revisar los enfoques del MERCOSUR sobre “Economía Verde”.

2. Evolución del MERCOSUR en los años recientes

Para una comprensión más cabal, los intentos de articulación esbozados anteriormente debieran ser enmarcados dentro del devenir del proceso regional, en especial durante la última década. Desde la teoría política de la integración regional, dicha evolución llevó a que algunos autores hablaran de *regionalismo estratégico* (Briceño Ruiz, 2006; Guerra Borges, 2009; Bizzozero, 2009; Bizzozero, 2011a, 2011b). Lo que se expresaba aquí era que con el inicio del siglo XXI se habían dado cambios de gobierno en la región, coincidiendo con la revisión de las prioridades del modelo de desarrollo brasileiro y de su política exterior hacia la región. Esto habría fortalecido progresivamente la noción del MERCOSUR como opción estratégica para mejorar la inserción internacional. Junto a la discusión sobre los vínculos del regionalismo con la reestructuración del orden internacional, se procuraba mensurar el rol de los llamados emergentes del sistema, concretamente las potencias medias y regionales como Brasil, para determinar su capacidad de incidir activamente en diferentes niveles de la estructura internacional (Bizzozero, 2011a: 36 ss.).

Respecto a los modelos de desarrollo, cabe recordar que una cuestión ya planteada en el debate en torno a los ‘nuevos regionalismos’ de los ‘90, se refería a si efectivamente conformaban marcos de articulación de ideas y del ámbito normativo-institucional, mediando entre el proceso de globalización y los procesos nacionales. Con el denominado *regionalismo estratégico* y la redefinición de prioridades temáticas, surgen nuevos orientadores simbólicos que refuerzan la idea de que el MERCOSUR no constituye simplemente un bloque comercial, sino también un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido (Bizzozero, 2011a: 7). Resultan ilustrativos los lineamientos del Consenso de Buenos Aires (2003), del documento de Río de Janeiro y del Acta de Copacabana de 2004, así como del Programa de Trabajo 2004-2006, con temas pendientes desde los ‘90, relacionados con ‘crecimiento con equidad’.

Sin embargo, la ausencia de pronunciamientos explícitos permite intuir que en aquel momento todavía no se visualizaban a los desafíos medioambientales como centrales para el nuevo impulso que se pretendía dar al proceso regional. Así,

132 El documento expresa preocupación sobre la experiencia de Copenhague, donde los países de la región no consiguieron articular una posición conjunta. Se tematizan las características que la cooperación internacional sobre cambio climático debería adoptar para satisfacer las necesidades de la región (Secretaría de Medioambiente, 2010).

en el Programa de Trabajo 2004-2006 que define áreas específicas (económico-comercial, social, institucional), no se hace mención expresa ni transversal de las connotaciones medioambientales de cada una de esas áreas, así como tampoco incluye a la temática en la nueva agenda del bloque, en la que se focalizan los programa de cooperación en ciencia y tecnología, así como la integración física y energética (MERCOSUR/CMC/Dec. N° 26/03). Se evidencia así la debilidad en la articulación de las políticas ambientales de los países miembros, con las políticas económicas y sociales respectivas, debilidad que se traslada a los lineamientos diseñados para el bloque. La disociación temática es especialmente llamativa después de que por Decisión del CMC N° 02/01 en 2001¹³³, se hubiera aprobado el ya mencionado Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR y, después de los debates de la Cumbre Internacional sobre la Financiación del Desarrollo en Monterrey y de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible en Johannesburgo en 2002, que señalaban la interrelación entre desarrollo, pobreza y medioambiente y enfatizaban la necesidad de coherencia de las políticas internas.

3. Construcción participativa de la agenda MERCOSUR: aportes del enfoque constructivista

El planteamiento de nuevas cuestiones en el marco del ‘regionalismo estratégico’ favoreció a su vez una nueva modalidad de participación de actores en la región, que asumiendo determinados roles en el entramado institucional influyeron en el devenir del proceso, ya que la estructura institucional otorga competencias a actores gubernamentales y no gubernamentales (académicos, científicos y expertos de organizaciones de la sociedad civil), generando efectos de derrame socio-político (Bizzozero, 2011b: 7-8). Aunque el impulso a esta ‘construcción’ provendría de la institucionalidad del MERCOSUR, con fuerte inducción desde los gobiernos, la misma sería reapropiada desde lo regional-nacional para ser re-conducido a las instancias nacionales, en las que se materializa una horizontalidad intra-social que devendría en inter-social y proporcionaría eventualmente insumos para el desarrollo de una identidad regional. Según esta interpretación, la evolución muestra un lento proceso de construcción de principios, normas y valores con participación de sectores diversos de la sociedad civil, académicos y políticos, con resultados específicos que en algunos casos están relacionados con bienes públicos regionales.

Dicha participación resulta relevante a fin en dilucidar la capacidad del bloque de darse un ordenamiento y una agenda medioambiental externa. Aquí los

¹³³ El Acuerdo establece criterios orientadores en materia ambiental. El Preámbulo plantea el objetivo para la región de lograr un desarrollo económico, social y ambientalmente sustentable, estableciendo el compromiso de las partes de cooperar para cumplimentar acuerdos internacionales en materia ambiental. Se reafirman los principios de la Declaración de Río 1992 y la Agenda 21.

postulados teóricos del constructivismo social como expresión de las teorías basadas en el conocimiento, pueden eventualmente proporcionar algunas claves de interpretación. Como señala Bechle (2005: 7 y ss.) en su sistematización de los aportes del mencionado enfoque, dentro del llamado 'tercer debate' en la disciplina de las relaciones internacionales, los pos-positivistas suponen que la realidad social es construida socialmente y que, por lo tanto, no puede ser interpretada en forma inconexa del individuo y su contexto. En oposición a los enfoques positivistas que parten de actores racionales con preferencias fijas (*homo economicus*), para los enfoques pos-positivistas las identidades, intereses y preferencias de los actores no son determinadas en forma exógena, sino que se configuran en un proceso endógeno (*homo sociologicus*) (Hänggi, 1998).

Siguiendo la argumentación de Bechle, cabe recordar que dentro del constructivismo social con su énfasis en el rol de las identidades colectivas como determinante de los intereses estatales, en particular se destaca la interpretación de Wendt. El autor enfatiza que la identidad social del Estado se conforma exclusivamente a partir de la interacción con otros estados y con las estructuras del sistema internacional. Consecuentemente, la estructura anárquica del sistema internacional, no necesariamente conduce al imperio de la lógica de un sistema de autoayuda orientado según consideraciones de poder, lo que posibilita prácticas interestatales que a través de procesos de aprendizaje induzcan un cambio en las relaciones internacionales (Wendt, 1992).

Aunque la referencia a la constitución endógena de las identidades introdujo un elemento dinámico en las explicaciones hasta ahora estáticas de enfoques teóricos sistémicos neorrealistas o institucionalistas, el aporte de Wendt también parte del nivel 'sistema internacional', relativizando la dimensión intra-estatal. Sin embargo, como subraya Bechle, en sentido estricto el constructivismo social asume una posición analítica-ontológica intermedia entre actor y estructura, por lo que la explicación de Koslowski y Kratochwil surge como más plausible en términos de explicación del cambio en las relaciones internacionales (Koslowski/Kratochwil, 1994: 216). Éste ocurriría cuando los actores, a través de sus prácticas, modifican las reglas y normas constitutivas de la interacción internacional. La misma reproducción de la práctica de actores internacionales (como los Estados), depende de la reproducción de prácticas de actores domésticos (individuos o grupos). En consecuencia, los cambios fundamentales en política internacional se darían cuando las creencias y las identidades de los actores domésticos cambian, alterando de esa forma las reglas y normas constitutivas de sus prácticas políticas. Así, es el nivel de la sociedad (en donde se construyen las identidades colectivas) el que en definitiva es responsable de la definición de los intereses estatales y de la praxis de cada Estado en la esfera de las relaciones internacionales: el cambio de las identidades colectivas se produce cuando se han transformado las ideas que le sirven de base.

Finalmente, culminando la sistematización de Bechle (2005: 10) debe señalarse la importancia indiscutible de las comunidades epistémicas en lo que hace a la transmisión de ideas. Según la conceptualización de Haas (1992), dichas comunidades constituyen grupos nacionales o transnacionales de profesionales que comparten determinada visión del mundo (*episteme*): disponen de reconocida *expertise* en un área en particular de política, comparten un conjunto de creencias normativas que les proporcionan una base de valores para la acción social. Esas creencias compartidas sirven a su vez de base para dilucidar las múltiples conexiones entre posibles cursos de política y resultados esperados. Asimismo, sus miembros comparten nociones de validación en su área de especialización, así como iniciativas políticas comunes, esto es, un conjunto de prácticas comunes asociadas a con un conjunto de problemas hacia los cuales se dirige su competencia profesional. Además, estas comunidades buscan ejercer influencia sobre los decisores políticos a través de *Track-Two-Diplomacy*, procurando convencerlos sobre la pertinencia de sus ideas, funcionando como *linkage actors*¹³⁴ entre el nivel de la sociedad y el del Estado (Mingst, 1995).

Para la consideración específica de la temática medioambiental en el contexto regional, el enfoque constructivista pareciera adecuado en tanto que la ciencia funciona frecuentemente como portavoz del medioambiente. Así, en relación, por ejemplo, a los temas de contaminación ambiental, es evidente la capacidad de las comunidades epistémicas para modificar la percepción y formular el contexto para respuestas colectivas a problemas internacionales (Adler/Haas, 1992). Por fuera de la academia, el medioambiente con frecuencia careció de voz propia, a la inversa de los intereses económicos y sociales expresados por el sector privado, los sindicatos u otras organizaciones sociales con representación en los parlamentos (Scholz, 2007: 178). Además, la pluralidad y la calidad de las interfaces existentes entre la ciencia y la política, son factores decisivos para incluir la dimensión ambiental de forma adecuada en el proceso político.

A la consideración de las comunidades epistémicas en términos de participación en la definición de la agenda medioambiental el MERCOSUR puede sumarse la referencia a las organizaciones de la sociedad civil. Cabe aquí mencionar aspectos comunes de la *episteme* compartida por ambos actores, que otorgan a las cuestiones medioambientales carácter prioritario. Se tematiza así el fenómeno frecuente en ALC, donde el saber técnico supera los límites estrictos de la academia y se pone a disposición de los movimientos ambientalistas (Reboratti, 2007: 170), en algunos casos, incluso, en la persona de los mismos expertos. Por otra parte, esta consideración conjunta se ve justificada por un lado por la fluidez creciente de la interacción del saber técnico

¹³⁴ Mingst (1995) categoriza como *linkage actors* a individuos, representantes gubernamentales y actores no-estatales que actúan a través de las fronteras estatales ejerciendo influencia sobre las políticas públicas.

medioambiental con el saber consuetudinario en la materia, propio de determinados actores de la sociedad civil como las organizaciones indígenas.

4. Situaciones nacionales

4.1 Brasil

El caso de Brasil resulta especialmente interesante, ya que expone conflictos propios en torno a la soberanía nacional y la potestad de Estado para disponer de los recursos naturales, con el fin de sustentar el desarrollo económico¹³⁵ por un lado, y la co-responsabilidad global en materia ambiental (Amazonia!) por el otro. Se explicitan aquí las paradojas que enfrenta el Estado brasileiro: Cuanto más procura perfilarse como potencia con liderazgo regional, mayores son las expectativas de la comunidad internacional, por lo que el país se ve confrontado con la necesidad de asumir un rol pionero en Sudamérica y cumplir con estándares ecológicos y sociales. En cuanto a su posicionamiento de Brasil en la arena global, destaca su liderazgo en energías renovables, en particular en biocombustibles, donde Brasil se ha posicionado activamente como gran exportador, convirtiendo además a los biocombustibles en punta de lanza de su política exterior.

A la inversa, la negativa a asumir compromisos en materia de desforestación y reducción de emisiones en conferencias internacionales, revela los límites del modelo agroexportador. A eso se suman los intentos de modificar el Código Forestal, relativizando los compromisos asumidos en Copenhague en 2009¹³⁶. Aunque en las negociaciones internacionales sobre cambio climático se destaca el nivel científico y diplomático de Brasil, revelando un potencial significativo para un ejercer un rol ejemplar en cuanto a política ambiental y social en ALC, en algunos casos de políticas medioambientales como el establecimiento de zonas de reserva ecológica, se hace evidente el conflicto con los grandes proyectos energéticos y de infraestructura del gobierno. Frecuentemente dichos proyectos, cuyos planes originarios se remontan a la política estratégica relativa a Amazonas de los años '70 y que han sido incluidos en el PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), enfrentan el rechazo masivo de la sociedad civil: Paradigmáticos son los enfrentamientos por la construcción de la represa de Belo Monte y el rol protagónico del Movimento Xingu Vivo Para Sempre (MXVPS), que nuclea a

135 La Constitución de 1988 en su Capítulo VI, Art. 225 consagra el derecho para todos “a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras”, señalando las incumbencias del Poder Público para asegurar dicho derecho. También cabe mencionar la Ley específica N° 6.938 de 1981.

136 En el debate sobre la “modernização” del Código Forestal, la Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) y la Associação Brasileira de Ciências (ABC) presentaron en octubre 2011 un documento que rebate puntos polémicos de la propuesta aprobada por la Cámara Federal.

más de 250 organizaciones de base de la región amazónica (Peters, 2011). En otros casos, como el de la lucha contra la contaminación atmosférica urbana, las organizaciones ambientalistas han desempeñado un rol más modesto de fiscalización, denuncia y propuesta de nuevos proyectos (Simioni, 2003: 82).

Por su parte, los movimientos sociales así como las organizaciones de la sociedad civil del Brasil, se caracterizan crecientemente por una articulación temática independiente del origen social de sus miembros, promoviendo la no violencia y trabajando en red (Zimmering, 2008: 40). Actividades significativas se orientan a la preservación del ecosistema, mejoramiento de la calidad del medioambiente (aire, agua, residuos sólidos), educación ambiental y la difusión de información sobre agricultura sostenible. Si bien el marco legal de sus acciones está dado por su inclusión en la Constitución de 1988, la ley reglamentaria de la participación de la sociedad civil (Ley 9790/99) sólo reconoce a las OSCIP (*organizaçao da Sociedade Civil de Interesse Público*).

En el caso de Brasil, los así llamados ‘nuevos’ movimientos sociales que surgen a partir de los ’70, reclaman al Estado mayor eficiencia, transparencia, control y obligación de rendir cuenta de sus actos (Reboratti, 2007: 170; Peters, 2011: 2), lo que puede interpretarse como el inicio de un cambio cultural y una reacción a la debilidad crónica del sistema de partidos políticos. Deben considerarse aquí los condicionamientos de la cultura política de ALC, marcada por tradiciones estatistas centralizadoras, patrimonialistas y determinadas por relaciones basadas en el clientelismo, la meritocracia y los intereses creados entre la sociedad y el Estado (Simioni, 2003: 69). Así, las cuestiones planteadas por organizaciones ambientalistas, se vinculan estrechamente con la construcción de ciudadanía para aquellos en situación de desigualdad, enfatizando los derechos sociales y las consecuencias de la degradación socioambiental.

En lo que hace a las comunidades epistémicas ambientales, estudios de casos indican que es necesaria una mirada diferenciada que evite reduccionismos propios del enfoque teórico elegido respecto a una eventual homogeneidad cognitiva y normativa. Por ejemplo los miembros de la ‘comunidad epistémica climática’ o ‘grupo MCT’¹³⁷, presentan identidades más complejas, mayor ambivalencia, mayor capacidad de agencia y lealtades más selectivas frente a la ‘*episteme* climática’ que lo que se asume desde la teoría, evidenciando una adhesión inestable, limitada e internamente fragmentada por parte de los científicos implicados. Mientras que por un lado estos especialistas se articulan en redes profesionales transnacionales, son también conscientes del predominio de los países desarrollados en los foros como el IPCC (Intergovernmental Panel

137 Grupo afiliado al Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) y de Itamaraty, encargado de establecer la posición brasilera en las negociaciones sobre cambio climático.

on Climate Change), generando desconfianza en la academia brasileira. Por otra parte, dicho grupo, corporizando cierta tendencia a la convergencia normativa, ha impulsado progresivamente posiciones y políticas nacionales menos reactivas a la participación de Brasil en regímenes internacionales en materia climática, procurando mayor apertura y compromiso con el desarrollo de las ciencias ambientales (Lahsen, 2004: 153 y ss.). Su participación en el Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas junto a las instancias gubernamentales y a representantes de la sociedad civil, facilita el trasvase de sus posiciones.

Por otra parte, la cuestión de la asignación de recursos a la investigación constituye un tema crítico¹³⁸ (Lahsen, 2004: 158.). Desde la óptica de la construcción social de la realidad, la investigación académica en materia medioambiental (en particular la referida a la Amazonia) detenta debilidades significativas: Una región que ecológicamente se encuentra en el centro de la atención mundial, no dispone de suficientes estructuras científicas propias a nivel local para trabajar problemas relevantes, ni para acompañar los procesos de transformación en curso (Schönenberg, 2007: 203-204).

Al mismo tiempo, la importancia creciente de la problemática ambiental durante los últimos años determinó la creación de centros de investigación y formación que inciden en las políticas públicas. Desde el ámbito privado se procuró un acercamiento técnico con, por ejemplo, el Centro de Estudios en Sustentabilidad (GVces) de la Escuela de Administración de Empresas de la Fundación Getulio Vargas (FGV-EAESP),¹³⁹ o el Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social.

El desarrollo del agronegocio en la última década, estimuló el surgimiento de instancias como el Instituto de Estudios de Comercio y Negociaciones Internacionales (ICONE). Asimismo, las entidades representativas de intereses privados, han procurado desarrollar mecanismos de transferencia de tecnología y agrupan a sus asociados en proyectos de protección medioambiental y sustentabilidad.¹⁴⁰ También han surgido entidades públicas como el Instituto de Investigaciones Ecológicas (IPÉ), PENSA (Centro de Conocimientos en Agronegocios), en el Departamento de Administración de la Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de la Universidad de San Pablo o el Centro de Desarrollo Sustentable de la Universidad de Brasilia.

138 Es destacable el liderazgo brasileiro en inversiones en ciencia y tecnología por ser el único país de ALC que destina un porcentaje superior al 1% del PBI a dicho rubro.

139 Aquí se estableció la plataforma Empresas pelo Clima (EPC) para gestar una transición hacia una economía de bajo carbono.

140 Puede citarse el Consejo Empresarial Brasileiro para el Desarrollo Sustentable (CEBDS). A nivel sectorial, la Unión de la Industria de la Caña de Azúcar (UNICA) o la Asociación Brasileira de Celulosa y Papel (BRACELPA).

Respecto a los preparativos de Río+20, y más allá de las actividades de la Comisión Nacional¹⁴¹ encargada de organizar la Cumbre, el Consejo de Desarrollo Económico y Social (Presidencia), inició en 2010 un proceso consultivo que permitió firmar un Acuerdo con 70 entidades de la sociedad civil en octubre de 2011. Se apuntaba a un posicionamiento conjunto, no solamente para acompañar al gobierno nacional, sino también establecer un compromiso político con el desarrollo sustentable durante la Cumbre (CDES, 2011).

4.2 Argentina

Como argumentan Pelfini y Beling (2011: 3 y ss.), el caso argentino presenta algunas particularidades: Claramente sin detentar las condiciones de potencia emergente asignadas a Brasil, por algunas de sus características sí podría atribuírsele el estatus de ‘sociedad emergente’ por asumir circunstancialmente algún grado de liderazgo en algunos campos. Más aún, por sus repetidos ciclos de *stop and go*, Argentina suele ser considerado como un ‘eterno país emergente’. Dos cualidades le aseguran un lugar destacable; por un lado, su creatividad cultural y por otro lado su carácter de potencia agroalimentaria (*commodities*) y agroenergética (biocombustibles). Pese a los problemas de sustentabilidad social y ambiental del modelo de agronegocios, existiría espacio para una novedosa conjunción de creatividad cultural e innovación productiva en el sector agropecuario, que podría generar las condiciones para una auténtica emergencia capaz de sustentar un liderazgo en un rubro clave como el de las energías renovables no convencionales: La clave radicaría en una articulación novedosa entre el nivel macro (definición de reglas jurídicas y económicas, así como de políticas de fomento de ciencia y tecnología)¹⁴², el nivel meso (mercado asociado a la innovación productiva) y el nivel micro (sociedad civil). Precisamente es a nivel de la sociedad civil donde encuentra especial y vital expresión la creatividad cultural mencionada, experimental y de relación crítica con la autoridad, con cierta propensión a la radicalización por lo que con frecuencia devendría más reactiva que proactiva.

Desde los ‘90, los movimientos ambientalistas desarrollados en Argentina con frecuencia surgieron a causa de conflictos en torno a proyectos mineros, instalación

141 La Comisión Nacional de Brasil inició su tarea en julio de 2011 para entregar una propuesta a Naciones Unidas en noviembre. La Comisión encabezada por el ministro de Relaciones Exteriores y la ministra de Medio Ambiente incluye 18 ministerios, distintos sectores sociales y entidades gubernamentales.

142 La Constitución Nacional en su Art. 41 establece el derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades sin comprometer las de las generaciones futuras, por lo que fija el deber de preservarlo. Dentro del marco reglamentario destaca la Ley General del Ambiente N° 25.675 de 2002.

industrial, contaminación, deforestación o proyectos de aprovechamiento hidrológico. Originalmente fueron movimientos sociales de base, muchos volcados al tema ambiental. Se registra así un incremento de organizaciones ambientalistas, entre las que destacan algunas surgidas por iniciativa de por técnicos y profesionales preocupados por la promoción de una agenda de sustentabilidad,¹⁴³ que desarrollaron cierta capacidad de articulación para alcanzar posicionamientos conjuntos frente a políticas nacionales sectoriales, proponiendo una agenda alternativa.¹⁴⁴

Entre las comunidades epistémicas, es posible identificar instituciones públicas y privadas abocadas específicamente a la investigación, formación y eventualmente diseño de políticas públicas en materia medioambiental en diferentes áreas. Dentro del primer grupo puede mencionarse el Centro Tecnológico para la Sustentabilidad (CTS) de la Universidad Tecnológica Nacional, las diferentes líneas de trabajo de las Universidades de San Martín, de Rosario y de Buenos Aires, y el Instituto de Ecología y Desarrollo Sustentable (INEDES) de la Universidad de Luján. También las instituciones públicas han incorporado líneas relativas al desarrollo sustentable, protección del medioambiente y energías renovables, como el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) o el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria).

Entre las entidades privadas pueden mencionarse el Centro de Investigación, Observación y Monitoreo Territorial y Ambiental (CIOMTA) en Santa Fe, así como el Centro de Estudios de Energía, Política y Sociedad (CEEPYS). También cabe identificar instituciones de investigación y formación focalizadas en diversas áreas que han incorporado la temática medioambiental y energética a sus líneas de trabajo, tales como la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina).

También los intereses sectoriales han buscado posicionarse en clave ‘ambiental’ aunque su involucramiento pareciera menor que el de sectores similares en Brasil, donde como reacción al avance de las exigencias del marco normativo, muchas

143 Pueden mencionarse aquí el Programa Argentina Sustentable (PAS), Bios ONG, Los Verdes, Pro Eco Grupo Ecologista, Alihue, Greenpeace, Vida Silvestre, Taller Ecologista, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Amigos de la Tierra, así como la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas.

144 En septiembre de 2011 algunas de las organizaciones mencionadas se pronunciaron conjuntamente de forma crítica frente al anuncio del gobierno argentino de profundizar el Plan Estratégico Agroalimentario Industrial, señalando prioridades para la política ambiental nacional (COM Ambiental, 27/9/11).

organizaciones sectoriales incorporan explícitamente la sustentabilidad ambiental como línea de trabajo.¹⁴⁵

4.3. Uruguay

La situación del Uruguay en materia medioambiental fue documentada fehacientemente en 2008 por el Informe Geo Uruguay, cuyos diagnósticos siguen plenamente vigentes (PNUMA/CLAES/DINAMA, 2008). Se constataba aquí la fuerte presión de los contextos internacional, regional y nacional sobre las variables que influyen en el estado del ambiente en el país, concretamente el aumento de los precios internacionales de los principales productos de exportación (commodities), el aumento del consumo interno, el proceso de extranjerización y concentración de la tierra continúa, así como la falta de fiscalización ambiental. Paradojalmente, la institucionalidad ambiental siendo débil y aislada, mientras que el tema ambiental no parecía crucial en ministerios clave dentro del gobierno ni en los partidos políticos. Un indicio de ello está dado por la falta de información sistematizada sobre el estado de los recursos naturales, así como acerca de qué forma los cambios en el ambiente afectan el bienestar humano. Un aspecto clave señalado por el Informe GEO está en el uso de la tierra, con cambios acelerados en la última década (incremento de la forestación, expansión de la superficie agrícola, intensificación productiva creciente en el agro e incipiente en otros sectores, a lo que se sumó últimamente la minería). Aunque se han dado avances promisorios en el manejo de la zona marino-costera, no resultan suficientes y debieran profundizarse. Dicha región concentra actividades de enorme importancia económica para el país, y gran parte de ellas dependen fuertemente del estado del ambiente. A esto se suman a nivel país, problemáticas como el tratamiento de residuos sólidos e industriales, la incertidumbre acerca del estado de la biodiversidad por falta de información sistematizada, el aún incipiente proceso de creación de un sistema de áreas naturales protegidas, las llamadas crisis energéticas que conviven con el rápido crecimiento económico y la ausencia de medidas de eficiencia energética.

Las estimaciones señalan que de continuar las tendencias actuales el país sufrirá la intensificación de los problemas ambientales con mayores impactos en el bienestar humano, principalmente en materia de salud y conflictos sociales relacionados con temas ambientales. Se plantea así la cuestión de la fiscalización

145 En el caso de las organizaciones industriales o agropecuarias argentinas como la Unión Industrial Argentina (UIA), Sociedad Rural Argentina (SRA) o las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) pueden identificarse actividades puntuales de asesoramiento o difusión de información o estudios. Con mayor grado de especialización cabe mencionar actividades de asesoramiento y capacitación brindada a sus miembros por la Cámara Empresaria de Medioambiente (CEMA), la Cámara Argentina de Energías Renovables (CADER) y la Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO).

y monitoreo de los proyectos de desarrollo, siendo necesario incluir con mayor fortaleza la temática ambiental en instituciones gubernamentales, aunque en los últimos años se ha diversificado la batería de instrumentos medioambientales y muchos gobiernos han utilizado una combinación de instrumentos (de comando, de control, de mercadeo o participativos) para superar problemas ambientales, previéndose el uso de instrumentos económicos (UNEP, 2007).¹⁴⁶

En teoría, aquí resultaría clave la cooperación interinstitucional con participación del sector privado y los movimientos y organizaciones medioambientales. En el caso del Uruguay, los sectores y la sociedad civil abocados a la temática medioambiental, se insertan en un amplio espectro político-ideológico signado en parte por los movimientos de izquierda. Gran cantidad de organizaciones trabajan articuladas, recogiendo la agenda internacional, tal como el caso de Redes Amigos de la Tierra. Por otra parte, muchas ONGs se agrupan en redes de segundo orden tal como Uruguay Ambiental, que constituye la Red Uruguaya de ONGs ambientalistas, de la que el CLAES (Centro Latinoamericano de Ecología Social) funciona como secretaría, siendo responsable del Observatorio de Desarrollo. También se destaca el trabajo de ANONG (Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales), una red que agrupa ONGs abocadas al desarrollo en vinculación a la dimensión social y medioambiental. Se suman otras, tales como la Red Uruguaya de Agroecología. En lo que respecta a las comunidades epistémicas, dentro de la Universidad de la República (UDELAR), se destacan las facultades de Ciencias, Veterinaria y Humanidades, cuyos referentes cooperan frecuentemente con distintas ONGs. Dentro del ámbito de investigación pública puede mencionarse al INIA (Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria), que entre sus programas incluye uno de carácter transversal referido a la sustentabilidad.

En los últimos veinte años se lograron ciertos avances en la institucionalización de los procesos participativos.¹⁴⁷ Sin embargo, el proceso de la instalación de la papelera de la ex Botnia afectó el diálogo de las organizaciones medioambientales con el MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) y con la DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente). En términos generales, la valoración por parte de varias ONGs respecto a su inclusión en los procesos gubernamentales, no es precisamente positiva, ya que se percibe una postura anti-sociedad civil por parte de algunos entes estatales. La fragmentación interna de algunas dependencias tales como la DINAMA, tampoco contribuye a la consolidación de un camino conjunto.

146 Por ejemplo el Art. 7 de la Ley General de Protección del Ambiente (Ley 17.283 de noviembre de 2000).

147 En 1993 el decreto 261/993 constituyó la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio ambiente (COTAMA), organismo interinstitucional de asesoramiento y coordinación en materia de política y gestión medioambiental. La Ley 16466 de 1994 facultó al Poder Ejecutivo a disponer de audiencias públicas en aquellos proyectos de graves repercusiones sociales, culturales o ambientales.

Tal como sucede en Brasil y Argentina, se constata en Uruguay el dilema de los imperativos del crecimiento económico y la sustentabilidad medioambiental. Como señala el Informe GEO de 2008, Uruguay se encuentra frente al desafío de profundizar el “Uruguay natural” sin abortar la posibilidad de hacer viable el “Uruguay productivo”.

Conclusiones

El análisis del contexto global permite aseverar que la gobernanza multilateral actual, no dio respuesta eficaz al desafío de lograr una mayor coherencia entre las condiciones que resultan de los mecanismos y foros globales existentes, y las necesidades reales de los países de ALC (CEPAL, 2011: 234), lo que es particularmente evidente en materia de desarrollo sustentable. A la inversa, debe también decirse que en temas claves como el cambio climático, ALC no se presenta a las negociaciones internacionales en forma articulada, sino con diferentes prioridades y diversidad de agendas (Fuentes-Bracamontes, 2011). Pese a reconocer las ventajas que podrían con llevar los acuerdos regionales (así como globales) basados en indicadores ambientales de desarrollo sostenible acordados previamente, la región ALC no concurrió a la Cumbre de Río+20 con una hoja de ruta consensuada. Las discusiones en el marco de la CEPAL, buscaron decantar aportes, pero resulta ilustrativo que los abordajes se referían a políticas y acciones nacionales, que ni siquiera mencionaban los esquemas de integración regional de ALC.

Lo que se constata en el caso del MERCOSUR, es que pese a un enfoque que fuera conceptualizado como *regionalismo estratégico*, pese a la institucionalidad en materia medioambiental y pese a las intenciones explicitadas oportunamente, el bloque no consigue desarrollar una estrategia de posicionamiento y negociación externos que salgan al encuentro de sus necesidades de desarrollo sustentable. A la heterogeneidad ambiental se suma la fragmentación del territorio sudamericano, donde las fronteras políticas pesan más que los límites ambientales (Reboratti, 2007: 164-165). A manera de síntoma, es interesante recordar que la conflictividad precisamente en torno a un tema medioambiental (conflicto entre Argentina y Uruguay por las papeleras), fue lo que exacerbó posturas nacionalistas cuando ya casi estaban olvidadas. Por otra parte, la escasa coherencia de las políticas internas ofrece claves para explicar las dificultades de la articulación de posiciones conjuntas en materia medioambiental, que de ser superadas, permitirían una proyección asertiva del bloque y favorecerían una participación activa en los regímenes internacionales del caso.

Frente a estas constataciones, ¿qué claves proporciona eventualmente el enfoque constructivista para afinar la mirada y aprehender alguna dinámica relevante que

nos ayude a una mejor comprensión de la situación de la dimensión medioambiental del bloque y una posible agenda conjunta? Aplicando la lente constructivista, podríamos afirmar que mientras en el caso brasilero es posible identificar avances interesantes, los casos argentino y uruguayo evidencian las dificultades de las comunidades epistémicas y la sociedad civil para actuar como *linkage actors* e influenciar el espectro de políticas públicas incluida la política exterior. De cara al futuro cabe esperar la profundización del cambio progresivo de los últimos años en términos de movilización social. De hecho, las pautas tradicionales, estatistas y patrimonialistas de la práctica política, por ejemplo en Argentina como Brasil, no han constituido un impedimento para el surgimiento de diversas formas de participación de los sectores populares.

En lo que hace a circulación de ideas, por su gran potencial de activación las organizaciones de la sociedad civil estarían en situación de profundizar el cambio, aunque también pueden impedirlo o hacerlo retroactivo, lo que de por sí sería significativo, dado el énfasis en cuestiones socio-ambientales que viene creciendo desde los '90. Sobre el rol de las comunidades epistémicas como portadoras de ideas y como agencias gestoras del cambio a través del impulso a la convergencia normativa y cognitiva, podría mencionarse su potencial de *agenda-setters* que enfatizan la centralidad de la problemática medioambiental como condición para un desarrollo sustentable. Para la plena consecución de esa función, la academia debiera superar bloqueos propios de su accionar. Al mismo tiempo, el análisis de su rol debe evitar reduccionismos propios del enfoque constructivista, para dar cuenta de la diversidad de los intereses complejos y contradictorios de los múltiples sectores involucrados en los procesos de desarrollo, que buscan asimismo su legitimación y posicionamiento en clave 'epistémica'.

Respecto a los aportes de la sociedad civil y las comunidades epistémicas para definir una agenda externa medioambiental a nivel de MERCOSUR, lo que hoy constatamos es su débil articulación a través de las fronteras (lo que también se comprueba a nivel de los respectivos representantes gubernamentales frente al bloque). Esto evidentemente no proporciona bases adecuadas para alcanzar posiciones conjuntas, lo que no quita mérito a las iniciativas existentes. Ocasiones puntuales como los preparativos para las Cumbres, pueden ofrecer coyunturas favorables para acciones coordinadas y permiten un prudente optimismo. En otro nivel, la concreción de la Agencia Ambiental del MERCOSUR podría facilitar el diseño de una agenda externa inclusiva si no se limitara a una iniciativa simbólica.

Como sugieren Balsinger, Prys y Steinhoff (2012: 26), la cooperación regional en materia medioambiental es fluctuante y, con frecuencia, sigue la evolución de los acuerdos internacionales medioambientales no-regionales. En ese sentido, se podría quizás especular que los escasos avances en pos de la prolongación de un régimen crucial como el de Kioto II, hayan eventualmente influenciado la evolución

del tema medioambiental en el MERCOSUR en los últimos años. Pero a la inversa, la Cumbre internacional de Río+20 hubiera sido una oportunidad para una construcción participativa, que permitiera la consolidación del liderazgo de Brasil como potencia regional emergente de la mano de sus socios, apuntando a aumentar la capacidad de incidir activamente sobre uno de los regímenes internacionales claves. Los otros países miembros del MERCOSUR y sus sociedades hubieran podido propiciar un avance en ese sentido, en el entendimiento de que ello podía sustentar a futuro un regionalismo que realmente pueda reclamar para sí el rótulo de *estratégico*. Pero la Cumbre pasó sin pena ni gloria para nuestros países, lo que proporciona claves acerca de lo que cabe esperar en materia del MERCOSUR medioambiental, que a nivel de bloque al momento pareciera devenir sin una estrategia consolidada y con discretos niveles de participación de la sociedad civil y las comunidades epistémicas. En ese contexto, el proceso de construcción de la agenda medioambiental regional aún dista de ser genuinamente inclusivo.

BIBLIOGRAFÍA

- ADLER Emanuel y HAAS Peter (1992). "Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflexive research program," en: *International Organization*, Vol. 46, N° 1, Winter 1992, pp. 367-390.
- BALSINGER Jörg, PRYS Miriam y STEINHOFF Niko (2012). "The Nature and Role of Regional Agreements in International Environmental Politics: Mapping Agreements, Outlining Future Research", en: *GIGA Working Papers*, Hamburg.
- BECHLE Karsten (2005). *Ideen für die Integration. Die Bedeutung epistemischer Gemeinschaften für den institutionellen Ausbau des MERCOSUR*, Freiburg, Arnold Bergstraesser Institut. Mimeo.
- BIZZOZERO Lincoln (2009). "Integración regional en el Cono Sur 1980-2007. MERCOSUR como respuesta estratégica", en Guerra Borges, Alfredo (Ed.), *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI
- _____ (2011a). "América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada", en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 54. N° 1, pp. 29-43.
- _____ (2011b). "Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional: Una mirada desde los veinte años del proceso", en: *Meridiano*, Vol. 12, N° 125, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, pp. 4-10.
- BRICEÑO RUIZ José (2006). "Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR", en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, N° 15, diciembre, pp. 28-42.
- CDES (2011). *Contribuições para a Conferência Rio+20. Documento conjunto "Acordo para o Desenvolvimento Sustentável"*. Brasília.
- CEPAL (2011). *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre de la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe*, Versión preliminar, CEPAL, Santiago de Chile.
- COLACRAI Miryam (1998). "La búsqueda de armonización ambiental en el MERCOSUR", en: *La política exterior argentina 1994-1997*, Ediciones CERIR, Rosario, pp. 303-317.
- COM Ambiental (2011). *Agua y energía: Áreas prioritarias para una política ambiental nacional*, en línea: <http://www.comambiental.com.ar/2011/09/agricultura-y-energia-areas.html>. (Consulta realizada 23/12/2011)
- FUENTES BRACAMONTES Rolando (2011). *Impactos, políticas y posiciones de los países latinoamericanos rumbo a COP 17*. ARI 130/2011, Real Instituto Elcano, Madrid, 15/09/2011.
- GUERRA BORGES Alfredo (2009). *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI.
- HAAS Peter (1992). "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", en: *International Organization*, Vol. 46, N° 1, pp. 1-35.
- HÄNGGI Heiner (1998). "Sozialer Konstruktivismus als goldener Brücke? Zur jüngsten Theoriedebatte in der Disziplin der Internationalen Beziehungen", en: *Bulletin der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften*. 1/98, pp. 32-41.
- KOSLOWSKI Rey y KRATOCHWIL Friedrich (1994). "Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System", en: *International Organization*, Vol. 48, N° 2, pp. 215-247.
- LAHSEN Myanna (2004). "Transnational locals: Brazilian Experiences of the Climate Regime", en: Jasanof, Sheila/Long Martello, Marybeth (Eds.) *Earthly Politics. Local and Global in Environmental Governance*. Cambridge/Massachusetts: MIT Press, pp. 151-172.
- MARTÍNEZ ARTEGA Manuel (2011). "Nexo entre medio ambiente y comercio en el MERCOSUR. Un

- camino posible y necesario hacia el desarrollo sustentable". *Memoria de Grado para la obtención del título de Licenciado en Negocios Internacionales e Integración*, Universidad Católica del Uruguay Dámaso Larrañaga, Montevideo.
- MERCADO COMÚN DEL SUR (1991). *Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*, Asunción.
- MERCOSUR/CMC/Dec. N° 26/03. Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006.
- MINGST Karen (1995). "Uncovering the Missing Links: Linkage Actors and Their Strategies in Foreign Policy Analysis", en: Neack, Laura/Hye, Jeanne/Haney, Patrick (Eds.) *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs.
- PELFINI Alejandro/BELING Adrián (2012). "Argentina: Paradojas de un eterno emergente", en: Pelfini, Alejandro/Fulquet, Gastón, Belling, Adrián (Comp.), *La Energía de los emergentes. Innovación y cooperación para la promoción de las energías renovables en el Sur global*, FLACSO Argentina, Buenos Aires, pp. 97-124.
- PETERS Inna (2011). *Der Belo Monte Staudamm: Paradebeispielfür eine erfolgreiche Zivilgesellschaft in Brasilien?*. GIGA Focus Lateinamerika, 9/2011, Hamburg.
- PNUD/CLAES/DINAMA (2008). *GEO Uruguay. Informe del estado del ambiente*, PNUD/CLAES/DINAMA, Montevideo.
- REBORATTI Carlos (2007). "América del Sur, Brasil y la cuestión ambiental", en: Costa, Sergio/Sangmeister, Hartmut/Steckbauer, Sonja (Orgs.) *O Brasil na América Latina. Interações. Percepções. Interdependências*. São Paulo: Fundação Heinrich Böll/Anna Blume/ADLAF, pp. 163-176.
- SCHOLZ Imme (2007). "Entre compromissos globais e interesses nacionais: elementos definidores da agenda da cooperação internacional na Amazônia brasileira", en: Costa, Sergio/Sangmeister, Hartmut/Steckbauer, Sonja (Orgs.) *O Brasil na América Latina. Interações. Percepções. Interdependências*. São Paulo: Fundação Heinrich Böll/Anna Blume/ADLAF, pp. 177-200.
- SCHÖNENBERG Regine (2007). "A ciência na Amazônia brasileira: um potencial para o futuro da região?", en: Costa, Sergio/Sangmeister, Hartmut/Steckbauer, Sonja (Orgs.) *O Brasil na América Latina. Interações. Percepções. Interdependências*. São Paulo: Fundação Heinrich Böll/Anna Blume/ADLAF, pp. 201-213.
- SECRETARÍA DE MEDIOAMBIENTE (2011).
http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/file/XII%20REUNION%20DE%20MINISTROS/RMMAM_2010_ATA02_ANE05_PT_DesafiosCancua_Argentina%20_2_.pdf
 (Consulta realizada: 23/12/2011).
- SECRETARÍA MERCOSUR (2006). "Medioambiente en el MERCOSUR". *Relevamiento N° 001/06*. Montevideo, 20 de febrero, <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/736/1/medioambienteenelmercosur.pdf> (Consulta realizada: 23/12/2011)
- SIMIONI Daniela (2003). *Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana*, CEPAL, Santiago de Chile.
- UNEP (2007). *Global Environment Outlook (GEO 4): environment for Development*, UNEP, Progress Press Ltd, Valleta, Malta.
- ZIMMERING Raina (2008). "Revolution in der Demokratie? Neuesoziale Bewegungen in Lateinamerika", en: *WeltTrends*. N°61, pp. 35-41.

Institucionalidad y derecho ambiental en Centroamérica

Juan Carlos Fernández Saca

Introducción

La región centroamericana posee una considerable riqueza biológica que se traduce en la biodiversidad de su flora y fauna, bosques, humedales, cuencas hidrográficas, cuerpos de aguas superficiales, ecosistemas montañosos, costeros y marinos; todos ellos de gran valor cultural, económico, turístico y científico. A pesar de su riqueza biológica, Centroamérica es una región castigada por la pobreza y una de las zonas del mundo más vulnerables a los desastres naturales, fruto de un uso no sustentable de sus recursos naturales con la depredación, deforestación y contaminación de los mismos.

Agobiados por conflictos armados internos y crisis económicas, política y social durante la década de los ochenta, los países de la región destinaron pocos esfuerzos a la protección del medio ambiente, careciendo de institucionalidad para la gestión ambiental mientras la legislación existente trataba el tema de forma transversal y dispersa.

A principios de la década de los noventa, Centroamérica logra consolidar los procesos de pacificación y se construyen instituciones entorno a un sistema democrático. En este contexto, se reestructura completamente el proceso de integración de la región y se da vida al Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-, que se incluye como eje fundamental de la protección del medio ambiente y la búsqueda del equilibrado desarrollo y uso del patrimonio natural. Se crean organismos regionales destinados exclusivamente al tema ambiental y los países del área firman una serie de convenios y acuerdos regionales e internacionales que van conformando y delineando el Derecho Ambiental Centroamericano. Con el apoyo de los organismos regionales, los países del istmo generan y consolidan instituciones y leyes nacionales destinadas a dar una efectiva protección y preservación de sus recursos naturales.

1. El patrimonio natural de Centroamérica

Centroamérica tiene una extensión geográfica aproximada de 500.000 km² y en ella se concentra una gran diversidad de animales y plantas que la convierten en una región muy rica en biodiversidad, *“figura en los primeros lugares del mundo*

en cuanto a número de especies si se compara con algunos de los grandes países megadiversos (Australia, Brasil, Colombia, Indonesia y México). Se sitúa en segundo lugar en densidad de plantas y en primer lugar para los grupos de aves y mamíferos” (Obando, 2010:16).

Han sido identificadas 17 eco-regiones y 22 zonas de vida que contienen alrededor de 20.000 especies de plantas, de las cuales 4.715 son endémicas, a lo que se le agregan 451 especies de vertebrados que califican también como endémicos. El área de bosques permanentes en la región ha sido calculada, para el año 2000, en 17.824.000 hectáreas (PNUD, 2003).

Cuadro 1. Centroamérica: diversidad de especies conocidas de plantas y vertebrados (número de especies)

Grupo	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Plantas	3.750	11.451	3.411	7.754	7.525	9.000	12.178
Anfibios	41	183	32	142	121	92	179
Aves	574	862	542	722	715	673	957
Mamíferos	152	239	147	192	229	187	259
Reptiles	126	226	98	245	212	170	229
Peces de agua dulce	116	135	40	220	130	157	190
Totales	4.607	13.096	4.270	9.275	8.932	10.279	13.992

Nota: no incluye peces marinos
Fuente: (Obando, 2010:18)

Cuadro 2. Centroamérica: ecosistemas por país

País	Cantidad de ecosistemas
Belice	15
Costa Rica	11
El Salvador	16
Guatemala	19
Honduras	17
Nicaragua	15
Panamá	12

Nota: Guatemala y Honduras son los países con la mayor diversidad, concentrando en su territorio 19 y 17 ecosistemas respectivamente de un total de 22 que se contabilizan en Centroamérica.
Fuente: (Obando, 2010:23)

Según el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas -SICAP- (2003), los países de la región han declarado un total de 557 zonas como áreas protegidas, con una extensión superficial de 12.968.608,9 hectáreas que equivalen aproximadamente a un 25% de la superficie regional; más del 40% de estas áreas se ubican en zonas fronterizas. El mayor número de áreas protegidas se ubican en Costa Rica (155) y el menor en El Salvador (3); Guatemala es el país que mayor número de hectáreas tiene bajo este sistema (3.197.579), siendo El Salvador el que posee la menor cantidad (7.110,7); Belice es el país de la región que posee el mayor porcentaje de su territorio nacional protegido (47,2%) y El Salvador en la última posición (0,33%). Sin embargo, este último país cuenta con 118 áreas protegidas propuestas, que aún no han obtenido su declaratoria y que equivalen al 1,56% del territorio nacional. Es importante destacar que *“El 83% de las áreas protegidas presenta tamaños menores a 15.000 hectáreas. Solamente el 4% es mayor de 100.000 hectáreas.”* (Estado de la Región, 2008: 408).

Sobre el recurso agua, Centroamérica posee 23 cuencas compartidas o internacionales, en las que se ubica el 40% del territorio de la región (191.449 km²). Ahí se encuentran encontrándose ahí bosques, manglares, acuíferos y humedales. Las principales fuentes de agua para riego o consumo humano se encuentran en acuíferos volcánicos ubicados en las partes altas de las cuencas (PNUD, 2003).

2. Amenazas medioambientales

Los recursos naturales que posee Centroamérica se encuentran amenazados por fuerte presión proveniente del crecimiento poblacional (particularmente en zonas urbanas), actividades industriales y uso intensivo de plaguicidas.

Los bosques regionales se encuentran afectados por la deforestación y los incendios forestales. En el primer aspecto se observan grandes diferencias en el daño registrado entre los países del istmo; se calcula que durante la década de los noventa El Salvador fue el país que menor número de hectáreas de áreas boscosas perdió con un promedio de 7.000 anuales contra las 117.000 que se estima de Nicaragua; la región en su conjunto pierde anualmente aproximadamente el 2,1% de sus bosques. Además, se considera que cerca de 24.000 km² han sido perjudicados por incendios forestales (PNUD, 2003).

Los recursos ubicados en las zonas costeras de los litorales centroamericanos también se encuentran expuestos a elevados niveles de contaminación, particularmente provenientes de actividades humanas que se realizan lejos del

mar, como la contaminación agrícola y el vertido de desechos sólidos, residuos químicos y aguas servidas en cuencas hidrográficas o lacustres con mayor índice de urbanización. Se calcula que aproximadamente el 21.6% de la población de Centroamérica depende de las costas para su sustento, por lo que la contaminación de estos recursos afecta en gran medida a estas comunidades ante la disminución de la producción pesquera y la pérdida de atractivos turísticos de las playas de la región.

Exceptuando a Guatemala y Honduras, los habitantes de los países centroamericanos se concentran en zonas urbanas, particularmente en sus ciudades capitales donde la infraestructura para el tratamiento de las aguas residuales requiere de urgentes mejoras, sobre todo en las dos ciudades más pobladas de la región como son San Salvador y Guatemala, donde el tratamiento de las aguas servidas y desechos líquidos no supera el 3% de éstas.

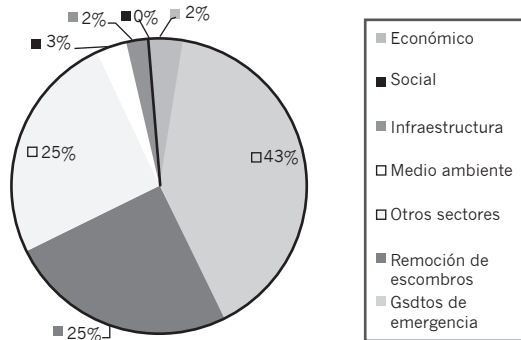
El acceso a alcantarillado público también es sumamente deficiente, lo que favorece la proliferación de tanques sépticos como es el caso de Costa Rica, donde apenas el 35% de la población urbana cuenta con alcantarillado sanitario. La ausencia o carencia de adecuados sistemas de tratamiento de aguas residuales y la proliferación de tanques sépticos, son la principal causa de la contaminación de los mantos acuíferos subterráneos y de las aguas superficiales en Centroamérica (PNUD, 2003).

Centroamérica es además una zona de *“alta prevalencia de eventos naturales que, debido a la precariedad socio ambiental que vive la gran mayoría de la población, con bastante frecuencia se convierten en desastres, causando graves impactos en materia de pérdidas humanas, socio-ambientales y económicas.”* (IBARRA, 2005:98). Según estimaciones de la CEPAL¹⁴⁸, entre 1970 y 2009, se han registrado 234 desastres climáticos que han afectado a 26,6 millones de personas y ocasionado pérdidas por US\$26.890 millones. La misma institución ha contabilizado 63 desastres geofísicos¹⁴⁹ con un costo de US\$92.376 millones que afectaron a 5,4 millones de personas.

148 Unidad de Desastres, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL. Véase: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/desastres/noticias/paginas/5/40985/P40985.xml&xsl=/desastres/tpl/p18f.xsl&base=/desastres/tpl/top-bottom.xsl>

149 Como terremotos, erupciones volcánicas, derrumbes, hundimientos de tierra, entre otros.

Gráfica 1.
Centroamérica: distribución sectorial de daños y pérdidas de desastres evaluados por CEPAL entre 1970-2009



Fuente: CEPAL

3. El tema medioambiental en el SICA

La década de los noventa marca una nueva etapa en el proceso de integración de Centroamérica que ve el fortalecimiento institucional del mismo. La conformación del SICA, a partir del Protocolo de Tegucigalpa¹⁵⁰, se convierte en el punto inicial de este nuevo periodo. Con el SICA, el medioambiente pasa a formar parte integral del nuevo marco jurídico-político que rige los senderos integracionistas en la región, al establecer como uno de sus propósitos lo siguiente:

“Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región” (Protocolo de Tegucigalpa..., 1991, Artículo 3, literal i).

El SICA está compuesto por cinco subsistemas, a saber: Económico; Social; Político; Cultural; y Ambiental. Este último -que es el que atañe a este ensayo- se encuentra integrado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo -CCAD- como Secretaría Técnica Especializada y por las siguientes instituciones regionales especializadas: Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centro América, Panamá y República Dominicana -CAPRE-; Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en

150 El Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) es firmado el 13 de diciembre de 1991 en el marco de la XI Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Tegucigalpa, Honduras.

América Central -CEPRENAC-; y Comisión Regional de Recursos Hídrico -CRRH-. El eje de integración Ambiental tiene competencia sobre los siguientes tópicos¹⁵¹: Recursos Naturales y Biodiversidad; Cuencas y Recursos Hídricos; Saneamiento Ambiental y Control de Contaminación; Desastres Naturales; Cambio Climático; y Evaluación de Impacto Ambiental.

4. La institucionalidad ambiental de la integración centroamericana

La creación de instituciones regionales dedicadas a la gestión ambiental y de los recursos naturales en Centroamérica, se ve impulsada en la década de los noventa gracias a la firma de convenios multilaterales en materia ambiental suscritos por todos los países de la región y que, por lo tanto, implicaron la ejecución y seguimiento de los mismos. Para ello se requería contar con instituciones regionales capaces de establecer marcos de cooperación y coordinación de actividades destinadas a la protección del patrimonio natural del istmo y facilitar la consolidación institucional y jurídica nacional.

4.1. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo -CCAD-

Considerada la máxima autoridad en materia ambiental del SICA, la CCAD es creada en la Cumbre Presidencial de Costa del Sol, El Salvador, celebrada en febrero de 1989 y concebida dentro del marco de los Acuerdos del Plan de Paz de Esquipulas II¹⁵². La firma del convenio constitutivo de la CCAD se realiza durante la Cumbre Presidencial de San Isidro Coronado, Costa Rica, en diciembre de 1989, entrando en vigencia el 14 de junio de 1990. Su sede se encuentra en El Salvador. Forman parte además del acervo jurídico de la CCAD su Reglamento Interno y el Protocolo al Convenio Constitutivo de la CCAD.

La misión de la CCAD consiste en: *“Desarrollar el régimen regional de cooperación e integración ambiental que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población centroamericana”*¹⁵³. De manera que, la CCAD determina, gestiona, comunica, coordina y desarrolla las áreas prioritarias de acción y líneas estratégicas en cuanto a materia ambiental y desarrollo sostenible se refiere. Es también el ente encargado de incorporar y coordinar el tema ambiental en los convenios, tratados y acciones que el resto de subsistemas de integración del SICA ejecutan.

151 Ver la Estructura Temática de la SG-SICA en http://www.sgsica.org/sgsica/tematica_sgsica.aspx

152 A partir del Acuerdo de Esquipulas II se establece un procedimiento con el que se pretende alcanzar una paz firme y duradera en Centroamérica; este procedimiento se basaba en una propuesta del presidente Oscar Arias Sánchez de Costa Rica que le significó la concesión del Premio Nobel de la Paz en 1987.

153 Véase: <http://www.ccad.ws/antecedentes.html>

La máxima autoridad dentro de la CCAD es el Consejo de Ministros, que está conformado por las autoridades de ambiente y recursos naturales de los países centroamericanos. Una Secretaría es la encargada de las acciones ejecutivas, administrativas, financieras y procedimentales. También componen la CCAD los Comités Técnicos, que realizan funciones de asesoría a los miembros del Consejo de Ministros en tópicos tales como: cambio climático, comercio de especies en peligro de extinción, humedales, biodiversidad, desertificación, evaluación de impacto ambiental, bosques y áreas protegidas, entre otros.

La importancia de la CCAD en la integración ambiental de la región no se hizo esperar. Durante la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, Centroamérica hizo una propuesta conjunta que denominó “Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo”. Otro de sus principales aportes consistió en su impulso para la creación y adopción en 1994 de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible -ALIDES-.

Así mismo, la CCAD impulsa en 1999 el Plan Ambiental para la Región Centroamericana -PARCA-, enfocado al desarrollo y conservación del patrimonio natural y los retos ambientales de la región, constituyéndose en un proceso primordial para la creación de capacidades para el abordaje de los retos ambientales que enfrenta la región. Para los periodos 2004-2009 se presentó un segundo PARCA que se enfocó a la formulación y validación de instrumentos armonizados para la gestión de una política regional. El tercer PARCA¹⁵⁴, 2010-2014, centra su propuesta en la gobernanza ambiental, el manejo de la calidad ambiental, gestión del patrimonio natural y adaptación al cambio climático.

La CCAD ha sido también la promotora de la firma de importantes convenios internacionales y regionales sobre temas ambientales, que han contribuido en gran medida a la proliferación de leyes y reglamentos sobre el tema en los países centroamericanos.

4.2. Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central -CEPRENAC-

Creado a partir de la firma del convenio constitutivo por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica el 29 de octubre de 1993, en la Ciudad de Guatemala; el CEPREDENAC es una secretaría especializada de carácter regional e intergubernamental perteneciente al SICA cuya sede se ubica en Guatemala.

154 Véase: <http://www.sica.int/ccad/parca.aspx?ldEnt=2>

El 3 de septiembre de 2003 se firma un nuevo convenio constitutivo en la ciudad de Belice, estableciendo como objetivo general: *“...contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres, como parte integral del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), a través de la promoción, apoyo y desarrollo de políticas y medidas de prevención, mitigación, preparación y gestión de emergencias”* (Artículo 3. Objetivos).

Las funciones básicas del CEPREDENAC consisten en la promoción y coordinación de la cooperación internacional en el ámbito de las emergencias; facilitar el intercambio de información y experiencias entre instituciones y países del istmo; y brindar asesoría tecnológica y técnica con el objetivo de reducir los impactos en la región de los desastres naturales.

4.3. Comité Regional de Recursos Hídricos -CRRH-

El CRRH es un organismo técnico de carácter intergubernamental adscrito al SICA; esta especializado en meteorología y clima, hidrología y recursos hídricos e hidráulicos. Este comité se crea el 9 de septiembre de 1966 durante la Tercera Reunión del Sub Comité de Cooperación Económica Centroamericana que se celebró en Tegucigalpa, Honduras. Su sede se encuentra en Costa Rica.

El objetivo primordial del CRRH es: *“Promover el desarrollo y conservación de los recursos derivados del clima, principalmente los hídricos y su utilización sostenible, como medio para lograr un desarrollo integral de los países del Istmo Centroamericano que contribuya a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos”*¹⁵⁵.

Sus funciones son coordinar y facilitar proyectos, financiamiento, acciones, políticas y programas relacionados con el recurso agua, y la vigilancia meteorológica y del ciclo hidrológico.

5. El Derecho Ambiental en el marco de la Integración Regional

Los países de la región cuentan con referencias sobre el medio ambiente y la protección del mismo en sus respectivos textos constitucionales. A pesar de ello, las referencias son variadas y abordadas en algunos casos desde diferentes aspectos tales como el derecho de los habitantes de contar con un ambiente ecológico sano y equilibrado; la salud del ser humano; la protección de la flora, fauna, bosques y

155 Véase: <http://www.aguayclima.com/home.htm>

agua; la agricultura; el uso de los recursos naturales y la preservación de la belleza de los mismos.

Las leyes ambientales de la región se vieron criticadas en numerosas ocasiones debido a su variedad y dispersión, que derivaron en confusión y duplicidad de funciones entre diferentes instituciones estatales. Con el objeto de contar con una estructura de gestión ambiental más sistemática, cada país del área creó, particularmente a partir del segundo quinquenio de los noventa, instituciones públicas y leyes nacionales orientadas exclusivamente a la gestión ambiental y la protección y uso sostenible de los recursos naturales.

En el ámbito de la integración regional en materia medioambiental, la creación de la CCAD y los posteriores esfuerzos de dicha comisión, llevaron a los países centroamericanos a la firma, ratificación, ejecución y seguimiento de una serie de convenios regionales e internacionales que se convierten en el marco jurídico del Derecho Ambiental de Centroamérica.

5.1. Convenios Regionales

- Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central*
Firmado por los Presidentes de los países centroamericanos (excepto Belice) el 5 de junio de 1992 en Managua, Nicaragua. El objetivo del convenio es: “... conservar al máximo posible la diversidad biológica, terrestre y costero-marina, de la región centroamericana, para el beneficio de las presentes y futuras generaciones” (Capítulo I, Principios Fundamentales, Artículo 1). Este convenio es producto de la conciencia que tienen los estados centroamericanos de la necesidad de un uso racional del medio ambiente, dada su interrelación con el desarrollo sostenible y por el valor e importancia estética, histórica y científica que los ecosistemas de la región poseen. Es reconocida la relevancia tanto de las personas como del Estado en la conservación de la biodiversidad de la región, por lo que es un tema que concierne a la sociedad en su conjunto debido a que el uso sustentable de los recursos naturales conlleva una mejora en la calidad de vida del ser humano. Se establece el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas -CCAP- como el ente coordinador en las tareas de armonización de las estrategias y políticas asociadas a las áreas protegidas del istmo como un efectivo corredor biológico mesoamericano (Artículo 21).
- Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos*
Rubricado por los Presidentes centroamericanos (excepto Belice), el 11 de diciembre de 1992 en la Ciudad de Panamá. Reconoce la existencia de

evidencia sobre gestiones realizadas por personas naturales y jurídicas, destinadas hacia la importación de desechos peligrosos hacia Centroamérica, razón por la cual se volvió imperativo tomar acciones destinadas a evitar el tráfico ilegal de dichas sustancias. Se prohíbe la importación y tránsito de desechos peligrosos hacia el territorio centroamericano y el vertido de desechos peligrosos en el mar y aguas territoriales¹⁵⁶. Este acuerdo incluye además una categorización de desechos peligrosos, lista de características peligrosas (códigos según la Organización de las Naciones Unidas), y operaciones de eliminación que no conducen a la recuperación de recursos, el reciclado, la regeneración, la reutilización directa u otros recursos¹⁵⁷.

- *Convenio Regional sobre Cambios Climáticos*
Firmado en la Ciudad de Guatemala el 29 de octubre de 1993 por los Ministros de Relaciones Exteriores de todas las naciones de la región (excepto Belice), establece como objetivo el que: *“Los Estado deben proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades y sus capacidades, para asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico de los Estados continúe”* (Capítulo I, Principios Fundamentales, Artículo 1). Surge del reconocimiento y preocupación por el efecto directo de las actividades humanas en la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, que podrá conllevar a un calentamiento de la superficie que generaría un efecto negativo en los ecosistemas naturales y en los seres humanos. Además se reconoce la vulnerabilidad del istmo centroamericano a los efectos adversos del cambio climático, dado que posee regiones expuestas a sequías e inundaciones, zonas costeras bajas y ecosistemas montañosos. Se crea el Consejo Centroamericano de Cambio Climático -CCCC- adscrito a la CCAD y al CRRH, y con la función de coordinar esfuerzos regionales para uniformizar las políticas vinculadas con el desarrollo del Sistema Regional del Control del Cambio Climático¹⁵⁸.
- *Convenio para el Manejo y la Conservación de los Ecosistemas Naturales, Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales*
Subscrito el 29 de octubre de 1993 en la Ciudad de Guatemala por los Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica (excepto Belice), el objetivo de este convenio es: *“...promover mecanismos nacionales y regionales para evitar el cambio de uso de las áreas con cobertura forestal ubicada en terrenos de aptitud forestal y recuperar las áreas deforestadas, establecer un sistema*

156 Véase: Artículo 3 del Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos

157 Véase: Anexos I, II y III del Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos.

158 Véase: Artículo 19 del Convenio Regional de Cambios Climáticos.

homogéneo de clasificación de suelos, mediante la reorientación de políticas de colonización en tierras forestales, la desincentivación de acciones que propicien la destrucción del bosque en tierras de aptitudes forestal, y la promoción de un proceso de ordenamiento territorial y opciones sostenibles” (Capítulo I, Principios Fundamentales, Artículo 2). El convenio surge debido a las consideraciones del potencial de desarrollo forestal de la región, la riqueza y diversidad en flora y fauna de sus bosques tropicales; y que a pesar de contar con esta riqueza natural, un porcentaje significativo de los habitantes de Centroamérica vive en condiciones de pobreza; de manera que, el uso eficiente y sostenible de los recursos forestales de la región debe ser un componente en la estrategia para combatir la pobreza, particularmente en las zonas rurales donde la deforestación es un aspecto que limita las oportunidades de desarrollo de los pobladores, debido a la erosión, inundaciones, sequías y pérdida del potencial agrícola, forestal y de biodiversidad. Se implementa además el Consejo Centroamericano de Bosques -CCAB- como un comité técnico adscrito a la CCAD, con el mandato de dar seguimiento a las disposiciones establecidas en el convenio (Artículo 7).

- *Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)*
Aprobado el 12 de octubre de 1994 en Managua, Nicaragua, en el marco de la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. Establece siete principios fundamentales para el logro del desarrollo sostenible, a saber: el respeto a la vida en todas sus manifestaciones; el mejoramiento de la calidad de la vida humana; el respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible; la promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana; el respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región; el logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de estos con el resto del mundo; y la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible. La ALIDES se define como *“una iniciativa de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazo que delinea un cambio de esquema de desarrollo, de nuestras actitudes individuales y colectivas, de las políticas y acciones locales, nacionales, y regionales hacia la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental de las sociedades”* (1994: 2). Este instrumento sirvió como marco de inspiración para la creación y/o fortalecimiento de instituciones públicas dedicadas a la regulación normativa del medio ambiente y los recursos naturales en cada uno de los países de la región.

5.2. Convenios Internacionales

- *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*

Subscrita en la ciudad de Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971, fecha que además se estableció como el Día Mundial de los Humedales. Este instrumento establece que cada Parte Contratante: *“...fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista, y tomará las medidas adecuadas para su custodia”* (Artículo 4, numeral 1). La entrada en vigor de esta convención en las naciones centroamericanas se inició en Guatemala el 26 de octubre de 1990 y fue El Salvador el último país en ponerla en vigencia el 22 de mayo de 1999.

- *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre.*

Aprobada el 3 de marzo de 1973 en Washington D.C., Estados Unidos. Hace un reconocimiento de la imposibilidad de reemplazar la fauna y flora silvestres como elementos de los sistemas naturales de la tierra, y del creciente valor de estos elementos en términos económicos, estéticos, científicos, culturales y recreativos. Se establece a los Estados y a los pueblos como los sujetos idóneos para su conservación, y a la cooperación internacional como un aspecto esencial en su protección contra la explotación excesiva, a la que ciertas especies de flora y fauna se ven sometidas por el comercio internacional. Contiene tres apéndices: el primero incluye las especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio; y su comercialización se autoriza bajo circunstancias excepcionales. El segundo referencia a las especies que no se encuentran necesariamente en peligro de extinción pero pueden llegar a estarlo a menos de que su comercio esté sujeto a una estricta reglamentación. El tercer apéndice incluye especies que cualquiera de las Partes contratantes haya manifestado se encuentran sometidas a reglamentación. dentro de su jurisdicción, para prevenir o restringir su explotación y se requiera de la cooperación de otras Partes para controlar su comercio¹⁵⁹. En Centroamérica, únicamente Costa Rica, Guatemala y Panamá han ratificado la convención; el resto de naciones del área solo se encuentran adheridas a la misma.

- *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*

Firmada en Montego Bay, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982. Parte del reconocimiento de la conveniencia de: *“...establecer por medio de esta Convención, con el debido respeto de la soberanía de todos los Estados, un orden jurídico para los mares y océanos que facilite la comunicación internacional y promueva los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos”*¹⁶⁰. De las naciones

159 Véase el Artículo II Principios Fundamentales de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre.

160 Véase el párrafo cuarto del Preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

centroamericanas, la primera en ratificar la convención fue Belice el 13 de agosto de 1983, siendo Nicaragua el último, al hacerlo el 3 de mayo de 2000. El Salvador y Panamá únicamente la han firmado.

- *Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono*
Aprobado el 22 de marzo de 1985 en Viena, Austria. Parte de los potenciales efectos negativos que la modificación de la capa de ozono puede ocasionar en la salud humana y el medio ambiente. Establece también la necesidad de la cooperación internacional para su protección y el requerimiento de mayor investigación y análisis científico para incrementar los niveles de conocimiento sobre el fenómeno en cuestión¹⁶¹. Todos los países centroamericanos que se han adherido al convenio, siendo el primero de ellos Guatemala el 11 de septiembre de 1987, y Belice el último en adherirse el 6 de junio de 1997.
- *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*
Firmada en la ciudad de Nueva York el 9 de mayo de 1992. Su objetivo último es: “...lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible” (Artículo 2. Objetivos). Las naciones centroamericanas han ratificado la convención, Belice y Costa Rica lo hicieron en 1994 y el resto de países del área se sumaron en 1995.
- *Convenio sobre la Diversidad Biológica*
Rubricado el 5 de junio de 1992 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil. Tiene como objetivos: “...la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada” (Artículo 1. Objetivos). El primer país centroamericano en ratificarlo fue Belice el 30 de diciembre de 1993, siendo El Salvador el último, 8 de septiembre de 2004.
- *Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación en Países con Sequías Severas y/o Desertificación*
Aprobada en París, Francia, el 17 de octubre de 1994. El objetivo es: “...luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países afectados

161 Véase el Preámbulo del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono.

por sequía grave o desertificación, en particular en África, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación y asociación internacionales, en el marco de un enfoque integrado acorde con el Programa 21, para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas” (Artículo 2, numeral 1). La convención parte del reconocimiento de que las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas ocupan una proporción considerable de la superficie terrestre y que además son el hábitat y fuente de sustento de un porcentaje de la población igualmente considerable. Además se reconoce que la sequía y la desertificación son fenómenos de dimensiones mundiales y que un gran número de naciones en desarrollo y menos adelantados se ven directamente afectadas por estos fenómenos¹⁶². De los países de la región, Belice, El Salvador y Guatemala únicamente se han adherido. El resto de países ya la han ratificado, siendo Panamá el primero -4 de abril de 1996-.

- *Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*
 Signado en Kyoto, Japón, el 11 de diciembre de 1997. Este protocolo pretende que las Partes incluidas en el Anexo I¹⁶³ cumplan con “...los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos en virtud del artículo 3” (Artículo 2, numeral 1). Fija cuantitativamente la meta de reducciones del total de emisiones de gases de las Partes incluidas en el Anexo I a un nivel inferior no menor al 5% al registrado en 1990. Esta reducción deberá haberse efectuado en un lapso entre 2008 y 2012. Se estableció además el año 2005 para que las partes incluidas en el Anexo I mostraran avances concretos en el cumplimiento del compromiso adquirido en este protocolo¹⁶⁴. Todos los países centroamericanos lo han ratificado; el primero fue El Salvador el 30 de noviembre de 1998 y Belice el último el 26 de septiembre de 2003.
- *Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad*
 Firmado en Montreal, Canadá, el 29 de enero de 2000. Su objetivo es conforme con el enfoque de precaución establecido en el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y consiste en: “...contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos

162 Véase el Prólogo de la Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación en Países con Sequías Severas y/o Desertificación

163 Forman parte de este “anexo I” los países desarrollados y aquellas naciones que están en proceso de transición a una economía de mercado. Ningún país de Centroamérica está incluido en este anexo. Ver Anexo I de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

164 Véase el Artículo 3, numerales 1 y 2 del Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos” (Artículo 1, Objetivos). En Centroamérica, únicamente El Salvador, Nicaragua y Panamá han ratificado el protocolo; Costa Rica y Honduras lo han firmado; Guatemala y Belice solo se han adherido al mismo.

- *Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes*
Subscrita el 22 de mayo de 2001 en Estocolmo, Suecia. Su objetivo establece que: *“Teniendo presente el criterio de precaución consagrado en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el objetivo del presente Convenio es proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes” (Artículo 1, Objetivos). Reconoce las propiedades tóxicas de los contaminantes orgánicos persistentes, los que además son resistentes a la degradación, son bioacumulables en ecosistemas terrestres y acuáticos, y transportados por el aire, agua y especies migratorias, hacia lugares distintos a los de su liberación. La exposición a estas sustancias genera problemas de salud, particularmente en países en desarrollo y afecta especialmente a las mujeres y por lo tanto a las generaciones futuras¹⁶⁵. Todos los países centroamericanos la han firmado; El Salvador, Nicaragua y Panamá lo hicieron en 2001 y el resto de países lo hicieron en 2002.*

Conclusiones

El territorio centroamericano goza de una enorme riqueza ecológica que contrasta con la marcada pobreza en la que viven millones de sus habitantes. Esta situación, sumada a la carencia de políticas firmes de protección del medio ambiente ha llevado a que la región sufra de serios problemas de deforestación, sequías y contaminación que la hacen muy vulnerable a los desastres naturales e impactan directamente en zonas de gran concentración poblacional.

La concientización y el reconocimiento por parte de los gobiernos centroamericanos del enorme valor que los recursos naturales de la región poseen, y de la necesidad de hacer un uso racional y sustentable de ellos, ha significado un gran paso para la inclusión del tema ambiental en las agendas políticas de la región. El proceso de integración no ha sido ajeno al tema ambiental (impulsado por el elevado nivel de interdependencia entre ellos), y ahora se le reconoce como un pilar central para la consecución de mejores niveles de desarrollo económico y alcanzar elevados estándares de vida de sus habitantes. La existencia y consolidación de instituciones

165 Véase el Preámbulo del Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

ambientales de carácter regional es muestra de la relevancia de la que ahora goza este tema en el istmo.

Durante los últimos años, los países de la región han avanzado en la construcción de ordenamientos jurídicos e institucionales destinados a la protección, preservación y usos sustentables de sus patrimonios naturales. La influencia y cooperación de los organismos regionales ha sido relevante en este aspecto.

La consideración y existencia de aspectos medioambientales y de recursos naturales en los textos constitucionales de los países del istmo y la adhesión, firma y ratificación de numerosos convenios regionales e internacionales en materia ambiental, por parte de las naciones centroamericanas es otra señal del creciente compromiso que los gobiernos del área están asumiendo sobre este tema.

Si bien Centroamérica aún tiene un camino largo por recorrer en la armonización, congruencia y coordinación de sus políticas, leyes e instituciones enmarcadas en el tema ambiental, los avances logrados, particularmente en la cooperación entre países e instituciones y la constante evolución de su legislación ambiental, permiten augurar una mayor penetración y concientización sobre el tema ecológico en las políticas y programas destinados a la consecución del desarrollo económico y humano de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUERDO REGIONAL SOBRE EL MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE DESECHOS PELIGROSOS (1992). Diciembre, Ciudad de Panamá, Panamá.
- AGUILAR G.; IZA A. (2005). *Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica*, capítulo II “Derecho Ambiental en Centroamérica”, Unión Mundial para la Naturaleza, San José, Costa Rica.
- ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CENTROAMÉRICA -ALIDES- (1994). Octubre, Managua, Nicaragua.
- BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA -BCIE- (2010a). “Cinco ensayos sobre la integración de Centroamérica: Los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario”, diciembre, Tegucigalpa, Honduras.
- _____ (2010b). *Avances y desafíos de la integración centroamericana: Una revisión a 50 años de historia*, Diciembre, Tegucigalpa, Honduras.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL- (2011). *La economía del cambio climático en Centroamérica. Reporte técnico 2011*, Coordinadora: Julie Lennox, julio, México.
- CONVENCIÓN DE ESTOCOLMO SOBRE CONTAMINANTES ORGÁNICOS PERSISTENTES (2001). Mayo, Estocolmo, Suecia.
- CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA COMBATIR LA DESERTIFICACIÓN EN PAÍSES CON SEQUÍAS SEVERAS Y/O DESERTIFICACIÓN (1994). Octubre, París, Francia.
- CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR (1982). Diciembre, Montego Bay, Jamaica.
- CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (1992). Mayo, Nueva York, Estados Unidos.
- CONVENCIÓN RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL, ESPECIALMENTE COMO HÁBITAT DE AVES ACUÁTICAS (1971). Febrero, Ramsar, Irán.
- CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRE (1973). Marzo, Washington D.C., Estados Unidos.
- CONVENIO DE VIENA PARA LA PROTECCIÓN DE LA CAPA DE OZONO (1985). Marzo, Viena, Austria.
- CONVENIO PARA EL MANEJO Y LA CONSERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS NATURALES, FORESTALES Y EL DESARROLLO DE PLANTACIONES FORESTALES (1993). Octubre, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- CONVENIO PARA LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y PROTECCIÓN DE ÁREAS SILVESTRES PRIORITARIAS EN AMÉRICA CENTRAL (1992). Junio, Managua, Nicaragua.
- CONVENIO REGIONAL SOBRE CAMBIOS CLIMÁTICOS (1993). Octubre, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (1992). Junio, Río de Janeiro, Brasil.
- ESTADO DE LA REGIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2008). “Capítulo 10: El desafío regional de proteger el patrimonio natural”, San José, Costa Rica.
- IBARRA TURCIOS, A. M. (2005). “Centro América: Una región de múltiples amenazas y alta vulnerabilidad”, en *Comarcas vulnerables: Riesgos y desastres naturales en Centroamérica y el Caribe*, compilado por Armando Fernández, Primera edición, Editorial CRIES, Buenos Aires, Argentina.
- NUEVO CONVENIO CONSTITUTIVO DEL CENTRO DE COORDINACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA CENTRAL -CEPREDENAC- (2003). Septiembre, Ciudad de Belice, Belice.
- OBANDO, V. (2010). *Conocimiento y conservación de la biodiversidad en Centroamérica*, Primera edición, Instituto Nacional de Biodiversidad, INBio, Santo Domingo de Heredia, Costa Rica.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO -PNUD- (2003). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, capítulo 5 “El Desafío de la Gestión Ambiental”.

PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE BIOSEGURIDAD (2000). Enero, Montreal, Canadá.

PROTOCOLO DE KYOTO A LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (1997). Diciembre, Kyoto, Japón.

PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA A LA CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS CENTROAMERICANOS -ODECA- (1991). Diciembre, Tegucigalpa, Honduras.

SISTEMA CENTROAMERICANO DE ÁREAS PROTEGIDAS -SICAP- (2003). *Informe regional 2003: Avance en el cumplimiento del convenio sobre la Diversidad Biológica*, febrero, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

V.

Ampliación de la agenda social

La dimensión social del MERCOSUR

Gloria Edel Mendicó

1. Comentarios iniciales

A partir de la afirmación *la integración social no es un hecho dado*, las reflexiones que nos movilizan se orientan a discutir otros procedimientos de análisis con instrumentos teóricos y empíricos, que hagan viables criterios de comparación entre actores, para reconocer hasta dónde pueden ser aceptadas otras estrategias de integración. Estas últimas, sin duda, no pueden desprenderse de tensiones, crisis recurrentes, ni intencionalidades que no siempre son acordadas en una mesa de negociación. Es más, lo que subyace es por qué no todos son invitados y qué se hace para encontrar coherencia entre discursos y decisiones in situ. Precisamente, porque se estima que son otras las dimensiones que entran en juego y no son fáciles de aprobar. Se habla de las posiciones de flexibilidad, la concepción de un pensamiento de largo plazo y el conocimiento de estrategias propias de la comunidad internacional; factores que se estiman imprescindibles para comprender otros estadios de una política regional. Para instalar el debate se recorrerán tres escenarios: la revaloración del concepto de institucionalidad social; nuevos círculos de representación e influencia y un proyecto político y social con acento en las relaciones de la organización y sus procesos internos que lo otorgan los actores subnacionales. Todo ello debiera encarnarse en lo que Souza Do Santos (2010) denomina *la epistemología del sur*, concepto que siguiendo a su autor, *reclama nuevos procesos de producción y de valoración de conocimientos válidos, científicos y no-científicos, y de nuevas relaciones entre diferentes tipos de conocimiento...* El sentido de tales premisas está dado por la búsqueda de conocimientos y acciones que eviten las desigualdades, las discriminaciones y las injusticias.

La puesta en marcha del MERCOSUR en 1991 y su siempre repetida Acta de Asunción, tiene como palabra clave el logro de la *justicia social*. Por ello la dimensión social y los planteos que de la misma se puedan hacer, tiene por fin su decidida incorporación a la agenda política y desde la misma un sentido de planificación estratégica, hoy ausente, que haga visible ese esperado y renovado proyecto de integración regional. Desde ese punto de vista cabe la pregunta ¿cuánto es conocido y sabido del plan estratégico de Acción Social del MERCOSUR? Tal vez, y como se intentará comentar más adelante, es responsabilidad del conjunto gubernamental, de intelectuales y de académicos hacerlo suyo para su mayor trascendencia a la comunidad en su totalidad. Se está ante una oportunidad que nace en los albores del presente siglo. Un dato insoslayable lo otorgó el propio bloque cuando inició el proceso de transformación con la clara intención de profundizar en sus políticas. La suerte entonces quedó echada.

2. Los escenarios. Perspectivas, descripción y pautas explicativas para la comprensión del proceso

El MERCOSUR en su perspectiva productiva y sus variables en juego no se discute. Se apela a los efectos previsibles que un desarrollo económico trae consigo: la redistribución y dar cuenta que en la agenda del siglo XXI lo que no puede faltar es la inclusión. Ese es el desafío. Consiste en la exposición sobre posturas epistemológicas, ideológicas y teóricas que abrieron tramas argumentales para hacer valer la identidad y la pertenencia, aspectos distintivos del proceso que se entrecruzan detrás de ese gran telón denominado inclusión social y construcción de ciudadanía. Se trata de considerar primero a la integración como una política pública y a la integración social como capaz de articular el conjunto de valores constitutivos que hacen a una lógica conceptual y, por ende, una base de fundamentos que dará pie a una escuela de pensamiento o paradigma. Cuenta con atributos propios que la sustentan y por el sitio que como “escuela” posee, se la tendrá que reconocer, por su traspaso a la intervención. Para ello, se apela a las *tres i* (Diccionario de Políticas Públicas, 2009: 439) que interpela tres elementos: *las ideas, los intereses y las instituciones*. Obviando el desarrollo particularizado de las dimensiones en juego y debido a las lógicas y dinámicas que suponen cada una como valores, actores y representaciones que sostienen, lo cierto es que las tres son asumidas como una forma de hacer converger enfoques de la acción pública, para contrastar hipótesis que se ciernen sobre la misma unidad de análisis: la integración regional. Ello no impide que sean observadas algunas particularidades conceptuales, que son trasladadas a la integración regional como política. Para ello hay que entenderla como nudo de proceso social en el que sobresalen un antes y un después. En el primero aparecen múltiples actores con distintos recursos e intereses, después, la cristalización de recursos y reposición de los actores involucrados. La profundidad del análisis advierte sobre la necesidad de alcanzar la definición del problema como aspecto crucial y que, desde el mismo, se llega al desencadenamiento de la política. No puede confundirse *definir un problema* con la simple descripción de una situación que “no nos gusta” y que se desea cambiar. En este lugar surge el dilema de cuál es el problema y qué del mismo puede derivarse en una política. Es decir, se tiene que aludir a la construcción de aquella en la cual es crucial la idea. Y en esa dirección no puede bordearse la importancia y la influencia de las *comunidades epistémicas*: el grupo de personas o entidades que comparten una cierta percepción sobre los problemas públicos y tratan de impulsar un conjunto de análisis y propuestas para impulsar una política o un cambio normativo. Estas comunidades siempre están dispuestas a introducir innovación en las decisiones políticas. Aunque muchas veces el entramado de actores con fuertes intereses a escala regional, nacional-estatal está muy consolidado y puede obstaculizar la situación, impidiendo cambios significativos, y dejando margen sólo para particularismos y oportunismos. En este ámbito y enfocados en la iniciativa política, hay que estar alertas sobre las denominadas *coaliciones* que representan el

conjunto de intereses públicos de carácter local, regional, nacional o transnacional en relación con una cierta política. Con este telón de fondo entonces la integración aparece como problema que reclama de su clara definición. Ello incumbe resguardar por su lado, la adopción del perfil epistémico en relación al impulso y forma que con un enfoque u otro y con una perspectiva de intervención —tanto si es económica, social, física o cultural— y una decisión que puede tal vez, por caso, ponderar un estilo bilateral o multilateral reforzado en dos países, —los de mayor liderazgo— o, con un sentido de trascendencia que supone decisiones adoptadas mediante una integración regional, permitida mediante libre circulación de bienes, servicio, capitales, y personas, tal como se representa el MERCOSUR actual. Asimismo, el encaje, de aquellos en los que prime la regionalización y multilateralismo, como igualmente asociado y en sintonía con las relaciones internacionales en tanto incorpora la noción de transferencia de lealtades. Como se ve, la integración tendrá un extenso desarrollo por los diversos enfoques que el mismo proceso ha ido adquiriendo tanto que sigue preocupando y abriendo preguntas. En este ensayo, como se observa, se hacen algunos acercamientos. Aunque la idea que se instala y se hace propia es la *integración social*. Esta no puede medirse con indicadores econométricos. Es más profunda y tiene que ver con la identidad, la pertenencia y la gradualidad. Se trata, de una estrategia morfogenética relacional que no adhiere a la transformación inmediatista, sino a la gradualidad de las acciones.

Por otra parte, se afirma recurrentemente, evitar los efectos negativos de la globalización, que para el caso deriva en la pregunta ¿cuáles son los efectos que habrá que observar? Tal vez, se la pueda ver como un proceso objetivo, planificado, pluridimensional, necesario, actual e ineludible que se constituye como única alternativa para enfrentar aquellos; o bien desde nuevos escenarios que, en tal caso, mueven a considerar *el tránsito de una sociedad de clases a una sociedad con múltiples ejes de desigualdad y de una sociedad estructurada a una sociedad de riesgos y nuevas formas de acción colectiva* (Subirats y Gomá, 2000: 14).

Por ello, se entiende que la integración regional, en tal dirección, no puede esquivar la interacción de la tríada global-regional-local pero que, de la misma, la síntesis se consolida en la emergencia de niveles territoriales de gobierno y la impostergable reestructuración de procesos políticos y administrativos, materializados en actores subnacionales, estrategias en red y una nueva diplomacia. Es decir, será útil atender a las fuerzas de la mundialización económica, política y cultural advirtiendo que las lógicas reorganizacionales que se ven en “ciertos” lugares *estratégicos (lo local), combinadas con lógicas que reacomodan lo nacional en dos direcciones: en los bloques regionales para tener mayor peso en el contexto internacional y en una re- funcionalización del Estado nacional para amortiguar los efectos perversos de la globalización* (Sassen 2010: 35).

La aproximación a esta hipótesis coloca, como fuera anticipado, a la *pertenencia* como el punto nodal para alcanzar efectivos cambios y traducir las ideas en reales intereses institucionales, lo cual se conjuga con el renacer de un sentido de identidad que se construye mediante la historia: la misma que se retoma en el presente y se proyecta al futuro. Asimismo, con estos esperados para su incorporación institucional la referencia empírica para identificar las prioridades del presente latinoamericano se ciernen en torno a tres conjuntos de sujetos sociales, que a modo de anticipo se indican: el **género**: la mujer y su *ciudadanía limitada*, expresada en la ausencia de la distribución de sus derechos sociales, económicos, y políticos; **la edad**: que se define en los niños, niñas y adolescentes cuya *ciudadanía* le es *negada* por carecer los adultos de las responsabilidades elementales para salvaguardar su futuro; y los **migrantes**, en quienes no se puede hacer efectiva una política de libre circulación de mano de obra alterando su capacidad de expresar sus derechos no solo en torno a derechos de trabajo, sino, también, a derechos políticos. Con estos conjuntos categoriales, se pone un marco argumental en el cual la integración social aparece no como un modo o una dimensión de la integración, que como es sabido, su realización hasta ahora se ha fundado en políticas sectoriales que son relevantes, que se suman al proceso, pero que son todavía insuficientes. Pero sí, desde el sentido en que se aborda este ensayo se tiene presente la teoría de las *tres i* que reitera a modo de interpelación: ¿cuál es la idea, cuáles son los intereses y cuáles las instituciones?

En lo ejecutado en el MERCOSUR Social, especialmente en su último lustro, se valoran los alcances del Mercosur Educativo, Sociolaboral y Social, respectivamente. En rápida síntesis y tal como lo expresa Casa Patria Grande (Colección América Latina para todos, Número 2), del primero se pueden mostrar los avances producidos desde 1992, que mediante el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) se conformó un espacio educativo común. Desde el mismo se impulsan el concurso literario para estudiantes de escuelas medias (Camino del MERCOSUR), las bibliotecas populares, Escuelas sin Fronteras; el Parlamento Juvenil del MERCOSUR. Se han homologado los títulos del área media y para la superior, se establecieron los mecanismos y se validaron académicamente para las carreras de agronomía, medicina, ingeniería, veterinaria, arquitectura, odontología y enfermería. El *Mercosur socio laboral* trabaja en tres grandes propósitos: empleo y trabajo decente, libre circulación de trabajadores y fortalecimiento de la dimensión socio laboral a través de la implementación del Plan Regional de Inspección de Trabajo (PRIT). Con estas decisiones se afianza la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, apuntalando la aprobación producida en 1998 sobre Derechos Individuales, Derechos Colectivos y más. Explícitamente en lo que hace a los resultados del MERCOSUR Social, el mismo se muestra en la Agenda Social del MERCOSUR a partir del Plan de Trabajo 2004-2006, cuyos objetivos inspiran una integración al servicio de los pueblos para *construir ciudadanía, fortalecer la democracia y profundizar la participación social en el proceso de integración, reducir desigualdades y asimetría sociales y lograr una sociedad cohesionada*. Lo enunciado evoca

que *lo social* se ha incorporado en la agenda, aunque la dimensión en tanto objeto de estudio y de intervención, sigue exigiendo debate en torno al modo de propiciarla con este ejercicio dilemático: ¿es un *hecho dado* o se vislumbra un nuevo paradigma frente a la integración?

El PEAS (Plan Estratégico de Acción Social) arriba, señalado aprobado por el MERCOSUR /CMC/DEC N°12/11, dio luz a los ejes directrices del mismo, que sucintamente se mencionan en su orden correlativo: erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales; garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnica, racial y de género; universalización de la Salud Pública; universalización de la educación y erradicación del analfabetismo; valorizar y promover la diversidad cultural; garantizar la inclusión productiva; asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social; promover la sustentabilidad ambiental; asegurar el diálogo social; establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales. Este conjunto de ejes y sus correspondientes directrices dan pie a la puesta en valor de un efectivo proceso planificador. Ello nos devuelve una vez más *a las tres i*. En primer lugar la idea exigió la capacidad de decisión y emprendimiento para viabilizar la creación del PEAS lo, cual es un salto cualitativo que debe aplaudirse.

Así y todo, y con disposición a seguir con el debate los acápites siguientes, cabe añadir que para mejorar respuestas propositivas para la acción, hay que tener perspectivas que desarrollen una visión de largo plazo, sin obviar el presente, y con ella articular el cambio institucional.

Los gobiernos, en tal dirección, están conminados a dejar ser cada Estado para constituirse en un real colectivo regional y evitar la tesis (*cada*) *Estado defiende al bloque por distintos motivos y no hay un proyecto colectivo sino "cuatro nacionales"* (Malamud, 2007: 18). La coordinación y la armonización de las Políticas como fuentes inductoras, tendrán que valorarse y estar acordes incluso con los resultados de las reformas estatales de los 90. Como subrayara Leonardo Garnier (2000: 160), la tibieza de las reformas en algunos países se debe a la incapacidad para inducir cambios profundos en las organizaciones públicas, las cuales se caracterizan por la inercia heredada de la fase marcada por un Estado omnipresente y unilateral, que las llevó a aislarse de la sociedad y a perpetuar juegos de poder internos y ajenos a su función primordial. Así el cambio se torna inexcusable tanto para afirmar, tal como lo hace el autor citando a Bernardo Kliksberg (Ídem: 161), que el nuevo paradigma deberá concentrarse en asuntos como los modos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas esenciales y en el abordaje de aspectos estratégicos en relación con las metas nacionales prioritarias con su repercusión regional.

Vinculados a las estrategias de integración y considerando las teorías en pugna, positivismo vs. constructivismo, la dicotomía se zanja por la mentada estructura morfogenética relacional que incluirá las partes, las convertirá en todo y valorará la complejidad de tales relaciones y obligará a revisar el actual esquema.

1.1. Tres escenarios para el debate. Su relación con las comunidades epistémicas

Con las consideraciones precedentes, se proponen tres escenarios vistos como categorías analíticas abarcadoras de referentes conceptuales *como institucionalidad social, capacidad de coordinación y profundización y referentes subnacionales y territorialidad*.

Escenario 1) *Una Integración que involucre una Institucionalidad Social para consolidar la creación de un espacio económico, político y social por la vía de la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados parte.*

Para esta afirmación se opta por un esquema multidimensional que tiene a la *Integración Social* como objeto de análisis. Esta categoría se asume con una definición diferente a aquélla que la interpreta como un hecho dado, en el sentido de poseer una misma lengua, religión, historia. Por el contrario, se introducen otras dimensiones diferentes a las posiciones convencionales, lo cual acerca a la estructura morfogenético relacional (Mendicoa, 2007: 163-184). Por su parte, esta concepción fue expuesta como parte del estado de la cuestión que surgida en la investigación llevada a cabo en el Instituto de Investigaciones Gino Germani y que diera lugar incluso a conclusiones, constatadas empíricamente, tienen a los gobiernos municipales como sujetos en estudio. Tales municipios son miembros de las Mercociudades, los cuales alcanzan actualmente a 160 firmantes de los acuerdos respectivos. (Mendicoa, 2004: 159-200). Tomando los antecedentes señalados se midió el alcance de una estrategia de integración mediante las categorías que además ha contado con la influencia teórica del investigador rioplatense Alfredo Errandonea (1987)¹⁶⁶, cuyos contenidos, en términos de estrategia metodológica, se incorporan para su mejor explicación y que seguidamente se exponen, mostrándose su permanencia en el acervo integracionista:

166 Alfredo Errandonea, sociólogo, uruguayo de alto reconocimiento en el campo de la disciplina. Dejó un gran legado en términos de metodología, pensamiento crítico expresado en artículos, ensayos, libros. Tales referencias metodológicas se hallan vinculadas a las investigaciones acreditadas: A086, Programa de Incentivos 2002; UNLAM y SO11/2003 UBACYT. Instituto de Investigaciones Gino Germani. UBA.

- a) Pertenencia.** El compromiso en la construcción de una comunidad a compartir valores; no a la unanimidad, pero sí al diálogo sobre dichos valores. En la esfera política la legitimidad remite a un reconocimiento de las instituciones por parte de los ciudadanos. Conforme Bernard (citado en Godinez, 2007: 34)¹⁶⁷, ello exige una implicación más activa y, en la esfera económica, especialmente en el trabajo, se descarta la exclusión, pero un compromiso más profundo supone, la prosecución de la igualdad, la justicia social y de la equidad. Se distingue el grupo de pertenencia que se afirma en la frecuencia de interacción, respecto del grupo de referencia en el que se ubican los individuos, que adoptan los valores del mismo y aspiran a su pertenencia. La identidad colectiva en la base de la pertenencia y dispone a la pregunta *¿hasta dónde llega la puja de ser parte física de un lugar pero tener referencia a otro?*.
- b) Densidad Interaccional.** Más fuerte desde una perspectiva sectorial (basada en el intercambio y en relación a los vaivenes aduaneros). Está comprobado que se limita a determinados grupos de interés como empresarios por encima de parlamentaristas o estudiantes universitarios. Puede esperarse que desde los gobiernos exista una visión, más comprehensiva del proceso. Los ejemplos: gabinete social, el PARLASUR, el Fondo de Convergencia, son elementos que presuponen una tendencia al cambio. Aunque los grupos u organismos regionales han crecido, sin embargo es insuficiente su capacidad de comunicación y siguen siendo desconocidos por la ciudadanía en su conjunto; desde ese lugar *¿cuál es el paradigma que interesa institucionalmente consolidar?*.
- c) Participación.** *Para sumar actores no solo desde la opinión sino para la acción. Tienen todos la misma voluntad política; la viabilidad de este impulso se da mediante el reconocimiento del... aumento de la capacidad decisional autónoma de la capacidad regional, mediante una creciente incorporación de todos los grupos sociales al reparto del producto económico y al proceso político (Bosier, 1984: 9-32); el reconocimiento de la responsabilidad social de los dirigentes, especialmente en los trabajadores. Asegurar la participación de ORIT; CGT; CIOLS; CUT de Brasil; de las voluntades de intercambio en el Mercosur Educativo; y aún mucho más el tema prosigue porque introduce las preguntas para qué y con quién. El espacio social, geográfico, político en transformación incorpora a los actores subnacionales del “policy making” y a los instrumentos que cualquier gobierno debe poseer para hacer política. Con esta plataforma ¿es posible construir la real construcción de la integración?*
- d) Competencia y Conflicto.** El accionar de los actores que tienden a bloquear y obstaculizar a los otros actores, de forma que la obtención del fin por una de las partes, implica la pérdida del objetivo por parte de los otros. El conflicto no solo busca obstaculizar las acciones de las otras partes, sino que intenta

167 Se hace referencia al artículo de Bernard P. (2000). *Social Cohesión: “A dialectical Critique of a Quasi-Concept”*. Strategic Research and Analysis Directorate, Department of Canadian Heritage.

destruir al oponente. Cómo se encuentra hoy América Latina tan solo para mencionar algunos focos de conflicto: Bolivia-Chile, disputa territorial sobre la salida al océano Pacífico, exportación de hidrocarburos bolivianos; Colombia-Nicaragua, disputa fronteriza sobre las islas San Andrés y Providencia; Colombia-Venezuela, 34 disputas sobre delimitaciones fronterizas, migración, guerrillas, contrabando, tráfico de drogas; Costa Rica-Nicaragua, delimitación fronteriza, migración; Gauleguaychú-Fray Bentos (por papelera de Botnia)¹⁶⁸. La pregunta que inspira esta síntesis ¿cuánto de cooperación cuanto de conflicto? Si persiste el conflicto la Patria Grande caerá en el vacío político y social, y sólo mostrará las debilidades del conjunto de actores que tienen las capacidades para alcanzarla. O ¿es lo contrario?

- e) Estabilidad.** Quizá lo más logrado. La cláusula instalada en el Tratado de Asunción y ratificada en los restantes protocolos sobre la reafirmación de la democracia en los países de la región otorga la certeza de encaminarse hacia un proceso de completud y superación respecto de los deterioros que sufriera América Latina.

Las dimensiones aplicadas ofrecen estrategias metodológicas que dilucidaron el comportamiento y actitudes de actores de competencia en gobiernos municipales. Utilizando escalas de medición como la de Guttman y de Bogardus¹⁶⁹, se pudo tener una aproximación de las distancias sociales y la limitada y débil capacidad de los decisores de diversas representaciones (políticos, administradores gubernamentales), para pensar un proceso de integración que puedan coadyuvar a un modelo de integración social, inspirada en un consenso cuyo argumento principal se encuentre en la reconstrucción de la capacidad democrática, una economía sostenible y promoción de derechos socio laborales.

Escenario 2) *La capacidad de coordinación y armonización conlleva una agenda de reformas en la que la capacidad de interdependencia a nivel nacional, puede dar más eficacia a las relaciones multilaterales: La nueva gobernanza.*

La Escala de Coordinación de Políticas del Instituto Europeo de Administración Pública, compara la capacidad de coordinación en funcionarios, que puedan alcanzar la consagración del interés institucional. La escala en cuestión, aplicada

168 Botnia: empresa finlandesa productora de pulpa de celulosa.

169 Escalas de Guttman y Bogardus. Procedimientos metodológicos para determinar en la primera, propiedades de una escala a través de un conjunto de ítems de corte acumulativo. Lleva el nombre de su creador Luis Guttman quien la introdujera al campo de las técnicas de investigación científica en 1944. La segunda se ocupa de medir distancia social entre conjuntos de ciudadanos procurando reconocer el nivel de intensidad de prejuicios latentes o manifiestos en sujetos sociales en relación.

a funcionarios locales¹⁷⁰, ofrece un parámetro de referencia para identificar similitudes y diferencias entre cada uno de los casos. En la versión metodológica de Guttman se diferencia una secuencia ordenada de componentes cualitativos, de capacidad de coordinación y como es acumulativa, existe una progresión desde los niveles inferiores hasta los superiores. En rápida enumeración los niveles son *toma de decisiones independiente; comunicación con otros ministerios (intercambio de información); consulta con otros ministerios (retroalimentación); búsqueda de consenso en materia de políticas; arbitraje de diferencias; fijación de parámetros de acción; establecimiento de prioridades; y estrategia general*. El alcance obtenido permitió una imagen general de las capacidades de coordinación, aportó datos que dan cuenta de insuficiencia en la administración de aportes que efectúen diseños de políticas en el contexto regional; debilidad en la participación intensiva para la concurrencia de proyectos integrados y flaquezas en la coordinación a nivel intragubernamental. Asimismo las debilidades nacionales tampoco encuentran una contraparte en el órgano Mercado Común, carencia puede significar una ventaja y una oportunidad, para las expectativas de un proyecto refundacional.

En síntesis, y como sugiriera, Metcalfe, L. (2000: 113), *la integración no es cuestión de transferir la soberanía y la autoridad a una organización separada que luego actúa independientemente de los participantes del proceso de integración...Incluye el diseño y desarrollo de una relación asociativa entre un gran número de organizaciones que participan en campos de políticas específicas, de modo que puedan trabajar en conjunto y en forma efectiva para enfrentar las preocupaciones comunes y aunar intereses...para gestionar las redes de organizaciones*.

Con todo se reitera y valoran los esfuerzos y cambios alcanzados por el PARLASUR; el Mercosur Educativo; el Mercosur Social, la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMDAS); la Secretaría Social Permanente y el Instituto Mercosur Social.

Escenario 3) *Un referente regional que concilie una gestión centrada en funciones constitutivas de un proyecto político y social con acento en las relaciones de la organización y sus procesos internos, que se encarnan en los actores subnacionales. Los referentes subnacionales dan sentido a la territorialidad y por ende la integración social puede visibilizarse en ese mismo espacio: el territorio.*

El concepto derivado de *terrendi* asociado históricamente a la dominación y al poder. Es omnipresente y ambiguo a la vez. Sin embargo instalados en el

170 Se alude a la línea de estudio conformada por los Proyectos UBACyT acreditados S011/ S041/ S068; S087; S20020100100085, conformando todos una base de datos que son referencias recurrentes. Dicha línea es llevada a cabo por el Grupo de Estudio Institucionalidad Social y Mercosur con sede en el IIGG. Fue constituida en el año 2003 bajo aprobación del Comité Académico del mencionado centro académico. Gloria Edel Mendicoa, Directora.

presente, y sobre las derivaciones que las políticas inconclusas de las reformas del estado en torno a la descentralización, nuevas concepciones se han producido. En este apartado es necesario asegurar otros niveles conceptuales. Según Dennis Rondinelli (1989; en Boissier Etcheverry, 2007) descentralización sería “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” y son reconocidos cuatro modos o grados de descentralización: (i) desconcentración, (ii) delegación, (iii) devolución y (iv) privatización o regulación cuyas definiciones son: *Desconcentración*: redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital. La *delegación* es la transferencia de poder de decisión y administración sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central, pero responsables en último término ante éste (por ejemplo empresas públicas, corporaciones de desarrollo regional o unidades ejecutoras de proyectos oficiales); *la devolución* es la transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente, hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión. Por último la *privatización* es aquella política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales. En rigor el autor sostiene que la privatización consiste desde dejar la provisión de bienes y servicios enteramente a la competencia económica, hasta “partenariados” entre agencias públicas y empresas privadas.

La preocupación por este segmento gira en torno a los espacios subnacionales en la toma de decisiones, lo cual también es complejo, ambiguo y actualmente omnipresente en el debate. Como se sabe el MERCOSUR cuenta hoy con la Red Mercociudades, espacio organizacional con condiciones para avanzar hacia un modelo de racionalidad social para el MERCOSUR. Desde ese lugar, y para traer algunas evidencias empíricas, el cuestionario autoadministrado a funcionarios de gobiernos municipales (alrededor de 30 variables para detectar el grado de conocimiento que poseen sobre el proceso de integración, hasta los beneficios que perciben en su implementación) distinguió capacidades y actitudes respecto de atributos decisionales y condiciones de suficiencia para emprender y dar ventajas a un proceso con otras perspectivas. Los resultados no fueron alentadores. El mayor porcentaje tiene limitados conocimientos sobre su pertenencia y a la par la ve como una oportunidad para emprender negocios que en todo caso se circunscriben a aspectos puntuales de la política municipal. Ello deriva en preguntar ¿hasta dónde se garantiza y defiende que, el espacio territorial que configura las Mercociudades, como subregión, propicie eficazmente

por ejemplo, la circulación de bienes y personas? En un proceso de integración regional la “recomposición” de sus circuitos territoriales, dará cabida a migrantes e implicará salir de los parámetros con los que hasta ahora se los ha concebido. En tal sentido es determinante el circuito migratorio. Por lo tanto las preguntas de Sartori (2001:108) *¿integración de quién?; integración ¿entre quiénes?, ¿integración cómo?, integración ¿por qué?*, echa luz a un tema que enfrenta a nuestros países: de receptores a expulsores y, por ende, una doble exigencia: diseñar una política centrada en la exclusión, reconvertirla en inclusiva y la refundación del proceso con una estrategia que consolide alternancia de actores y mecanismos que eliminen intermediaciones y apoyo de migrantes, especialmente trabajadores más desprotegidos. A su vez, y asumiendo las debilidades mencionadas, el problema debe ser visto en términos de las propias limitaciones del proceso de integración y su viabilidad para asegurar un cambio. Desde ese lugar es que se defienden los actores que pueden incidir en la toma de decisiones como la Red Mercociudades, las OSC y las Universidades, todos ellos se hacen cruciales. Se trata de apertura necesaria cuyo fin es adaptar sus políticas a las necesidades reales de la gente del MERCOSUR, haciéndolas más próximas y más eficaces. Es el equilibrio entre las representaciones formales, que seguirán perdurando: es asegurar un estado sinérgico en el que figuren gobiernos locales, regionales y los gobiernos centrales junto con las organizaciones comunitarias; en otras palabras la *nueva gobernanza de la integración regional*.

Ciertamente, el propósito que guía este trabajo es aportar en un proceso que concierne a la consolidación de pertenencia, de coordinación de políticas y de interacción de influencias. Se puede recuperar y contribuir, a un tema impulsado por la *Plataforma Laboral de las Américas, la cual defiende sean tenidos en cuenta entre otras estrategias: conjunción de políticas; inversión y prioridades de la economía; integración de infraestructura; promoción del desarrollo local; rol activo del Estado, Fondos continentales (sociales universales; de capacitación; de salud Pública; empleo para jóvenes; empleo para mujeres; eliminación del trabajo infantil*¹⁷¹. De la Propuesta de 2005 *¿cuánto se avanzó?* La respuesta la da Julio Godio (2007) cuando afirma: *el problema, es que se registran retrocesos sociales y laborales al tiempo que se comprueban progresos en la democracia política o electoral. Por lo tanto, para crear empleos decentes, es central poder avanzar en la dimensión social de las relaciones laborales, sistematizada en los derechos fundamentales del trabajo formulados por la OIT. En la pugna teórica empírica, son diversos los enfoques con los que se puede concebir y poner en valor la integración. Algunos serán vistos como elementales o básicos y hasta referentes tradicionales. Pero han comenzado a visibilizarse otros como los que subyacieron en este ensayo, tales como intergubernamentalismo,*

171 Plataforma Laboral de las Américas. Cancillería Argentina. Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. Coordinador Embajador Hugo Varsky, Boletín N° 21, noviembre de 2005.

flexibilidad, gobernanza multinivel, nuevo institucionalismo y la teoría de la *fusión*; todos al fin, tratan de explicar la naturaleza de la integración.

La secuencia del proceso ha sido avistar la integración desde la perspectiva económica, el papel del derecho en la integración y la relación entre el Derecho Internacional, el Derecho Interno y el Derecho Comunitario, pero sobre la integración social, los argumentos se subsumen en el enfoque de políticas con un sentido instrumentalista funcional-sectorial, o asociado a la historia de una misma conformación en el gran espacio territorial, lo cual se da de bruces con la consolidada tendencia epistemología del sur, que mueve a repensar en la refundación del Estado.

Se trata de un campo de análisis complejo que, como se dijo sigue discurrendo en diversas escuelas de pensamiento, tanto para suponer que estamos ante una perspectiva pluralista, multisistémica e incluso ecléctica, en la cual cada uno de sus componentes sin duda tiene valor en sí mismo. Igualmente el recorrido de la integración cuyo punto de partida se lo podríamos otorgar al padre de la Europa moderna Jean Monet (1951)¹⁷² y desde allí, la diversidad de posturas que aún siguen atravesando marcos teóricos, debates y formas de explicar el sentido teórico y la praxis de la integración regional bajo la influencia de entre muchos, Ernst Haas, Andrew Moravcsik, Karl Deustsch, y Joseph Nye.

Posicionados en el siglo XXI, la lógica imperante es que no pueden excluirse actores, grupos sociales, instituciones que tendrán que discutir objetivos centrales y comunes. Ello por su parte se asocia a dos ejes ineludibles: la neoinstitucionalidad y la nueva gobernanza. De la primera, y advirtiendo que las instituciones no cambian fácilmente, por la incertidumbre que el mismo cambio genera, y especialmente por el sitio en el que quedarán posicionados los actores ante las nuevas configuraciones, sin embargo, debe reconocerse como otra definición del problema. En otras palabras, aceptarse un proceso en términos de sus impactos, para lo cual el tiempo presente nos impone enfrentar algunas encrucijadas: la transición de una sociedad de clases a una sociedad cruzada por múltiples ejes de desigualdad (de género, étnico-culturales, digitales, familiares, relacionales, de edad...) sin conexión directa con el ámbito productivo-laboral; el paso, también, de una sociedad estructurada, cierta y previsible, conformada por grandes agregados sociales con intereses y valores estandarizados, a una sociedad de riesgos e incertidumbres y la de mayor contundencia, los nuevos excluidos en el marco de una sociedad donde predominaban relaciones de desigualdad y subordinación vertical, a una sociedad donde tiende a predominar una nueva

172 Jean Monet (1888-1979). Fue el primer presidente elegido de la CECA (Comunidad del Carbón y del Acero). Su lema: trazar un plan y no retroceder, no confundir las dificultades con las derrotas.

lógica de polarización en términos de dentro/fuera, que implica para el nuevo conjunto de colectivos excluidos la ruptura de ciertos parámetros básicos de integración social, (Subirats i Humet, 2005: 34). En suma, estos rasgos que la nueva economía postindustrial, con mayor o menor desarrollo en el seno de nuestros países, desencadenó en primer lugar en el mercado de trabajo, afectando a muchos trabajadores excluyéndolos precisamente del trabajo y como se ocupa de decir, el citado Subirats I Humet Joan Subirats (2005), ha dado lugar a nuevos «perdedores históricos». En segundo lugar, y ya se adelantó, ese conjunto de jóvenes (la categoría de los ciudadanos negados) que ven el tránsito de la linealidad del empleo industrial asalariado y estable, a la aparición de un espectro de “oportunidades” complejas, precarias y dilatadas que lo convierte en inaccesible. Los cambios y generación de nuevos escenarios, propios de pasar a una sociedad que parece fragmentarse cada vez más, conducen inexorablemente a nuevas exclusiones y vulnerabilidades.

En este contexto fortalecer las políticas públicas, diseñándolas a los reclamos de estas vulnerabilidades, es decisivo si es que se quiere mitigar la desigualdad y los efectos negativos que ella trae consigo.

Respecto de la *gobernanza* —del *gouvernance*— con uso registrado desde 1380 -siglo XIV- para querer señalar el *arte o manera de gobernar* y del inglés *governance*, aparece actualmente como un campo de investigación para dar cuenta de la coordinación, orientación y dirección de sectores, grupos y de la sociedad que van más allá de los órganos clásicos de gobierno. Coincidiendo con el Diccionario de Políticas Públicas (Op. Cit: 261) *emerge frente al diagnóstico de una incapacidad de los gobiernos para responder a los problemas que les son sometidos a consideración y para adaptarse a las nuevas formas de organización social, económica y política*. Por todo ello, es debate de este tiempo, y, provoca en quienes se encuentran comprometidos en la integración regional, atender con renovados conceptos, estrategias y tácticas políticas a la desigualdad, la negación a la diversidad y el dificultoso proceso de (des)cohesión social. En síntesis las viejas políticas de redistribución de recursos materiales, entre clases y grupos sociales integrados en la sociedad industrial, deben completarse con una agenda de políticas de inclusión orientada a debilitar los factores generadores de dinámicas de marginación social y a promover la inserción, en múltiples dimensiones, de los colectivos excluidos (Subirats y Gomá, 1998:12).

Lo que interesa es destacar aquellas que conduzcan a reconocer que la integración tiene un sentido, siendo éste fundamentalmente afianzar el capital social comunitario: aquel que mueva a consolidar aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas, y la confianza que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo (Putnam, 1993: 34). Existen diferentes tipos: integración, integridad, eslabonamiento, sinergia, todas formas que ayudan a

estudiar la comunidad y el estado, en el que se expresan las instituciones en su complejidad, que requieren también ser concebidas con un sentido de cooperación y gestión articulada y flexible.

Y ¿qué nos exige el MERCOSUR hoy? En principio reconocer una serie de desafíos, alertas y riesgos concretos: cambios permanentes y dinámicas territoriales que reclaman otras tecnologías; ausencia de políticas para el desarrollo y administración de los recursos humanos, tanto a nivel de los organismos estatales como del sector privado; formación y capacitación consideradas como inversión y no como gasto; mayor competitividad intrarregional e internacional; la calidad como concepto aplicado a producción, gestión, servicio, producto, dirección y coordinación. Al focalizar la atención en las Mercociudades y dándole el carácter de una reconceptualizada institucionalidad no pueden descuidarse cuestiones estratégicas por parte de quienes la componen en tanto saber de su *falta de recursos financieros, barrera de idioma, brecha y barrera digital, costo elevado de las telecomunicaciones internacionales, pocos contactos "face tu face" por las grandes distancias geográficas, empleados municipales poco proactivos, sobre carga de tareas, temas difíciles de comunicar a los ciudadanos; otros*; (Observatorio de Cooperación descentralizada, 2007:116). Los datos estadísticos muestran las asimetrías económicas sobre las que reiteradamente se alude, que medidos por el Índice de Gini, la brecha se ha ido profundizando, al punto de considerar una agenda específica cuyo centro sea *el rediseño del MERCOSUR*, para llegar al ciudadano por la vía de un proyecto social con mejores políticas y mejores resultados y, quizás tener incluso como parámetro fundamental lo recientemente citado por el ex Presidente Chileno Ricardo Lagos (2012), en el Paraninfo de la Universidad de Guadalajara "*...los indicadores de problemas sociales no mejoran con el aumento de ingreso por habitante, sino en la forma de distribuir el monto...Esto nos obliga, no solamente a un tema del tipo tributario, sino también a cómo aumentamos la competitividad de nuestros países (...). Cómo podemos establecer una red pública y privada que dé protección y mayor cohesión social. No podemos seguir creciendo si no hay cohesión social, donde todos se sientan incorporados al crecimiento (...). Si lo logramos, nos permite crecer con más rapidez, porque estamos aumentando las demandas de nuestros mercados internos*".

Con esta reflexión del ex presidente y estudioso chileno, cabe deducir que de otra manera se seguirán ensanchando, no solo tales brechas (de ingresos), sino otros entramados sociales que se manifiestan en distintos ejes de desigualdad. La formación de estos espacios, como se dijera anteriormente, y se desea remarcar, incorporan al *género*, particularizado en las mujeres con limitaciones de diversa índole cuando asumen jefaturas de hogar, y además son los de mayor nivel de pobreza, a la vez que prevalecen severos déficits de asistencia médica institucionalizada. Según el PNUD-2007/8, la diferencia de las cifras en términos de mortalidad materna entre Latinoamérica y los países desarrollados, son

extremadamente altas (89.4 y 6.0); los jóvenes en franca tendencia de exclusión, que en la región son aquellos entre 15 a 24 años, los que no trabajan y no estudian, representan entre el 12 y el 40% de los hogares pobres (CEPAL/ECLAC, 2000) y con alto riesgo de exponer tanto a niños/as y a adolescentes al tráfico de personas y a la prostitución; como tercera dimensión la de los *migrantes*, en quienes no se puede hacer efectiva una política de libre circulación de mano de obra, alterando su capacidad de expresar sus derechos al trabajo, así como derechos políticos. Con el propósito de marcar algunas de las particularidades que son claras respecto de lo que se viene aludiendo, y como caso testigo, en el conurbano bonaerense, en los distritos del Oeste, por ejemplo, son tres las comunidades de países fronterizos de mayor número de pobladores: bolivianos; peruanos y paraguayos. En este lugar se cuenta con numerosos lazos de asociacionismo que hace posible tener recomendaciones para afincarse y hallar trabajo inmediato, lo cual se da especialmente en grupos de migrantes bolivianos. Conjuntamente la cercanía del Mercado Central, organismo federal, dependiente de la Secretaría de Comercio Interior, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Argentina, es un centro comercializador de frutas y hortalizas que abastece al Gran Buenos Aires (donde viven 12,8 millones de personas), favorece que sea un sitio geográficamente selecto y además, configurado como lugar de trabajo, ha operado también un cambio de ocupaciones en los últimos años. Es así que pobladores de procedencia boliviana, en este caso, han pasado de trabajar mayoritariamente en el rubro de la construcción a actividades vinculadas con la venta de frutas y verduras, para lo cual el rápido y pronto acceso al Mercado es altamente favorecedor. No obstante, no puede desconocerse la trama de irregularidades que se tienen en la formalización de las relaciones laborales que asimismo, se extiende a los talleres clandestinos de costura, con riesgos de todo tipo. Este ligero examen da idea de una realidad compleja y de difícil solución; es real y tiene a los inmigrantes como protagonistas centrales. Es una realidad propia de migrantes que se da en la Argentina como país receptor y que con connotaciones diferentes también sucede en muchos países y excede a los principios constitucionales. Esta situación no pasa desapercibida y es por esto también que activar políticas que coadyuven a la mejor inserción y a la circulación plena de mano de obra, es hacer real la Patria Grande y se retoma la afirmación de Julio Godio: *el problema, es que se registran retrocesos sociales y laborales al tiempo que se comprueban progresos en la democracia política o electora.*

Sobre las últimas palabras

Volver a la afirmación de partida: *la integración social no es un hecho dado*. Para ello y a modo de cierre repasar, que la misma la esperamos en el MERCOSUR con todos sus países socios plenos, esperando también la recuperación de Paraguay y celebrando

la incorporación de Bolivia¹⁷³, induce a concentrar relaciones de políticas con sentido amplio, por lo cual habrá que mostrar el proceso que si bien siempre corre riesgos de fragmentarse, tampoco anula la participación activa. Las expectativas cívicas estarán presentes. Desmitificar modelos y formatos es parte del desencadenamiento democrático, el cual debe estar protegido con proposiciones de políticas para la acción. Los argumentos expuestos podrán ser vistos como aproximaciones especulativas. Sin embargo se basan en valoraciones científicas respecto de investigaciones acreditadas y además reconocer que la investigación supone acción, partiendo del relato. Esto es lo que se ha realizado. Hipótesis o conjeturas de partida como las utilizadas, nos devuelven a la necesaria reconceptualización epistémica que abarque primeramente el sentido de la política pública como meta esencial para la *integración regional*. Paralelamente, el rol de actores varios que involucran los poderes del Estado y también la sociedad civil y sus grupos, incluyendo grupos de interés como cuerpos sindicales, empresariales y aquellos, vistos según estudios que así lo fundamentan, en círculos de influencia que se visibilizan en territorios (el *terrendi*) definidos, asibles y con gobiernos locales, con espacio y ponderación constitucional, de la nueva gobernanza. Estas aseveraciones, si se permite, deben ser consideradas no solo en términos de condiciones que una institucionalidad social impone, sino que desde las mismas se puede también mostrar un estado de inseguridad social que se materializa en franjas de población, que están convencidas de que han quedado al margen y que sus valores se orientan más hacia el pasado que hacia el futuro. Ese futuro, en América Latina, tiene en la UNASUR, el punto de enlace y quizás como fuera sugerido en Mendicóca (2012: 34, 35) seis tópicos será menester sostener: decisión política, descartar particularismos y ser consistente con la continuidad de la integración; ciudadanía con calidad social y sin excluidos; políticas regionales de cara al futuro que animen y desarrollen los bienes comunitarios.

Sin caer en el lugar común, queda mucho camino por recorrer; con esa expectativa asegurar mayor legitimidad democrática del proyecto MERCOSUR y UNASUR. Se trata, sobre todo, de una exigencia imprescindible si es que se pretenden cambios sustanciales y políticas eficaces. Sus destinatarios: la ciudadanía con sus reales problemas.

173 La XLIV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común establece el Proceso de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR. Al respecto, el Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR que fuera suscrito entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República Oriental del Uruguay, la República de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia, el 7 de diciembre del presente, estipulándose (Artículo 4) que *“A más tardar en cuatro (4) años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento, el Estado Plurinacional de Bolivia adoptará la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM), el Arancel Externo Común (AEC) y el Régimen de Origen del MERCOSUR”*; el mencionado Protocolo entrará en vigor en el trigésimo día contado a partir de la fecha de depósito del último instrumento de ratificación. En www.ibcemail/1513/Bolivia_Mercosur_protocolo_adhesion.asp (consulta 12/12/12)

Finalmente, evitar, como dice Robert Castel (2004: 66), el resentimiento que no predispone a la generosidad ni a asumir riesgos; por el contrario alimenta rencores y limita la pregunta de Touraine *¿podremos vivir juntos?*

BIBLIOGRAFÍA

- BOAVENTURA DE SOUSA Santos (2010). *Refundación del Estado en América Latina, Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad / Programa Democracia y Transformación Global, Lima, Perú.
- BOSIER Sergio (1984). “Pobreza, desarrollo regional y descentralización”, en: *Estudios Sociales*, CPU, No.40, Santiago de Chile.
- CASTEL Robert (2004). *La inseguridad Social. ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires.
- CEPAL/ECLAC (2000). *Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población Proyecto Regional de Población 2000-2003, Serie 6: Población y Desarrollo, Naciones Unidas, Santiago de Chile, en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4973/lc1424.pdf>
- COLECCIÓN AMÉRICA LATINA PARA TODOS. *Somos Mercosur, Somos Patria Grande*, N°2, Casa Patria Grande Presidente Néstor Kirchner, Secretaría General Presidencia de la Nación.
- DICCIONARIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2009). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- ERRANDONEA Alfredo (1987). “La necesidad de la Integración en las Ciencias Sociales”, en: *Revista de Ciencias Sociales* N°2, Dpto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, República Oriental del Uruguay.
- GARNIER Leonardo (2000). “Función de Coordinación de Planes y Políticas”, en: Garnier Leonardo; Wiesner Eduardo y Medina Vásquez; *Funciones Básicas de la Planificación*, Cuadernos del ILPES, Santiago de Chile, CEPAL.
- GODIO Julio (2007). “La importancia estratégica de la Plataforma Laboral de las Américas”, en: *Revista Nueva Sociedad* No 211, septiembre-octubre, ISSN: 0251-3552, (www.nuso.org)
- GODINEZ Víctor (2007). *Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europea-latinoamericana*, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE/América Latina.
- KLIKSBERG Bernardo (1995). *El pensamiento gerencial en la década de los noventa*, Editorial Norma, 13 Edición, Buenos Aires,
- LAGOS Ricardo (2012). “Distribución de ingreso, reto más difícil de Latinoamérica: Lagos”, en: www.informador.com.mx/economía/2012-distribución-de-ingreso-reto-mas-dificil-latinoamerica-lagos.htm (consulta 14/12/12/)
- MALAMUD Andrés (2007). “La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización”, en: Jaramillo Grace (Comp.), *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. [http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1215192326.The internal_agenda_of_Mercosur_por Andres_ Malamud.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1215192326.The%20internal_agenda_of_Mercosur_por%20Andres_Malamud.pdf) (consulta 1/12/12)
- MENDICOA, Gloria Edel. *Las redes municipales y la gobernanza en la integración regional: la Red Mercociudades y la Red Andina de Ciudades en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2013. (Documentos de Trabajo 64) ISBN 978-950-29-1427-5
http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/documentos_resultados.php?opcion_categoria=1
- _____ (2007). *Fronteras Abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- _____ (2004). *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur. Opciones para el debate*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- METCALFE Les (2000). “Gestión de los procesos de integración: Capacidades de Liderazgo, Gerencia y Coordinación en La integración Regional”, en: *América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta*, Centro de Formación para la integración regional, CEFIR. DT /01-1993.

- OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA (2007). *Anuario de la cooperación*, Diputación de Barcelona, UE/América Latina.
- PUTNAM Robert (1993), citado por John Durston (2000). ¿Qué es el capital social comunitario?, pág.8, Serie Políticas Sociales 38, CEPAL/ECLAC, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- RONDINELLI Dennis (1989). "Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy" citado por Sergio Boisier Etcheverry en *Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización entre la geografía y la gobernabilidad*, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá de Henares, España, 2007, <http://www.eumed.net/tesisdoctorales/2008/sbe/index.htm> (consulta 26/10/2012)
- SARTORI Giovanni (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Buenos Aires.
- SASSEN Saskia (2010). *Territorio, autoridad, y derechos. De los ensambles medievales a los ensamblajes globales*, Katz Editores, Buenos Aires.
- SUBIRATS Joan y GOMÁ Ricard (2000). "Cambios en las Políticas de Bienestar Social en la Unión Europea", *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* N° 17, Caracas.
- _____ (1998). "Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno", *Revista hispana para el análisis de redes sociales*, Vol. 20, #1; Junio 2011, España, Ariel Ciencia Política REDES, en: <http://revista-redes.rediris>
- SUBIRATS i HUMET J. (Dir.) Ricard Gomá Carmona y Joaquim Brugué Torruella (Coords), (2005). "Análisis de los factores de exclusión social", Documento de Trabajo 4 FBBVA, Institut de govern ipolítiques públiques (uab), en: http://www.fbbva.es/TLFU/dat/exclusion_social.pdf (consulta 13/12/2012)

La cohesión/inclusión social en la agenda del regionalismo sudamericano: UNASUR-MERCOSUR

Noemí B. Mellado y María Luciana Ali

Presentación¹⁷⁴

Enmarcados en un contexto de crisis mundial con efectos profundos en las economías centrales, una declinación del peso de EEUU en la región, la ascensión de nuevos polos dinámicos de crecimiento como China, India, Rusia y Sudáfrica, un tinte político más progresista en los gobiernos regionales y un mayor protagonismo político y económico de Brasil, en el espacio suramericano coexisten distintos procesos de integración. A nivel subregional -CAN, MERCOSUR, ALBA, UNASUR- y regional -CELAC, ALADI-; algunos de ellos son manifestación de un regionalismo “nuevo”, “en construcción”, “en transición”, “posliberal”, según los autores. En mayor o menor medida muestran aristas comunes:

- A) revelan diversa naturaleza, poniendo al descubierto un regionalismo con diferentes velocidades y a la vez asimétrico;
- B) descubren la búsqueda de una mayor autonomía regional enmarcada en nuevos consensos;
- C) trascienden lo meramente comercial y se extienden a otras dimensiones como la social, medioambiental y política;
- D) presentan pertenencias múltiples que persiguen distintos objetivos y valoraciones.

La realidad incontestable de Suramérica como una de las regiones de mayor desigualdad en el mundo 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 en cuanto a la ubicación temática de la pobreza/desigualdad, exclusión/inclusión y cohesión, en la agenda pública de los procesos de integración y en los enfoques alternativos de desarrollo que conllevan a diferentes expectativas sobre el papel de la integración regional.

Por tanto, se aborda el regionalismo actual en una de sus características principales: “la amplitud temática”, circunscribiéndola a la “cohesión/inclusión social” y a los procesos UNASUR y MERCOSUR.

174 La autoría de lo desarrollado hasta el apartado (3) es de Noemí B. Mellado.

Asimismo, como este trabajo es parte de una investigación¹⁷⁵ más amplia que comprende además a otros procesos de integración –CAN y ALBA-, se parte de la formulación de ciertos interrogantes claves y comunes: ¿La ampliación de las agendas internas de los procesos de integración sudamericanos hacia la dimensión social tiende a paliar o remover las causas estructurales de la crisis de integración social o cohesión que expone la región? ¿Es similar la valoración que se le da en los distintos procesos? ¿Cuáles son los factores de convergencia/divergencia que exhiben? Por último, las acciones, estrategias y/o política que se adoptan para la implementación efectiva de lo discursivo ¿contribuyen a la gobernabilidad regional?

Desde la perspectiva política se utiliza a la cohesión social como sinónimo de políticas sociales, es decir, lo que se ha dado en llamar “políticas de cohesión social”; otros la reducen a la “lucha contra la pobreza y la desigualdad”; están los que vinculan el concepto con el “diálogo social y con los pactos sociales”; por último los que lo asocian con el “desarrollo”.

Por lo general los estudios y propuestas se han dirigido a medirla o describirla más que a comprender sus causas, sin que sea ésta nuestra pretensión porque escapa a los objetivos del trabajo. No obstante la diversidad semántica, imprecisión del término, complejidad derivada de las variadas dimensiones analíticas y multiplicidad de alternativas interpretativas en juego, es importante tener en cuenta los niveles de análisis –que en este caso es el regional- y la influencia de las interacciones de factores y variables que operan en distintas escalas -locales, nacionales, regionales e internacionales-, pese a que nuestro análisis no da cuenta de las particularidades locales y nacionales aunque muchas veces remite a ellas de forma referencial.

Tanto en la literatura como en los documentos Oficiales y Agendas de los procesos UNASUR-MERCOSUR, los conceptos cohesión/integración social, exclusión/inclusión social, desigualdad, pobreza, aparecen muchas veces en forma de expresión asociada y otras como términos polares, de allí que se tendrá en cuenta su potencial heurístico a los fines de poder analizar los discursos contenidos en esos instrumentos.

Se aborda la problemática desde dos líneas de indagación: una, orientada al análisis de los Textos Oficiales -documentos, declaraciones, comunicados y acuerdos- como expresión del discurso al más alto nivel político -Cumbres

175 *Regionalismo Sudamericano: inclusión social, asimetrías y medioambiente en clave de mejorar la gobernabilidad*, J 11/119, acreditado ante la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNLP y se inscribe en el marco de la Red de Formación de Posgrado e Investigación en Integración Regional -REDFIRE III- del Programa de Políticas Interuniversitarias IV del Ministerio de Educación de la Nación (Res.288/11SPU), “REGIONALISMO SUDAMERICANO: Viejas y nuevas problemáticas en clave de mejorar la gobernabilidad regional”.

Presidenciales-, identificando aquellos enunciados que constituyen sentido¹⁷⁶ -pobreza/ desigualdad, cohesión/integración, inclusión/exclusión y desarrollo-, para determinar la significación y valoración que se hacen de ellos en los procesos seleccionados. Otra, a precisar las estrategias y/o acciones instrumentales con que cuentan estos procesos para implementar lo que se formula. Esto servirá de base para que en una etapa posterior podamos determinar si contribuyen a la gobernabilidad regional¹⁷⁷.

1. La cohesión social en el discurso político

El nuevo siglo exhibe un predominio de gobiernos progresistas en el ámbito regional, sin que ello implique orientaciones ideológicas-políticas convergentes (Mellado, 2009: 151), aunque de modo general se activa el debate sobre las políticas de desarrollo e inserción internacional y acerca del rol del Estado como de la sociedad civil (CEPAL, 2012). Respecto a esta última, existe una actitud crítica y contestataria con el modelo de acumulación neoliberal de finales del siglo XX que reemplazó la matriz centrada en el Estado por la del mercado, en la que ambos se presentaban como ideas antagónicas del mismo modo que la sociedad apareció como la negación del Estado y éste opuesto a la sociedad (Mellado, 2011: 275-276). Empero, es posible que estas expresiones queden atrapadas en el marco contradictorio de una modernización capitalista, en la cual el retorno del Estado le es funcional (Acosta, 2012: 1) sin que haya una ruptura con el modelo neoliberal.

De allí es que las transformaciones que ocurrieron en el cuadro político regional, a partir de procesos sociales de resistencias múltiples a las políticas neoliberales, plantean desafíos a la integración Sudamericana en cuanto a la existencia de una voluntad transformadora.

Asimismo, existe un mayor protagonismo presidencial y un incremento de la diplomacia de las Cumbres. Es en ellas donde los temas de interés común que se observan en los nuevos acuerdos, atraviesan de forma transversal los procesos de integración preexistentes como el MERCOSUR y la CAN, ya que los documentos emanados de las mismas priorizan, entre otros temas a la cohesión social, la inclusión, la gobernabilidad y una mayor participación social.

Bajo un discurso amplio de desarrollo humano, aparece el concepto de “cohesión social” como eje dominante en la literatura y discurso político-social actual, no

176 Entendiendo por discurso al entramado de enunciados que constituyen sentido. La constitución del sentido, o los sentidos, brota no sólo de qué se dice sino de quién, a quién, dónde, cómo, desde qué posición de poder y dentro de qué entramado histórico (Susana Murillo, 2008, citando a Foucault).

177 Conforme a Prats (2003), la gobernabilidad refiere a la capacidad de un sistema para gobernarse a sí mismo que, no sólo se traduce en la formulación de políticas o decisiones públicas sino en su implementación. Ver el tratamiento dado a la gobernabilidad en: Mellado Noemí B. (2010).

sólo de los organismos regionales sino internacionales. En los distintos procesos integrativos sudamericanos de los tratados, reuniones, documentos, declaraciones y decisiones, surgen una serie de problemas heterogéneos con impacto social que afectarían la “cohesión social”. Por tanto es dable plantear si esta noción, como la de otros términos asociados, constituyen una nueva retórica (Mealla, 2011) tendiente a naturalizar, paliar o remover las problemáticas sociales que aquejan a la región.

1.1. Desarrollo y cohesión social. La agenda internacional

En los países latinoamericanos y por parte de los organismos internacionales, la implementación de políticas y la formulación de estrategias para generar el “desarrollo” ha sido un tema recurrente desde la década de los años cuarenta, aunque como categoría de análisis se generó en los países desarrollados. Al principio la perspectiva fue economicista e indistintamente se utilizaban los términos “desarrollo” y “crecimiento económico”. El objetivo del desarrollo no era más que el aumento sostenido de la renta o PIB per cápita, desentendiéndose de los efectos distributivos y sociales del crecimiento económico. El análisis se orientó a desentrañar los obstáculos al desarrollo de los países subdesarrollados y los problemas de su crecimiento. De esta forma se lo concibió como el objetivo a lograr después de cumplir con las etapas que reproducirían las experiencias de los países desarrollados, conforme a Walt Whitman Rostow.

Así fue como en sus comienzos la doctrina cepalina criticó las categorías analíticas originadas en otras latitudes y analizó, desde una perspectiva sistémica, la economía mundial a partir de la concepción centro y periferia, permitiendo identificar las especificidades de las estructuras subdesarrolladas, la tendencia al deterioro de los términos del intercambio y superar la doctrina rostowiana de las etapas del crecimiento. El deterioro era producto del desigual reparto de los frutos del progreso técnico que conformó un orden económico capitalista mundial como un único sistema de relaciones económicas. En este sistema la periferia se relacionó de forma parcial y subordinada a los intereses de los centros, produciendo un desigual nivel de ingreso, productividad y estructuras productivas de los polos.

Las diferencias estructurales entre el centro y la periferia incidieron no sólo en el intercambio comercial, sino también en el rezago productivo y tecnológico, ya que en los centros es donde primero penetraron las técnicas capitalistas de producción y el progreso tecnológico, difundándose en breve tiempo a la totalidad del aparato productivo. En cambio en la periferia el progreso técnico entró de forma lenta e irregular. En la fase de desarrollo hacia afuera, las nuevas técnicas sólo se implantaron en los sectores y actividades vinculadas con las exportaciones de productos primarios, de manera que quedó el resto

retrasado. En esa etapa, la periferia produjo y exportó los bienes necesarios para los centros industriales y esa inserción impuso dos rasgos fundamentales en su estructura productiva: heterogeneidad estructural y especialización. La primera explica la convivencia de sectores con distintos grados de productividad y niveles tecnológicos, y en cuanto a la especialización, devino de ser productor y abastecedor de materias primas y alimentos. En cambio la estructura productiva de los centros se caracterizó por ser homogénea y diversificada. El deterioro en los términos del intercambio era superable por un proceso de industrialización selectiva y racional, que permitiera acceder al avance tecnológico y aumentar la eficiencia productiva. Este proceso requería la participación activa del Estado y la ampliación del comercio intrazona mediante la creación de un mercado común latinoamericano. El objetivo fue lograr un desarrollo industrial endógeno y economías de escala.

Desde este prisma, la integración no implicaba aislamiento sino que trataba de fomentar simultáneamente el comercio intrarregional, la industrialización y el coeficiente de participación en el comercio de productos industrializados. Las importaciones extrarregionales se intensificaban en la medida que lo requirieran las transformaciones de las estructuras internas de las economías, variando de tal forma la composición de las corrientes de comercio (Gurriere, 1982).

Sin embargo en los sesenta, la sustitución de importaciones al igual que el crecimiento económico se estancaron, al tiempo que entraron en crisis las estrategias que se habían implementado luego de la segunda guerra mundial para resolver los problemas sociales. Así se dio paso a la teoría de la dependencia como crítica al desarrollismo. En esta concepción, la problemática latinoamericana se vinculó no sólo con la relación entre centro y periferia, sino también con la interacción de capital doméstico y extranjero y con la estructura de clases en la región (Filgueira, 2009: 35). Todos estos aspectos de alguna forma se conectaron con la producción de pobreza. En definitiva, como afirma Furtado (1999), el estructuralismo latinoamericano fue una teoría de las formas de dominación que encuentra su explicación en el origen de la dependencia a la que aludieron los científicos latinoamericanos Enzo Faletto, Fernando Enrique Cardoso, Theotonio Dos Santos, Pedro Paz, Samir Amin y Osvaldo Sunkel, entre otros.

Desde principios de la década de los setenta comenzaron a producirse una serie de transformaciones de diversa naturaleza¹⁷⁸ en el ámbito mundial, tendientes a conformar un espacio capitalista universal en casi todos los países del globo,

178 Incluso un nuevo paradigma socioproductivo (Mellado, 2002: 230) o sociotécnico (Murillo, 2008: 55), refiriendo con ello a un modelo de desarrollo caracterizado por un conjunto de procesos tecno-productivos -en el campo de la telecomunicaciones, informática, microelectrónica, robótica, biotecnología y materiales-, una nueva organización, inserción y control de la fuerza de trabajo, además de un patrón de acumulación y regulación económica-social.

generando una nueva división internacional del trabajo cuyo rasgo central fue la intensificación de la competencia entre países, regiones, sectores y actores sociales, inmersos todos en una disputa por el dominio de los mercados. Precisamente la interdependencia de los mercados y el debilitamiento del poder estatal, que tradicionalmente enmarcara la actividad económica, dieron lugar a importantes cambios estructurales que se tradujeron en una creciente concentración del ingreso y acrecentamiento de la desigualdad (Mellado, 2002: 231), implicando una ruptura con los paradigmas económicos del estructuralismo y dependentismo (García Delgado, 2008: 1).

En ese marco se difundió la idea de la interdependencia mundial y de dar apoyo a un ambiente internacional liberal (Banco Mundial, 1979: 2) como estrategia defensiva contra posibles alineamientos de los países del tercer mundo (Murillo, 2008: 53)¹⁷⁹, en virtud de la influencia que alcanzaron estos países en la economía internacional, sobre todo durante la crisis del petróleo de los años setenta.

Se sumó la crisis de la deuda externa de los años ochenta, que dio origen a las políticas de estabilización y ajuste estructural en la región y a una nueva ortodoxia sobre los estudios del desarrollo desde un enfoque neoclásico (Bela Balassa, Anne Osborn Krueger, Ian Malcolm David Little). Se dejó de lado la perspectiva de las “necesidades básicas¹⁸⁰” de los años setenta en la que el desarrollo promovía la lucha contra la pobreza (Hans Singer, Paul Streeten), criticando la intervención del Estado y las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones. Asimismo, se defendió la liberalización interna y la externa -apertura comercial y financiera- de los países subdesarrollados. En este marco la acción pública se encaminó, de manera transitoria y compensatoria, a los sectores sociales de extrema pobreza (Midaglia, 2011).

Con el advenimiento del neoliberalismo a nivel mundial en las agendas nacionales, regionales e internacionales, el eje se concentró en la inserción externa de las economías, la competitividad, la apertura comercial, el predominio de las virtudes del mercado y la reivindicación del Estado mínimo.

179 De acuerdo a la autora, “*Dos factores estructurales se podían destacar en los años 1970 en los países “en desarrollo”: por un lado, la fuerza de trabajo con diversos y crecientes niveles de educación y organización generaba núcleos fuertes de resistencia; por otro, el incipiente desarrollo de los tradicionales países dependientes podía generar alianzas estratégicas impredecibles, teniendo en cuenta que además esos países poseían los insumos fundamentales para la producción de mercancías, entre ellos la energía*”.

180 Desde esta visión la acción estatal debía atender los grupos con carencias concretas que veían insatisfechas sus necesidades básicas materiales y no materiales.

El pensamiento subyacente en el modelo sostuvo que la lógica de la economía conduce al bien común, pues la libre acción de los mercados asegura una asignación óptima de los recursos, los agentes económicos operan con una estricta racionalidad de medios y fines, en tanto que la distribución del ingreso ocurre por arrastre y como efecto del derrame. Como consecuencia, se produjo una menor distribución de recursos materiales *“entendidos como la combinación de niveles salariales, de empleo y de bienes ligados a la seguridad social...”* (Acuña, 1993: 23). Sin embargo, las condiciones socioeconómicas de Latinoamérica durante el siglo XX en lo referente a esperanza de vida, trayectoria del PBI per cápita y alfabetización, tuvo un mejor desempeño en el período 1940/1980 que en el período neoliberal (Astorga, *et.al*, 2003 y 2005). En cuanto a la acción pública se dirigió a aquella parte de la población con necesidades socioeconómicas insatisfechas y se caracterizó por ser focalizada, de corte multisectorial y operativa local (CEPAL, 2006).

Sin embargo, a mediados de los años noventa, ese modelo entra en crisis por sus propias contradicciones y sus efectos en lo económico, social, cultural y en algunos casos en la gobernabilidad.

Las problemáticas emergentes llevaron a que en el seno de Naciones Unidas/NU se alcanzaran una serie de acuerdos sobre temas sociales, entre los que se destacan “Educación para Todos” (Jomtien, Tailandia, 1990), a favor de la “Infancia” (Nueva York, Estados Unidos, 1990), “Medio Ambiente y el Desarrollo” (Río de Janeiro, Brasil, 1992), “Derechos Humanos” (Viena, Austria, 1993), “Población y el Desarrollo” (El Cairo, Egipto, 1994), “Desarrollo Social” (Copenhague, Dinamarca, 1995) y “Alimentación” (Roma, Italia, 1996).

Por primera vez se discutieron al más alto nivel político asuntos del desarrollo social en la Cumbre Mundial de Copenhague. En la declaración se reconoció que el ser humano debe ser el centro de las estrategias de desarrollo y la importancia de la política social. En cuanto a los compromisos que se asumieron, se refieren a: la creación de un entorno económico, político, social, cultural y jurídico que permitiera lograr el desarrollo social; erradicar la pobreza en el mundo; promover el pleno empleo y la integración social; lograr la igualdad y la equidad entre la mujer y el hombre; el acceso universal y equitativo a una educación de calidad y la atención primaria de la salud; acelerar el desarrollo de África y de los países menos adelantados; velar por que los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social; aumentar y utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social; fortalecer la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social. De esta manera se identifican tres elementos substanciales del desarrollo social: la pobreza, el empleo productivo y la integración social (NU, 1995).

El entorno propicio para el desarrollo social a que se refiere el compromiso, tiene una perspectiva nacional y una externa. La primera implica implementar políticas macroeconómicas y sectoriales que fomenten el crecimiento y el desarrollo económico equitativo, promoviendo la participación plena y efectiva en el mercado de los que viven en pobreza y los menos favorecidos. Las acciones responden al modelo neoliberal de entonces y apuntan en definitiva a ampliar el mercado a los menos favorecidos, articulándose con las estrategias a escala internacional de liberalización del comercio e inversiones y los nuevos temas en debate en el ámbito multilateral de comercio. Respecto al entorno favorable externo apunta, entre otras cosas, a la movilización de nuevos recursos financieros, el aumento de la estabilidad financiera, la liberalización del comercio y el acceso más equitativo de los países en desarrollo a los mercados mundiales, a las inversiones y las tecnologías productivas (Ídem).

Con relación a la erradicación de la pobreza se enfatiza en sus aspectos multidimensionales y en la elaboración de estrategias nacionales y locales; mejorar el acceso a los recursos productivos, infraestructura y asegurar la atención a las necesidades humanas básicas: entendiéndose por las mismas la nutrición, la salud, el agua y el saneamiento, la educación, el empleo, la vivienda y la participación en la vida cultural y social. En lo que respecta al empleo productivo, se destaca el papel importante que juega en la reducción de la pobreza, en la identidad humana y el desarrollo social en general (Ídem).

Estos principios y objetivos se articulaban en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- que desde 1990 publicaba el informe sobre “desarrollo humano”, en el que el desarrollo se concibe como una ampliación de las opciones de los individuos y las personas pasan a ser el centro de atención. Esta perspectiva se inspiró en el enfoque “de capacidades” desarrollado por Amartya Sen (2001) y el de las “necesidades básicas”¹⁸¹.

En ese escenario, la noción de pobre no se reduce en su definición a la relación con los ingresos, sino que tiene múltiples dimensiones (CEPAL, 2010: 54), aunque las políticas sociales tienen su eje en una visión “minimista” de las necesidades humanas de los trabajadores y sus familias y en umbrales de ciudadanía que niegan los derechos universales (Murillo, 2008: 63-65).

En la estrategia discursiva, al cobrar la pobreza nuevos significados, reenvía el concepto de desigualdad como el factor fundamental que la acarrea además de reducir “*el impacto positivo que ejerce el crecimiento en la lucha contra la pobreza*” (Banco Mundial, 2004), conforme a los desarrollos teóricos que sostienen que

181 Mahbub ul Haq (1976), colaborador de Streeten, uno de los pioneros de este enfoque, sostuvo que para eliminar la pobreza de manera permanente era necesario aumentar la productividad de los pobres, aunque para ello tienen que tener las necesidades básicas satisfechas.

una alta desigualdad tiene efectos negativos en el crecimiento económico, tanto en su ritmo como en su sostenibilidad (Bourguignon y Walton, 2006; Berg y Ostry, 2011).

Como afirma Murillo (2008: 65/66), la “desigualdad” alude a diversas posibilidades de acceso a bienes, servicios y sobre todo a la probabilidad de ser reconocido y escuchado. Cuando se menciona la *desigualdad económica*, apunta a aquella situación caracterizada por la diferencia de ingresos y capacidad de consumo entre individuos, regiones y naciones. La *desigualdad política* puede ser entendida como la diferencia con que se ejercen los derechos políticos y se tiene acceso al poder político. Finalmente, la *desigualdad sociocultural* expone diferencia entre grupos poblacionales por etnia, género, ideología, capital cultural y status social. Cada una de las formas de desigualdad se interrelacionan, haciendo más complejo el fenómeno. De este modo, se puede combatir cierto grado de desigualdad y mantener la pobreza por ingresos asegurando con ello algún grado de equidad. Ahora bien, cuando los organismos internacionales plantean la necesidad de “luchar contra la pobreza”, la relacionan también con la desigualdad: el aumento de una provoca el incremento de la otra y el desborde de ambas genera riesgo social.

A pesar de ello a fines del siglo XX se potenciaron las tendencias estructurales hacia la desigualdad y concentración de la riqueza. En el año 2002 había 11 millones más de pobres respecto a los años 90, que eran 204 millones (CEPAL, 2012a: 16). Asimismo se agravó el proceso de concentración de ingresos en países tales como Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Panamá (CEPAL, 1999).

Frente a esta nueva situación, que mostraba una agudización de las problemáticas sociales y el fracaso de las políticas que en la década de los noventa respondían al Consenso de Washington, comenzó a plantearse la necesidad de aprender de quienes se opusieron a ellas a través de las distintas manifestaciones y contracumbres, resignificando la pobreza, poniendo el acento en sus capacidades,

no en sus carencias y en el capital social¹⁸². Paralelamente se propiciaba el empoderamiento de los pobres y vulnerables (Murillo, 2008: 73).

En este contexto el desarrollo se reformuló atendiendo a las nuevas cuestiones sociales tanto a nivel global, regional, nacional y en función de la dinámica de las sociedades involucradas, dando lugar a visiones más complejas. Así, en el mes de septiembre de 2000, los Estados Miembros de ONU celebraron un nuevo acuerdo a nivel mundial para el desarrollo, que quedó reflejado en la Declaración del Milenio. Los temas de tratamiento colectivo fueron, además de la paz, la seguridad y el desarme, el desarrollo y la erradicación de la pobreza, la protección del entorno común, los derechos humanos, la democracia y buen gobierno, la protección de las personas vulnerables, la atención a las necesidades especiales de África (A/RES/55/2). También se asumió el compromiso de realizar un esfuerzo conjunto para revitalizar la cooperación internacional destinada a los países menos desarrollados. Entre los ocho objetivos fijados se resolvió reducir la pobreza a la mitad para el 2015; reducir también a la mitad la proporción de personas que no tienen acceso a agua potable; establecer la enseñanza primaria universal para el año 2015 e igual acceso a todos los niveles de enseñanza; detener la propagación del VIH/SIDA y elaborar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la oportunidad de encontrar un trabajo decente.

En la nueva terminología, los instrumentos para resolver el problema de la pobreza tienen como eje proveer lo mínimo, de lo esencial, pero no a todos sino a los extremadamente pobres¹⁸³ y a los más vulnerables, o a quienes se consideran en situación de emergencia transitoria como los desocupados (Álvarez Leguizamón, 2011: 260). A cambio de ello, deben cumplir ciertas condicionalidades como trabajo gratuito y estilos de disciplinamientos vinculados a la idea de capital humano o social; estas intervenciones se centran en los programas de transferencias condicionadas -PTC-, tales como el de Jefas y Jefes de Hogar en Argentina y la Bolsa Familia en Brasil.

182 El Informe sobre desarrollo mundial de 1997 menciona a cuatro pilares de la riqueza de un país: activos naturales -dotación de recursos naturales de un país-; activos producidos -generados por el ser humano, infraestructura, bienes de capital, financiero, entre otros-; el capital humano -determinado por el nivel de salud, nutrición y educación- y el social, que comprende las instituciones, relaciones y normas que conforman las interacciones sociales (Banco Mundial, 1997). Entre estos últimos se produce la mayor parte de la riqueza de un país, de allí la importancia de estimular la organización del capital social. Si bien no existe consenso sobre su definición, el precursor de su análisis, Robert Putnam (citado por Klisberg, 1999: 87), lo conceptualiza como “*el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad*”. Para Klisberg la cultura está presente en todos estos componentes básicos del capital social, “*la cultura engloba valores, percepciones, imágenes, formas de expresión y de comunicación y muchísimos otros aspectos que definen a la identidad de las personas y de las naciones*”.

183 Expresamente se reconoce que estos dispositivos de políticas sociales se focalizan en los más pobres para acercarlos a la línea de pobreza, pero no necesariamente a superarla (CEPAL, 2009: 30).

Estos programas constituyen unas de las herramientas centrales en el marco de las políticas sociales de combate a la pobreza adoptadas en la región. Son de carácter no contributivo que buscan aumentar los niveles de consumo de las familias a través de transferencias monetarias y no monetarias y, al mismo tiempo, fortalecer el capital humano de sus miembros para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza (CEPAL, 2009: 30)¹⁸⁴. Así vista, la pobreza es producto de la reproducción intergeneracional de valores y del déficit de capital humano. Sus causas provienen de la carencia de “*capacidades individuales o de los hogares, porque no están educados o ‘calificados’ para el trabajo en forma genérica*” (Alvarez Leguizamón, 2011: 261/272). En consecuencia, ella plantearía un problema individual, no social, como resultado de las características particulares de las relaciones sociales y las estructuras económicas y de desigualdad que no sólo la producen sino que la reproducen. De esta manera, a través de la política se naturaliza la desigualdad al no cuestionarse los mecanismos básicos de su generación y pasan a ser las víctimas de las causas de su origen. En esta visión influyó la perspectiva de pobreza de Amartya Sen (2001) como carencia de capacidades y no de bienes.

Tanto en los Objetivos de la Declaración del Milenio como en el compromiso de la lucha contra la pobreza, existe un consenso respecto a la necesidad de conformar una agenda social de la globalización frente a los efectos indeseables de la economía global en la etapa actual del capitalismo, por lo que los Estados nacionales asumen un papel de “protector social” (Halperin, 2011: 3).

Aunque las estrategias emprendidas no lograron los resultados esperados (NU, 2005), el “desarrollo sostenible” en sus aspectos económicos, sociales y ambientales pasa a ser un elemento fundamental del marco general de las actividades de las NU (A/Res/60/1).

De esta manera, se asiste a una reformulación de la concepción misma del desarrollo en la que se acentúa su componente ético y la “cohesión social” adquiere especial significación, ubicándose en el centro de las políticas públicas para enfrentar los graves males que aquejan a la sociedad: pobreza, indigencia, exclusión, desigualdad y discriminación que impone la “heterogeneidad estructural” (CEPAL,

184 Se dirigen a las familias que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que cumplan con condiciones vinculadas al mejoramiento del capital humano. También varios programas comprenden a los discapacitados o adultos mayores. Las conductas requeridas por los PTC se relacionan principalmente con las áreas de educación, salud y nutrición. Además, algunos programas proveen transferencias en especies, tales como suplementos alimenticios y/o útiles escolares, así como servicios en los ámbitos de educación y salud entre los cuales se cuentan las charlas educativas, informativas y de orientación y consejería (CEPAL, 2009: 116).

2012)¹⁸⁵ como característica propia de las sociedades periféricas “*sometidas a las leyes del subdesarrollo capitalista y la globalización de la economía mundial*” (Savia, 2011: 131).

Esas problemáticas adquieren particular relevancia en las agendas sociales al punto que en el documento final de la Conferencia de la ONU sobre Desarrollo Sostenible (2012), se expresó que la erradicación de la pobreza es el mayor problema que afronta el mundo y que “*es necesario liberar con urgencia a la humanidad de la pobreza y el hambre*”. Se reafirma la importancia de apoyar a los países en desarrollo en su lucha, promoviendo el empoderamiento de los pobres y las personas en situación vulnerable, advirtiendo que para ese fin y contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio “*es esencial contar con sistemas de protección social que encaren y reduzcan las desigualdades y la exclusión social*”.

1.2. La cohesión social en América Latina

En Europa desde los años ochenta la cohesión social ha sido un objetivo de las políticas sociales, que promueve indicadores de medición (CEPAL, 2007) que le permitan definir algunas políticas públicas. En la década posterior adquiere una mayor importancia agregándose a la agenda transnacional. Pese a ello se sostiene su imprecisión conceptual (Bossío Rotondo, 2007; Freres-Sanahuja, 2006).

En sus negociaciones con Latinoamérica los europeos introdujeron este concepto como condición para el establecimiento de relaciones entre ambas regiones. Ella se incluyó en la III Cumbre de la Unión Europea -UE- América Latina y el Caribe -ALyC- realizada en Guadalajara (CLAES, 2004), en la que figuró como uno de “*los principales elementos de la asociación estratégica*” (Punto 50) sin que se establecieran mayores delimitaciones conceptuales (Mellado, 2011a: 59)¹⁸⁶. Las

185 La CEPAL destaca dos características particulares de la estructura económica y social de la región: la alta heterogeneidad de la estructura productiva y los elevados niveles de desigualdad en diversos ámbitos que suelen resumirse en elevados índices de desigualdad de los ingresos. La heterogeneidad estructural constituye un elemento central a tener en cuenta en la formulación de políticas que tengan como objetivo armonizar el aumento del crecimiento y la igualdad. Los ingresos de los trabajadores son un eslabón fundamental que vincula la heterogeneidad estructural y la desigualdad del ingreso. Las políticas que enfatizan el aspecto de los salarios como costos de producción tienden a incidir en una mayor desigualdad. Su continuidad como tendencia de largo plazo en regiones donde existe mucha desigualdad, como América Latina y el Caribe, no sólo es cuestionable por razones éticas sino que hace peligrar la sostenibilidad social de las pautas preponderantes del crecimiento económico.

186 Se pronunciaron en forma consensuada respecto a cohesión social -combatir la pobreza, desigualdad y exclusión social en AL- y el multilateralismo. Se presentó el programa EUROsociAL (Mellado, 2011a).

problemáticas sociales continuaron como centro de atención birregional en las Cumbres de Lima, 2008¹⁸⁷ y Madrid, 2010¹⁸⁸.

Por su lado, el Consejo de Europa define a la cohesión social como: “*la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos*” (Council of Europe, 2005). Es decir, el logro del bienestar para todos a través de la reducción de las desigualdades debe ser un objetivo común de los miembros de la sociedad, esto es la responsabilidad compartida. El discurso es coherente con la tradición de la ciudadanía social que exhiben los europeos en su cultura de derechos sociales (Sorj y Tironi, 2007: 109) y presupone un Estado que garantice a los ciudadanos el acceso a los diferentes bienes y recursos.

Cualesquiera sean las razones, lo cierto es que en esta región aparece como una respuesta a los requerimientos del intercambio comercial con Europa, suscitando entre los gobiernos diversas posiciones respecto a estas relaciones¹⁸⁹.

Acorde con lo que acontecía a nivel mundial, la CEPAL a partir del 2006 planteó la idea de llevar a cabo políticas para la cohesión social exponiendo una importante producción intelectual al respecto. Aunque se lo acepta como un concepto en construcción, se lo asocia con otros términos como capital social, integración, inclusión y práctica social. Lo define como “*la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan*” (CEPAL, 2007: 1) e incorpora en esta conceptualización tanto la dimensión estructural como la subjetiva, esto es, las percepciones y valoraciones de los individuos para mostrar su grado de confianza y adhesión al sistema político y socioeconómico. Incluso, promueve un nuevo contrato social en los países y establece para su medición una serie de indicadores semejantes a los europeos. Aquí la noción de cohesión se vincula con el objetivo de lograr la gobernabilidad (Ídem: 9) para las reformas a implementar, sin modificar la naturaleza neoliberal del modelo de desarrollo. Se elude en su visión la lógica del conflicto social, sus distintos actores y el modelo económico que son centrales, según Ballón (2008: 16), para poder comprender las problemáticas que encierra

187 Confluencia en torno al desarrollo sostenible y a la erradicación de la pobreza, desigualdad y exclusión social (Ibídem).

188 Giró en torno al lema “*Hacia una nueva etapa de asociación birregional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social*”. Establecimiento de un Plan de Acción 2010-2012 y lanzamiento del programa MIAL -Fondo de 125 millones de euros que permitirá a instituciones financieras canalizar recursos para obras de interconexión, infraestructura energética, energías renovables, medio ambiente y cohesión social- (Ibídem).

189 Ver, MELLADO Noemí Beatriz (2011a). “Unión Europea-América Latina y El Caribe: Un futuro incierto en la asociación birregional” y MELLADO Noemí Beatriz (2010). “La Unión Europea y la Integración Sudamericana, espacio político birregional”.

la cohesión en la región. De modo coincidente Álvarez Leguizamón (2011: 278) sostiene que en esta perspectiva, pese a reconocer a la fragmentación social, la desigualdad económica y la diversidad cultural, se invisibiliza el conflicto social y no se promueve la modificación de las estructuras sociales que producen pobreza.

En América Latina la utilización de este término es reciente y generó un amplio debate en las ciencias sociales desde diferentes perspectivas -económica, política, antropológica y sociológica-, aunque no fue factible definirlo de un modo preciso (Jarquín, 2007: 29-34; Tironi, 2007: 28-87, Ballón, 2008: 11-26) y se tornó más complejo (Beauvais y Jenson, 2002: 2).

Algunos involucran en el análisis de la cohesión social a otra categoría analítica -exclusión social- (Cohen, 2011: 89) sosteniendo que la primera alude *“a la idea de reunión o adherencia de las partes en un todo...”*, esto es a la unión, al consenso; en cambio la exclusión apunta a las *“incompatibilidades”* y puede darse cuando se *“impide a alguien formar parte de un todo o porque se aleja o quita a alguien de un lugar que ocupaba o pertenecía”*. Ambas son especies contradictorias unidas en lo social. Contrariamente, Sorj y Tironi (2007: 120) manifiestan que la categoría analítica por oposición no es la exclusión social, sino la desintegración social o la anomia. En consecuencia, la anomia y la desintegración social como su antítesis -la cohesión-, son fenómenos sistémicos que involucran a la sociedad como un todo. Por el contrario, la inclusión o exclusión se refieren a un asunto más limitado como es *“el acceso relativo de ciertos grupos a los recursos sociales y/o al bienestar que resulta de ellos, así como a las percepciones que tienen los individuos o grupos, a partir de lo anterior, de su posición relativa dentro del ordenamiento social”*.

Estas posturas acercan al concepto clásico de cohesión social elaborado por Emile Durkheim (2007). En esta visión el orden social es resultado de la solidaridad social, la que se diferencia en mecánica y orgánica. Respecto a la primera apunta a la división social del trabajo y cuando menor es ésta, mayor es la vinculación de los individuos con el grupo social, es decir, existe una fuerte conciencia colectiva. En cambio, cuando predomina la división del trabajo como en las relaciones sociales complejas, la solidaridad es orgánica por la interdependencia de los conflictos. Así, la cohesión es el resultado pero también un factor de realimentación de la división del trabajo como fuente de solidaridad social. Por tanto, esta última se teje en espacios donde interactúan las personas, donde hay coexistencia determinada por la conciencia colectiva. Estas relaciones solidarias se fundan en similitudes, relacionadas con el territorio, las tradiciones y los usos grupales, y en las diferencias que tienen los agentes sociales. La conciencia colectiva es la generadora de la solidaridad y en las sociedades tradicionales esa conciencia común es más sólida que en las modernas, donde sus miembros son solidarios, no tanto por conciencia sino por división del trabajo o por necesidades funcionales.

De modo divergente, para el funcionalismo norteamericano de Talcott Parsons (1988), la diferenciación social la marcan los valores morales comunes, sobre la base de que la sociedad es un sistema de roles que el factor cultural es el que socializa a los individuos en los valores que garantizan las funciones globales de la reproducción social. En esa concepción la cohesión termina siendo la resultante de formas privadas de interacción, en la que la integración social es un hecho privado y básicamente subjetivo (Ballón, 2008).

Desde la perspectiva de Durkheim, afirma Halperin (2011), el concepto de cohesión *“pretende reflejar un grado mínimo de estabilidad o equilibrio dentro de la estructura social”*, entonces ella caracterizaría *“al estado de situación apto para garantizar la continuidad del organismo social o –como diríamos actualmente- para garantizar el funcionamiento de los sistemas sociales de estratificación y poder”*. Cuando un problema social por su envergadura *“desarticula las relaciones de convivencia extendidas y produce un efecto indeseable sobre la continuidad del funcionamiento de los sistemas instituidos, se suele reflejar teóricamente como ‘anomia’, o degradación o ausencia de la cohesión social”*.

En las sociedades complejas la modernización puede conducir a una carencia de solidaridad social, esto es a la anomia, que consiste en un desajuste social que se caracteriza por un escaso nivel de integración social. Esa situación está motivada, entre otras circunstancias, por la carencia de solidaridad y su escasa conciencia colectiva. En consecuencia, la oposición analítica a la cohesión es la desintegración social o la anomia, como sostienen Sorj y Tironi (2007: 120). En el sentido clásico que le da Durkheim *“...la anomia resulta de una sociedad incapaz de ofrecer a los individuos un marco normativo externo que ponga límite a sus deseos y pasiones, los lleve a sentirse partes de un todo, y conforme al cual puedan organizar rutinariamente sus vidas”*.

Sostiene Barba Solano (2011: 69) que la cohesión indica *“la naturaleza de los vínculos sociales que permiten a los individuos experimentar un sentido de pertenencia social...”* y si no se relaciona con la desigualdad, sólo se apunta a patrones básicos de cooperación social y a conjunto de valores colectivos que funcionan como una estructura vinculante, sin ser una sociedad igualitaria e incompatible con un Estado mínimo. En cambio, cuando se incluye la noción de desigualdad, la cohesión es vista como un atributo de sociedades que comparten valores igualitarios y desarrollan estrategias, políticas e instituciones para reducir las desigualdades sociales, requiriéndose un papel activo del Estado. De allí que en América Latina ambos conceptos deben articularse.

Los niveles y las formas de desigualdad son incompatibles con cualquier camino posible de desarrollo humano, porque afectan a un conjunto de dinámicas sociales, económicas y políticas que inhiben la constitución de círculos virtuosos

entre las diferentes esferas del desarrollo (Filgueira, 2009: 175). En este entorno se cuestiona la posibilidad de pensar en un proyecto de cohesión social para la región, teniendo en cuenta que ella no es un todo homogéneo, aunque existe un consenso internacional sobre la necesidad de reducir las desigualdades por medio de acciones específicas de combate a la pobreza.

Sin embargo, la preocupación por los pobres no promueve el cambio de las estructuras sociales ni de las relaciones que las producen y reproducen como tampoco de la exclusión. Como destacan Cimadamore y Cattani (2008: 10), la pobreza y la desigualdad habitualmente están íntimamente ligadas, se retroalimentan y reproducen en la medida que las condiciones políticas, económicas y sociales sean favorables para ello; *“esa interacción tiende, además, a consolidar los efectos sociales nocivos de su conjunción”*. Por eso que el crecimiento económico que se registró en los últimos años en varios países, no implicó una disminución significativa de la pobreza, por la sencilla razón de que la reserva de bienes ha sido distribuida en forma tan desigual que sus efectos estructurales tienden a concentrar por inercia las ganancias, en grupos reducidos de la población. Ello condiciona cualquier objetivo de reducción de la pobreza a la vez que consolida o incrementa la desigualdad.

También se plantean ciertos interrogantes cuando se alude a lograr algún resultado de integración social frente a signos de anomia, desintegración y disrupción social: ¿Cuál es su significado? ¿Apunta al funcionamiento del sistema tratando de recuperar el grado de cohesión social preexistente? ¿O se refiere a *reformular las condiciones de la integración social sobre nuevos fundamentos de convivencia?* (Halperin, 2011).

Evidentemente el significado que adquiere esta apelación está íntimamente relacionado con el modelo de desarrollo que se adopte y en este sentido es elocuente lo que expresa Mealla (2011: 7) *“al menos que se conecte decididamente con otra estrategia de desarrollo que deje atrás la mayor desigualdad del planeta, no será más que un complemento amortiguador del rumbo de la economía imperante....”*. En similar sentido Filgueira (2009: 177) sostiene que las metas del milenio sólo serán reales si se comprende que hay que cambiar las dinámicas profundas que producen los valores de los indicadores que se pretenden reducir, sino las estrategias específicas de combate a la pobreza sólo serán paliativos localizados sin cambiar los procesos que generan y reproducen esas situaciones (Cattani, 2011: 56/57).

El contexto de globalización, el concepto de desarrollo, la inserción internacional y las realidades de la solidaridad también están sujetos a deconstrucción. La reorientación del desarrollo significa que no puede concebirse más como sacrificio

de los pueblos en aras del incremento en el PIB o de la mejora engañadora del ingreso per cápita. En este marco, la inserción internacional adquiere significación en donde la integración se plantea como una alternativa funcional a la economía mundial globalizada o como un proyecto consensual de desarrollo regional, en el que se consideren las asimetrías propias de la región, construyendo políticas sobre la base de las similitudes y diferencias desde el principio de solidaridad.

1.3. Posibilidad de una agenda regional

Es posible identificar dos posturas respecto a la alternativa de implementar agendas sociales regionales.

Una, la de Di Filippo y Franco (1999), que sostienen que a medida que los procesos de integración se profundizan, la integración social se acrecienta a través de compromisos y mecanismos que permiten vincularse con la sociedad civil, distinguiendo varios niveles:

- “acciones de consulta y cooperación”, que sólo expresan propósitos compartidos de adoptar acciones convergentes o coordinadas en lo social;
- “órganos de representación social y política”, son compromisos y mecanismos orientados a asegurar la representación e influencia de la sociedad civil sobre la marcha del proceso;
- “derechos y garantías comunitarios”, sugiere compromisos y mecanismos tendientes a la construcción de espacios sociales;
- “mecanismos y recursos supranacionales”, encaminados a acrecentar la cohesión social en el área integrada y se conforman por compromisos obligatorios que se traducen en una normativa supranacional emanada de los organismos comunitarios y en la asignación de recursos económicos.

Desde esta posición es posible elaborar e implementar agendas regionales destinadas a neutralizar los problemas sociales que afectan la cohesión. También desde lo retórico se avala esa postura puesta de manifiesto en los últimos años del siglo XX y en la actualidad, como producto del creciente consenso a nivel mundial sobre la necesidad de reducir los efectos de los problemas sociales expresado por los gobiernos, organizaciones internacionales y regionales y los diversos grupos sociales que llevó a ampliar la agenda temática interna de los procesos de integración.

La otra perspectiva expresa que, ante la presencia de los Estados nacionales, no parece tener sentido práctico esta pretensión¹⁹⁰ ya que en *“el capitalismo tardío los Estados nacionales están muy lejos de declinar sus competencias para combatir los problemas sociales. Por el contrario, parecería que es ésta una de sus principales competencias: neutralizar dentro de sus respectivos territorios los efectos indeseables de la economía globalizada”* (Halperin, 2011). Pese a ello y con la finalidad de dar una respuesta sobre la pertinencia de implementar agendas sociales en los esquemas de integración económica, sostiene el autor la necesidad de precisar las heterogéneas invocaciones efectuadas en los documentos oficiales y sugiere identificar tres manifestaciones “sociales” relacionadas con las acciones de integración económica, ellas son:

- (a) Efectos o impactos sociales benéficos imputables al cumplimiento de las metas comerciales y económicas propias de las distintas organizaciones o esquemas de integración. Ello requiere necesariamente incorporar criterios de impacto social dentro de la negociación de los mecanismos e instrumentos de integración económica.
- (b) Cooperación y complementación entre oficinas de los Estados que a su vez son miembros de organizaciones o esquemas de integración, a propósito del tratamiento de cuestiones con particular incidencia social, siendo compatible con el primer nivel de Di Filippo y Franco.
- (c) Por último, la programación conjunta o al menos coordinada de iniciativas de integración económica y comercial, por un lado, con otras de integración física. Tal ensamble está marcando un camino para compatibilizar actividades productivas con el desarrollo regional y local.

Por tanto esta propuesta no desecha totalmente la posibilidad de una agenda social al establecer algunas enunciaciones temáticas como disparador de futuras investigaciones.

2. La creación de la UNASUR

Frente a la alternativa de que EEUU acogiera a otros países latinoamericanos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN– (1992), Brasil impulsó

190 Afirma Halperin (2011) que: *“para enhebrar una sociología transnacional que refundase las teorías clásicas aplicadas al análisis de las sociedades nacionales, habría que suponer la existencia de un sentido de pertenencia y de referencia que vinculara a los sujetos sociales con una entidad transnacional apta para darle sentido a esa construcción teórica. Pero ¿cuál entidad transnacional? Bastaría evocar el contexto transnacional caracterizado como capitalismo tardío o economía globalizada para comprender la vaciedad de una propuesta semejante. Si algo caracteriza a las teorías sociológicas en la época actual es el reconocimiento de la dificultad para encontrar una cosmovisión con la aptitud de orientar los comportamientos individuales de los sujetos globalizados”*.

la iniciativa de convergencia entre la CAN y el MERCOSUR, proponiendo en 1993 la creación del Área de Libre Comercio Suramericana –ALCSA-.

Esta propuesta se transformó en la Comunidad Sudamericana de Naciones -CSN- (2004), por la que la región se comprometió a impulsar “*la concertación política y diplomática*”, además de la convergencia entre MERCOSUR, CAN y Chile, para lograr una zona de libre comercio a la que se asociarían Surinam y Guyana, quedando integrada por doce países sudamericanos. La conformación de una amplia zona geoeconómica en el Cono Sur formaba parte de una estrategia de política internacional de Brasil tendiente a lograr un mayor posicionamiento político hemisférico frente a EEUU y sus iniciativas.

Posteriormente se transformó la CSN en la UNASUR (2008), como actor político subregional cuyo objetivo general es conformar “*de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los estados*”, y promover el diálogo político con miras a la concertación para reforzar la integración suramericana y su participación en el escenario internacional (art.2 y 3). De ese modo, la UNASUR nace con un preponderante perfil político que incluye su proyección internacional (art.15).

2.1. Construcción de una agenda social en la UNASUR

Cuadro N °1: Las Cumbres Sudamericanas

PRINCIPALES TEMAS		ACCIONES/INSTRUMENTOS
POBREZA/DESIGUALDAD, COHESIÓN/INTEGRACIÓN INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN	DESARROLLO	
Pobreza y marginalidad amenazan la estabilidad institucional. Erradicación de la pobreza absoluta y disminución de las desigualdades.	Derecho a una vida digna, como derecho inalienable de la persona.	Definir un programa de acción pública regional para enfrentar a los desequilibrios en la distribución de la riqueza. (I Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia 1/9/00)

<p>Combate a la pobreza y la exclusión social.</p>	<p>Respeto de los derechos humanos incluyendo el derecho al desarrollo.</p>	<p>Armonización legislativa en materia migratoria. (II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, 27/7/02)</p>
<p>Lucha contra la pobreza, el hambre, la generación de empleo decente y acceso de todos a la salud y a la educación. Se deberá asegurar una equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social.</p>	<p>La promoción del desarrollo económico, no puede reducirse a políticas de crecimiento económico. Promoción del desarrollo sostenible.</p>	<p>Se crea la CSN. (III Reunión de Presidentes de América del Sur, Cusco, 8/12/04)</p>
<p>Áreas prioritarias: medio ambiente; asimetrías; promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social.</p>	<p>Promoción de la calidad de vida, generación de trabajo decente, justa distribución del ingreso y extensión de beneficios sociales.</p>	<p>Programa de acción para el desarrollo social. Plan de Cooperación en Innovación, Investigación y Desarrollo. (I Cumbre de Jefes de Estado de la CSN, Brasilia, 30/9/05)</p>
<p>Resolver los flagelos de: pobreza, exclusión y desigualdad social. Nuevo Contrato Social Sudamericano. Ciudadanía Sudamericana. Migraciones. Participación ciudadana en la formulación de políticas de integración. Cooperación para una mayor equidad, reducción de la pobreza, disminución de las asimetrías.</p>	<p>Reconocer el derecho al desarrollo como un derecho sustantivo de los derechos humanos. Integración con rostro humano articulada con la agenda productiva y se exprese en metas de desarrollo social</p>	<p>El eje del desarrollo social y humano incluyente se estructurará en torno a cuatro mecanismos: Metas de Desarrollo Social Regional; Cooperación Técnica Horizontal; Fondo y Observatorio Regional para el Desarrollo Social y Humano Incluyente. (II Cumbre de Jefes de Estado de la CSN, Cochabamba, 9/12/06)</p>

<p>Creación de un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre los pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, para eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías.</p>	<p>Desarrollo social y humano para erradicar la pobreza y superar las desigualdades y las asimetrías.</p>	<p>Se aprueba el Tratado Constitutivo de la UNASUR. (Reunión Extraordinaria del Consejo de de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno de la UNASUR, Brasilia, 23/5/08)</p>
<p>Priorizar las acciones en vulnerables, excluidos, y en las áreas geográficas de alto riesgo (Chaco Sudamericano, Highland, Amazonas, del Escudo Guayanés, entre otros)</p>	<p>La salud es un derecho fundamental de los seres humanos y la sociedad y es un componente vital y del desarrollo humano. La Salud, como bien público respecto a la sociedad en su conjunto,</p>	<p>Creación del Consejo de Salud de América del Sur (UNASUR Salud) como foro de consulta y cooperación. El objetivo general es consolidar un espacio de integración que contribuya a la salud para todos y salud para el desarrollo. Además promover políticas comunes; actividades de coordinación y cooperación entre los países; reducción de las disparidades entre sistemas sanitarios, entre otras. (Ext. de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Salvador de Bahía, Brasil, 16/12/08)</p>

<p>Adecuada seguridad alimentaria y nutricional evidencia la conveniencia de trabajar en conjunto contra la desigualdad. Compromiso en la construcción de la ciudadanía Sudamérica abordando el tema de migraciones.</p>	<p>La crisis del sistema económico financiero, trae consecuencias negativas para el crecimiento de la economía de los países emergentes. Frente al deterioro del bienestar básico de los ciudadanos se debe impulsar un desarrollo sostenible sobre la base de libertad e inclusión social.</p>	<p>Creación, de los Consejos Suramericanos de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Social de la UNASUR, como instancia de diálogo, reflexión, coordinación y cooperación sobre desarrollo social y humano integral. Las políticas sociales regionales serán integrales y complementarias. Promover la centralidad de la coordinación y articulación, tanto horizontal como vertical, de las políticas. (III Reunión Ord. Del Consejo de Jefas y Jefes y de Gobierno, Quito, Ecuador, 10/8/09)</p>
<p>Tratamiento a la certificación de calidad de la educación universitaria.</p>	<p>Impulsar el proceso de integración en los aspectos más urgentes para el desarrollo humano de sus poblaciones.</p>	<p>Aprobación del Plan Estratégico Quinquenal 2010-2015 del Consejo de Salud Suramericano. Aprobación del Plan de Acción del Consejo de Desarrollo Social –CDS– (Ext. Del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR, Los Cardales, 4/5/10)</p>
<p>Compromiso con el desarrollo social y humano con equidad e inclusión, y en armonía con la naturaleza para erradicar la pobreza, reducir las asimetrías y superar las desigualdades.</p>	<p>Promoción del desarrollo sostenible de sus recursos naturales, inclusive los bosques.</p>	<p>(IV Ord. Del Consejo de jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Georgetown Guyana. 26/11/10)</p>

<p>Persisten índices de desigualdad elevados que afectan la dinámica de la reducción de la pobreza y mantienen excluidos de los beneficios de la expansión económica a los más vulnerables.</p>	<p>La integración es instrumento de reducción de la pobreza y de inclusión social. Es necesario para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de los pueblos y contribuye a resolver los problemas de pobreza, exclusión y desigualdad social.</p>	<p>“Declaración de 28 de julio: Compromiso de la UNASUR contra la desigualdad”. Formulación de políticas públicas dirigidas a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y procurar la participación ciudadana. Establecer una Agenda de Acciones Sociales prioritarias que contribuya a reducir las asimetrías y brechas de carácter estructural y romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. (Ext. de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Lima, Perú, 28/7/11)</p>
<p>Enfrentar los desafíos en materia de cohesión e inclusión social y la reducción de las asimetrías.</p>	<p>Consolidar un espacio común de integración para un desarrollo sostenible, que permita enfrentar las crisis.</p>	<p>(V Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Asunción, 29/10/2011)</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Documentos Oficiales.

Del relevamiento de la identificación de enunciados que constituyen sentido en los documentos oficiales producto de las Cumbres regionales es posible diferenciar cuatro instancias:

- a) La primera discurre en las Reuniones de Presidentes de América del Sur (Brasilia, 1 de septiembre de 2000 y Cusco, 8 de diciembre de 2004). Frente al drama de la pobreza y de la distribución de la riqueza, “la inclusión social”, sin aparecer su término de manera explícita, es “el resultado del combate a la primera y la disminución de desigualdades”. También consideran que ambas “amenazan la estabilidad institucional”, esto es que generan riesgo social y afectarían a la gobernabilidad regional, tal como se puso de manifiesto en algunos países de la región.

Respecto al “desarrollo”, se lo incluye bajo el paraguas de los derechos humanos y por la Declaración de Cochabamba, producto de la II Cumbre de Jefes de Estado de la CSN, de diciembre de 2006, expresan la necesidad de establecer un nuevo contrato social sudamericano para promover la “integración con rostro humano” articulada con la agenda productiva, que se exprese en metas definidas de

desarrollo social y con la participación ciudadana en la formulación de políticas de integración. Las “acciones” se limitan a la “cooperación” en cuanto a la búsqueda de una mayor equidad, reducción de la pobreza, disminución de las asimetrías, “la elaboración de una política y agenda en materia de salud y la promoción del desarrollo social y humano incluyente”.

- b) La segunda se inicia con la III Cumbre Presidencial Sudamericana de Cusco, que crea la CSN. En ella los términos “cohesión e inclusión social” aparecen por primera vez en el discurso oficial, pese a que el concepto de cohesión ya había sido incorporado a través de la III Cumbre de la UE-ALyC realizada en Guadalajara -mayo de 2004- y pasó a ser uno de “*los principales elementos de la asociación estratégica*” birregional (Punto 50), como ya se expresara. Luego se lo retoma al definirse las áreas de acción prioritaria en la I Cumbre de Jefes de Estado de la CSN de Brasilia -30 de setiembre de 2005- y en la V Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Asunción -29 de octubre de 2011-. También se sostiene que la “promoción del desarrollo económico no puede reducirse a políticas de crecimiento económico”.
- c) La tercera comienza con la aprobación del tratado constitutivo de la UNASUR -23 de mayo de 2008-. Se reafirmó la necesidad de un “desarrollo social y humano” para erradicar la pobreza y superar las desigualdades y las asimetrías de la región, priorizando las acciones en los vulnerables y excluidos, así como las áreas geográficas de alto riesgo como el Chaco Sudamericano. A la salud se la concibió como un bien público respecto a la sociedad en su conjunto, es decir “salud para todos y salud para el desarrollo”. Conforme a estos propósitos deciden crear el “Consejo de Salud de América del Sur (UNASUR Salud) como foro de consulta y cooperación”, además de promover políticas comunes, actividades de coordinación y cooperación entre los países, reducción de las disparidades entre sistemas sanitarios, entre otras.

Frente a la crisis internacional establecen la necesidad de impulsar un “desarrollo sostenible” sobre la base de libertad e inclusión social. Crean los “Consejos Suramericanos de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación y el de Desarrollo Social de la UNASUR”, como instancias de “diálogo, reflexión, coordinación y cooperación sobre desarrollo social y humano integral”. Las políticas sociales regionales serán integrales y complementarias y promueven “la centralidad en la coordinación y articulación, tanto horizontal como vertical”.

- d) En la Cumbre Extraordinaria de Lima en el 2011 se establece la necesidad de una agenda de acciones sociales prioritarias, que contribuya a “reducir las asimetrías y brechas de carácter estructural y romper la transmisión

intergeneracional de la desigualdad y pobreza”. Este significativo estuvo influenciado por los PTC adoptados en los países de la región como herramienta central en el marco de las políticas sociales de combate a la pobreza. Como se manifestara, tienen carácter no contributivo tendiente a aumentar los niveles de consumo de las familias y deben fortalecer el capital humano de sus miembros con el propósito de evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza (CEPAL, 2009: 30). En el año 2012 aprueban el Plan Estratégico Quinquenal 2010-2015 del Consejo de Salud Suramericano y el Plan de Acción del Consejo de Desarrollo Social -CDS-.

3. Construcción de una agenda social en el MERCOSUR¹⁹¹

La dimensión social del MERCOSUR se aborda a partir del análisis de los Documentos oficiales emanados de las Reuniones Cumbres. Se circunscribe al seguimiento en particular de los términos pobreza/ desigualdad, cohesión/ integración, inclusión/exclusión y desarrollo, con el fin de advertir su incidencia, jerarquía y prioridad en la agenda de este proceso de integración. Del mismo modo se tratan las estrategias planteadas en función de una nueva agenda social y las instituciones, instrumentos y acciones que han sido adoptados para su superación e implementación efectiva. Ello servirá de base para que en una etapa posterior se pueda determinar si contribuyen a la gobernabilidad regional.

A partir de esta indagación se pudo identificar la valoración asignada a la dimensión social por este proceso. Para ello se analizaron Comunicados y Declaraciones de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados- emitidos con ocasión de las Reuniones del Consejo Mercado Común -CMC-, en las llamadas Cumbres presidenciales, desde la Primera -Brasilia, 1991- hasta la última - X Extraordinaria, Brasilia, julio 2012-.

En las primeras reuniones Cumbres se marca el carácter meramente económico comercialista que adquiriría el proceso de integración. A pesar de que desde el Tratado de Asunción se planteaba una integración que contribuyese en forma destacada a la promoción del “*desarrollo económico con justicia social*”, estableciendo como prerrequisito la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales (Preámbulo), conjuntamente con la “*necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes*”¹⁹². De este modo, como afirma Mellado, (1995: 35) el tamaño del mercado se convertía “*en condicionalidad o motor de desarrollo económico con*

191 La autoría del apartado tres (3) es de María Luciana Ali.

192 Tratado de Asunción 1991. En <http://www.mercosur.int/>

justicia social y el mejoramiento de la calidad de vida...” se obtendría “*con el aumento cuantitativo y mejoramiento cualitativo de la oferta de bienes y servicios*”, denotando la naturaleza intrínseca mercantil del modelo. Hasta la firma del Protocolo de Ouro Preto (1994) el espacio social quedó relegado solamente a los aspectos laborales, canalizados a través de la creación del Subgrupo de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Previsión Social subordinado al Grupo Mercado Común -GMC- (SELA, 2008) y a la conformación de la Reunión de Ministros de Educación y Cultura¹⁹³.

Apenas a partir del año 2000 la dimensión social adquiere presencia en los Documentos Presidenciales. Se incorpora una nueva terminología enmarcada por un contexto internacional que planteaba la necesidad de priorizar problemáticas sociales tales como hambre, pobreza y desarrollo sustentable, en función de los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000¹⁹⁴.

Estos compromisos se plasmaron en los Documentos oficiales, destacando en ellos los avances alcanzados en esta materia por los diversos organismos Internacionales (NU, Organización Internacional del Trabajo -OIT-, CEPAL, Organización de Estados Americano -OEA-), y su participación como bloque regional en diversas Reuniones Cumbres abocadas al tratamiento de estas problemáticas (Cumbre Iberoamericana, Cumbres de las América, Cumbre sobre Integración y Desarrollo).

En la XVIII Reunión celebrada en Buenos Aires -30 de junio de 2000- se plantea por primera vez que “*el necesario afianzamiento de la dimensión social del MERCOSUR debe realizarse en forma conjunta con los avances en la consulta y concertación política y en la integración económica*” y se considera “*impostergables los propósitos enunciados en la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile, suscripta en esta Cumbre*”.

A partir de la firma de la Carta de Buenos Aires los presidentes manifiestan su firme compromiso de avanzar en el ámbito de la dimensión social “*convencidos de que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar una mejor calidad de vida, erradicar la pobreza y eliminar la discriminación y la exclusión social*” y reconocen “*la responsabilidad primordial del Estado en la formulación de políticas destinadas a combatir la pobreza y otros flagelos sociales y apoyar las acciones de la sociedad civil dirigidas al mismo objetivo*”. Considerando “*que resulta prioritario profundizar la dimensión social del MERCOSUR*”, instruyen a

193 En mayo de 1991, los Ministros de Trabajo del MERCOSUR emitieron la Declaración de Montevideo, en la cual señalaban la necesidad de atender los aspectos laborales del MERCOSUR para asegurar que el proceso de integración fuera acompañado de un mejoramiento efectivo de las condiciones de trabajo (Uriarte, 1999).

194 Ver apartado 1.1. de este Capítulo.

las autoridades nacionales competentes *“a fortalecer el trabajo conjunto entre los seis países, así como el intercambio de experiencias e informaciones a fin de contribuir a la superación de los problemas sociales más agudos que los afectan y a la definición de los temas o áreas donde sea viable una acción coordinada o complementaria tendiente a su solución (...) promoviendo la institucionalización de una reunión de las autoridades responsables en materia de desarrollo social (SELA, 2007).*

La dimensión social va adquiriendo relevancia en los Comunicados posteriores, resaltando de manera constante su importancia, enfatizando particularmente que el *“MERCOSUR es hoy un emprendimiento que trasciende los objetivos económicos y se vuelve un ámbito privilegiado para el tratamiento de temas de naturaleza social”* – XX, Asunción, 21 de junio de 2001–, *“priorizar la dimensión social del MERCOSUR, para incentivar el desarrollo con equidad en los Estados Partes y en la región en su conjunto, con énfasis en aquellas medidas tendientes a propiciar la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población”* -XXIV, Asunción, 18 de junio de 2003-; la *“consolidación de la dimensión social de políticas sociales es un eje fundamental en el desarrollo del MERCOSUR”* -XXXIX, San Juan, 2 de agosto de 2010; XLI, Asunción, 28 de junio de 2011-

Señalando en la anteúltima Cumbre -junio de 2012-, los aspectos puntuales que este proceso de integración pretenden alcanzar en materia social están embebidos de toda la terminología vigente: *“desarrollo sostenible, con crecimiento económico, inclusión social y protección ambiental; una economía social y solidaria que genere mayores puestos de trabajo; la seguridad alimentaria y nutricional, que permita garantizar el acceso real y oportuno a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, y que esté basada en prácticas promotoras de la salud y de respeto a la diversidad cultural; políticas activas de protección y promoción social de los sectores más vulnerables de la población”*.

El Cuadro N° 2 muestra el seguimiento puntual de la terminología en análisis en las diversas Cumbres, a través del cual se puede observar la valoración asignada por los Presidentes de los Estados Miembros y Asociados a la dimensión social durante todo el proceso de integración.

Cuadro N° 2: Agenda social en las Cumbres del MERCOSUR

PRINCIPALES TEMAS		ESTRATEGIAS/INSTRUMENTOS
POBREZA/DESIGUALDAD, COHESIÓN/INTEGRACIÓN INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN	DESARROLLO	
		Mejorar el nivel de vida de sus pueblos, a través de la implementación de una política económica que tenga en cuenta: a) la estabilidad económica, que se logra a través de austeras políticas fiscales y monetarias; b) mayor apertura de la economía a una inserción más competitiva en la economía global; c) modernización de las economías a través de la desregulación y la privatización. (I Reunión, Brasilia, 17/12/91)
	Necesidad de economía de mercado, estabilidad con crecimiento, apertura y modernización de las economías. Consolidación de un sistema multilateral de comercio libre.	Avances en el reconocimiento de títulos primarios y secundarios. Incorporación de elementos comunes a los programas de estudio de los establecimientos educativos de los Estados Partes. (III Reunión, Montevideo, 28/12/92)
	Integración: para la promoción del desarrollo económico y la justicia social, para que refuerce y consolide los procesos democráticos de los Cuatro Países, para promover la prosperidad de sus pueblos y alcanzar niveles más altos de vida. Relevancia de las cuestiones relacionadas con el empleo, las migraciones, la protección de los trabajadores y el proceso de armonización de las legislaciones laborales de los Estados Parte.	(V Reunión, Colonia, 17/1/94)

		Firma "Acuerdo sobre reconocimiento de certificaciones, títulos y estudio de nivel primario y medio no técnico". (VI Reunión Buenos Aires, 5/8/94)
	Avances a favor de la zona social, el empleo y el gran empuje para alcanzar el desarrollo armónico de la región.	Adopción de un nuevo perfil institucional: Protocolo de Ouro Preto. Creación: Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y Foro Consultivo Económico-Social (FCES). (VII Reunión, Ouro Preto, 17/12/94)
		Programa de acción del MERCOSUR hasta el 2000. Declaración Presidencial sobre compromiso democrático en el MERCOSUR" (X Reunión, Potrero de Funes, 25/6/96)
		Aceptación Protocolo de Integración Cultural e Integración Educativa para la Continuación de Estudios de la Universidad de Posgrado de los países miembros MERCOSUR y Recursos Educativos. Protocolo de Integración de Formación de Postgrado Nivel Humanos en los países miembros del MERCOSUR. Creación de la Reunión Especializada de Comunicación Social. (XI Reunión Fortaleza, 17/12/96)
	Compromiso de continuar trabajando por el crecimiento económico y social sostenido, en un contexto de seguridad jurídica, equilibrio y reciprocidad, con la convicción de que éstos constituyen factores esenciales para la prosperidad económica y el bienestar social.	Aceptación Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los países del MERCOSUR. (XII Reunión, Asunción, 19/6/97)
		Destacan firma Acuerdo de Seguridad Social del MERCOSUR. (XIII Reunión, Montevideo, 15/12/97)

	El fortalecimiento de la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales, el progreso social y la protección del medio ambiente, constituyen elementos fundamentales para el afianzamiento de la paz y la seguridad en la región.	Creación Reunión Especializada de la Mujer. "Protocolo de Ushuaia" sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la República de Chile. (XIV Reunión, Ushuaia, 24/7/98)
		Firma de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. (XV Reunión, Río de Janeiro, 10/12/98)
	MERCOSUR: Importante para el desarrollo económico y social de los Estados Partes.	Declaración de los Ministros de Trabajo sobre el Trabajo Infantil. Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, ámbito en el cual se dará seguimiento a la Declaración Sociolaboral. (XVI Reunión, Asunción; 15/6/99)
	Desarrollo económico debe ser acompañado por una superación de los problemas sociales. Necesidad de afianzamiento de la dimensión social del MERCOSUR en forma conjunta con los avances en la consulta y concertación política y en la integración económica.	Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile. 1° Reunión de Representantes Gubernamentales de Derechos Humanos de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. (XVIII Reunión Buenos Aires, 30/6/00)
	Importancia: participación de la sociedad civil en el proceso de integración. Importancia del MERCOSUR como instrumento esencial para la promoción del desarrollo económico y social de los pueblos de la región. Desarrollo económico e integración regional deben ser alcanzados en un marco de justicia y de equidad social.	Apoyar Compromiso de Gramado: marco referencial para la definición del plan de acción del Sector educativo del MERCOSUR 2001–2005. Recomendación para el establecimiento de indicadores para la fijación de metas y el seguimiento de los progresos alcanzados. Institucionalización Reunión de Ministros y Autoridades Responsables en Materia de Desarrollo Social. (XIX Reunión, Florianópolis, 15/12/00)

	El MERCOSUR trasciende los objetivos económicos, ámbito privilegiado para el tratamiento de temas de naturaleza social. Instrumento esencial para promover la democracia representativa, el desarrollo económico y la equidad social en la región.	(XX Reunión, Asunción, 21/6/01)
Búsqueda de reducción de la pobreza y exclusión social, protección del medio ambiente, progresiva liberalización comercial, el acceso a la tecnología y la promoción de la inversión y de flujos más estables de capital.		(III Reunión Extraord., Buenos Aires 18/2/02)
Priorizar medidas que propicien la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población	Priorizar la dimensión social, para incentivar el desarrollo con equidad en los Estados Partes y en la región en su conjunto.	Iniciativa de los Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR, Bolivia y Chile elaborar una Agenda del MERCOSUR Social. (XXIV Reunión, Asunción 18/6/03)
Combatir urgente los problemas del hambre y de la pobreza, de la exclusión social y la iniquidad, enfrentando sus causas y consecuencias promoviendo políticas macroeconómicas sostenibles acompañadas de políticas sociales que posibiliten el desarrollo de sociedades más justas e inclusivas.	Importancia de los aportes de la sociedad civil en todos los aspectos del proceso de integración. La educación: factor fundamental para el crecimiento y desarrollo, para la formación de una conciencia ciudadana favorable a la integración.	Seguimiento más estricto de las acciones internas sobre el proceso de negociación, aprobación e incorporación de normas relacionadas con el MERCOSUR ciudadano y la integración educativa, social y cultural. Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006. (XXV Reunión Montevideo, 16/12/03)

<p>Inclusión social, como condición necesaria para que la totalidad de la población tenga acceso a una vida digna, contribuya activamente al crecimiento económico y alcance su realización personal en el marco del respeto de normas y valores comunes.</p>	<p>Sociedad Civil: destinataria principal de los beneficios de la integración regional. Importancia de su participación activa y plural. Impulsar el crecimiento económico con equidad para fortalecer la gobernabilidad democrática y promover el desarrollo social. El desarrollo implica también otorgar prioridad a la educación como herramienta fundamental de la inclusión social. Importancia del desarrollo de la infraestructura a través de los ejes de conexión para profundizar la conectividad, de generar proyectos con importantes impactos sociales.</p>	<p>Importancia de la Declaración de Ministros de Trabajo sobre Empleo de Calidad. Iniciativa de elaborar una Estrategia MERCOSUR para el Crecimiento del Empleo. (XXVI Reunión, Puerto Iguazú 8/7/04)</p>
<p>Importancia de que el proceso de globalización permita un mayor nivel de inclusión social en todos los pueblos.</p>		<p>Intensificación de la coordinación y formulación de políticas comunes en las áreas de derechos humanos, promoción de los derechos de la mujer, desarrollo social, salud, educación, cultura, justicia, seguridad pública, migraciones y lucha contra las drogas y el terrorismo. Impulsar pacto educativo en cada nación, que se traduzca en planes de acción, con metas claras y recursos adecuados. Creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. Creación del Grupo de Alto Nivel para la Elaboración de la Estrategia MERCOSUR del Crecimiento del Empleo. (XXVII Reunión, Ouro Preto, 17/12/04)</p>

	<p>Compromiso de promover educación básica de buena calidad para todos los ciudadanos como medio fundamental del desarrollo e inclusión social.</p>	<p>Educación: impulsar planes de acción concretos con directrices claras y recursos adecuados. Aprobación del “Acuerdo de Admisión de Títulos, Certificados y Diplomas para el ejercicio de la Docencia en la enseñanza del Español y Portugués como Lenguas Extranjeras en los Países del MERCOSUR”. Apoyo “Declaración de Asunción: Hacia un MERCOSUR Social” adoptada por la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social. Entrada en vigor: Acuerdo de Seguridad Social del MERCOSUR. Intención de elaborar un Protocolo Sociolaboral del MERCOSUR. ((XXVIII Reunión, Asunción, 20/6/05)</p>
<p>Analizar la pobreza desde una perspectiva multidimensional</p>	<p>Búsqueda del desarrollo sustentable en la región y una mejor inserción en la economía global.</p>	<p>Fortalecer el MERCOSUR social incrementando la coordinación, los sistemas de información y los instrumentos para la protección de los sectores más desamparados. Plan Bienal 2005 – 2007 de desarrollo social y combate a la pobreza. Adopción de la Declaración de Montevideo. Apoyo suscripción del Convenio de Administración del Fondo Educativo del MERCOSUR con la Corporación Andina de Fomento. Aceptación de resultados Reunión de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR y Estados Asociados, articulación entre las políticas económicas, sociales, y laborales, y profundización del diálogo social. Declaración sobre Derechos Humanos de los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados. (XXIX Reunión Montevideo, 9/12/05)</p>

<p>MERCOSUR con rostro humano y perspectiva social, impulsando un proyecto inclusivo que contribuya a superar la pobreza y la exclusión, promoviendo el bien común y la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano, con una lógica de protección y promoción social.</p>		<p>Consolidación del Programa SOMOS MERCOSUR. I° Encuentro por un MERCOSUR Productivo y Social. Prioridad de definir una agenda social integral y productiva. Adopción de la Estrategia para el Crecimiento del Empleo en la región, elaborado por Gr. de Alto nivel Estrategia MERCOSUR para el Crecimiento del Empleo (GANEMPLE). (XXX Reunión, Córdoba, 21/7/06)</p>
		<p>I Cumbre Social del MERCOSUR Declaración de la Cúpula (XXXI Reunión, Brasilia, 15/12/06)</p>
		<p>Importancia de fortalecer la dimensión cívica del MERCOSUR, a través de programas como “Nosotros MERCOSUR”. Decisión del CMC: crear Instituto Social del MERCOSUR. (XXXII Reunión, Rio de Janeiro, 18/1/07)</p>
		<p>Necesidad e importancia de articulación y transversalidad de las áreas sociales del MERCOSUR para abordaje integral de problemáticas compartidas. (XXXIII Reunión, Asunción, 28/6/07)</p>
<p>Compromiso con políticas para erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza. Reconocimiento de la estrecha relación entre la consecución de la cohesión e inclusión.</p>		<p>Apoyo: Declaración de Principios del MERCOSUR Social y aprobación 2° Plan Bienal 2007-2009 en el marco del MERCOSUR Social: (XXXIV Reunión, Montevideo, 17/12/07)</p>

<p>Importancia de la energía como recurso estratégico indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y superar la pobreza.</p>		<p>Apoyo: Declaración de Integración Cultural de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. (XXXV Reunión, Tucumán, 1/7/08)</p>
		<p>Ampliar el presupuesto, para garantizar el éxito de los programas de inclusión social Aprobación de la Estructura Orgánica de Instituto Social del MERCOSUR. Creación Comisión de Coordinación de Ministros del Área Social del MERCOSUR: (XXXV Reunión, Salvador de Bahía, 16/12/08)</p>
		<p>Apoyo: Declaración sobre Mecanismo de Coordinación y Articulación de Problemas Comunes en Materia de Desarrollo Social y Salud. (XXXVII Reunión, Asunción, 23/7/09)</p>
	<p>Compromiso con desarrollo regional integrado, no excluyente y equitativo, para tratamiento favorable a economías pequeñas y más vulnerables.</p>	<p>(XXXVIII Reunión, Montevideo, 8/12/09)</p>
	<p>La consolidación de la dimensión social de políticas sociales es un eje fundamental en el desarrollo MERCOSUR. Consolidación del acervo normativo del MERCOSUR en materia política, social, económica, comercial, judicial, migratoria, educativa y cultural, sanitaria, de seguridad, medio ambiente y desarrollo sostenible.</p>	<p>(XXXIX Reunión, San Juan, 2/08/2010)</p>

	Lograr un desarrollo sostenible integral que permita erradicar la pobreza, el hambre y asegurar sociedades más justas e inclusivas conformación y equitativo.	Profundizar los mecanismos políticos y legales necesarios para garantizar la implementación, desarrollo y continuidad de los programas de protección y promoción social, y la inclusión económica y social, para convertirlas en políticas de Estado. Apoyo: Plan de Acción para la conformación del Estado de ciudadanía del MERCOSUR. Creación de la Unidad de Participación de Apoyo Social (UPS). Aprobación Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS). (XL Reunión, Foz de Iguazú, 16/12/2010)
		Apoyo a la aprobación del documento “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)”. Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR 2011-2015. (XLI Reunión, Asunción, 28/06/2011)
Lucha contra el hambre como esfuerzo prioritario para la promoción del desarrollo social.		Estrategia Social Regional para el 2012 “Erradicación de la Pobreza Extrema y el Hambre en el MERCOSUR”. (XLII Reunión, Montevideo, 18/12/2011)
Vigencia del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales, la no existencia de un modelo de desarrollo único aplicable a todos, atenderse las distintas capacidades y los diferentes niveles de desarrollo de cada país, de forma de contribuir a la erradicación de la pobreza.	Definición de Desarrollo sostenible. Importancia de mecanismos regionales adecuados de financiación para el desarrollo e implementación de proyectos sociales regionales.	Apoyo: Declaración de Buenos Aires “Por un MERCOSUR Social e Inclusivo, Avanzando hacia la Patria Grande. (XLIII Reunión, Mendoza, 28/06/2012)

Fuente: elaboración propia en base a datos MERCOSUR.

3.1. Desarrollo

A partir del seguimiento de este término se observó que su presencia ha sido constante en los documentos oficiales desde 1991, primero ligado a la dimensión económica del proceso de integración; luego, a partir del año 2000, comienza a plasmarse la idea de que: *“el desarrollo económico debe ser acompañado ineludiblemente por una superación de los problemas sociales”* -XVIII, Buenos Aires, 30 de junio de 2000-; que *“el desarrollo económico y la integración regional deben ser alcanzados en un marco de justicia y de equidad social”* -XIX, Florianópolis, 15 de diciembre de 2000-. Se señala a partir del año 2003, en la XXIV, Reunión, Asunción, *“la necesidad de priorizar la dimensión social del Mercosur, para incentivar el desarrollo con equidad en los Estados Partes y en la región en su conjunto”* haciendo hincapié en la búsqueda de un *“desarrollo regional integrado no excluyente y equitativo para asegurar un tratamiento favorable a las economías pequeñas y más vulnerables”* -XXXVIII, Montevideo, 8 de diciembre de 2009-; enfatizando el *“compromiso en alentar el desarrollo económico con inclusión social, a través de la reducción de la pobreza y la garantía de nuevas oportunidades para toda la población de la región”* -XLI, Asunción, 28 de junio de 2011-.

El concepto de desarrollo sustentable comienza a utilizarse en la XXIII Reunión celebrada en Brasilia en diciembre de 2002, no obstante se conceptualiza recién a través de los documentos derivados de la XL Reunión -Foz de Iguazú, 16 de diciembre de 2010- en donde se plantea *“lograr un desarrollo sostenible integral que permita erradicar la pobreza, el hambre y asegurar la conformación de sociedades más justas e inclusivas y equitativas.”* Esa conceptualización se profundiza en la XLIII Reunión, Mendoza, 28 de junio de 2012: *“el desarrollo sostenible debe ser considerado de forma integral, complementaria e interdependiente, respetando el derecho de los Estados y sus pueblos al desarrollo conforme a sus respectivos modelos, el reconocimiento al derecho de las poblaciones de superar la pobreza, la eliminación de las condiciones que generan inequidad y exclusión, el ejercicio de sus derechos en armonía con la naturaleza, respetando a la Madre Tierra y bajo los principios de la Agenda 21 y otros instrumentos internacionales vigentes... Promover el desarrollo sostenible, con crecimiento económico, inclusión social y protección ambiental; una economía social y solidaria que genere mayores puestos de trabajo; la seguridad alimentaria y nutricional, que permita garantizar el acceso real y oportuno a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, y que esté basada en prácticas promotoras de la salud y de respeto a la diversidad cultural; políticas activas de protección y promoción social de los sectores más vulnerables de la población”*.

En los documentos emanados en este encuentro queda explícitamente determinada *“la no existencia de un modelo de desarrollo único aplicable a todos, en tanto deben atenderse las distintas capacidades y los diferentes niveles de desarrollo de cada país, de forma de contribuir a la erradicación de la pobreza”*.

Es de destacar que a través de la diversas Cumbres se consolida el rol de la educación como *“factor fundamental para el crecimiento y desarrollo de los países”*, para la *“formación de una conciencia ciudadana favorable a la integración”* -XXV, Montevideo, 16 de diciembre de 2003-; que el *“desarrollo implica también otorgar prioridad a la educación como herramienta fundamental de la inclusión social, garantizando a todos los ciudadanos la adquisición de capacidades de aprendizaje que les permitan acrecentar y actualizar sus habilidades y destrezas en un proceso de crecimiento personal que engrandezca al conjunto social”*. Planteando el compromiso de *“promover una educación básica de buena calidad para todos los ciudadanos como medio fundamental del desarrollo e inclusión social”* -XXVI, Puerto Iguazú, 8 de julio de 2004, XXVII, Ouro Preto, 17 de diciembre de 2004; XXVIII, Asunción, 20 de junio de 2005; XXIX, Montevideo, 9 de diciembre de 2005; XLII, Montevideo, 18 de diciembre de 2011-.

3.2. Pobreza/Desigualdad, Cohesión/Integración, Inclusión/Exclusión

En febrero del año 2002 en la III Reunión Extraordinaria, Buenos Aires, aparece en los Comunicados Presidenciales por primera vez el término exclusión social: *“en la búsqueda de un mundo más justo y solidario en el que sean realidad la plena vigencia de los derechos humanos, la reducción de la pobreza y de la exclusión social, la protección del medio ambiente, la progresiva liberalización comercial, el acceso a la tecnología y la promoción de la inversión y de flujos más estables de capital”*. Al año siguiente en la XXIV Reunión celebrada en Asunción, se incorpora el término inclusión social: *“priorizar medidas tendientes a propiciar la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población”*.

Es en el año 2004, en el Comunicado producto de la XXVI Reunión, que los Presidentes de los Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR conceptualizan el término inclusión social, *“como la condición necesaria para que la totalidad de la población tenga acceso a una vida digna, contribuya activamente al crecimiento económico y alcance su realización personal en el marco del respeto de normas y valores comunes”*.

En las siguientes Cumbres Presidenciales estos términos comienzan a cobrar protagonismo y a estar presentes en todos los documentos oficiales *“... en pos de combatir de forma urgente los problemas del hambre y de la pobreza, de la exclusión social y la iniquidad, enfrentando sus causas y consecuencias promoviendo políticas macroeconómicas sostenibles acompañadas de políticas sociales que posibiliten el desarrollo de sociedades más justas e inclusivas”* -XXV, Montevideo, 16 de diciembre de 2003; XXVII, Ouro Preto, 17 de diciembre de 2004; XXXIII, Asunción, 28 de junio de 2007; XXXIX, San Juan, 2 de agosto de 2010; XLI, Asunción, 26 de junio de 2011-.

Asimismo se enfatiza la necesidad del “*compromiso por un MERCOSUR con rostro humano y perspectiva social, impulsando un proyecto inclusivo que contribuya a superar la pobreza y la exclusión, promoviendo el bien común y la igualdad de oportunidades*” -XXX, Córdoba, 21 de julio de 2006; XXXVII, Asunción, 23 de julio de 2009; XXXVIII, Montevideo, 8 de diciembre de 2009; XL, Foz de Iguazú, 16 de diciembre de 2010-. Así también destacan que este “*proceso de integración es un instrumento para promover el desarrollo integral, enfrentar la pobreza y la exclusión social*” -XLIII, Mendoza, 28 de junio de 2012-.

La expresión pobreza aparece por primera vez en el año 2002 en los Documentos emanados de la III Reunión Extraordinaria, donde se plantea “*la búsqueda de un mundo más justo y solidario en el que sean realidad la plena vigencia de los derechos humanos, la reducción de la pobreza y de la exclusión social*”. A partir de allí tanto la adopción de políticas para la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza o la búsqueda de un desarrollo sostenible integral que permita erradicar la pobreza, han sido ideas fuerzas plasmadas en todos los textos oficiales.

El término cohesión solamente es utilizado en el documento emitido con ocasión de la XXXIV Reunión, diciembre de 2007, donde los Presidentes reconocen “*la estrecha relación entre la consecución de la cohesión e inclusión en el marco de un proceso de transformación social de los pueblos, la consolidación de la democracia y la promoción y protección de los derechos humanos, el crecimiento económico, con la implementación de acciones en el ámbito cultural, tales como la democratización del acceso a los bienes culturales, recuperación del espacio público para la vida cultural de la comunidad, y reconocimiento de la diversidad e identidad culturales*”.

3.3. Estrategias / Instrumentos

Con el transcurso del proceso de integración y a partir de la relevancia que adquirió la dimensión social, se avanzó en su abordaje no sólo desde el punto de vista de su definición sino también en la generación de nuevos espacios institucionales y en la elaboración de estrategias y su coordinación.

Ello condujo: a una adaptación de la estructura institucional que se tradujo en la reestructuración de las subcomisiones de trabajo; el Subgrupo 11 pasó a denominarse Subgrupo 10: Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (1994); y en la creación de nuevas instituciones como la Comisión Parlamentaria Conjunta y Foro Consultivo Económico Social (1994); la Comisión Sociolaboral (1999); el Fondo para la Convergencia Estructural y Grupo de Alto Nivel para la Elaboración de la Estrategia MERCOSUR del Crecimiento del Empleo (2004); la Secretaria Social Permanente (2007); el Grupo de Crecimiento del Empleo (GANEMPLE) (1997); el Instituto Social del MERCOSUR; la Comisión de

Coordinación de Ministros del Área Social del MERCOSUR (2008) y la Unidad de Participación de Apoyo Social (2010).

Vale la pena destacar que se institucionalizaron ciertas reuniones de ámbitos específicos como la Reunión Especializada de Comunicación Social; y la Reunión de Ministros y Autoridades Responsables en Materia de Desarrollo Social, ambas con un rol fundamental en la incorporación y abordaje de la dimensión social en el proceso de integración MERCOSUR.

A partir de la XXXVII Reunión celebrada en Asunción, el 23 de julio de 2009, se instituyeron las Cumbres Sociales del MERCOSUR como espacios de carácter *“pluriparticipativo y de amplio alcance, sin distinciones ni exclusiones, que contribuyen afianzar la constante necesidad de diálogo con los sectores y movimientos sociales para la construcción de un MERCOSUR para todos”*.

Como consecuencia de las Reuniones Cumbres se suscribieron numerosos acuerdos en esta materia: el Acuerdo de Seguridad Social del MERCOSUR (1997); la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (1998); la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile (2000); el Programa SOMOS MERCOSUR (2006); la Declaración Especial de los Presidentes de los Estados Partes MERCOSUR en el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (2010). Asimismo, a través de los Comunicados Presidenciales, se ha dado aprobación y apoyo a los documentos emanados de las Cumbres Sociales.

El campo de la educación ha tenido un avance propio a través de la firma de bastos Acuerdos, Compromisos, Protocolos y medidas consensuadas en los ámbitos específicos de su tratamiento y apoyadas en los Documentos Presidenciales.

Como estrategia de planificación del procesos de integración, los Presidentes de los Estado Miembros han definido explícitamente en el año 2006, la necesidad *“de definir una agenda social integral y productiva orientada a desarrollar iniciativas y políticas activas, para promover el desarrollo humano integral y la integración productiva en función de la cual elaborar un Plan Estratégico de Acción Social para identificar medidas destinadas a impulsar la inclusión social y asegurar condiciones de vida más dignas”*. A partir de ello han ido estableciendo: el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006”, el Plan Bienal 2005 – 2007 en materia de desarrollo social y combate a la pobreza; el Plan Bienal 2007-2009 y el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR -PEAS- 2010.

Es de resaltar que en los Comunicados Presidenciales se plantea la *“necesidad de un seguimiento más estricto de las acciones internas referidas al proceso de negociación, aprobación e incorporación de las normas relacionadas con el MERCOSUR ciudadano y la integración educativa, social y cultural”* -XXV, Reunión Montevideo, 16 de diciembre de

2003- del mismo modo que reconocen la necesidad *“de profundizar los mecanismos políticos y legales necesarios para garantizar la implementación, desarrollo y continuidad de los programas de protección y promoción social, y la inclusión económica y social, para convertirlas en políticas de Estado -XL, Foz de Iguazú, 16 de diciembre de 2010-.*

4. Análisis comparativo UNASUR – MERCOSUR^{195*}

El análisis comparativo del discurso expresado en los Documentos oficiales al mayor nivel político, permitió determinar la significación y valoración asignada a la dimensión social en ambos procesos.

Se identificó que desde la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, a la pobreza se la vincula con la desigualdad y a partir del año 2002 también con la exclusión social. Ello es comprensible en un contexto caracterizado por la pobreza y la desigualdad, que llevó a considerar a América Latina como una de las regiones con mayor desigualdad en el mundo. Asimismo dichas Reuniones estuvieron influenciadas por el discurso a nivel internacional de entonces -Cumbre del Milenio, setiembre de 2000 y Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, setiembre de 2002-.

“Cohesión Social” es un concepto que surge con la creación de la CSN (2004), y se entiende porque se incorpora en la III Cumbre de la UE/ALyC, realizada en el mes de mayo, que lo estableció como condición para las relaciones de ambas regiones. Sin embargo, en el MERCOSUR no aparece sino hasta el discurso oficial en el año 2007.

En el MERCOSUR, desde el año 2002, el concepto de pobreza se asocia con el de exclusión social y la inclusión social aparece como condición necesaria para el acceso a una vida digna. A diferencia del sistema de integración sudamericano, el concepto de desigualdad no se relaciona con la pobreza. No se busca eliminar las causas que la producen, en consecuencia la exclusión social, sino paliar sus efectos; de allí que las acciones para lograr la inclusión social en ambos procesos van dirigidas a los grupos más vulnerables.

Desde la creación del MERCOSUR, el concepto de desarrollo se asocia a crecimiento económico. Ello es comprensible por la naturaleza comercial del modelo de integración. Al resultar insuficiente, conforme al discurso político de entonces, en el ámbito internacional a partir del año 2000 se le adiciona la dimensión social

195 *La autoría a partir de este Apartado es de Noemí B. Mellado y María Luciana Ali.

(ver Cuadro N° 2). En cambio en las Reuniones de Presidentes de América del Sur como antecedentes directo de la CSN y luego de UNASUR, se plantea desde el inicio el derecho a una vida digna como derecho inalienable de la persona y se incluye dentro de los derechos humanos el derecho al desarrollo.

A partir del 2004 en la UNASUR se establece que el desarrollo no se reduce a crecimiento económico y aparece el concepto de desarrollo sostenible en sus tres dimensiones. En cambio en el MERCOSUR ya en el año 2002 se señala que, si bien el crecimiento económico es una condición necesaria, no es suficiente para mejorar la calidad de vida. En la misma época también surge el concepto de desarrollo sustentable. Sólo en el MERCOSUR -Reunión de Mendoza del 2012-, se expresa que no existe un modelo de desarrollo único sino que su definición constituye un derecho de los estados y sus pueblos.

Tanto en el MERCOSUR como en la UNASUR a partir del 2006 la integración adquiere el carácter instrumental del desarrollo y se la concibe en ambos procesos con rostro humano, integral y articulado con la agenda productiva.

En el marco del desarrollo y la integración, en el MERCOSUR desde sus inicios se le ha otorgado una significativa valoración a la educación como herramienta fundamental de inclusión social, en cambio en la UNASUR esa importante gravitación gira en torno a la salud como un bien público respecto a la sociedad.

En cuanto a la variedad de acciones, estrategias y/o políticas adoptadas, en ambos sistemas de integración sólo se prevé la consulta, coordinación y articulación de políticas públicas. Expresamente el MERCOSUR establece que estas acciones son facultades propias de las políticas públicas de los Estados, por tanto, son ellos quienes adquieren el carácter de protectores sociales frente a los efectos indeseables de la economía global.

Consideraciones finales

Los cambios y transformaciones acaecidos tanto en el ámbito regional como en el internacional, han sido acompañados por un mayor protagonismo presidencial y un retorno a la diplomacia de las Cumbres. Es allí donde los temas de interés común se plasman en los nuevos Acuerdos. Los documentos producto de estas Reuniones reflejan la necesidad de incorporarlos en el proceso de integración.

Los enunciados que constituyen sentido, contenidos en los Textos Oficiales se identifican a continuación:

La dimensión social es valorizada desde sus inicios en el ámbito sudamericano, a diferencia del MERCOSUR que apenas en el año 2000 le dio importancia

dentro de un contexto internacional y de proyectos políticos nacionales que así lo permitieron. A partir de allí, esta dimensión tuvo un incremento en su valoración.

Los gobiernos de la región muestran convergencias, al reconocer la existencia de demandas sociales insatisfechas y se aprecia la búsqueda de modelos socio-económicos más inclusivos, que tiendan a paliar la crisis de integración social o cohesión que expone la región, esto es lograr, como sostiene Halperin, *“un grado mínimo de estabilidad o equilibrio dentro de la estructura social”*, para garantizar la continuación en el funcionamiento del sistema.

En cuanto al concepto de cohesión social en el ámbito sudamericano, no se lo vincula con exclusión social sino que se expresan de modo independiente. Exclusión e inclusión son tratados en el discurso como términos polares que remiten a lo sostenido por Sorj y Tironi (2007: 120). En el MERCOSUR, como se manifestara, el concepto de pobreza se relaciona con el de exclusión social y la inclusión social aparece como condición necesaria para el acceso a una vida digna.

Frente al consenso internacional sobre la necesidad de reducir las desigualdades por medio de acciones tendientes a combatir la pobreza, en el ámbito sudamericano la desigualdad, en sus múltiples dimensiones, se vincula con pobreza y obtiene primordial importancia ya que ambas pueden generar riesgo social y amenazar la estabilidad institucional, en consecuencia afectar la gobernabilidad regional. En cambio en el MERCOSUR el hambre es considerada un flagelo y adquiere una significación especial en la lucha contra la pobreza.

No obstante, en ninguno de los procesos de integración no se advierte en la concepción de desarrollo, un regreso al desarrollismo de los años cincuenta, ni tampoco un quiebre sustancial con el neoliberalismo, pese al discurso crítico que se expresa. Se reconoce en Sudamérica el derecho universal al desarrollo como un derecho sustantivo de los derechos humanos, de acuerdo con los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio de la ONU (2000).

Tanto en el MERCOSUR como en la UNASUR, las estrategias y/o políticas adoptadas permiten afirmar que las agendas sociales sólo prevén la consulta, coordinación y articulación de las políticas públicas y no la adopción de una política común a llevar a cabo por instancias propias regionales.

Las acciones públicas en la UNASUR se dirigen a disminuir la brecha de carácter estructural y evitar la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Así vista, es producto de las características particulares de las relaciones sociales y las estructuras económicas, que producen y reproducen la pobreza, además de reducir los efectos que sobre ella pueda tener el crecimiento económico. Bajo esta perspectiva, la insuficiencia de capacidades individuales y de los hogares adquiere

significación, porque de este modo la pobreza deja de ser un problema social y se convierte en particular.

Más, aunque sea necesario emprender investigaciones adicionales para valorar la implementación de estrategias y/o acciones instrumentales identificadas en esta etapa y su posible contribución a la gobernabilidad regional, se destaca que las acciones públicas, en ninguno de los sistemas, no se orientan a la generalidad de los pobres sino a los más vulnerables.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Alberto (2012). “El retorno del Estado. Primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalista”, en: *Contextualizaciones Latinoamericanas*, Año 4, número 7, julio-diciembre, Universidad de Guadalajara, México, en: <http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx>
- ACUÑA Carlos H. (1993). “Argentina. Hacia un nuevo modelo”, en: *Nueva Sociedad*, N°126, julio-agosto, Venezuela.
- ALVAREZ LEGUIZAMON Sonia (2005). “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en: Sonia Álvarez Leguizamón (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, Argentina.
- ASTORGA Pablo, BÉRGES Ame y FITZGERALD Valpy (2005). “The standard of living in Latin America during the twentieth century,” *The Economic History Review*, 58, November.
- _____(2003). “Productivity growth in Latin America during the twentieth century,” *Discussion Papers in Economic and Social History*, Universidad of Oxford, 52, December.
- BALLON Eduardo (2008). *La Cohesión Social desde América latina y el Caribe*, Lima, DESCO en: http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/cohesion_social.pdf
- BANCO MUNDIAL (1979). *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington.
- _____(1997). *Informe sobre desarrollo mundial*, Washington, en: www.worldbank.org
- _____(2004). *Informe sobre el desarrollo mundial*, 384Washington, en: www.worldbank.org
- BARBA SOLANO Carlos (2011). “Revisión teórica del concepto de cohesión social: Hacia una perspectiva normativa para América Latina”, en: *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Barba Solano Carlos-Cohen Néstor (coordinadores), 1a ed., 2011, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales–CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- BEAUVAIS Carolina y JENSON Jane (2002). *Social Cohesion. Updating the State of Research*, Canadian Policy Research Networks, Discussion Paper, n° F/22, mayo, Ottawa.
- BERG Andrew G. y OSTRY Jonathan D. (2011). *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?*, Imfstaff discussion note, April 8, 2011, SDN/11/08, International Monetary Fund, en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>
- BOSSIO ROTONDO Juan Carlos (2007). “Los indicadores de la Cohesión Social en la Unión Europea. Resultados contradictorios perspectivas inquietantes”. Presentado en el *Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*, FLACSO, Quito, Ecuador, 2 a 31 de octubre.
- BOURGUIGNON François, FERREIRA Francisco H. G. y WALTON Michael (2006). *Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda*, Published online: 7 December 2006, Springer Science + Business Media, B.V. 2006 en: [http://web.undp.org/latinamerica/inequality/bibliography/SESSION_FERREIRA%20BFW_JEI\[1\].pdf](http://web.undp.org/latinamerica/inequality/bibliography/SESSION_FERREIRA%20BFW_JEI[1].pdf)
- CATTANI Antonio D. (2011). “Cohesión Social y Políticas Públicas sin molestar los sectores dominantes”, en: *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Barba Solano Carlos-Cohen Néstor (coordinadores), 1a ed., 2011, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-, Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL (1999). “Panorama Social de América Latina 1998”, en: *Notas de la CEPAL*, número especial, mayo, N° 4, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____(2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo, en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/24083/lcg2295e.pdf> (consulta 15 de setiembre de 2012)
- _____(2007). *Cohesión Social, Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL/AECI, Santiago de Chile.

- _____ (2009). *Panorama Social de América Latina 2009*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-texto-completo.pdf>
- _____ (2010). *Panorama Social de América Latina 2010*, Naciones Unidas, noviembre <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010-Cap-I-pobreza-preliminar.pdf>
- _____ (2012). *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*, San Salvador 27 a 31 de agosto, Naciones Unidas, Santiago de Chile, en: http://www.eclac.cl/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/2012-SES-34-Cambio_estructural.pdf
- _____ (2012a). *Panorama social de América Latina 2011*, Naciones Unidas, febrero, Santiago de Chile, en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf>
- CIENFUEGOS MATEO Manuel y SANAHUJA PERALES Antonio –editores- (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la Integración en América del Sur*, CIDOB, Interrogar la realidad, Serie América Latina, Barcelona, España.
- CIMADAMORE Alberto D. y CATTANI Antonio D (2008). “La construcción de pobreza y desigualdad en América Latina”, en: Cimadamore Alberto D. Cattani Antonio D –coordinadores-, *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, Siglo del Hombre Editores, CLACSO, Bogotá, Colombia.
- CLAES, Centro Latinoamericano de Ecología Social (2004). *Declaración de Guadalajara, Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea Integración Sur, América Latina*, en: <http://www.integracionsur.com/americalatina /CumbreALatinaEuropaDclGuadalajara.htm> (consulta 2 de marzo 2012)
- COUNCIL OF EUROPE (2005). *Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide*, edited by Council of Europe Publishing, agosto, en: http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE_en.pdf, (consulta 3 de septiembre de 2012).
- COHEN Néstor (2011). “Cohesión Social, Diversidad Cultural y Pobreza: Hacia una convivencia compleja”, en: *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Barba Solano Carlos-Cohen Néstor (coordinadores), 1a ed., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-, Buenos Aires, Argentina.
- DI FILIPPO Armando y FRANCO Rolando (1999). “Aspectos sociales de la integración regional”, en: Franco Rolando-Di Filippo Armando, *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*. ONU/CEPAL, agosto, Santiago de Chile, Chile, en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/5039/lcg2029e.pdf> (consulta 15 de agosto de 2012).
- DURKHEIM Émile (2007). *La división del trabajo social*, Ediciones Colofón, México D.F.
- ERMIDA URIARTE Oscar (1999). “Instituciones y relaciones laborales del MERCOSUR” en Di Filippo Compiladores, *Las dimensiones sociales de la Integración regional en América Latina*, CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe Santiago de Chile.
- FILGUEIRA Fernando (2009). *EL desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*, Colección CLACSO-CROP, 1ed. Buenos Aires, Argentina.
- FRERES Christian y SANAHUJA José Antonio (2006). “La Cohesión Social y las Relaciones Unión Europea-América Latina”, en: Julio Cotler (ed.), *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*, OBREAL-Comunidad Andina, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, diciembre, en: http://ucm.academia.edu/JoseAntonioSanahuja/Papers/630743/La_cohesion_social_y_las_relaciones_Uni%CC%83n_Europea_America_Latina
- FURTADO Celso (1999). *El capitalismo Global*, Fondo de cultura Económica, Colección popular 559, Traducción de Jorge Eduardo Navarrete, México.
- GARCÍA DELGADO Daniel (2008). “Inclusión y justicia global. La nueva agenda conflictiva y el rol de la región”, presentado en la Conferencia: *Globalization now. ¿The time of the Emerging Powers ant the South-South Interdependence?* FLACSO, Sede Argentina, Universidad de Freiburg, setiembre, Buenos Aires, Argentina.

- GURRIERI Adolfo (1982). "La obra de Prebisch en la CEPAL", *Lecturas N°46*, Serie dirigida por Oscar Soberón M., Fondo de Cultura Económica, México.
- HALPERIN Marcelo (2011). "¿Qué es la "dimensión social" de la integración?", en: *América latina: Indicadores del futuro*, setiembre, en: http://www.marcelohalperin.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=60:ique-es-la-qdimension-socialq-de-la-integracion&catid6:situacion-social (consulta 3 de junio de 2012).
- HAQ Mahbub UI (ed.) (1976). *The poverty curtain. Choices for Third World*, Columbia University Press, Oxford.
- JARQUÍN Edmundo (2007). "¿De qué cohesión social hablamos?", *Quórum*, Revista de pensamiento iberoamericano, N° 18, verano, Universidad de Alcalá, Madrid, España.
- KLISBERG Bernardo (1999). "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo", *Revista de la CEPAL* 69, diciembre 1999, Naciones Unidas.
- MEALLA Eloy Patricio (2011). "Cohesión social, algunos interrogantes y nueva concepción de desarrollo", *XI Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria*; Integración, Extensión, docencia e investigación para la inclusión y cohesión social, 22 al 25 de noviembre, Santa Fe, UNL, Argentina, en: <http://www.unl.edu.ar/iberoextension/dvd/archivos/ponencias/mesa3/cohesion-social-algunos-inte.pdf> (consulta 17 de setiembre 2012).
- MELLADO Noemí B. (1995). "El modelo del MERCOSUR", en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año I N° 2, diciembre, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, Argentina.
- _____ (2002). "Integración, Desarrollo y Democracia en América Latina", en: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad Central de Venezuela, Número 124, mayo-agosto, Caracas, Venezuela.
- _____ Editora (2009). *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Editorial Lerner, Córdoba, noviembre, Argentina.
- _____ Editora (2010). *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Lerner editora SRL, Córdoba, Argentina.
- _____ (2010a). "La Unión Europea y la Integración Sudamericana, espacio político birregional", en: Cienfuegos Mateo Manuel-Sanahuja Perales Antonio –editores-, *Una región en construcción. UNASUR y la Integración en América del Sur*, CIDOB, Interrogar la realidad, Serie América Latina, Barcelona, España.
- _____ (2011). "Estado, sociedad civil e integración. Hacia su rearticulación", en: *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Briceño Ruiz José –Editor-, Editorial Teseo, Buenos Aires, Argentina.
- _____ (2011a). "Unión Europea-América Latina y El Caribe: Un futuro incierto en la asociación birregional", *Akados*, Año 5, Vol.3, n.14, setiembre-diciembre, Órgano de difusión de la Red Docencia-Investigación, Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades –CICH-, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador.
- MIDAGLIA Carmen y SILVEIRA Milton (2011). "Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay", en: *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Barba Solano Carlos-Cohen Néstor (coordinadores), 1a ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-Buenos Aires, Argentina.
- MURILLO Susana (2008). "Producción de pobreza y construcción de subjetividad", en: Cimadamore Alberto D. y Cattani Antonio David –Coordinadores-, *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Bogotá, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- NACIONES UNIDAS (1995). Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, Dinamarca, 6 a 12 de marzo, en: <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

- _____ (2000). *A/RES/55/2*, Asamblea General, Quincuagésimo quinto período de sesiones, 13 de diciembre, Declaración del Milenio: [http://wwun.org /spanish/milenio/ares552.pdf](http://wwun.org/spanish/milenio/ares552.pdf).
- _____ (2005). *A/RES/60/1*, Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, 24 de octubre, en: <http://wwun.org>.
- _____ (2005). “*Objetivos del Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y El Caribe*”, LC/G.2331-P, Naciones Unidas, agosto, Santiago de Chile, en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/21541/lcg2331e.pdf>
- _____ (2012). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, A/CONF. 216/L.1*, Río de Janeiro, Brasil, 20 a 22 de junio, Río+20.
- PARSONS Talcott (1988). *El sistema social*, Alianza Editorial, Madrid.
- 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.
- PUTNAM Robert, citado por Klisberg Bernardo (1999). “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”, *Revista de la CEPAL* 69, diciembre, Naciones Unidas.
- SALVIA Agustín (2011). “De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas”, en: *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Barba Solano Carlos-Cohen Néstor (coordinadores), 1a ed., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-Buenos Aires, Argentina.
- SELA (2007). *La dimensión social de la integración en América Latina y el Caribe* Documento base de la Reunión Regional sobre la dimensión social de la integración, en: América Latina y el Caribe, Caracas, Venezuela 6 y 7 de agosto, SP/RR-DSIALC/DT No.1-07.
- _____ (2008). “Dimensión social de la integración: Lineamientos para un Plan de Acción en salud, educación, vivienda y empleo”, *Seminario Regional de Consulta sobre Dimensión Social de la Integración en América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela 16 y 17 de julio, SP/SRC-DSIALC/DT 1-08, en http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2008/07/T023600002898-0-Dimensi%C3%B3n_social_de_la_integraci%C3%B3n-Lineamientos_para_un_Plan_de_Acc%C3%B3n_en_salud,_educaci%C3%B3n,_vivienda_y_empleo.pdf
- SEN Amartya (2001). *La desigualdad económica*, Edición ampliada con un anexo fundamental de James E. Foster y Amartya Sen, primera edición en español, Fondo de Cultura Económica, México.
- SORJ Bernardo y TIRONI Eugenio (2007). “Cohesión Social en América Latina: un marco de investigación”, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 1, en: <http://www.pensamientoiberoamerican.org/xnumeros/1/pdf/pensamientolberoamericano-43.pdf>.
- TIRONI Eugenio (2007). “Cohesión social en Chile. El retorno de un viejo tema” en: *Quórum*, Revista de pensamiento iberoamericano, N° 18, Universidad de Alcalá, España, en: http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7867/cohesion_tironi_QUORUM_2007.pdf?sequence=1.
- URIARTE Ermida (1999). “Instituciones y relaciones laborales del MERCOSUR, en: Di Filippo Compiladores, *Las dimensiones sociales de la Integración regional en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

Educación, cooperativas y “cohesión social” en el ALBA-TCP

Carmen R. Schaposnik y Eugenia C. Pardo

Presentación

Las iniciativas de integración que se vienen desarrollando en América Latina y el Caribe en los últimos años, incorporan dimensiones que trascienden las económicas y comerciales. Son propuestas que se suelen englobar en una categoría general de ‘nuevos regionalismos’, aunque no se originen en los mismos presupuestos ideológicos ni tengan los mismos objetivos. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP) es una de ellas. Se la considera ‘alternativa’ al modelo de integración neoliberal que alentaba *“la copia del modelo clásico de desarrollo capitalista avanzado, sin pensar en las diferencias existentes, tanto históricas como estructurales, entre Europa, Estados Unidos de Norte América y América Latina”* (Schaposnik E., 1992: 29). A su vez, como afirma Girvan, se la debe entender *“como una manifestación del proceso de reconfiguración de las relaciones regionales e internacionales y de la economía mundial; un proceso marcado por el relativo declive del poder de los Estados Unidos y la emergencia de nuevos polos geoeconómicos de influencia”* (Citado en Benzi, 2010:78).

Incorporar el tema de la integración en el ALBA-TCP en la agenda académica es necesario. Esto es así *“en tanto la integración de aliento cepalino y la integración de matriz neoliberal fracasaron, porque en su meta de ser funcionales al patrón de acumulación capitalista al cual respondían, enfatizaron el comercio y abandonaron al ser humano”* (Pérez García, 2011:135). Además, como señala Espinosa (2011:173), porque la idea de una versión minimalista de la integración regional -que se limitaba al comercio- *“tuvo magros resultados: pequeño número de países beneficiados, amplios sectores sociales marginados de la misma, pocos sectores económicos beneficiados mínimamente (las grandes empresas latinoamericanas, algunas privadas y otras estatales, y sobre todo, los grandes monopolios transnacionales)”*. Por otro lado, porque los avances en la integración regional en los últimos años, plasmados en procesos que no aparentan seguir la misma dirección, aportan un ingrediente adicional para que una propuesta como ésta sea *“motivo de análisis y reflexión, así como de una evaluación de lo que representa, o puede llegar a representar, dentro del contexto de la globalización y el inter-regionalismo”* (Giacalone, 2008:13). Dicho de otro modo, porque se trata de un *“proceso contrahegemónico, cuyo punto de arranque se halla tanto en la experiencia iniciada desde 1999 en Venezuela, como en la crisis terminal del ‘regionalismo abierto’ de los ‘90, culminada en 2005 con el fracaso del ALCA”* (Benzi, 2010:79).

El capítulo propone una lectura sobre la experiencia del ALBA a partir del análisis del discurso oficial -documentos de las Cumbres presidenciales-; de la recopilación de voces de autores que reflexionan y/o escriben sobre ella; y de un chequeo de las acciones y programas implementados en función de los objetivos trazados, aunque como se constató y resalta Valenzuela (2010), presenta la dificultad, cuando no la imposibilidad, de disponer de información genuina sobre dichas realizaciones. Asimismo, por tratarse de un proceso en plena construcción y de corta existencia, se pondrán de manifiesto potencialidades y contradicciones, certezas e incertidumbres, así como las disyuntivas que enfrenta en el actual contexto regional e internacional.

Para lograrlo, la atención está centrada en dos dimensiones de análisis -la educación y la participación de las cooperativas- que potencialmente contribuyen a la 'cohesión social', entendida como un atributo de sociedades que desarrollan políticas para reducir las desigualdades sociales. Para ello lo cual se requiere un papel activo del Estado, que asegure mecanismos de participación efectiva en la definición de proyectos de los que son destinatarios -como señala Mellado en el Apartado V-.

En cuanto a las políticas relativas a las dimensiones mencionadas, se recorta el estudio al Estado Plurinacional de Bolivia y a la República de Nicaragua, por interpretar que en ellos son necesarias, en mayor medida que en otros países del ALBA-TCP, acciones y programas para mejorar sus índices de desarrollo humano y de desigualdad -entre otros-.

1. La integración en el ALBA-TCP: perspectivas

El origen de este proceso de integración podría situarse en el proyecto político del "Socialismo del Siglo XXI" que el presidente de Venezuela -Hugo Chávez Frías- presentara en febrero de 1999. En ese momento, con el nombre de "Confederación de Estados de América Latina", se anunciaba la promoción de un bloque regional en el que la dimensión económica iba a estar sometida desde el principio, a la dimensión política (Ullán de la Rosa, 2010). Aunque también es válido afirmar que se remonta a los ideales que movilizaron las luchas por la independencia libradas a finales del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX; o, dicho de otro modo, al ideario independentista con su propuesta de unidad, cooperación internacional e integración regional entre pueblos y gobiernos latinoamericanos y caribeños, sobre la base de la soberanía, la igualdad y la justicia social (Espinosa, 2008). El pensamiento que lo protagoniza la inspira, recoge entonces la herencia de numerosos próceres integracionistas -más de sesenta figuras latinoamericanas y caribeñas- (Silva, 2011).

Sin embargo, no es hasta la III Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) -realizada en diciembre de 2001 en Venezuela- que se propone un ALBA como ‘alternativa’ al ALCA¹⁹⁶. Es interesante rescatar, en línea con esta propuesta, la experiencia de los acuerdos de cooperación sobre energía y petróleo que un año antes había firmado el gobierno venezolano con países de América Central y el Caribe -incluyendo a Cuba como beneficiario-¹⁹⁷.

Más allá de los antecedentes, el ALBA es una realidad a partir de diciembre de 2004, cuando los presidentes de Venezuela y de Cuba suscriben una Declaración Conjunta en la I Cumbre Presidencial celebrada en La Habana. Desde entonces se ha rectificado su denominación en dos oportunidades: la primera en abril de 2006 al sumarse Bolivia en la III Cumbre Ordinaria, que implicó anexar a la propuesta inicial el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP)¹⁹⁸ -basado en la complementariedad, la solidaridad y la cooperación en el comercio-; y la segunda en junio de 2009 cuando se reemplaza el nombre ‘Alternativa’ por el de ‘Alianza’ en la VII Cumbre Extraordinaria, modificación basada en el reconocimiento de que *“el crecimiento y fortalecimiento político del ALBA-TCP la constituye en una fuerza real y efectiva”*¹⁹⁹.

Respecto a la estrategia adoptada por sus miembros, según Benzi (2010), se ha articulado en cuatro grandes ejes: el energético -base del proyecto, con acuerdos como Petrocaribe²⁰⁰-; el social -a través de las acciones emprendidas inicialmente por Cuba y Venezuela en sus respectivos países y replicadas luego en los otros del bloque y hacia terceros-; el económico -en el que se destacan el TCP, los convenios de intercambio compensado, los Proyectos y Empresas Grannacionales (PGN y EGN), las producciones conjuntas y obras de infraestructura, entre otros-; y el financiero -con el Banco del ALBA y el SUCRE-. Estos ejes se instrumentan con una estructura institucional que comenzó a delinearse en la V Cumbre celebrada en 2007 y que se ha ido completando con la creación de Consejos, Comisiones, Comités y Grupos de trabajo.

196 Hugo Chávez Frías manifestó sus reservas respecto al modelo del ALCA en la III Cumbre de las Américas realizada en abril del mismo año en Quebec, Canadá, aunque no se opuso a la integración con Estados Unidos sino que planteó la necesidad de que el acuerdo fuera más justo (Briceño Ruiz, 2011).

197 A partir de 2003 esta política se profundizaba con nuevos acuerdos por los cuales Venezuela proveía crudos y derivados del petróleo a Cuba y ésta enviaba médicos y asesores en el área de alfabetización al primero.

198 Denominación que se propuso en oposición a los Tratados de Libre Comercio -TLC-.

199 En la VI Cumbre ya se señalaba que el ALBA *“está lista para consolidarse como una alianza política y estratégica”*.

200 El Acuerdo de Cooperación Energética PETROCARIBE, propuesto por el Gobierno de Venezuela y suscrito por 14 países, tiene como propósito facilitar el acceso a los recursos energéticos mediante un intercambio favorable, equitativo y justo entre los países de la región caribeña. Su objetivo es *“coordinar las políticas públicas en materia de energía de los países miembros”*.

1.1. Objetivos y principios cardinales

Los presidentes de Venezuela y de Cuba sostuvieron en la primera Cumbre que *“sólo una integración basada en la cooperación, la solidaridad y la voluntad común de avanzar todos de consuno hacia niveles aún más altos de desarrollo, puede satisfacer las necesidades y anhelos de los países latinoamericanos y caribeños, y a la par, preservar su independencia, soberanía e identidad”*. Apelaron al pensamiento de los próceres de la independencia latinoamericana y caribeña al declarar la finalidad de *“construir una Patria Grande”* y establecer como objetivo la transformación de las sociedades asegurando la eliminación de las desigualdades sociales, fomentando la calidad de vida y la participación efectiva de los pueblos en la conformación de su propio destino.

Se ha configurado como *“un proyecto político estratégico que se propone actuar como un bloque de poder en el contexto latinoamericano e incluso a nivel global (...) es la proyección regional de procesos políticos y económicos que se describen como revolucionarios en un subsistema internacional latinoamericano cada vez más heterogéneo”* (Briceño Ruiz, 2011:76,80)²⁰¹. Se caracteriza *“por la centralidad de los temas sociales y de identidad cultural, a través de iniciativas comunicacionales, culturales y de reconocimiento del elemento indígena y de lo autóctono”* y se concentra en *“temas fundamentales del presente siglo, como el cuidado del medio ambiente y la integración energética y física, así como de la concertación de posiciones en los esquemas multilaterales”* (Silva, 2011: 241).

La construcción de la ‘Patria Grande’, como se expresa en la I Cumbre, se hará sobre la base de doce *“principios y bases cardinales”*:

1. *“El comercio y la inversión no deben ser fines en sí mismos, sino instrumentos para alcanzar un desarrollo justo y sustentable”*.
2. *“Trato diferencial y diferenciado, que tenga en cuenta el nivel de desarrollo de los diversos países y la dimensión de sus economías, y que garantice el acceso de todas las naciones que participen en los beneficios que se deriven del proceso de integración”* -consideración de las asimetrías-.
3. *“La complementariedad económica y la cooperación entre los países y producciones”* -reforzada en 2006 con la incorporación del TCP- promoviendo de ese modo una especialización productiva *“compatible con el desarrollo económico equilibrado en cada país, con las estrategias de lucha por la pobreza y con la preservación de identidad cultural de los pueblos”*.

201 Gambina entiende que para constituirse en una integración alternativa se deben modificar las relaciones sociales vigentes -capitalistas-, por una nueva organización social sustentada en la cooperación que se deberá construir *“desde la propia iniciativa popular”* para lo cual se requiere de *“un proceso de institucionalización que establezca la política integral de articulación de procesos que involucran a estados y movimientos”* (citado en Benzi, 2010:85).

4. “Cooperación y solidaridad” expresada en planes destinados a los países menos desarrollados, especialmente para erradicar el analfabetismo y en el área de salud.
5. Creación de un fondo de emergencia social.
6. Desarrollo integrador de las comunicaciones entre los países latinoamericanos y caribeños.
7. Sostenibilidad del desarrollo “mediante normas que protejan el ambiente, estimulen el uso racional de los recursos que impidan la proliferación de los patrones de consumo derrochadores y ajenos a las realidades de nuestros pueblos”.
8. “Integración energética entre los países de la región” -emprendida con el Acuerdo de Caracas en 2001 y la creación de Petrocaribe en 2005.
9. “Fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos” en la región, con el fin de reducir la dependencia de inversionistas foráneos, para lo cual se crearán un fondo latinoamericano de inversiones, un banco de desarrollo del sur y una sociedad de garantías recíprocas.
10. “Defensa de la cultura latinoamericana y caribeña y de la identidad de los pueblos de la región, con particular respeto y fomento de las culturas autóctonas e indígenas”. Creación de la Televisora del Sur (Telesur²⁰²) como “instrumento alternativo al servicio de la difusión de nuestras realidades”.
11. Medidas para que las normas de propiedad intelectual protejan el patrimonio de los países latinoamericanos y caribeños y no se conviertan en un freno para la cooperación entre los países de la región.
12. Concertación de posiciones en la esfera multilateral y en los procesos de negociación con países y bloques de otras regiones. Se incluye la lucha por la democratización de instancias internacionales, particularmente las Naciones Unidas y sus órganos.

Las sucesivas Cumbres, con la incorporación paulatina de nuevos miembros, fueron ratificando los objetivos y principios guías.

1.2. Aspectos socioeconómicos del ALBA-TCP

A la fecha -diciembre de 2012- está integrado por ocho países de América Latina y el Caribe: República Bolivariana de Venezuela y Cuba -fundadores-, Estado Plurinacional de Bolivia-, Nicaragua, Mancomunidad de Dominica, Ecuador, San Vicente y Las Granadinas, y Antigua y Barbuda²⁰³. Además de los miembros plenos,

202 Empresa multiestatal creada en 2005, constituida por Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela -abierto a incorporar nuevos socios-.

203 En agosto de 2008 se incorporó Honduras, país que se retiró del ALBA al ser destituido su presidente por un golpe de Estado institucional. Otros países manifestaron su interés en incorporarse, aunque no se avanzó en ese sentido (Paraguay en 2009 y Guyana y Suriname en 2010).

participan como observadores Irán -desde 2007- y Rusia -a partir de 2009- que han suscrito acuerdos de suministros en las áreas estratégicas de energía, armamento y defensa; Granada, Haití²⁰⁴, Paraguay, Uruguay, Guyana y Siria (Silva, 2011).

Como espacio regional está habitado por más de 75 millones de personas en una superficie de más de 2,5 millones de kilómetros cuadrados y registra un PBI que supera los 3 millones de dólares. Se observan en su territorio las mayores reservas de petróleo y de litio, grandes depósitos de minerales -hierro, coltán, níquel, aluminio, acero, cobre- y de gas natural. Posee además vastas extensiones de tierra cultivable y biodiversidad, en las que se obtienen sus principales productos agrícolas: quinua, banano, cacao, soja, caña de azúcar y café -según datos del sitio oficial del ALBA-TCP-.

La información del Cuadro N° 1 aporta indicios sobre la heterogeneidad estructural que caracteriza a este bloque, en el que conviven el español, el inglés y una diversidad de lenguas originarias.

Cuadro N°1:
Países miembros del ALBA-TCP: aspectos socioeconómicos

País	Fecha de incorporación al ALBA	Superficie -km2-	Población	PBI precios de mercado - millones U\$S-	PBI per cápita -U\$S-
Venezuela	14 /12/2004	916.445	29.277.736	239.620,4	8.250,5
Cuba	14/12/2004	109.886	11.235.863	64 099,0	5.721,6
Bolivia	29/04/2006	1.098.581	10.400.000	19.640,4	1.958,0
Nicaragua	11/01/2007	130.373	5.815.526	6.551,5	1.125,3
Mancomunidad de Dominica	26/01/2008	751	69.625	471,9	6.939,0
Ecuador	24/06/2009	256.370	14.483.499	57.978,1	4.209,5
San Vicente y Las Granadinas	24/06/2009	384	111.380	680,2	6.240,3
Antigua y Barbuda	24/06/2009	443	85.903	1.153,8	12.963,9

Elaboración propia, en base a la página oficial.

Se advierte que coexisten países con notorias diferencias en cuanto a su tamaño -por superficie, población y PBI-, las que también se visualizan respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH) que elabora el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que se tienen en cuenta tres dimensiones: salud, educación y estándar de vida -Cuadro 2-.

²⁰⁴ En la XI Cumbre del ALBA celebrada en Caracas en febrero de 2012, se acordó convocar a Haití como invitado permanente.

**Cuadro N°2:
Países miembros del ALBA-TCP: Índice de Desarrollo Humano (IDH)**

País	Posición x IDH ¹	IDH ²	Salud ³ Esperanza de vida	Educación Años promedio escolaridad	Educación Años esperados escolarización
Cuba	51	0.776	79.1	9.9	17.5
Antigua y Barbuda	60	0.764	72.6	8.9	14.0
Venezuela	73	0.735	74.4	7.6	14.2
Dominica	81	0.724	77.5	7.7	13.2
Ecuador	83	0.720	75.6	7.6	14.0
San Vicente y Las Granadinas	85	0.717	72.3	8.6	13.2
Bolivia	108	0.663	66.6	9.2	13.7
Nicaragua	129	0.589	74.0	5.8	10.8

Elaboración propia, en base a PNUD, 2011.

Nota: ¹Posición que ocupan en una lista de 179 países. ²El índice varía entre 0 y 1 -menor y mayor IDH respectivamente-.

Como se anticipó en la presentación, los países seleccionados para la investigación, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República de Nicaragua, en relación a los otros miembros del bloque exhiben menores IDH²⁰⁵, ingresos per cápita más bajos -en dólares estadounidenses- y mayor desigualdad medida por el coeficiente de Gini -0,565 y 0,532 respectivamente-²⁰⁶.

2. Políticas en materia de educación

La educación confiere a las personas que acceden a ella fortalezas para su desempeño eficaz en la vida, y juega un papel importante en el proceso de cohesión, reproducción y/o cambio social. Puede afirmarse que contribuye “a condicionar a cada una de las estructuras con que se relaciona y a los procesos de reproducción y cambio que ocurren en el desarrollo de las mismas” (Castilla Urbina, 2007:16). En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se estableció que

205 El PNUD divide a los países en cuatro grandes categorías de desarrollo humano: muy alto, alto, medio y bajo. La primera se refiere a países desarrollados y las tres últimas a países en desarrollo (PNUD, 2011). El IDH de Bolivia y Nicaragua es medio, y el de los otros países del ALBA-TCP es alto.

206 Datos de CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2011, en el que se consigna que el coeficiente es 0,394 para Venezuela y 0,495 para Ecuador (sin datos para los otros países del ALBA-TCP). El coeficiente de Gini adopta valores entre “0” -máxima igualdad- y “1” -máxima desigualdad-.

“toda persona” tiene derecho a ella, regla que han adoptado múltiples tratados y convenios internacionales firmados con posterioridad.

Siendo un proceso social y una de las áreas más sensibles en América Latina y el Caribe, no puede entenderse la educación sin tener en cuenta su conexión con un determinado contexto histórico-social, y en ese sentido se interpreta que constituya uno de los pilares en los que se sostiene la propuesta del ALBA-TCP y una expresión del principio de “cooperación y solidaridad”. Acerca de esa concepción señala un documento del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) que *“convendría reflexionar sobre los criterios de solidaridad contenidos en los proyectos que se adelantan en los marcos del ALBA, y que pudieran ser útiles para el resto de programas vinculados al área social en los demás esquemas de integración regional”*. Destaca asimismo que estos proyectos van acompañados de medidas que tienen en cuenta el medio ambiente de los pobladores de las localidades donde se ejecutan y que *“se aplican programas de acción inmediata dirigidos a superar determinados déficit sociales para garantizar el éxito de los proyectos a implementar”* (SELA, 2008:74).

El SELA (2008:54) manifiesta, además, que *“la educación de calidad y la erradicación del analfabetismo son elementos fundamentales de cualquier estrategia con vistas a reducir la inequidad social”*, mientras que la UNESCO advierte en el ALBA-TCP *“algunas señales positivas en cuanto a la mejora de las condiciones de vida de la población, y algunos adelantos significativos en alfabetización y acceso a la educación, así como en la conclusión de todos los niveles de enseñanza en la mayor parte de los países, pero la calidad sigue siendo uno de los principales retos para los próximos años”* (Pedraza, 2012:17).

2.1. La educación en las Cumbres presidenciales

El significado y la importancia concedidos a la educación los han manifestado los presidentes de los países del ALBA-TCP a lo largo de las distintas Cumbres, pero fue en la declaración final de la V donde se ratificó el propósito de convertirla *“en la principal fortaleza de las transformaciones que estamos produciendo en nuestras naciones, para robustecer la conciencia histórica acerca de la unión de los pueblos latinoamericanos”*.

A continuación, en el Cuadro N°3 se muestran las Cumbres ordinarias que definieron objetivos y programas relativos a la educación, ordenadas por fecha de realización.

Cuadro N° 3:
La educación en las Cumbres ordinarias del ALBA-TCP

I Cumbre Ordinaria -La Habana, Cuba- 14 de diciembre de 2004
<p>➤ Declaración conjunta -Venezuela y Cuba-</p> <p>Planes especiales para los países menos desarrollados en la región, que incluya un plan continental contra el analfabetismo (Principio 4)</p> <p>➤ Acuerdo Venezuela-Cuba para la aplicación del ALBA</p> <p>Ambas partes trabajarán para eliminar el analfabetismo en terceros países (art. 5).</p> <p><i>Acciones propuestas por Cuba (art. 12):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 2.000 becas anuales a jóvenes venezolanos para estudios superiores (inc.7) - asistencia en métodos, programas y técnicas del proceso docente-educativo que sean de interés para la parte venezolana (inc.10). <p><i>Acciones propuestas por Venezuela (art. 13):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - becas para estudios en el sector energético u otros que sean de interés para Cuba (inc. 4).
II Cumbre Ordinaria -La Habana, Cuba- 27 y 28 de abril de 2005
<p>➤ Declaración final -Venezuela y Cuba-</p> <p>Se aprueba el Primer Plan Estratégico del ALBA</p> <p><i>Acciones a desarrollar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuba mantendrá su apoyo a las Misiones: Robinson I; Robinson II; Ribas; Sucre
III Cumbre Ordinaria -La Habana, Cuba- 28 y 29 de abril de 2006
<p>➤ Acuerdo para aplicación del ALBA y el TCP -Cuba, Venezuela y Bolivia-</p> <p><i>Disposiciones generales</i></p> <p>Los países trabajarán en conjunto, en coordinación con otros países latinoamericanos, para eliminar el analfabetismo en esos países (art. 4).</p> <p><i>Acciones a desarrollar por Cuba (en relación a Bolivia):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - continuará aportando experiencia, material didáctico y medios técnicos para el programa de alfabetización en cuatro idiomas: español, aymara, quechua y guaraní (inc. 8); - asistencia en métodos, programas y técnicas del proceso docente-educativo que sean de interés para la parte boliviana (inc.9). <p><i>Acciones a desarrollar por Venezuela (en relación a Bolivia):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ratifica la oferta de 5.000 becas para estudios en áreas de interés para el desarrollo productivo y social de la República de Bolivia (inc. 3). <p><i>Acciones a desarrollar por Bolivia (en relación a Cuba y Venezuela):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - proporcionará experiencia en estudio de los pueblos originarios, tanto en teoría como en metodología investigativa (inc. 4).

<p>V Cumbre Ordinaria -Tintorero, Venezuela- 28 y 29 de abril de 2007</p>
<p>➤ Declaración política -Venezuela, Cuba, Bolivia y Nicaragua- Se evalúa el desarrollo del programa de alfabetización aprobado en el Primer Plan Estratégico del ALBA. Se propone avanzar en la instrumentación de estrategias y programas grannacionales conjuntos en materia de educación. <i>Se aprueba el Proyecto Grannacional ALBA-EDUCACIÓN</i> - Desarrollo de la misión de alfabetización en los países del ALBA y en otros de América Latina y el Caribe, con integración de las experiencias obtenidas en Cuba, Venezuela y Bolivia. - Plan de formación universitaria - Programa común de formación social para el trabajo productivo.</p>
<p>VI Cumbre Ordinaria -Caracas, Venezuela- 24, 25 y 26 de enero de 2008</p>
<p>➤ Declaración política Se reconocen logros significativos en el campo del desarrollo de los programas sociales del área de educación, adelantados en Bolivia, Haití y Nicaragua.</p>
<p>VII Cumbre Ordinaria -Cochabamba, Bolivia- 17 de octubre de 2009</p>
<p>➤ Declaración Se ratifica la continuidad del “Proyecto Grannacional Alfabetización y Post-Alfabetización”, priorizando el financiamiento del Banco del ALBA. Se reitera la decisión de agilizar los trámites de ratificación del “Convenio de reconocimiento de títulos universitarios”. Se destaca la creación del “Fondo Editorial Educativo ALBA-TCP”, cuyo objetivo es facilitar la elaboración, publicación y distribución de textos y/o materiales educativos con la finalidad de fortalecer las políticas educativas en beneficio de los pueblos. Se acuerda la priorización y financiamiento del “Proyecto Grannacional ALBA-Educación”, que comprende al sistema educativo como un todo continuo e integrado, y contiene líneas de trabajo en los ámbitos de educación básica y universitaria.</p>
<p>VIII Cumbre Ordinaria -La Habana, Cuba- 13 y 14 de diciembre 2009</p>
<p>➤ Declaración final <i>Se alcanzaron los siguientes acuerdos:</i> - Aprobar el Plan de Acción del Proyecto Grannacional de Alfabetización y Post-Alfabetización (inc. 1.3). - Culminar el proceso de declaración de territorio libre de analfabetismo en todos los países de la Alianza y continuar impulsando el proceso de post-alfabetización (inc. 1.4). - Aprobar los Planes de Acción de políticas educativas y estratégicas para el Proyecto Grannacional ALBA-Educación (inc. 1.5). - Extender de forma sistemática los servicios educativos en los países miembros hasta alcanzar la cobertura total, a fin de garantizar el acceso a la educación primaria universal y avanzar en el acceso a la educación secundaria (inc. 1.6). - Priorizar en los programas la formación en Educación (inc. 1.7).</p>

IX Cumbre Ordinaria -Caracas, Venezuela- 19 de abril de 2010
<p>➤ Manifiesto Bicentenario de Caracas</p> <p>Se destaca que las principales acciones concretas del ALBA se han manifestado en el campo de las Misiones y Programas Sociales, contribuyendo a la universalización del derecho fundamental a la Educación.</p>
X Cumbre Ordinaria -Otavalo, Ecuador - 25 de junio de 2010
<p>➤ Declaración de Otavalo</p> <p>Compromiso de fortalecer las políticas públicas para el acceso a la educación, prioritariamente para los más excluidos, y promover políticas en beneficio directo de los pueblos indígenas y afrodescendientes (inc.9).</p>

Elaboración propia, en base a las *Declaraciones de las Cumbres Presidenciales del ALBA*.

De la lectura del cuadro surge que se han fijado objetivos en materia educativa, entre los que sobresale el destinado a erradicar el analfabetismo en la región. Su principal instrumentación se realiza a través de las figuras de Proyectos y Empresas Grannacionales (PGN y EGN)²⁰⁷ y Misiones²⁰⁸.

También las cumbres extraordinarias -seis en total- se ocuparon de la educación. En el cuadro 4 se mencionan las que hacen referencia al tema.

Cuadro N° 4: La educación en las Cumbres extraordinarias del ALBA-TCP

II Cumbre Extraordinaria -Tegucigalpa, Honduras- 25 de agosto de 2008
<p>➤ Declaración conjunta</p> <p>-Cooperar con los esfuerzos que realiza Honduras a fin de reducir la pobreza e incentivar programas sociales.</p> <p>- Ampliar el Programa de alfabetización masiva “Yo Sí Puedo” a 206 municipios de Honduras, con el objetivo de declarar su territorio libre de analfabetismo (inc. 9).</p>

207 Son iniciativas que “materializan y dan vida concreta a los procesos sociales de la integración y la unión” y abarcan “cualquier aspecto de la vida que pueda ser incorporado en la dialéctica grannacional”. Se desarrollan en once áreas, entre ellas la de educación. Define su carácter “que se enmarque en los fines y los principios del ALBA” y que en su concepción e instrumentación “participen dos o más países” del bloque. La idea que subyace es la de un ‘mega estado’ en el sentido de la “definición conjunta de grandes líneas de acción política común”, sin que implique la construcción de estructuras supranacionales (Declaración de la VI Cumbre presidencial, 2008).

208 Forman un conjunto de alrededor de treinta programas gubernamentales que “surgieron en el 2003, con el objetivo de empezar a resolver con urgencia los problemas más urgentes en áreas prioritarias y de los sectores más desfavorecidos en Venezuela, por vía de la más amplia movilización social e institucional, como alternativa a un aparato estatal rígido e ineficiente” (Valenzuela, 2010:18).

III Cumbre Extraordinaria -Caracas, Venezuela- 26 de noviembre de 2008
<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Asignación de recursos del Banco del ALBA para la campaña de alfabetización en Bolivia y Nicaragua.
IV Cumbre Extraordinaria -Caracas, Venezuela- 2 de febrero de 2009
<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Compromiso de concentrar recursos y esfuerzos en áreas prioritarias, entre ellas alfabetización y post alfabetización.
V Cumbre Extraordinaria -Cumaná, Venezuela- 16 y 17 de abril de 2009
<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Se acuerda asignar fondos para el proceso de alfabetización en Haití.
VI Cumbre Extraordinaria -Maracay, Venezuela- 24 de junio de 2009
<ul style="list-style-type: none"> • Declaración En el marco del Proyecto Grannacional ALBA-Educación, se acuerda constituir la Universidad de los Pueblos del ALBA-TCP (UNIALBA) Constitución de un Grupo de Trabajo en materia de acreditación y evaluación de los sistemas de educación superior. Se suscribe un Convenio de Reconocimiento de títulos o diplomas de Educación Superior. Se ratifica la voluntad de intensificar los esfuerzos para declarar el espacio del ALBA como territorio libre de analfabetismo en el más corto plazo. Se expresa satisfacción por la declaratoria de Nicaragua como territorio libre de analfabetismo, por el inicio de los planes de post-alfabetización en Bolivia y del estudio preliminar para la implementación de un plan de alfabetización en Dominica.

Elaboración propia, en base a las Declaraciones de las Cumbres Presidenciales del ALBA.

Como se evidencia a través de los dos cuadros, en el área específica se aprobó el Proyecto Grannacional ALBA-Educación -siendo sus principales objetivos la alfabetización en los países del ALBA-TCP y en otros de América Latina y el Caribe- y un plan de formación universitaria. También se propiciaron las Misiones, entre las que se destacan:

- *Misión Ribas*, para incluir a personas que no hayan podido culminar el bachillerato.
- *Misión Robinson I*, cuya finalidad es enseñar a leer y a escribir.
- *Misión Robinson II*, para la aprobación del sexto grado de educación básica, sustentado en el método “Yo sí puedo seguir” que utiliza la televisión, la vídeo clase y folletos de apoyo como estrategia educativa.
- *Misión Sucre*, para potenciar la sinergia institucional y la participación comunitaria con el fin de garantizar el acceso a la educación universitaria a todos los bachilleres.

La implementación de estos programas contribuyó a aumentar los índices de alfabetización²⁰⁹ y en algunos casos a que los países fueran declarados “libres de analfabetismo”.

Acerca de la formación universitaria, la suscripción de un Memorando de Entendimiento²¹⁰ en octubre de 2011 dio un impulso concreto a la constitución de la Red UNIALBA -expresada como propósito en la VI Cumbre extraordinaria-. Se trata de una red conformada por los organismos responsables de dictar políticas públicas en materia de educación superior o universitaria y las instituciones de ese ámbito *“con la finalidad de formar el talento humano para el impulso y fortalecimiento de los proyectos y empresas Grannacionales, garantizar la participación de todos y todas en la generación, transformación y difusión del conocimiento, así como vincular los procesos de formación, investigación e interacción con las comunidades”*. Las instituciones con trayectoria y compromiso reconocido en las áreas de conocimiento desarrolladas por la red, constituyen los “Nodos Nacionales”.

Como iniciativa de intercambio solidario, el ALBA-TCP jerarquiza el campo de la educación y demuestra *“cómo puede internacionalizarse la colaboración entre gobiernos, para desarrollar servicios públicos que favorezcan a la mayoría de la población”*, en un esquema que se basa en un principio de “ventajas cooperativas” que contribuye a reducir las asimetrías entre las naciones (Katz, 2006:67,68). En este sentido cabe agregar -como lo hace Psacharopoulos- que las diferencias en educación *“constituyen la variable de mayor incidencia en la desigualdad de ingresos”* -y por extensión, de esas asimetrías- (citado en Castilla Urbina, 2007:14).

2.2. La situación en Bolivia y Nicaragua

La complejidad de la estructura político-administrativa en ambos casos, no ayuda para identificar con precisión qué pertenece a los Estados nacionales y cuánto puede atribuirse a los programas diseñados desde el ALBA-TCP. No obstante, en general se acepta que es a través del aporte de las Misiones como Bolivia -en

209 Hasta mayo de 2009 fueron alfabetizados 3.8 millones de personas (Pérez García, 2011).

210 El Memorando *“entrará en vigor en la fecha de su firma por las Partes y tendrá una vigencia de cinco (05) años, prorrogables automáticamente por iguales períodos, a menos que una de las Partes notifique a la otra por escrito y por la vía diplomática su intención de no prorrogable”* (Memorando de Entendimiento para la constitución, organización y funcionamiento de la Red UNIALBA, suscripto en el marco del IV Taller “Educación para el ALBA”, Quito, Ecuador, octubre 2011. Publicado en <http://albared.org>, consulta 26/11/12). En el mismo Taller se acordaron planes de acción en Programas Grannacionales de Formación (PGF), entre ellos la creación de una Maestría en Educación Comparada, que comenzó a funcionar en noviembre de 2012, acreditada por la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) y el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), ente de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) encargado de la promoción de la educación superior o universitaria en la región.

diciembre de 2008- y Nicaragua -en junio de 2009- son considerados territorios libres de analfabetismo por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)²¹¹ (Pérez García, 2011; Valenzuela, 2010).

2.2.1. Bolivia

Bolivia -nombre que deriva del libertador Simón Bolívar- es un Estado plurinacional, multiétnico y pluricultural, en el que el 62% de su población vive en zonas urbanas y el resto en zonas rurales. Limita al noreste con Brasil, al sureste con Paraguay, al sur con Argentina, al suroeste con Chile²¹² y al oeste con Perú y se organiza territorialmente en 9 departamentos, que a la vez se dividen en 112 provincias y éstas en 339 municipios y territorios de poblaciones indígenas originarias. Su régimen de gobierno es presidencialista y de acuerdo a la Nueva Constitución Política (2009) adopta *“la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”* (art. 11)²¹³.

Según la norma constitucional *“toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación”* (art. 17), principio que recepta la Ley de Educación del año 2010. La misma Constitución establece que la educación *“constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla”* y que será obligatoria hasta el bachillerato y gratuita en todos sus niveles hasta el superior (art. 81). Tanto el acceso como la permanencia de todas las ciudadanas y los ciudadanos en condiciones de plena igualdad es responsabilidad del Estado (arts. 77 y 82), que en conjunto con la sociedad tiene *“el deber de erradicar el analfabetismo a través de programas acordes con la realidad cultural y lingüística de la población”* (art. 84).

El Plan Estratégico Institucional 2010-2014 recepta lo establecido en la Constitución Política al plantear como objetivo general *“brindar una educación para todos y todas con calidad y productiva para vivir bien”*, garantizando *“el acceso y permanencia en el Sistema Educativo Plurinacional, en condiciones de plena igualdad, sin discriminación social, cultural, lingüística ni económica”*. Dicho Plan se aplica en una población en edad escolar -entre 4 y 17 años- que representa el

211 Para la UNESCO, un país es considerado libre de analfabetismo cuanto el porcentaje de analfabetos es menor al 4% de su población.

212 Bolivia mantiene una reclamación territorial a Chile por su derecho a una salida al océano Pacífico.

213 Participativa, por medio del referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea y la consulta previa; representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto; y comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades.

32% del total de habitantes, de los cuales el 80% está escolarizado. La tasa de promoción es 92,8% en el nivel primario y 89,4% en el secundario según datos del Ministerio de Educación de 2011-.

En ese marco, el método cubano audiovisual “Yo sí puedo” enseñó a leer y a escribir a más de 800 mil personas en Bolivia, en su mayoría mujeres y al cierre de 2012 más de 70 mil participantes se graduarán de segundo y tercer grado de primaria. Según la pedagoga Vivian Hernández *“el plan es además la vía para el acceso a la educación permanente de miles de bolivianos que hoy desde un enfoque productivo, como establece la nueva ley del sector, optan por la opción por el sexto curso de la enseñanza primaria”*²¹⁴. Otro dato interesante -que también se exhibe en Ecuador- es que se ha avanzado en la *“Educación Intercultural Bilingüe”* como política de Estado²¹⁵, cuestión importante dado que coexisten en el país más de treinta idiomas de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, además del español.

2.2.2. Nicaragua

Nicaragua, también un país de naturaleza multiétnica, está ubicado en el istmo centroamericano y limita al Norte con Honduras, al Sur con Costa Rica, al Este con el Mar Caribe y al Oeste con el Océano Pacífico. Administrativamente está dividido en 15 departamentos, 2 regiones autónomas y 153 municipios. El 56% de la población es urbana, el 34% rural. La Constitución Política (2005) establece que es un *“Estado independiente, libre, soberano, unitario e indivisible”* que se gobierna bajo la forma de una *“República democrática, participativa y representativa”* (arts. 6 y 7).

Se reconoce en su Constitución el derecho a una educación cuyo objetivo principal es *“la formación plena e integral del nicaragüense”*, que lo dote además de una conciencia crítica, científica y humanista; desarrolle su personalidad y el sentido de su dignidad; y lo capacite *“para asumir las tareas de interés común que demanda el progreso de la nación”*. En función de estas premisas la educación es un factor fundamental para la transformación y el desarrollo del individuo y la sociedad.

La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria en los centros del Estado y el acceso es libre e igual para todos los nicaragüenses, por lo cual *“nadie podrá ser excluido en ninguna forma de un centro estatal por razones económicas”*. Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica tienen derecho en su

214 Publicado en: <http://www.alianzabolivariana.org/> (Consulta 17/11/12). Nota titulada “Destacan en Bolivia eje integrador de postalphabetización”.

215 Según declaraciones de Enrique López-Hurtado, consultor de la Unesco, *“lideran los avances en ese tema en Latinoamérica”*, en: <http://www.minedu.gob.bo>, consulta 14/11/12.

región a la educación intercultural en su lengua materna, de acuerdo con la ley, mientras que los adultos gozarán de oportunidades para educarse y desarrollar habilidades por medio de programas de capacitación y formación. El Estado también estará a cargo de programas educativos para suprimir el analfabetismo (arts. 58, 116, 177, 121, 123).

Dentro de un marco legal que se completa con el Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) y la Ley General de Educación (2006), se elaboró el Plan Nacional de Educación 2001-2015 mediante el cual se propone lograr una educación relevante para la vida *“que permita a todos los niveles, cerrar las brechas entre la educación y las aplicaciones al trabajo, a la superación de la pobreza y al ejercicio democrático y comunitario”* (PNE, 2001:38).

Puede observarse que en Nicaragua el analfabetismo se ha reducido hasta llegar casi a cero, aunque la situación reconoce la existencia de sectores de población rural que todavía carecen de instrucción. Con el propósito de contribuir a la superación de ese cuadro, Cuba realizó una donación en mayo de 2012 -financiada por el ALBA- de 50 mil cartillas de lengua castellana, 50 mil de matemáticas, la misma cantidad de geografía e historia del país, y numerosas clases en multimedias. Los instructores cubanos utilizan programas como “Yo sí puedo”, con el objetivo de alfabetizar; “Ya puedo leer y escribir”, para nivelar ambas habilidades; y “Yo sí puedo seguir”, para completar los grados de enseñanza primaria²¹⁶.

3. La participación de las cooperativas en el ALBA-TCP

El análisis que se presenta a continuación se circunscribe a las cooperativas, aunque no puede soslayarse que en los últimos años han surgido *“nuevos actores (bancos éticos, organizaciones de comercio justo, empresas autogestionarias, redes de productores orgánicos o productores artesanales, etc.) que sumados a los actores de mayor tradición (cooperativas, mutuales, asociaciones) caracterizan un sector específico de la economía”* (Guerra, 2012: 2). Esto ha llevado a que en el campo académico se señalara la existencia de una diversidad de agentes que se acercan a lo que en el continente europeo se denomina “economía social”, que coexiste en América Latina con el de “economía solidaria” y para Guerra (2012: 7) incluye organizaciones sectoriales y autogestionarias, además de las que expresan a *“nuevos actores y actores ancestrales que recurren a lazos de solidaridad económica como estrategias de sobrevivencia o desarrollo”* y las que llevan adelante *“un conjunto*

216 En: Marta Sánchez, “Nicaragua: La alfabetización rescata derechos y abre oportunidades”, <http://www.argenpress.info> (consulta octubre 2012).

de prácticas alternativas a las hegemónicas, donde no se destaca tanto la forma jurídica o incluso el modelo de gestión como la finalidad sustantiva del emprendimiento económico” -entre otras²¹⁷.

Su importancia en la vida y desarrollo de los pueblos ha llevado a la OIT y la ONU a reconocer su importancia, señalando que se trata de organizaciones que deberían ser fomentadas y apoyadas porque constituyen una forma de organización de la propiedad alternativa, que privilegia los sujetos sociales por encima del mercado. En lo esencial, alientan redes de solidaridad, valores y normas de beneficio colectivo, toma de decisiones democráticas, producción y distribución equitativa de bienes y servicios y sistemas de precios justos y de calidad, además de promover el empleo decente y la superación de la informalidad laboral (OIT, 2001, 2002; ONU, 2001, 2009; Mendell, 2007; Depetris y Rossini, 2008; Schaposnik, 2006, 2011; Schaposnik y Pardo, 2009, 2011a, 2011b, 2012; Pardo, 2012; CESE, 2012).

3.1. Las cooperativas en las Cumbres presidenciales

En relación a su incorporación en la estructura institucional del ALBA-TCP, las cooperativas no cuentan con un espacio de participación formal, como tampoco lo tienen otras organizaciones de la economía social y solidaria. De modo que interesa mostrar cómo las contemplan las Cumbres y Reuniones del ALBA-TCP y los mecanismos e instrumentos previstos, toda vez que se centran más en la cooperación y complementariedad que en la definición de instituciones específicas para la formulación e implementación de políticas- Cuadro 5-.

Cuadro N° 5:
Las cooperativas en las Cumbres del ALBA-TCP

III Cumbre Ordinaria -La Habana, Cuba- 28 y 29 de abril de 2006
<p>➤ Acuerdo para la aplicación del ALBA-TCP. Establece que los países deberán <i>“ejecutar inversiones de interés mutuo que pueden adoptar la forma de empresas públicas, binacionales, mixtas, cooperativas, proyectos de administración conjunta y otras modalidades de asociación que decidan establecer”</i>. Se dará prioridad a <i>“las iniciativas que fortalezcan las capacidades de inclusión social, la industrialización de los recursos, la seguridad alimentaria, en el marco del respeto y la preservación del medio ambiente”</i> (art. 5)</p>

217 Reconociendo las prácticas que surgieron en América Latina los sectores populares, los intelectuales y las organizaciones sociales comenzaron a adoptar otros términos: economía popular solidaria, economía popular, economía del trabajo -entre otros-.

V Cumbre Ordinaria -Tintorero, Venezuela-, 28 y 29 de abril de 2007
<p>➤ Declaración Conjunta de los Movimientos Sociales.</p> <p>Se recomendó la <i>“Democratización Financiera: creación de instituciones financieras con instrumentos modalidades, plazos, tasas y montos que se adapten a las necesidades de financiamiento de los emprendimientos sociales. Por ello solicitamos que en la estructura organizativa del BANCO DEL SUR se incluya un área de atención a la economía social, concretamente un fondo solidario para impulsar la Alternativa Bolivariana de las Mujeres de América con miras a erradicar la feminización de la pobreza”</i>.</p>
VII Cumbre Ordinaria -Cochabamba, Bolivia-, 17 de octubre de 2009
<p>➤ Declaración Conjunta:</p> <p>Se acordó establecer los Principios Fundamentales que regirán el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) <i>“con el objeto de desarrollar el comercio regional basado en la complementariedad, solidaridad y cooperación para el Vivir Bien”</i> (pto.2)</p> <p>Principios fundamentales ALBA-TCP:</p> <p>Se consideró que el comercio tiene que favorecer <i>“a las comunidades, comunas, cooperativas, empresas de producción social, pequeñas y medianas empresas”</i> (Principio 9°).</p> <p>-Plan para el desarrollo del comercio en la zona económica de desarrollo compartido del ALBA-TCP:</p> <p>Se acordó la <i>“identificación de nuevos actores económicos”</i> con el fin de contribuir a una mayor presencia comercial, <i>“promoviendo a los nuevos actores comerciales”</i> que se mencionan en el Principio 9° del Alba- TCP. (pto. VII)</p>
XI Cumbre Ordinaria, -Caracas, Venezuela-, 03- 04 y 05 de febrero de 2012
<p>➤ Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA-TCP):</p> <p>- Se resalta el convencimiento de que <i>“la distribución equitativa de las riquezas y el fomento de formas de propiedad populares, cooperativas y sociales de los medios de producción constituyen poderosas herramientas para asegurar la justicia social y el progreso de nuestras sociedades y sistemas económicos”</i>.</p> <p>-Reitera el Principio 9° que guía a los TCP (art. 2)</p> <p>-Establece la voluntad de las Partes de favorecer <i>“esquemas de alianzas de complementariedad de encadenamientos productivos, explorando las formas de asociación que para cada proyecto resulten más apropiadas, impulsando la participación de las unidades productivas comunales, indígenas originarias, campesinas, cooperativas, pequeñas y medianas empresas, de propiedad social, estatal y privada, y demás tipos de emprendimientos, en dicho proceso.”</i> (art. 5)</p> <p>➤ Compromiso SUCRE. Movimientos Sociales del ALBA-TCP:</p> <p>En el ámbito productivo se asumió el compromiso de:</p> <p><i>“Contribuir con la unión económica y productiva de la Alianza, impulsando modelos de propiedad social de los medios de producción, desde la base de la economía social, solidaria, comunitaria y comunal para el desarrollo experiencias socioproductivas.”</i> (pto.4).</p>

Elaboración propia, en base a las Declaraciones de las Cumbres Presidenciales del Alba.

A partir de lo expuesto, se vislumbra un entramado de oportunidades para las cooperativas en tanto se las tiene en cuenta en Programas y Proyectos como los financiados por el Banco del Alba²¹⁸, en Convenios celebrados -tal el caso del ECOALBA que las incluye dada su forma de propiedad para encadenamientos productivos- o en el SUCRE²¹⁹ -como uno de los nuevos actores comerciales para el comercio justo, solidario y complementario-.

En principio este tratamiento muestra una forma de inclusión ensamblada, distinta a la estudiada en otros procesos de integración como el MERCOSUR, en el que la captura de políticas depende de la acción colectiva en la estructura institucional a través de la Reunión Especializada en Cooperativas (Schaposnik, 2006; Schaposnik y Pardo, 2011; Pardo, 2012) o como UNASUR, donde si bien se planteó entre sus objetivos prioritarios la integración productiva y el establecimiento del Banco del Sur, pocos pasos se han dado en ese sentido - aunque existen expectativas sobre su puesta en marcha y a que se contemple a la economía social y solidaria- (Schaposnik y Pardo, 2009, 2011a; Schaposnik, 2011)

3.2. Las cooperativas en Bolivia y Nicaragua

Las cooperativas, que forman parte de la economía social y solidaria, tienen un desarrollo significativo en los países seleccionados. Registran además actividad y presencia en todo el territorio contribuyendo al desarrollo y a la eliminación de desigualdades, extendiendo sus valores y principios a su entorno y comunidad, lo que las distingue claramente de las empresas de capital trasnacional. Interesa destacar también, que han sido reconocidas en las normas constitucionales integrando la estructura económica del Estado.

Sin embargo, una cuestión común en Nicaragua y Bolivia se refiere a las dificultades de los organismos públicos para ofrecer estadísticas o estimaciones, falencia colectiva regional de larga data que obstaculiza conocer a qué rubros se dedican las cooperativas, su aporte económico-social a la región y su relevancia (Schaposnik, 2006; Pardo, 2012), restringiendo la posibilidad de profundizar estudios sobre el sector.

218 De acuerdo al convenio constitutivo, son sus funciones financiar proyectos y programas para los accionistas clase "A", "*orientados a la promoción, fortalecimiento y desarrollo de la micro, pequeña, mediana producción, economías asociativas, en todos los sectores económicos*" (art. 4.1.4). En este sentido se interpretan los fondos del ALBA que en Nicaragua, a través del Instituto de Desarrollo Rural (IDR), llegan a más de cien entidades que participan en proyectos agroindustriales.

219 El Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), se refiere a un sistema de pagos regional basado en la utilización de una moneda electrónica para las operaciones comerciales entre los países. También incluye la figura de intermediación financiera y generación de créditos orientados al desarrollo de la producción exportable, abriendo las posibilidades de inserción comercial a los pequeños y medianos productores y empresas de la economía social.

En conocimiento de esta problemática, tanto la ONU como la OIT han instado a los gobiernos a mejorar las estadísticas cooperativas con el fin de poder implementar políticas públicas específicas (OIT, 2001; ONU, 2009). En el caso de Bolivia, en los últimos años y merced a la colaboración de organismos internacionales como el Centro Cooperativo Sueco -CCC-, la OIT o la Sociedad Canadiense para el Desarrollo Institucional -SOCODEVI, se han intensificado los esfuerzos por dimensionar el movimiento cooperativo, teniendo en cuenta que la Dirección General de Cooperativas “no cuenta con el personal e infraestructura necesarios para poder atender las necesidades del sector (registro eficiente, elaboración de estadísticas, formación, accesibilidad y líneas de comunicación eficaces, etc.)” (Mogrovejo y Vanhuynegem, 2012: 52, 53). Por su parte, en Nicaragua las limitaciones estadísticas subsisten y la información disponible, como se verá más adelante, se remonta a 2006-2007 en base al Diagnóstico realizado por la Alianza Cooperativa Internacional -ACI-, que ya había alertado sobre el problema de los datos y la “ausencia de información estadística actualizada y consolidada sobre el sector”.

3.2.1 Bolivia

El sector cooperativo en este país tiene la singularidad de contar con una gran participación en la actividad minera, que desde la década del ochenta se desarrolló como alternativa de autoempleo y subsistencia a partir de las políticas macroeconómicas que se adoptaron, al igual que en otros países de la región, en el marco del Consenso de Washington. Este predominio se pudo observar en una investigación relativa al financiamiento (Schaposnik y Pardo, 2009) y sigue vigente de acuerdo con lo revelado por Mogrovejo y Vanhuynegem (2012:46). En efecto, sobre un total de 1.444 cooperativas en 2010, el 49% realiza actividades mineras, el 18% agropecuarias, el 10% se dedica a los servicios, el 10% al transporte y un 7.5% al ahorro y crédito.

**Cuadro N° 6:
Cooperativas en Bolivia (2010)**

Tipo de Cooperativas	Cantidad
Agropecuarias	266
Ahorro y Crédito	108
Transporte	145
Servicios	143
Mineras	702
Telecomunicaciones	16
Otras	64
Total	1444

Fuente: Mogrovejo y Vanhuynegem (2012: 83)

Los mismos autores señalan que las cooperativas tienen presencia en todo el territorio del país y que los Departamentos donde se presenta una mayor concentración son Santa Cruz -32%-, La Paz -27,1%- y Cochabamba -8,7%-.

Respecto a la contribución que realizan, se destaca en primer término la destinada a sus miembros, que se lleva a cabo a pesar de que el *“escaso acceso a recursos financieros repercute de manera fundamental en la ampliación de los servicios”* (Mogrovejo y Vanhuynegem, 2012: 50, 51). En el plano social, contribuyen a la reducción de la pobreza generando tres empleos indirectos por cada empleo directo, según datos estimados que se difunden en los informes de la Confederación de Cooperativas de Bolivia –CONCOBOL-. Sobre una PEA de 4.927.369 habitantes, los directos cubrirían el 3,61% y los indirectos el 10,83%, siendo el sector minero el que produce la mayor generación (62,61%), seguido por los de telecomunicaciones (11,09%), de servicios (8,76%) y de ahorro y crédito (8,14%).

Aunque se reconozca la relevancia de la economía solidaria y de las cooperativas en particular, es indudable que en Bolivia, como en otros países de la región, históricamente ha prevalecido una economía de mercado *“donde los enclaves capitalistas no han transformado la lógica de acumulación comunitaria; más bien se han servido de la actividad intensiva en determinados nichos productivos”* (Pinto Quintanilla, 2010: 70-71). No obstante, a partir de la asunción del Presidente Evo Morales en 2006, se han producido cambios políticos con el ánimo de modificar ese paradigma de desarrollo boliviano (Guerra, 2012).

Con este sentido se aprobó en 2009 una nueva Constitución que enarbola principios de ética innovadores e introduce modificaciones sustantivas en la historia del país²²⁰. En lo esencial, marca el inicio de una etapa *“basada en la pluralidad de la estructura estatal, en la diversidad cultural y en la heterogeneidad de la base social”*. Además de eliminar regímenes especiales, consagra el mandato ideológico de implementar un nuevo patrón de desarrollo *“basado en la filosofía del Vivir Bien”* (Delgado Burgoa, 2010: 39, 53). Así dispone que *“la economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa”* (art. 306, pto.II) y al articular las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y

220 La modificación fue realizada en base a una amplia participación del pueblo a través de la presentación de propuestas. Según Delgado Burgoa (2010:39), *“las reivindicaciones del pueblo boliviano —expresadas en las bases fundamentales del Estado, los principios y valores, la incorporación esencial de los derechos colectivos, la estructura institucional, territorial y económica basadas en la ruptura de una continuidad colonial, en la desconcentración de poder y en la consulta previa sobre el aprovechamiento y el beneficio colectivo de los recursos naturales y la soberanía sobre la cadena productiva— establecen una nueva concepción del constitucionalismo”*.

transparencia, establece que *“la economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo”*(art. 306, pto. III)²²¹.

El Estado, según la norma constitucional, *“reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria”, que “comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena, originario y campesinos”* (art. 307). En particular reconoce a las cooperativas y las protege por ser formas de trabajo solidario y de cooperación, sin fines de lucro, asumiendo a la vez la promoción de las actividades de producción (art. 310). Asimismo, considera que *“el sistema cooperativo se sustenta en los principios de solidaridad, igualdad, reciprocidad, equidad en la distribución, finalidad social, y no lucro de sus asociados”,* por lo que el Estado *“fomentará y regulará la organización de cooperativas mediante la ley”* (art. 55).

3.2.2. Nicaragua

Se reconoce a José Sandino como el impulsor de la economía social durante los años treinta en las zonas rurales más pobres del país. Sin embargo es con la revolución sandinista en la década de los ochenta que ésta se expande, merced a las políticas estatales que jugaron un rol activo en la constitución y promoción. Luego, durante la década del noventa, producto de vaivenes políticos y del abandono de las políticas públicas, las cooperativas nicaragüenses tuvieron un desarrollo accidentado al igual que los pequeños y medianos productores del país, por no haber sido incluidos en las discusiones sobre el TLC y sus consecuencias, ni en los códigos tributarios, en las políticas de financiamiento, en los programas de innovación tecnológica o en las estadísticas. Tal como señala un estudio diagnóstico realizado por la ACI-Américas²²² *“sus problemas están directamente vinculados a la carencia de recursos, ausencia de apoyo institucional y obstáculos de parte de algunas leyes, sobre la inseguridad de sus propiedades y la del DR-CAFTA²²³ que los pone en competencia desleal en relación a los grandes”* (ACI-Américas, 2007:77).

221 Para Prada Alcoreza (2010: 187-188) es una economía plural que propone *“espacios económicos diferenciales, entrelazados e integrados que se articulan y complementan, que se distinguen por sus efectuaciones, sus prácticas y sus estructuras diferentes”,* en el que todas las estrategias económicas -la comunitaria, la estatal, la privada y la cooperativa- estarán contenidas en el Plan de Desarrollo Nacional y monitoreadas por el Estado. La economía comunitaria y la economía estatal serán sus ejes primordiales, *“ejes que se promocionan sin desmedro de los otros ejes económicos como el privado y el cooperativo”*.

222 La Alianza Cooperativa Internacional (ACI), fundada en 1895, es una organización no gubernamental independiente que reúne, representa y sirve a organizaciones cooperativas en todo el mundo. Cuenta entre sus miembros con 277 organizaciones de 98 países que representan casi 1.000 millones de personas de todo el mundo y con 4 oficinas regionales: América, Asia, Europa y África. (Información disponible en: <http://www.aciamericas.coop>)

223 Se refiere al Tratado de Libre Comercio firmado entre República Dominicana, Centroamérica (Nicaragua-Honduras-Guatemala-Costa Rica-El Salvador) y EEUU.

Añade este informe que con el nuevo gobierno de Daniel Ortega en 2007 surgieron algunas perspectivas positivas sobre todo a partir de la promoción de políticas públicas hacia el sector. Si bien esto no se puede dimensionar debido a la ausencia de datos, cabe destacar que en julio de 2012 se sancionó la ley nacional 804 para la creación del Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa, Asociativa y Mixta, cuyos ejes serán la familia, la comunidad, la asociatividad y el cooperativismo, la micro y pequeña empresa, la diversificación de la producción, la conservación del medio ambiente, el modelo productivo indígena y afrodescendientes.

De acuerdo con los resultados del estudio de la ACI mencionado, existe un universo estimado de 4.218 organizaciones cooperativas en el país que se distribuyen en los siguientes subsectores: agropecuarias (56%), industria y servicios (37%), ahorro y crédito (7%).

**Cuadro N° 7:
Cooperativas por Sector en Nicaragua (2007)**

Tipo de cooperativas	Cantidad
AGROPECUARIAS	2.356
Cooperativas	881
Colectivos	1.475
AHORRO Y CRÉDITO	294
INDUSTRIA Y SERVICIOS	1.568
Transporte (350) Taxis (296)	646
Pesca	385
Otros Servicios: pequeña industria, artesanía, turismo, minas (guiriceros)	220
Multisectoriales	130
Servicios Múltiples	102
Mantenimiento Vial (Comunales)	52
Vivienda	33
TOTAL	4.218

Fuente: Diagnóstico ACI-Américas (2007: 49).

El diagnóstico destaca que el cooperativismo nicaragüense contribuye a la reducción de la pobreza, a la seguridad alimentaria y a la concesión de microcréditos en zonas pobres rurales.

En Nicaragua, al igual que en Bolivia, la Constitución vigente -reformada en 2005- reconoce variadas formas de propiedad. Las supedita a los intereses superiores de la Nación (art. 103) y establece que *“deberán ser garantizadas y estimuladas sin discriminación para producir riquezas, y todas ellas dentro de su libre funcionamiento*

deberán cumplir una función social” (art. 5). A partir del artículo 99 se determina que el Estado es responsable de “proteger, fomentar y promover las formas de propiedad y de gestión económica y empresarial privada, estatal, cooperativa, asociativa, comunitaria y mixta, para garantizar la democracia económica y social”.

A su vez, en el marco de la reforma agraria, se establece que se *“promoverán las formas de propiedad compatibles con los objetivos económicos y sociales de la nación establecidos en esta Constitución” (art.107), para lo cual “el Estado promoverá la asociación voluntaria de los campesinos en cooperativas agrícolas, sin discriminación de sexo; y de acuerdo con sus recursos facilitará los medios materiales necesarios para elevar su capacidad técnica y productiva, a fin de mejorar las condiciones de vida de los campesinos” (art.109).*

Reflexiones finales: entre certezas e incertidumbres

Una primera apreciación que cabe realizar, es que *“los contenidos de cualquier proceso de integración están fuertemente determinados por los principios, proyectos e intereses dominantes en el escenario económico, político y social interno de los países participantes” (Estay, citado en Benzi, 2010:90). De allí que al intentar una evaluación sobre el desarrollo del ALBA-TCP, sea necesario contemplar el entrecruzamiento de los proyectos nacionales con la proyección regional y tener en cuenta la correlación de fuerzas al interior de cada país. En ese sentido, resulta significativo el nuevo mapa político que se ha ido consolidando en América Latina y el Caribe, con la presencia de gobiernos progresistas o de izquierda en los que se percibe “la búsqueda de opciones, de caminos que se abran a nuevos esfuerzos que ofrezcan respuestas diferentes, capaces de superar la exclusión social y política de una gran mayoría de personas” (Rojas Aravena, 2006:115).*

También es relevante considerar en el análisis de la experiencia, algunos aspectos que pueden interpretarse como contradictorios con la propuesta del ALBA-TCP y que ameritan ser estudiados en profundidad -aunque excede el propósito de este capítulo-. Entre otros, es válido mencionar la tensión entre un nuevo modelo civilizatorio y la persistencia de un patrón extractivo y primario exportador; la continuidad del modelo dominante basado en la energía centrada en el petróleo y en la extracción de recursos no renovables, opuesto a los planteamientos de grupos ambientalistas y representativos de la población indígena; la coexistencia de compromisos propios del bloque regional con acuerdos económicos y comerciales previos de sus miembros -lo que genera una membresía muy compleja- (Romero, 2010).

En definitiva, cabe reconocer que como cualquier proyecto de transformación *“el ALBA está sujeto a contradicciones que una y otra vez llevan a conflictos con sus propias aspiraciones”*, lo que no impide que se registren avances en sus propósitos y se

puedan constatar *“una serie de logros que han abierto el paso hacia una integración social y solidaria”* (Fritz, 2007:5).

Luego de analizar los documentos de las Cumbres presidenciales, describir programas y acciones en las áreas de la educación y la participación de las cooperativas -particularmente en Bolivia y Nicaragua-, interesa resaltar que el ALBA-TCP es una iniciativa transformadora *“que propone cosas distintas a las que se desarrollan en otros esquemas de integración, no sólo en América Latina sino también en el mundo general”* (Briceño Ruiz, 2011:60). Puede entenderse, entonces, que está en camino de redefinir y resignificar los procesos de cooperación e integración existentes, lo cual conlleva como premisa que para construir colectivamente cambios estructurales, es necesario establecer nuevas categorías, en las que la contradicción entre lo viejo, lo existente y lo nuevo es inevitable.

En este marco, las políticas diseñadas e implementadas en los países, son coherentes con los objetivos propuestos por el ALBA-TCP, a pesar de que resulte complicado cuantificar los logros obtenidos por las dificultades de acceso a información precisa. Aun así, cualitativamente pueden resaltarse los mecanismos prácticos, inclusivos y extensivos a toda la comunidad que expresan la voluntad de reconstruir el tejido social y superar las desigualdades sociales.

Al dejar abierta la posibilidad -y la necesidad- de continuar analizando un proceso tan dinámico y sin desconocer tanto su juventud como la dependencia respecto a la visión de los gobiernos vigentes -y sus liderazgos-, se entiende que los pasos dados desde la creación del ALBA-TCP apuntan a la construcción de nuevas identidades, lo cual estaría contribuyendo a la cohesión social y a *“restaurar la dignidad a lo político”* combinando *“el ideal de derechos y pluralismo y las ideas de inspiración pública y preocupación ética-política”* (Mouffe, 1999: 75 y 78).

BIBLIOGRAFÍA

- ACI-Américas (2007). *Diagnóstico del Sector de la Economía Social en Nicaragua*, en: www.aciamericas.coop (Consulta 1/10/2012).
- BENZI Daniele (2010). “¿En la hora de las definiciones? Una aproximación al ALBA al atardecer del neoliberalismo”, en: *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, N° 10, julio-diciembre, México, pp. 69-99.
- BOLIVIA (2009). *Nueva Constitución Política del Estado*.
- BRICEÑO RUIZ José (2011). “El ALBA como propuesta de integración”, en: Josette Altmann Borbón (editora), *ALBA: ¿Una nueva forma de Integración Regional?*, Teseo, Argentina, pp. 19-83.
- CASTILLA URBINA Miguel de (2007). *El derecho a la educación en Nicaragua*, Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, E-book, Colección Libros FLAPE 12, en: www.foro-latino.org (Consulta 26/11/12).
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO -CESE- (2012). *Dictamen sobre el tema “La economía social en América Latina”*, Bruselas, 22 de febrero, Rex-325, en: www.observatorioeconomiasocial.es, mayo.
- DELGADO BURGOA Rebeca E. (2010). “Algunas reflexiones sobre la Constitución Política del Estado”, en: Chivi Vargas (coordinador), *Bolivia Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo*, La Paz, Bolivia. pp. 39-56.
- DEPETRIS GUIQUET E. y ROSSINI G. (2008). “Política cooperativa común en Mercosur. Algunas reflexiones sobre los alcances y dificultades”, en: Barrios Diego (coordinador), *Iniciativas asociativas y cooperativas en el Mercosur*, PROCOAS, AUGM, Argentina, pp. 17-34.
- ESPINOSA Eugenio (2008). “El ALBA: un camino hacia el desarrollo. La alternativa bolivariana para América”, en *Cuadernos de Nuestra América* N° 45, Centro de Estudios de América, Cuba, en: www.flacso.uh.cu (Consulta 8/10/12).
- _____ (2011). “El ALBA: teoría y práctica de la integración regional”, en: Altmann Borbón Josette (editora), *ALBA: ¿Una nueva forma de Integración Regional?*, Teseo, Argentina, pp. 155-187.
- FRITZ Thomas (2007). “ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica”, *Centro de Investigación y Documentación Chile-Latinoamérica-FDCL, Berlín* (traducción Jan Stehle), en: <http://fdcl-berlin.de> (Consulta 8/10/12).
- GIACALONE Rita (2008). “Introducción”, en: Giacalone Rita (editora), *La integración sudamericana: un complejo proceso inconcluso*, Universidad de los Andes, Venezuela, pp. 9-15.
- GUERRA Pablo (2012). “Las legislaciones sobre economía social y solidaria. Casos latinoamericanos y europeos”, en *Documento de Trabajo N° 4*, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- KATZ Claudio (2006). *El rediseño de América Latina*, Edic. Luxemburg, Argentina.
- MENDELL M. (2007). “Economía social y políticas públicas: el caso de Quebec”, en: Vuotto Mirta (coordinadora), *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*, Prometeo, Argentina, 39-59.
- MOGROVEJO Rodrigo y VANHUYNEGEM Philippe (2012). *Visión panorámica del sector cooperativo en Bolivia. Un modelo singular de desarrollo cooperativo*, Oficina de la OIT para los países andinos, La Paz, Bolivia, en: www.ilo.org (Consulta 1/10/2012).
- MOUFFE Chantal (1999). *El retorno de lo político*, Paidós Ibérica, España.
- NICARAGUA (2005). *Constitución Política*.
- OIT (2001). “Informe V: Promoción de las cooperativas”, en: *89ª Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, Suiza, ISBN 92-2-311959-6, ISSN 0251-3226, en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/.../rep-v-2.pdf>

- _____ (2002). "Recomendación N° 193 sobre la promoción de las cooperativas", en: *90ª Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, Suiza, en: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?R193>
- ONU (2001). "Las cooperativas en el Desarrollo Social", *Resolución N° 56/114, Asamblea General*, 19 de diciembre, en: <http://www.un.org/spanish>
- _____ (2009). "Las cooperativas en el Desarrollo Social", *Resolución N° 64/136*.
- PARDO Eugenia C. (2012). "Las cooperativas en la estructura jurídica institucional de la CAN y el MERCOSUR", en: Mellado Noemí (coord.), *Instituciones, Comercio y Cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional*, Lerner SRL, Argentina.
- PEDRAZA Gonzalo (2012). "Síntesis y actualización del Informe regional de monitoreo del progreso hacia una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe, EPT 2012", Documento elaborado para la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO), Santiago, Chile.
- PÉREZ GARCÍA José A. (2011). "ALBA: entre los impactos de la crisis y la justicia de las metas", en: Altmann Borbón Josette (editora), *ALBA: ¿Una nueva forma de Integración Regional?*, Teseo, Argentina, pp. 135-153.
- PINTO QUINTANILLA Juan C. (2010). "Aportes a la reflexión política de la Constitución", en: Chivi Vargas (coordinador), *Bolivia Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo*, La Paz, Bolivia. pp.57-72.
- PNUD (2011). *Informes sobre Desarrollo Humano*, en: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/>
- _____ (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*.
- PRADA ALCOREZA Raúl (2010). "Análisis de la nueva Constitución Política del Estado", en: Chivi Vargas (coordinador), *Bolivia Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo*, La Paz, Bolivia. Pp 181-194.
- ROJAS ARAVENA Francisco (2006). "El Nuevo Mapa Político Latinoamericano", en: *Nueva Sociedad*, N° 205, septiembre-octubre, en: <http://www.nuso.org>
- ROMERO Antonio (2010). "La integración y cooperación en América Latina y el Caribe y la emergencia de nuevos espacios de integración: el ALBA-TCP", Ponencia: *Seminario Internacional "Situación Actual de la Integración en América Latina y el Caribe"*, organizado por FLACSO con el apoyo de AECID, La Habana, Cuba, 19 de febrero, en: <http://flacso.org> (consulta 24/9/12)
- SCHAPOSNIK Carmen R. (2006). "Las cooperativas", en: Mellado Noemí (coord.), *Los actores empresariales argentinos frente al Mercosur*, Edulp, Argentina, pp. 75-93.
- _____ (2011). "Financiamiento solidario en Nuestramérica. Perspectivas para las cooperativas con los Bancos del Sur y del Alba", en: *Revista Densidades*, N° 7, septiembre, Edit. O. A. García. Argentina, pp. 85-96.
- SCHAPOSNIK Carmen R. y PARDO Eugenia C (2009). "Financiamiento y desarrollo en UNASUR", en: Mellado Noemí (coordinadora), *MERCOSUR Y UNASUR, ¿hacia dónde van?*, Lerner SRL, Argentina.
- _____ (2011a). "Bank of the South, a Possible Alternative for Funding South American Development", en: Edited by Bance Philippe & Bernier Luc, *Contemporary Crisis and Renewal of Public Action. Towards the Emergence of a New Form of Regulation*, Bélgica, P.I.E. PETER LANG SA, pp. 301-318.
- _____ (2011b). "Las cooperativas en la co-construcción de institucionalidad en el MERCOSUR y su proyección hacia otros acuerdos de integración regional", en: *Seminario Internacional, La co-construcción de conocimientos y prácticas sobre la economía social y solidaria en América Latina y Canadá*, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires –UBA-, Buenos Aires, diciembre, CD-ROM ISSN 1852-4648.
- _____ (2012). "La integración regional: oportunidades y desafíos para el cooperativismo latinoamericano", en: *VII Encuentro de Investigadores Latinoamericanos de la Alianza Cooperativa Internacional "Innovación social y desarrollo cooperativo en el marco del año internacional del cooperativismo"*, Santiago de Chile, 13 y 14 de noviembre.

- SCHAPOSNIK Eduardo (1992). *Estrategias para la integración latinoamericana*, Universidad Central, Bogotá, Colombia
- SELA (2008). *Dimensión social de la integración: Lineamientos para un Plan de Acción en: salud, educación, vivienda y empleo*, en: <http://www.sela.org> (Consulta 19/11/12).
- _____ (2009). *Informe sobre el proceso de integración regional 2008-2009*, en: <http://www.sela.org> (Consulta 19/11/12).
- SILVA María C. (2011). “La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA): Aspectos de seguridad y defensa y elementos de participación social”, en: Serbin Andrés (coordinador), *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, CRIES, pp. 241-291.
- ULLÁN DE LA ROSA Francisco J. (2010). “La Alianza Bolivariana para las Américas – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP): análisis de un proyecto de integración regional latinoamericana con una fuerte dimensión altermundialista”, en: *Revista Venezolana de Ciencia Política* N° 37, enero-junio, CEPESAL, Universidad de los Andes, Mérida, pp. 33-69.
- VALENZUELA Pep (2010). “ALBA, 5 años de construcción de una propuesta de integración regional solidaria para América Latina”, *Estudio elaborado para la Alianza Social Continental*, San Pablo, en: www.alternative-regionalisms.org (Consulta 18/11/12).

Principales sitios web consultados

ALBA-TCP: <http://www.alianzabolivariana.org>

ACI-Américas: <http://www.aciamericas.coop>

Banco del ALBA: <http://www.bancodelalba.org>

Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia: <http://www.minedu.gob.bo>

Ministerio de Educación de Nicaragua: <http://www.mined.gob.ni/s>

