

**REGIONALISMO LATINOAMERICANO:  
DIMENSIONES ACTUALES**

**REGIONALISMO LATINOAMERICANO:  
DIMENSIONES ACTUALES**

NOEMÍ B. MELLADO  
Directora y Editora

**María Luciana Ali**  
**Manuel Cienfuegos Mateo**  
**Rita Marcela Gajate**  
**Rita Giacalone**  
**Marcelo Halperin**  
**Noemí Beatriz Mellado**  
**Eugenia Candelaria Pardo**  
**Ricardo Sebastián Piana**  
**Lautaro Martín Ramírez**  
**Carmen Rosa Schaposnik**  
**Martín Tetaz**



---

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

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

---

FOTOCOPIAR ESTE LIBRO ES DELITO

Mellado, Noemí Beatriz - Regionalismo Latinoamericano: Dimensiones actuales. - 1a ed. - Córdoba: Lerner Editora, 2014. 280 p.; 23x15 cm.

ISBN 978-987-3696-00-8

1. Política Latinoamericana.

I. Título CDD 320.8

Fecha de catalogación: 19/03/2014

© NOEMÍ B. MELLADO

*Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723*

**Impreso en Argentina - Printed in Argentina**

---

## ÍNDICE

---

Información sobre los autores .....	9
Presentación .....	15

### PRIMERA PARTE DIMENSIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL

#### **CAPÍTULO I**

Cambios en el Regionalismo de Venezuela y Colombia (1990-2013): del Grupo de Los Tres al ALBA y la Alianza del Pacífico RITA GIACALONE .....	29
---	----

#### **CAPÍTULO II**

Previsiones no comerciales de los acuerdos de integración: ¿Los sistemas democráticos como objeto de protección regional? LAUTARO MARTÍN RAMÍREZ .....	61
---	----

#### **CAPÍTULO III**

Avances en la conformación del Parlamento del MERCOSUR RITA MARCELA GAJATE .....	87
--	----

#### **CAPÍTULO IV**

El procedimiento de cuestiones prejudiciales de la Unión Europea: enseñanzas para la integración regional latinoamericana MANUEL CIENFUEGOS MATEO .....	115
--	-----

**CAPÍTULO V**

Gobierno Abierto. Una mirada desde Latinoamérica

RICARDO SEBASTIÁN PIANA ..... 135

SEGUNDA PARTE  
**LA DIMENSIÓN SOCIAL**

**CAPÍTULO VI**

Dimensión social agregada en la integración económica  
de América Latina

MARCELO HALPERÍN ..... 161

**CAPÍTULO VII**

La agenda social del MERCOSUR, CAN y UNASUR:  
sus implicancias

NOEMÍ BEATRIZ MELLADO y MARÍA LUCIANA ALI ..... 185

**CAPÍTULO VIII**

La agenda social en el ALBA-TCP

CARMEN ROSA SCHAPOSNIK y EUGENIA CANDELARIA PARDO ..... 229

**CAPÍTULO IX**

Comercio exterior, acceso a la educación y polarización  
social bajo el viejo y el nuevo regionalismo

MARTÍN TETAZ ..... 263

---

## INFORMACIÓN SOBRE LOS AUTORES

---

**MARÍA LUCIANA ALI:** Licenciada en Relaciones Internacionales. Especialista en Políticas de Integración, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Auxiliar Docente de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJyS), UNLP. Secretaria e investigadora del Instituto de Integración Latinoamericana (IIL) de la UNLP. Editora y compositora de la Revista *Aportes para la Integración Latinoamericana* y Boletín *Informe Integrar* del IIL, 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 de su especialidad entre las que se destaca por su relación con la temática de este libro “La cohesión/inclusión social en la agenda del regionalismo sudamericano: UNASUR-MERCOSUR”, en: MELLADO Noemí B. (Coordinadora y Editora) *Problemáticas del regionalismo latinoamericano en los inicios del siglo XXI*, editorial Delgado. Universidad Dr. José Matías Delgado, 2013, El Salvador, ISBN, 978-99923-934-7-5. E-mail: mlucianaali@gmail.com.

**MANUEL CIENFUEGOS MATEO:** Magíster en Estudios Europeos por el Instituto de Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona (1989); Licence spéciale en Droit Européen por el Institut d’Etudes Européennes de la Université Libre de Bruxelles (1990). Doctor en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (1995). Catedrático acr. de Derecho Internacional Público y Derecho de la Unión Europea de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (2002). Director Adjunto del Observatorio de las Relaciones con América Latina (ORLA) de Barcelona (2005). Docente, investigador y consultor en universidades y organismos internacionales de España, Europa y América Latina. Autor de numerosos trabajos científicos sobre

diferentes procesos económicos de integración regional, y las relaciones de América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Entre las publicaciones relacionadas con la temática se destacan: “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*, Montevideo: Taller de Comunicación, 2012 y “Colaboración judicial en procesos sudamericanos de integración económica: las consultas prejudiciales andinas”, en Mellado, N. B. (Coord. y Ed.) y Fernández Saca, J. C. (Coed.), *Problemáticas del Regionalismo Latinoamericano en los inicios del siglo XXI*, editorial Delgado. Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador. 2013. Más información en <http://www.upf.edu/orbis/professorat/cienfu.html>.

**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, FCJyS - UNLP y de la Escuela de Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional Noroeste (UNNOBA). Profesora de Derecho de la Integración en la Maestría en Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración de la UNLP. Secretaria de Asuntos Académicos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, períodos: 2007-2010, 2010-2012. Profesor visitante de varias Universidades nacionales y extranjeras. Autora de numerosos trabajos científicos en materia de Derecho de la Integración e Instituciones de los procesos de integración. Entre sus últimos trabajos publicados se mencionan: “Instituciones de los procesos de integración sudamericanos. Modelos y tendencias actuales”, en: MELLADO Noemí B. (Coordinadora y Editora) *Problemáticas del regionalismo latinoamericano en los inicios del siglo XXI*, editorial Delgado. Universidad Dr. José Matías Delgado, 2013, El Salvador, ISBN, 978-99923-934-7-5; “Agenda jurídico-político del MERCOSUR. Tendencias”, en: *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, N° 2, Año 1, pp. 221-246, ISSN: 2307-5163, Asunción, Paraguay. E-mail: ritagajate@gmail.com

**RITA GIACALONE:** Ph. D. en Historia (Indiana University, EEUU); Profesora Titular de Historia Económica en el Departamento y Postgrado de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela; Coordinadora del Grupo de Investigación en Integración Regional (GRUDIR). 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 la Revista Agroalimentaria. Entre sus publicaciones recientes se hallan “Venezuela en Unasur: integración regional y discurso político”, Revista *Desafíos*, Bogotá; “La integración sudamericana entre el modelo europeo y la política exterior brasileña”, en Eric Tremolada Alvarez, ed. *Repensando la integración y las integraciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, y “Cooperación Sur-Sur y empresas en Brasil y Chile”, *Revista Integración y Comercio* 36, enero-junio, 2013, BID-INTAL. E-mail: ritagiacalone@yahoo.com

**MARCELO HALPERÍN:** Abogado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Egresado de la Escuela de Sociología, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la 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 FCJyS 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 de su especialidad, nacionales e internacionales. E-mail: halperinmarcelo@gmail.com; pág. web: <http://marcelohalperin.com.ar> (América Latina, indicadores del futuro).

**NOEMÍ BEATRIZ MELLADO:** Abogada, Especialista en Derecho de la Integración Económica, UNLP. Profesor Titular Ordinario de Economía Política, UNLP y UNNOBA. Profesor de posgrado de Teoría de la Integración e Integración Latinoamericana. Directora del Instituto de Integración Latinoamericana - IIL-. Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración, de la FCJyS de la UNLP.



Profesora visitante e invitada por varias universidades nacionales, latinoamericanas, europeas y estadounidenses. Investigadora Categoría I del Sistema Nacional de Investigadores, Secretaría de 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 electrónico “Informe Integrar”. Autora de diversas publicaciones nacionales y extranjeras, sobre actores empresariales y sindicales argentinos; integración regional, relaciones económicas internacionales y aspectos jurídicos-institucionales de los procesos de integración latinoamericanos. E-mail: [integra@netverk.com.ar](mailto:integra@netverk.com.ar)

**EUGENIA CANDELARIA PARDO:** Contadora Pública Nacional. Técnica en Cooperativas. Auxiliar Docente de Economía Política, UNLP. Maestrando en Integración Latinoamericana, FCJyS de la UNLP. Investigador en formación del Instituto de Integración Latinoamericana - IIL-. Coautora de publicaciones nacionales y extranjeras sobre temas de cooperativismo e integración regional, entre las recientes se destacan: “Educación, cooperativas y ‘cohesión social’ en el ALBA-TCP”, en: MELLADO Noemí B. (Editora y Directora), *Problemáticas de regionalismo latinoamericano en los inicios del siglo XXI*, editorial Delgado, Universidad Dr. José Matías Delgado, 2013; “La integración regional: oportunidades y desafíos para el cooperativismo latinoamericano”, en: Radrigán Mario y Barría Cristina (Editores y compiladores), *Innovación Social y Cooperativa*, ACI, Santiago de Chile, 2013; “Las cooperativas en la estructura jurídico-institucional de la CAN y el MERCOSUR”, en: MELLADO Noemí B. (Editora y Directora), *Instituciones, comercio y cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional*, Editorial Lerner, 2012, Argentina. E-mail: [eugeniapardo@yahoo.com.ar](mailto:eugeniapardo@yahoo.com.ar)

**RICARDO SEBASTIÁN PIANA:** Abogado, Dr. en Ciencias Políticas, USAL y Dr. en Ciencias Jurídicas, UNLP. Profesor de Derecho Político de la FCJyS de la UNLP. Integrante del equipo de investigación del IIL. 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 Maria y de Río Grande del Norte, Brasil. Secretario de Investigación Científica de la FCJyS de la UNLP. Autor de diversas publicaciones nacionales y extranjeras. E-mail: r\_piana@yahoo.es

**LAUTARO MARTÍN RAMIREZ:** Abogado. Especialista en Políticas de Integración, Maestrando en Integración Latinoamericana y Doctorando en Ciencias Jurídicas en la UNLP. Jefe de Trabajos Prácticos de Economía Política en la FCJyS-UNLP, profesor de Derecho Internacional Ambiental en la Especialización en Derecho Ambiental de la UNLP y Profesor invitado de la Facultad de Derecho de la UBA. Es tutor de cursos a distancia de la Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), investigador del Instituto de Integración Latinoamericana - IIL-, 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 OEA y Experto Asesor de la División de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo. Es Director del Observatorio de Relaciones Económicas Internacionales de la FCJyS-UNLP y de la Revista Temas Actuales de Derecho Económico de la Editorial Tribunales. Autor de libros y diversos artículos en materia de integración regional y derecho económico internacional. Miembro de la *Interamerican Bar Association y del International Law Institute*, Washington DC, Estados Unidos y de la *Society of International Economic Law* de Londres. E-mail: lautaromr@hotmail.com

**CARMEN ROSA SCHAPOSNIK:** Graduada como Licenciada en Economía y Técnica en Cooperativas en la UNLP. Especialista en Políticas de Integración, título de posgrado obtenido en la misma Universidad, donde actualmente integra el equipo de investigadores del Instituto de Integración Latinoamericana -IIL-. Autora de publicaciones nacionales y extranjeras sobre temas relacionados con la integración regional y la economía social -en especial sobre el sector cooperativo-. E-mail: rosasnik@yahoo.com.ar

**MARTÍN TETAZ:** Economista, graduado en la UNLP, con estudios de posgrado en Psicología Cognitiva en la UBA y actualmente Doctorando en Ciencias de la Gestión de la UNLP. Investigador

#### INFORMACIÓN SOBRE LOS AUTORES

---

del Instituto de Integración Latinoamericana - IIL- e Investigador visitante del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), ambos de la UNLP. Profesor invitado por la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador; la Universidad de la República, Uruguay y los Andes, Venezuela. Premio a la Investigación Científica (2013) por la Academia Nacional de Ciencias Económicas. 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

---

## PRESENTACIÓN

---

En un contexto agravado por la crisis económico-financiera internacional que genera inseguridades al tiempo que debilita el multilateralismo tanto global como regional, América Latina está inmersa en un escenario de incertidumbre respecto a su trayectoria futura. Dicho escenario es fruto de las tensiones y cambios socio-económicos que llevaron a cuestionar la concepción de desarrollo basada en la convergencia neoliberal de los años noventa y la inserción internacional del regionalismo “abierto”. Además persisten los problemas que la aquejan tales como la desmesurada pobreza e indigencia, la permanencia de las desigualdades económicas, sociales y culturales, las insuficiencias en los servicios básicos, la primarización de sus economías, la extensión del narcotráfico y el aumento de la corrupción.

Una vez más se vuelve a recurrir al regionalismo como herramienta para afrontar los actuales desafíos de la inserción regional e internacional canalizándose a través de acuerdos regionales y de tratados bilaterales o plurilaterales de última generación, cuya normativa regulatoria de la interdependencia económica no responde al perfil simplificado de las zonas de libre comercio contempladas por el GATT. Se diseña así la interacción comercial y económica entre países territorialmente vecinos o no.

Asimismo los países tienen membrecías múltiples en los diversos procesos –CAN, MERCOSUR, ALBA, SICA, CARICOM, G2, UNASUR, CELAC, Alianza del Pacífico– y una red de articulaciones económicas variadas que definen su estrategia de inserción. De este modo la región exhibe un panorama de fragmentación, en el sentido de la inexistencia de consensos en torno al modelo de integración y de desarrollo, al tiempo que el regionalismo muestra su complejidad. Se adiciona de esta forma otro factor de desconfianza que no sólo debilita la integración, sino que aumenta el fraccionamiento regional obstaculizando la adopción de posiciones comunes en los foros internacionales.

La literatura distinguió a los procesos de integración iniciados en los años noventa de los originados en los sesenta –ALALC, MCCA, Grupo Andino, CARIFTA– mediante la utilización terminológica de regionalismo “abierto” y “cerrado”. Durante el regionalismo cerrado las distintas organizaciones se adscribieron al formato de las uniones aduaneras y zonas de libre comercio como excepciones a la cláusula de la nación más favorecida (artículo XXIV del GATT). Además instrumentaron aranceles más altos, fijaron excepciones a la liberalización, reservas y políticas sectoriales como complemento de las estrategias nacionales de desarrollo de la industrialización sustitutiva. Ello justifica la denominación por parte de algunos autores de “regionalismo defensivo” frente al “abierto” u “ofensivo” acuñado en los años noventa por la CEPAL, el que gozó de anuencia regional por su inspiración neoliberal. Esa dicotomía histórica, si bien permite establecer diferenciaciones, no da una explicación completa de la realidad.

En esa línea, a fines del siglo XX, apareció otra división entre “nuevos” regionalismos por oposición a los “viejos”, caracterizados por sus contenidos –comercio de servicios, regulaciones a la propiedad intelectual, compras gubernamentales, mecanismos *ad-hoc* para la solución de diferencias, inversiones e infraestructura física–; el alcance de la materia regulada en el sentido de contener normas detalladas y exigibles tanto para el control como para la operatividad de su cumplimiento y por ser de libre comercio o de comercio preferencial. La liberalización comercial que se propuso además de ser acelerada es más abarcadora, superando lo acordado a nivel multilateral, de allí la denominación de “OMC plus”, basándose en la reciprocidad.

Las relaciones internacionales de estos tiempos plantean diferentes retos políticos, económicos, sociales, estratégicos y de seguridad, derivados de distintos factores. Entre ellos se destacan: el surgimiento de nuevos polos dinámicos de crecimiento como China, India, Rusia y Sudáfrica, que cuestionan la vigencia de los centros hegemónicos de posguerra, la crisis económica internacional con sus impactos en los países centrales que ha llevado a la pérdida de importancia de la Unión Europea como ejemplo paradigmático a emular, los resultados insatisfactorios de la ronda de Doha, los reclamos por un orden internacional más equilibrado a través de foros como los BRICS y el G20 y una red de relaciones económicas que confluyen en TLC o ACR, conforme a la denominación de la OMC.

La lógica de la integración varió al enfrentar las dinámicas

internas de los propios procesos y la búsqueda de nuevos espacios en la economía global. De allí la propensión a extender geográficamente los procesos subregionales y regionales tratando de articularlos con otros más abarcativos, mientras se amplían las opciones externas y adquiere una mayor importancia el mercado asiático por la creciente demanda de *commodities* agroalimentarios, minerales y energéticos.

En este contexto se configura el presente regionalismo que plantea dudas respecto a si constituye una nueva etapa. En él, si bien la mayoría de los problemas que enfrenta no han cambiado, se enfatizan las dimensiones políticas y sociales. Esto no implica que otras dimensiones como la económica y la jurídica, hayan perdido importancia, pero parecen ser menos relevantes en las decisiones y en el discurso oficial, a excepción del caso de la Alianza del Pacífico.

La fragmentación de América Latina en distintos acuerdos regionales se observa también en la variedad de conceptualizaciones que intentan explicarlos. Hay autores que utilizan la expresión “posliberal” (CHACÓN, 2004<sup>1</sup> y SANAHUJA, 2010<sup>2</sup>) para referirse a la agenda actual de la integración latinoamericana que destaca las dimensiones sociales, políticas, de seguridad y políticas comunes como la energética o la de infraestructura y deja de centrarse en la liberalización del comercio e inversiones. Otros (VEIGA y RÍOS, 2007)<sup>3</sup> si bien adoptan la denominación anterior, destacan como característica el cuestionamiento amplio del paradigma liberal que inspiró las iniciativas de integración intra-regional de la década de los noventa y la agenda doméstica de las políticas económicas de entonces. En cambio RIGGIROZZI (2012)<sup>4</sup> lo designa “post-hegemónico”,

<sup>1</sup> CHACÓN José (2004). “Integración Suramericana: un paso hacia el posneoliberalismo”, *CEICOM Observatorio del Sur*, diciembre, <http://www.ceicomobservatoriodelsur.org>.

<sup>2</sup> SANAHUJA José Antonio (2010). “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en: CIENFUEGOS Manuel y SANAHUJA José Antonio, (editores), *Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur*, Fundación CIDOB, Barcelona, España.

<sup>3</sup> VEIGA Pedro da Motta y RÍOS Sandra P. (2007). *O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas*, CEPAL, Serie Comercio Internacional 82, julio, Santiago de Chile.

<sup>4</sup> RIGGIROZZI Pía (2012). “Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina”, SERBIN Andrés; MARTÍNEZ Laneydi y RAMANZINI Haroldo Junior (coordinadores), *Anuario de Integración. El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe*:

al desafiar los patrones tradicionales de comercio y la hegemonía estadounidense. Por último están los que consideran que el regionalismo está atravesando un nuevo período caracterizado por su complejidad y no se limita a la integración económica sino que persigue distintos objetivos, derivado de las nuevas condiciones políticas y un entorno adverso al modelo imperante en la región (BRICEÑO RUIZ, 2013)<sup>5</sup>.

En general se acepta que, pese a la reconfiguración política regional con predominio de gobiernos progresistas y un discurso crítico hacia el neoliberalismo, las orientaciones ideológicas-políticas no son convergentes respecto a inserción internacional y a modelos de desarrollo, lo que afecta la implementación de los acuerdos regionales.

El resurgimiento del nacionalismo económico como matriz de políticas y la politización de las agendas económicas externas, para algunos países implicó un regreso a las concepciones estructuralistas y desarrollistas, ponderando el rol activo del Estado en la integración. Otros adoptaron abiertamente una agenda anti-liberal y de formación de coaliciones con países que tuvieran afinidad ideológica. Por último, están los que continuaron con los lineamientos del regionalismo abierto, conforme lo expresan VEIGA y RÍOS<sup>6</sup>. En este contexto y en función de las actuales reglas de juego en los distintos niveles espaciales, los conceptos de desarrollo e inserción internacional están sujetos a deconstrucción, obligando a repensarlos a los fines de su conceptualización y explicación sobre las nuevas formas que adopta el regionalismo latinoamericano.

El libro que se presenta intenta contribuir no sólo a ese propósito, sino también al desarrollo de nuevas perspectivas teóricas como producto del trabajo mancomunado de investigadores procedentes de distintas universidades integrantes de la red interuniversitaria “Formación de Posgrado e Investigación en Integración Regional –REDFIRE–”, que desde el año 2008 ha sido financiada, en parte,

---

Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos, 9, Año 2012, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires, Argentina.

<sup>5</sup> BRICEÑO RUIZ José (2013). “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional de América Latina”, *Estudios Internacionales*, Año XLV, mayo-agosto, N°175, Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, Chile.

<sup>6</sup> Op. cit.

por los Programas de Fortalecimiento de Redes Inter-universitarias III, IV y V del Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

La coordinación general de la red está a cargo de Noemí B. MELLADO, directora del Instituto de Integración Latinoamericana y sus posgrados: “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. María Luciana ALI, Rita M. GAJATE, Marcelo HALPERÍN, Eugenia PARDO, Ricardo Sebastián PIANA, Lautaro RAMÍREZ, Carmen Rosa SCHAPOSNIK y Martín TETAZ conforman el equipo institucional de investigadores.

Integran también la red: la Universidad de los Andes, Venezuela, a través del “Postgrado de Economía” de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, bajo la coordinación de Rita GIACALONE y son sus investigadores: José MORA MORA y Luis TORO G.; la Universidad de la República, Uruguay, con su “Maestría en Relaciones Internacionales” de la Facultad de Derecho, cuyo coordinador es Wilson Nerys FERNÁNDEZ; la Universitat Pompeu Fabra, España, con el “Observatorio de Relaciones con Latinoamérica”, coordinado por Manuel CIENFUEGOS MATEO y, la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador, por medio de la “Facultad de Posgrados y Educación Continua”, coordinada por su Decano, Juan Carlos FERNÁNDEZ SACA.

Con el fin de dar continuidad a las relaciones interuniversitarias se emprendió en 2009 otro proyecto conjunto de investigación titulado “Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad e institucionalidad del MERCOSUR. Una perspectiva interdisciplinaria y comparada” (A/024981/09), el que fue acreedor de una “ayuda”, para proyectos conjuntos de investigación por parte del Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). La coordinación general estuvo a cargo de Manuel CIENFUEGOS MATEO. En el año 2010, la AECID renovó la ayuda económica para desarrollar y profundizar el proyecto original (A/030349/10). Fruto de la colaboración académica se publicaron dos libros: *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR* (2011), MELLADO Noemí B. y CIENFUEGOS MATEO Manuel (Directores), Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina, 388 páginas, ISBN 978-987-1579-44-0; y *Desafíos del desarrollo de la infraestructura regional para el medio ambiente, la cohesión social y la gobernabilidad del MERCOSUR* (2012), CIENFUEGOS MATEO Manuel; MELLADO Noemí B. y FERNÁNDEZ Wilson (Editores), Montevideo: Taller



de Comunicación, Montevideo, Uruguay, ISBN 978-9974-8301-7-2, 348 páginas.

En el marco de REDFIRE se desarrolló el proyecto de investigación común titulado “Gobernabilidad e Instituciones en la construcción de la Integración Sudamericana”. Sus resultados se exponen en los siguientes libros: *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional* (2010), MELLADO Noemí B. (Editora), Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina, ISBN 978-987-1579-34-1, 348 páginas; *Instituciones, Comercio y Cooperación Monetaria en la Integración Sudamericana: Sus efectos sobre la Gobernabilidad Regional* (2012), MELLADO Noemí B. (Editora y Directora), Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina, ISBN 978-987-1579-63-1, 282 páginas.

Sobre la base de la dinámica que adquirió REDFIRE y sus importantes resultados en el año 2011, el Programa de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias (V) del Ministerio de Educación de la Nación Argentina, aprobó su continuidad para dar sustentabilidad efectiva a la cooperación regional e internacional. Prosiguiendo con la misma línea de investigación se emprendió un nuevo proyecto titulado “Regionalismo Sudamericano: Viejas y nuevas problemáticas en clave de mejorar la gobernabilidad regional”, período 2012-2013.

Como fruto de la labor se publicó el libro *Problemáticas del regionalismo Latinoamericano en los inicios del siglo XXI* (2013), MELLADO Noemí B. (Coordinadora y Editora); FERNÁNDEZ SACA Juan Carlos (Co-editor); editorial Delgado, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador, ISBN, 978-99923-934-7-5, 382 páginas.

También durante estos años se organizaron distintos eventos científicos y académicos por parte de las universidades miembros que contribuyeron a fortalecer los posgrados involucrados y a promover la movilidad académica-científica.

Es en el marco del proyecto de investigación mencionado en última instancia que se presenta este nuevo libro, el que se estructura en dos partes, sobre la base de las dimensiones política-institucional y social del regionalismo actual, que a través de IX capítulos expone los nuevos desarrollos.

La primera parte aborda la dimensión política-institucional en los capítulos que se referencian:

El capítulo titulado *Cambios en el Regionalismo de Venezuela y Colombia (1990-2013): Del Grupo de Los Tres al ALBA y la Alianza del Pacífico*, cuya autoría corresponde a Rita GIACALONE, presenta los

cambios en el regionalismo de Colombia y Venezuela (1990-2013) como manifestación de su divergencia con respecto a modelos de desarrollo, la cual se expresa en los objetivos de sus políticas exteriores. Este estudio de caso permite ilustrar la fragmentación actual del panorama latinoamericano y cuestionar la validez descriptiva y explicativa de conceptos como el del regionalismo posliberal.

En el capítulo *Previsiones no comerciales de los acuerdos de integración: ¿Los sistemas democráticos como objeto de protección regional?*, Lautaro M. RAMÍREZ analiza el entramado jurídico autónomo que se ha creado en los procesos sudamericanos de integración económica, tendiente a la protección y defensa de la democracia bajo la variable “protección de los valores democráticos”. Las previsiones se han incorporado, en los últimos años, en los Protocolos adicionales a los Tratados Constitutivos, en normas derivadas en el marco de la UNASUR y del MERCOSUR y en los instrumentos originarios de los nuevos procesos de integración regional como la Alianza del Pacífico. Plantea para su análisis el caso de Paraguay en el MERCOSUR, con el fin de encontrar respuesta a sus interrogantes de partida vinculados al impacto de estas disposiciones en el modo de relacionamiento de los países dentro de los procesos de integración económica, desde una perspectiva jurídica.

Rita Marcela GAJATE en *Avances en la conformación del Parlamento del MERCOSUR*, resalta que la participación ciudadana a través de su representación parlamentaria parece configurarse como uno de los fundamentos del eje político de la integración sub-regional, de allí que centre su estudio sobre los avances de la institucionalización del organismo parlamentario. El PARLASUR, creado por Decisión del CMC N° 23/05 el 8 de diciembre de 2005, ha de conformarse, de acuerdo al criterio de representación ciudadana definido en el Acuerdo Político arribado, mediante el sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos de los respectivos Estados parte. El mecanismo de elección se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado, la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada país. Teniendo en cuenta que han transcurrido ocho años desde su creación, se plantea una serie de interrogantes respecto al estado de adecuación de la legislación de los Países miembros, a los actos eleccionarios pertinentes y a las perspectivas futuras. Concretamente pretende identificar los adelantos verificables para la constitución del órgano de representación de los pueblos del MERCOSUR.

En el capítulo IV sobre *El procedimiento de cuestiones prejudiciales de la Unión Europea: Enseñanzas para la integración regional latinoamericana*, Manuel CIENFUEGOS MATEO explica el régimen jurídico de las cuestiones prejudiciales de la Unión Europea como instrumento de colaboración judicial entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales internos de los Estados Miembros, analizando sus principales elementos a la luz de su normativa básica y la jurisprudencia que la interpreta y aplica, las cuales son: 1) la naturaleza de este instrumento procesal; 2) la legitimación activa para remitir las cuestiones prejudiciales y la distinción entre los jueces nacionales obligados y los facultados; 3) las prerrogativas del juez interno en relación con las cuestiones prejudiciales; 4) las competencias prejudiciales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; y 5) los efectos jurídicos de las sentencias prejudiciales y los recursos frente a su incumplimiento.

Ricardo Sebastián PIANA en: *Gobierno Abierto. Una mirada desde Latinoamérica*, estudia desde una visión crítica la “originalidad” del nuevo paradigma sobre cómo gobernar el Estado, el lugar del ciudadano en el gobierno, la transparencia y la evaluación de los resultados. Analiza los datos del contexto político, social y económico latinoamericano con especial acento en los principales problemas de la democracia, la confianza social e institucional y la transparencia y corrupción. Se contextualizan las políticas de Gobierno Abierto en el marco de las diversas oleadas de modernización que desde los años 90 se implementaron en Latinoamérica. Desde el neo-institucionalismo busca comprender por qué las reformas de la Administración encuentran fuerte resistencia en América Latina y resalta que la vía para impulsar cambios no se encuentra en la internalización jurídica de las consignas de transparencia, participación y colaboración sino en retomar las orientaciones socio-políticas que las nuevas constituciones latinoamericanas impulsan.

La segunda parte se centra en la dimensión social la que se plantea desde una perspectiva general hasta una particularizada.

Así, Marcelo HALPERÍN en: *Dimensión social agregada en la integración económica de América Latina*, advierte que en la región proliferan disposiciones, declaraciones y foros a través de los cuales, bajo referencias genéricas a “lo social”, se van engrosando y diversificando las actividades de organizaciones o esquemas de integración económica. Como punto de partida propone un relevamiento de las iniciativas dadas a conocer especialmente durante los años 2010-2012 dentro de distintos marcos institucionales: SICA,

CAN, MERCOSUR, UNASUR, CELAC y SELA. Pone en evidencia que la dimensión social ya no puede dejar de ser considerada e interroga ¿a qué se debe tanto énfasis en la formulación, dentro de los marcos de integración económica, de metas y programas relativos a la seguridad alimentaria y la nutrición, a la salud, a la seguridad personal, a la neutralización de los efectos del cambio climático y desastres naturales y a una variedad de temas encuadrados como “sociales”? Al respecto parece que América Latina ha llegado a una situación de tal deterioro y vulnerabilidad desde el punto de vista de las condiciones de supervivencia, que si no son adoptadas medidas apropiadas los mismos procesos de integración económica se constituirán en un cauce o vía de difusión o contagio y hasta realimentarán esas condiciones de deterioro y vulnerabilidad. En dicho contexto los dispositivos de la integración económica y comercial no sólo resultan inoperantes para contrarrestar la problemática social sino que los mismos procesos de integración económica pueden ser utilizados precisamente con el fin de consumir un mayor daño a las sociedades nacionales involucradas. A continuación plantea la necesidad de ensayar un ejercicio de inmersión en las agendas sociales de los procesos de integración regional y subregional. Desde una mirada sociológica, el autor sugiere que parecería estar seriamente afectada la dimensión que, a partir de las contribuciones de la teoría clásica, se conoce como “cohesión social”. Plantea qué podría hacerse desde las organizaciones y esquemas de integración económica para elaborar y luego implementar agendas destinadas a neutralizar o al menos paliar los problemas sociales que afectan la cohesión social en los países miembros. En la búsqueda de orientaciones, repasa los principales enunciados producidos en la CAN, MERCOSUR, SICA y UNASUR durante el trimestre mayo-julio de 2011. Comparando los textos, identifica las áreas de preocupación y sugiere la conveniencia de trabajar alrededor de tres tipos de manifestaciones “sociales” vinculadas a las acciones de integración.

Por su parte, Noemí B. MELLADO y María Luciana ALI en: *La agenda social del MERCOSUR, CAN y UNASUR, sus implicancias*, abordan la dimensión social de los tres procesos identificados, por la ubicación temática que han tenido la pobreza/desigualdad, exclusión/inclusión y cohesión en la agenda pública y en los enfoques alternativos de desarrollo. De modo comparativo analizan la significación e importancia asignada a esos enunciados, en los documentos oficiales procedentes de las Cumbres Presidenciales –como expresión del discurso al más alto nivel político–. Para tal fin el análisis discursivo, como propuesta propia funcional a la cuestión

social en la integración sudamericana, se efectúa sobre la base del modelo semántico cuantitativo que permitió identificar las temáticas relevantes en cada una de las organizaciones de integración. Luego, describen las estrategias y/o acciones instrumentales y/o políticas de los mencionados procesos, a fin de determinar la factibilidad de la nueva normativa e institucionalidad creada para asegurar la implementación de lo declarado, contribuyendo de ese modo a la gobernabilidad regional.

En la misma línea que el capítulo anterior, Carmen R. SCHAPOSNIK y Eugenia C. PARDO, en *La agenda social en el ALBA-TCP*, proponen una lectura centrada en la dimensión social, con el fin de determinar la significación y valoración de enunciados tales como pobreza, desarrollo, desigualdad, cohesión, integración, inclusión y exclusión social. Primero analizan el discurso presente en los documentos de las Cumbres Presidenciales y otros textos oficiales; luego se observa la contemplación o no de esta dimensión en la estructura institucional y se relevan estrategias, acciones y programas implementados en función de la agenda trazada. Finalmente, se acude a voces de autores que reflexionan y/o escriben sobre esta experiencia en aras de poner de manifiesto potencialidades y contradicciones, certezas e incertidumbres, así como las disyuntivas por enfrentar en el actual contexto regional e internacional.

Finalmente, en *Comercio exterior, acceso a la educación y polarización social bajo el viejo y el nuevo regionalismo*, Martín TETAZ busca determinar si los procesos de integración y, en particular, los que emergen a partir del nuevo regionalismo, tienen impacto en materia de distribución de capacidades o si influyen en la igualación del acceso a la educación de los distintos estratos sociales, contribuyendo así a una mayor cohesión social, lo que redundaría en última instancia en un mayor nivel de gobernabilidad no sólo hacia dentro de los países que participan del proceso, sino en el seno de los espacios que comprenden cada uno de los esquemas de integración. A tal efecto se presenta un modelo cuyos resultados, contrastados empíricamente con las distintas fuentes presentadas, muestran que el proceso de mayor integración de los '90 generó un incremento del premio salarial por completar estudios secundarios y superiores. También se verificó (y continúa aún) un proceso de mayor acceso a la educación en la región, con el agregado de que los crecimientos en las tasas de acceso fueron más significativos en los niveles socioeconómicos bajos, lo que hizo que cayeran los índices del Gini educativo que mide la desigualdad de la distribución de años de escolarización de la población.

En definitiva, este libro es expresión del trabajo común que emprenden las universidades cuando los objetivos son compartidos y se afianzan las relaciones inter-universitarias como fruto de la profundización de los lazos académicos y humanos.

Mi agradecimiento general a todos aquellos que con sus reflexiones críticas aportaron en la realización de los eventos científicos. Particularmente el reconocimiento al personal del Instituto de Integración Latinoamericana por su colaboración incondicional en el trabajo continuo de cada día y en la realización de este libro: Sr. Hernán GÓMEZ RAFATELLA, Lic. Guillermina DEL BUENO y Sr. Germán ASENS. El aporte desinteresado de este grupo humano ha sido sustancial en el cumplimiento de los objetivos que nos propusimos como REDFIRE (Tercera Parte).

NOEMÍ BEATRIZ MELLADO  
Directora y Editora

---

**PRIMERA PARTE**

---

**DIMENSIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL**

---

## CAPÍTULO I

---

### **Cambios en el Regionalismo de Venezuela y Colombia (1990-2013): del Grupo de Los Tres al ALBA y la Alianza del Pacífico**

RITA GIACALONE

#### **Introducción**

La fragmentación actual del panorama político y económico de América Latina hace necesario reflexionar acerca de qué forma esta situación afecta la conformación e implementación de acuerdos regionales. El caso de Venezuela y Colombia ilustra este proceso ya que ambos gobiernos pasaron de un alto nivel de convergencia en sus modelos de desarrollo político y económico, con la creación del Grupo de Los Tres (G-3) en los noventa, a la divergencia actual, expresada en la participación de Venezuela en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y de Colombia, en la Alianza del Pacífico (AP)<sup>1</sup>.

Se busca identificar si, como plantean Malamud y Gardini (2012:131), el regionalismo latinoamericano ha dejado de ser una variable independiente con un rol importante en el cambio

<sup>1</sup>Por convergencia se entiende que los objetivos de los gobiernos contribuyen a alcanzar fines comunes. Existe divergencia cuando los objetivos de un gobierno entran en contradicción con los de otro (juego suma cero). Si los objetivos de uno ni contradicen ni convergen con los de otro, son compatibles. Según Moravcsik (1997), esto se traduce, respectivamente, en una interdependencia signada por la cooperación, el conflicto o la coexistencia.



estructural de la región, para convertirse en instrumento para alcanzar otros objetivos de las políticas exteriores de los países que lo auspician, lo que incide en su formato y en el valor que le otorgan sus miembros. Refuerza esto la observación que, aunque la literatura latinoamericana presenta al regionalismo como un paradigma, lo que se estudia es la vocación o tendencia regionalista de países, en los cuales la integración es, a la vez, un fin y el medio para alcanzarlo (Jaramillo, 2011: 122). Si *“el posicionamiento regional corresponde al dominio de la política exterior y como tal es altamente dependiente de los cálculos nacionales”* (Malamud y Gardini, 2012: 126), los proyectos regionales que forman parte de esas políticas no permanecen estáticos sino que cambian a lo largo del tiempo.

El regionalismo no es, sin embargo, un proceso automático, que cambia abruptamente de orientación según cambian las políticas exteriores de sus miembros. En general, expresa un proyecto de región con elementos políticos y económicos que responde a cambios en los modelos de desarrollo de los gobiernos involucrados más que a cambios en políticas individuales. Además, en momentos en que China ha sustituido a la Unión Europea (UE) como contrapeso internacional a Estados Unidos (EEUU) (Gratius, 2012: 307), su regionalismo ha perdido interés como modelo a replicar y están surgiendo nuevos modelos, que impulsan intentos por establecer conceptos que los describan y expliquen. Es necesario, por lo tanto, explorar las formas que el regionalismo asume en Colombia y Venezuela para determinar: 1) qué rol cumple como variable dependiente (instrumento de política exterior) e independiente (expresión de un proyecto o modelo de desarrollo regional); y 2) en qué medida esas formas contribuyen a la convergencia o divergencia regional.

## **1. Convergencia en el regionalismo de Colombia y Venezuela en los noventa: El Grupo de Los Tres**

Colombia y Venezuela tuvieron una relación histórica conflictiva, pero a fines de los ochenta y principios de los noventa desarrollaron nexos estrechos, que buscaban superar los fallidos intentos previos de integración del Grupo Andino (Milanese, 2005). En enero de 1992, los presidentes César Gaviria (Colombia) y Carlos Andrés Pérez (Venezuela) decidieron constituir un espacio integrado entre ambos países, poniendo en práctica bilateralmente lo aprobado en el Acta de Barahona (1991) por la totalidad de los gobiernos andinos, aunque el resto de éstos pospuso su implementación.

De esta forma, se liberó el comercio entre Colombia y Venezuela, en marzo de 1992, adoptándose un arancel externo común con una estructura basada en grados de elaboración productiva y un tope máximo del 20%. Además de eliminarse las excepciones, se anunció que se definirían criterios comunes para armonizar normas técnicas, sanitarias, fitosanitarias y ambientales; se planteó la posibilidad de un acuerdo para el intercambio de información sobre patentes y marcas; se liberó el comercio de forma inmediata en vehículos y autopartes y, en abril de 1993, de productos siderúrgicos; se redujo a cero los gravámenes de importación de insumos para medicamentos y alimentos y al mínimo los de maquinaria y equipos para la reconversión agrícola, industrial y comercial y se creó un grupo de trabajo para armonizar las políticas económicas (Pardo García-Peña, 1993). El acuerdo hizo posible *“diez años continuos de avances sustanciales en las relaciones comerciales entre los dos países. En ese período Colombia se fue convirtiendo en el mercado más atractivo para las exportaciones venezolanas distintas del petróleo y, a su vez, Venezuela pasó a serlo para las colombianas”* (Ramírez León, 1997, citado en Ramírez, 2003).

El acercamiento entre ambos gobiernos se vincula con su experiencia previa en el Grupo Contadora (1986), creado para negociar el fin de la crisis centroamericana, del cual derivó en 1989 el G 3 (Colombia, México y Venezuela). Cuando *“el fin de la Guerra Fría... hizo más evidentes los procesos de transnacionalización y globalización de la economía mundial”*, la lógica política inicial del G 3 dio paso a *“una dinámica comercial pragmática”* (Ramírez, 2003: 65). Reina y Zuluaga (1994) también señalan el inicio del G3 como un instrumento geopolítico, orientado a la cooperación conjunta con Centroamérica y el Caribe y al desarrollo de las posibilidades energéticas de sus miembros, aspectos que luego se abandonaron. En mayo de 1989, dos meses después del anuncio de su creación, Colombia, México y Venezuela establecieron un plan de acción para alcanzar la integración económica por ramas de actividades específicas, en lo bilateral y, cuando fuera posible, en lo trilateral, además de consolidar la cooperación hacia países centroamericanos y caribeños.

El aumento del comercio recíproco que produjo el acuerdo colombo-venezolano alentó a institucionalizar en la normativa andina la posibilidad de negociar acuerdos comerciales individuales por fuera del Grupo Andino y, una vez aprobada la Decisión 322 (agosto 1992), a negociar con México un tratado de libre comercio (TLC). El acuerdo colombo-venezolano (1992) y el TLC-G3 (1994) liberaron la

mayor parte del universo arancelario, limitando las listas de bienes sensibles para los cuales se establecieron cronogramas automáticos; incorporaron el trato nacional para inversiones y servicios de los socios; establecieron reglas de origen que incorporaron la posibilidad de un origen regional; eliminaron barreras para arancelarias, excepto para bienes usados, automotores y textiles y confección; protegieron los derechos de propiedad intelectual e incluyeron normas sobre solución de controversias. No hubo choque entre los acuerdos porque el TLC-G3 mantuvo el acuerdo bilateral colombo-venezolano e incorporó dos acuerdos bilaterales: Colombia y México y Venezuela y México.

El TLC-G3 sigue el modelo de regionalismo abierto, 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”* (CEPAL, 1994: 8). El regionalismo abierto abandona la industrialización sustitutiva como prioridad, buscando que la integración sea compatible con políticas destinadas a elevar la competitividad internacional y que ambos procesos se complementen (CEPAL, 1994: 911). Garay Salamanca (1997: 439-440) destaca que en los noventa se firmaron en América Latina dos tipos de acuerdos regionales: 1) acuerdos de complementación económica (ACE) de la ALADI, limitados al comercio de bienes “bajo una concepción predominante de mercado”, y caracterizados por su “sencillez, transparencia y moderado grado de diferenciación selectiva en la liberalización del comercio” los ejemplos son los ACEs de Mercosur con Chile, Bolivia, etc.; y 2) acuerdos de “nueva generación” (regionalismo abierto) (Ej.: TLC-G3), que agregaron temas como inversiones, servicios, etc. y normas detalladas y específicas, con respecto a origen y otros aspectos. Estos últimos acuerdos se sustentan en las ventajas y oportunidades que brindan la consolidación de un espacio ampliado y su capacidad de proyección internacional como bloque (Garay Salamanca, 1997: 475).

El preámbulo del TLC-G3 destaca *“la coincidencia en las políticas de internacionalización y modernización de las economías de sus países, así como su decisión de contribuir a la expansión del comercio mundial”*. Al mismo tiempo, su prioridad es *“profundizar las relaciones económicas entre sus países y la decisión de impulsar el proceso de integración latinoamericana”*. Se observa de forma clara la intención de hacer compatible la inserción internacional de sus

economías con el regionalismo y se señala que el acuerdo espera promover la integración en América Latina, además de propiciar posiciones concertadas en los foros internacionales (Cárdenas, 1997).

En cuanto al modelo de desarrollo económico en que se sustentan el TLC-G3 y el acuerdo colombo-venezolano, Reina y Zuluaga (1994) aluden al agotamiento del modelo de industrialización basado en la protección arancelaria y a la crisis de la deuda externa (1982) como factores que llevaron a plantearse la apertura económica e internacionalización. Se buscaba aumentar la competitividad y obtener una especialización *“que permitiera aprovechar las ventajas comparativas reales y no las “creadas” a través de la excesiva protección frente a la competencia internacional”*. Para una mejor inserción en el mercado internacional se recurrió al regionalismo abierto, que *“se tradujo en una tendencia hacia la conformación de bloques comerciales, en un intento por profundizar relaciones ya existentes o por crear nuevas relaciones a través de sistemas de reglas precisos y operativos”* (Reina y Zuluaga, 1994:12), que reforzaran la capacidad individual de sus países miembros.

Específicamente, entre Colombia y Venezuela, Pardo García-Peña (1993: 5) destacó que:

La liberación del comercio binacional ha generado una gran dinámica integracionista en otros sectores de la economía: la banca y las finanzas, los seguros y, más lentamente, el sector productivo. *La integración ha seguido la misma lógica de los modelos de desarrollo de los dos países, en los cuales el comercio internacional ha recibido la función promotora del crecimiento económico.* Así como en las economías nacionales se espera que los sectores externos halen el desarrollo, así en la integración también la unión de los mercados ha generado una tendencia hacia el acercamiento en otros sectores.

La coincidencia en el modelo de desarrollo facilitó también esfuerzos para pasar de una “armonización de hecho” de las políticas económicas –ya que “las autoridades económicas han tenido planteamientos semejantes sobre el manejo de las economías”– a otra más institucionalizada para que los dos países, aun después de un cambio de gobierno, mantuvieran “los criterios que han guiado la política económica”. Las diferencias existentes derivaban del hecho que en Colombia, en 1990, se habían adoptado reformas para aumentar la flexibilidad, transparencia y libertad de las fuerzas del mercado, mientras en Venezuela no existían reformas semejantes. Por ello, eran necesarios acuerdos para mantener *“lo que hasta ahora se ha logrado por una coincidencia en las políticas macroeconómicas”*

(Pardo García-Peña, 1993). Ambos gobiernos siguieron manteniendo intereses opuestos en áreas como delimitación terrestre y marítima, pero ellos no les impidieron avanzar en comercio de bienes y servicios, inversiones y relaciones de las comunidades fronterizas, además de considerar a la guerrilla colombiana como un enemigo común (Trejos, 2010: 30).

Esto contrasta con la situación en abril de 2006 cuando Venezuela anunció su salida del Grupo Andino, convertido en Comunidad Andina (CAN) en 1996. Para entonces el acervo normativo del grupo regional había pasado de 15 decisiones por año hasta un promedio de 23 decisiones anuales en la década siguiente (Bustamante, 2006: 210), incorporando temas como servicios, propiedad intelectual, etc. El comercio intra-regional había aumentado de 4 a 10 % de 1990 a 2002 y habían crecido las exportaciones con valor agregado (90 % frente a 44 % en el resto del comercio) (CAN. Secretaría General, en Arellano, 2003-2004: 8-9).

En contraste con el desarrollo económico observado en las relaciones intra-andinas, abundaban las crisis políticas en la primera década del Siglo XXI con Venezuela como protagonista: la decisión venezolana de obligar al trasbordo de mercancías en la frontera con Colombia, el *impasse* de Venezuela con Perú por la presencia del ex ministro Vladimiro Montesinos en la primera (2001) y con Colombia por la captura de Rodrigo Granda (el “canciller” de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia/FARC) en Venezuela, más las crisis políticas en Ecuador y Bolivia, que hubieran requerido una acción conjunta de la CAN que no se dio por la posición divergente de Venezuela respecto a ambas (Giacalone, 2010).

Aunque se había avanzado en comercio, finanzas e inversiones, se había modificado la voluntad política para sobreponerse a los desacuerdos entre ambos socios. En esto incidieron las distintas orientaciones ideológicas de los gobiernos de Colombia y Venezuela, luego de la elección de Hugo Chávez (1999-2012) a la presidencia de Venezuela. Esas distintas orientaciones se plasmaron en sus estrategias de desarrollo (Fairlie, 2009). Según Fernández Saavedra (2008: 321) era factible conciliarlas sin que ningún punto de vista se impusiera a los demás, pero Venezuela *“jugó a todo o nada. ... apostó a cambiar la dirección y la filosofía de la CAN, para establecer una base de mayor proyección política...”*. Esta actitud respondía a la política exterior venezolana de confrontación para imponer su modelo socio-político, que Venezuela pudo seguir por *“una razón simple: no requiere negociar acuerdos de acceso a mercados. Su economía se sustenta en la venta de un producto de alto valor y*

*colocación inmediata*”, el petróleo (Fernández Saavedra, 2008: 324), que en 2003-2008 alcanzó precios internacionales altos.

La salida de Venezuela resultó de la imposibilidad de hacer que la CAN secundara su posición en materia de regionalismo y el modelo de desarrollo socio-político subyacente. Esto se manifestó en la firma de sendos TLCs con EEUU por Colombia y Perú, antes del vencimiento de la ATPDEA (Acta de Preferencias Comerciales Andinas) en diciembre de 2006 (Milanese, 2007).

Desde 1998, la política exterior venezolana se articuló en torno de los objetivos de formar un eje anti-EEUU, rechazar el neoliberalismo económico, proyectar en el exterior a la revolución bolivariana y otorgar valor a su principal recurso económico, el petróleo (Romero, 2003). En 2001 se radicalizó, cuando *“Chávez se apoyó más en los militares y ex militares afectos al régimen, con los cuales coincide ideológicamente en profundizar la Revolución Bolivariana y acercarse a gobiernos y movimientos políticos y sociales radicales en todo el mundo”* (Romero, 2003). Desde entonces predomina el anti-imperialismo y el nacionalismo inspirado en la intención de Simón Bolívar de constituir la “patria grande”, junto con elementos geopolíticos –una *“visión estratégico-militar de las relaciones de poder entre naciones”* con fuertes componentes territoriales y de soberanía (Serbin, 2011: 19)– que muestran la influencia militar en la política exterior regional (Giacalone, 2005). También incluye elementos de la teoría de la dependencia, en su versión de confrontación de los sesenta, en el objetivo de construir un polo de poder contra la hegemonía del norte desarrollado (Giacalone, 2013a: 300).

En contraposición, Colombia mantuvo en la primera década del siglo XXI una política exterior orientada por los objetivos de mantener y asegurar la relación comercial preferencial con EEUU bajo el mecanismo de la ATPDEA, al que se agregó el de convertirla en permanente mediante un TLC con ese país; contener la internacionalización del conflicto interno con la guerrilla y su asociación con el narcotráfico, además de contrarrestar en los organismos internacionales las acusaciones sobre violación de derechos humanos vinculándolas a la situación de guerra interna que enfrentaba (Cardona, 2011a).

En las dos administraciones de Álvaro Uribe (2002-2010) se consolidó el modelo de desarrollo económico abierto y el gobierno enfatizó la seguridad interna en un esfuerzo por lograr una derrota militar de los grupos armados clandestinos (guerrilla, paramilitares y narcotráfico) (Vargas Alzate, Sosa y Rodríguez Ríos, 2012). En



torno del objetivo de aumentar la seguridad interna se gestó una política exterior reactiva, apoyada en el Plan Colombia, iniciado antes del gobierno de Uribe. Mediante él, el gobierno colombiano convirtió la condicionalidad de EEUU, que vinculaba el otorgamiento de preferencias comerciales a Colombia a los resultados de la lucha contra el narcotráfico (Cardona, 2011a), en apoyo militar a la lucha contra los grupos guerrilleros opuestos al gobierno. Luego de septiembre de 2001, se profundizó al relacionárselo con la lucha anti-terrorista de EEUU, lo que condujo al aislamiento regional de Colombia. En este contexto, la asociación del gobierno venezolano con la guerrilla colombiana y su reconocimiento como “grupo beligerante” no terrorista afectó la convergencia alcanzada, aunque hasta 2010 no impidió que se mantuvieran relaciones comerciales satisfactorias (Corrales y Penfold, 2011).

## **2. El comienzo de la divergencia y el conflicto**

Cuando se inició la negociación de un acuerdo comercial entre la CAN y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Colombia tenía una posición privilegiada en el mercado venezolano como resultado del acuerdo de 1992. Tanto el comercio bilateral como las inversiones habían crecido (Gutiérrez, 2003) y ambos gobiernos participaban en las negociaciones para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) entre América Latina, el Caribe, Canadá y EEUU. Esta negociación atraía más atención e interés debido a que 30 % de las exportaciones colombianas se dirigían hacia EEUU (Garay Salamanca, 1997; *El Tiempo* 18 y 19 de marzo de 1996). En comparación, MERCOSUR representaba menos de 3 % de sus exportaciones y la fortaleza de Brasil en áreas que competían con la industria colombiana (Bejarano Barrera, 1996) hacía prever que un acuerdo CAN-MERCOSUR significaría una fuerte competencia de importaciones brasileñas en Venezuela, su principal mercado andino, y también en Colombia.

En consecuencia, a principios de 1998 los empresarios colombianos solicitaron en un comunicado que los gobiernos andinos no avanzaran en las negociaciones si MERCOSUR no reconocía la asimetría entre los dos grupos (Sicard, 1998). Esta posición contrastaba con la que gobierno y empresarios tenían en el ALCA, dado que con ésta se esperaba convertir en permanentes las preferencias comerciales que EEUU daba a Colombia bajo el ATPDEA (*El Tiempo*, 23 Febrero 2000). Garay (2008) destaca que el proceso de apertura

económica iniciado en los noventa contó con apoyo empresarial, aunque los industriales en un primer momento se opusieron a la liberalización e intentaron mantener el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Cuando la prensa colombiana discutió la posibilidad de que Colombia optara por incorporarse al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) esto no se vio como una opción frente a MERCOSUR sino frente a la posibilidad de profundizar la CAN (*El Tiempo*, 8 marzo y 18 mayo 2000; Sierra Montoya, 2000). Sólo se dio carácter positivo a la negociación CAN-MERCOSUR cuando se la interpretó como un primer paso hacia el ALCA porque, en general, se percibían más riesgos que beneficios para Colombia en un acuerdo con MERCOSUR (Centro de Estudios Económicos de la ANDI, 1997). En 2001, un discurso del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) otorgaba prioridad al ALCA sin mencionar al MERCOSUR (“Palabras del Sr. Presidente de la República Andrés Pastrana, ante los más representativos empresarios bolivianos”, 2001) y, en 2003, el Presidente Uribe reiteraba el deseo de Colombia de ingresar al TLCAN. Esto puede haber incidido para que finalmente MERCOSUR flexibilizara su posición para permitir la firma de los ACEs 58 y 59 –entre MERCOSUR y Perú y entre MERCOSUR y Colombia, Ecuador y Venezuela, respectivamente–, sin que se concretara una zona de libre comercio (ZLC) CAN-MERCOSUR.

En Venezuela, las negociaciones con MERCOSUR se iniciaron en la presidencia de Rafael Caldera (1993-1998) con apoyo empresarial para acercarse a Brasil en materia de comercio y energía (Hugueney, 1995; Suniaga, 1999). La negociación se justificaba en términos económicos luego que la salida de Perú de la CAN –debido al autogolpe de Fujimori– y dos intentos de golpe militar en Venezuela en 1992 complicaran el comercio en el Grupo Andino (Chan Sánchez, 1996: 332-339). Desde 1999, sin embargo, los empresarios venezolanos prestaron poca atención a la negociación con MERCOSUR porque problemas relacionados con la política económica doméstica del gobierno de Hugo Chávez adquirieron mayor importancia.

Cuando en 2001 se inició la negociación de preferencias comerciales con Argentina, siete productos venezolanos (la mayoría derivados del petróleo) concentraban las exportaciones hacia ese país, mientras Argentina las sobrepasaba en número de productos y en valor de sus exportaciones hacia Venezuela. Sólo con Brasil, Venezuela tenía balance comercial positivo debido a sus exportaciones petroleras (CONINDUSTRIA, 2000).



A pesar de las escasas opciones de comercio venezolano hacia MERCOSUR, Venezuela solicitó en 2001 su ingreso como miembro del mismo (Ojeda, 2001). El gobierno de Fernando H. Cardoso lo apoyó porque fortalecía la posición brasileña en MERCOSUR, donde Brasil se enfrentaba con Argentina por temas comerciales, y aumentaba el número de miembros luego que Chile, en 2000, rechazara ingresar a él para negociar un TLC con EEUU (*El Universal* 5, 7, 14 y 20/04/2001). Representantes empresariales venezolanos se manifestaron en ese momento en contra del ingreso al MERCOSUR, prefiriendo que se fortaleciera la CAN para negociar en bloque en el ALCA (INTAL Carta Mensual mayo 2001: 4, y julio 2000: 4) y también con MERCOSUR (Santistevan Gastelu 2001). Esta posición puede vincularse con el éxito de la articulación entre el sector privado de Colombia y Venezuela desde 1992 y con que los sectores que podían beneficiarse del comercio con Brasil eran controlados por el Estado (petróleo, petroquímica e industrias básicas del hierro, el aluminio y el acero de la Corporación Venezolana de Guayana, CVG) (González, 2001). El acuerdo aumentaba la posición dominante del Estado en la economía, para detrimento del sector privado, que ya sufría las consecuencias de una moneda sobrevaluada, altas tasas de interés y falta de políticas de promoción de exportaciones (Quenan 1998:54-57). Paralelamente, el gobierno venezolano apoyó la posición de Brasil, contrario al ALCA por razones económicas, y, desde 2001, expresó públicamente su rechazo al mismo por motivos ideológicos y geopolíticos.

En resumen, a principios del 2000, Colombia y Venezuela, enfrentados a la negociación de dos tratados (CAN-MERCOSUR y ALCA) bajo el mismo contexto regional y global, mostraban divergencias importantes que, luego de 2003, se agudizaron. Esto se relaciona con la elección en Brasil de Lula Da Silva, candidato del Partido de Los Trabajadores (PT), políticamente afin al gobierno de Venezuela, que otorgó mayor importancia a los aspectos políticos y geopolíticos del ingreso venezolano al MERCOSUR. Este nuevo énfasis puede asociarse con la parálisis de las negociaciones económicas en la OMC y entre MERCOSUR y la UE y, según Sennes, Onuki y Oliveira (2004), con los sucesos de septiembre 2001, todo lo cual alentó al gobierno de Lula a construir coaliciones Sur-Sur para neutralizar la influencia estadounidense en la región y proyectarse hacia la escena global.

### **3. La divergencia abierta y su efecto en el regionalismo: ALBA y Alianza del Pacífico**

Si en los noventa, Colombia y Venezuela apoyaban un modelo de desarrollo económico que enfatizaba la apertura comercial, la privatización y una mayor sujeción a los dictados del mercado, actualmente no existe una convergencia similar entre ellos. Venezuela ha sido admitida en MERCOSUR y el gobierno colombiano ha negociado TLCs con EEUU y la UE, mientras sus respectivas pertenencias al ALBA y a la Alianza del Pacífico sintetizan enfoques divergentes del regionalismo.

La Alternativa Bolivariana para las Américas (convertida luego en *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*), propuesta en 2001 por Venezuela, se concretó primero en un acuerdo bilateral Venezuela-Cuba (2004), casi en paralelo con el fin de las negociaciones CAN-MERCOSUR que llevaron a la conformación en diciembre de ese año de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), desde 2008 Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). En 2006, luego del ingreso de Bolivia y la incorporación al ALBA de los Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP) se convirtió en un acuerdo regional. Nicaragua y tres miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) (Dominica, San Vicente y las Granadinas y Antigua-Barbuda) se incorporaron en 2007 y Ecuador, en 2008.

La justificación del ALBA se encuentra en *Fundamentos de la Nueva Integración del Sur* (2007: 39), donde se señala la necesidad de sumar Centroamérica y el Caribe al proceso de integración sudamericano porque, para “*tomar el control del proceso de integración..., Venezuela debe expandirlo a toda la región...*” (Fundamentos, 2007: 72), considerada como el “espacio vital” bolivariano de producirse una invasión estadounidense (Garrido, 2006: 38). En el discurso gubernamental ALBA constituye “*el núcleo duro de la integración latinoamericana*” para Venezuela (Rodolfo Sanz: ALBA es el núcleo duro de la integración, 2013).

El ALBA mantuvo desde su origen una posición política e ideológica anti-imperialista y anti-EEUU<sup>2</sup>. Surgió como proyecto alternativo al ALCA, fundamentado “*en la creación de economías cooperativas entre las naciones para compensar las desigualdades*”

<sup>2</sup>Según Altmann (2009), ésta es su principal limitación para atraer a todos los países centroamericanos y caribeños que, desde 2005, reciben petróleo venezolano a precios preferenciales bajo PetroCaribe y podrían beneficiarse de mejores condiciones como parte de ALBA.

*existentes entre los países del hemisferio, dando prioridad a la integración latinoamericana y a la negociación en bloques sub-regionales*". Sus objetivos incluyen desarrollar *"un modelo económico productivo humanista, soberano, solidario y ambientalista"*, diseñar una estrategia de integración energética, impulsar el mercado interno sudamericano, fortalecer el rol del Estado en la producción, identificar cadenas productivas que complementen fortalezas en recursos naturales, promover un comercio intraregional justo y establecer un sistema monetario regional (Fundamentos Filosóficos de la Nueva Integración del Sur, 2007, pp. 23-24, 25, 26).

La inclusión de los TCP en 2006, a solicitud de Bolivia, indica que para sus otros miembros los aspectos comerciales de la relación con Venezuela son importantes, además de la recepción de petróleo venezolano a precios subsidiados, especialmente para los países centroamericanos y caribeños (Altmann, 2009). Otros instrumentos económicos incorporados posteriormente son el Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (Sucre) y el Banco del ALBA (2008), que administra fondos de financiamiento para fomentar el desarrollo económico, social y ambiental, el comercio justo, etc. (Hernández, 2008; "Países de la ALBA crean zona económica común y un banco de desarrollo", 2012), pero los países caribeños no participan del primero y Ecuador, Antigua-Barbuda y Dominica no participan del segundo (SELA, 2013).

Según Girvan (2008), en la práctica ALBA se manifiesta de tres formas: 1) otorgando financiamiento concesional para la importación de petróleo a empresas públicas de sus miembros; 2) apoyando proyectos en educación y salud que benefician a los pobres y 3) firmando acuerdos comerciales no recíprocos. Pero la coordinación de posiciones en foros regionales puede considerarse su principal función política para los miembros latinoamericanos (Cuba, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua). Los gobiernos que son miembros de la CARICOM no participan de esta última función porque su declaración de acceso al ALBA no incluye referencia ni aceptación de la Declaración Conjunta Cuba-Venezuela (2004) que contiene los elementos políticos (Girvan, 2008). De esta forma, en el ALBA coexisten una coalición política e ideológica (Diamint, 2013: 63) con otra donde priman intereses económicos (petróleo subsidiado y ayuda financiera).

Adicionalmente, el ALBA *"no asume la forma de un tratado para constituir una organización internacional o inter-gubernamental, como si lo hacen los esquemas de integración en sentido normal. No hay en el ALBA estatutos u obligaciones a las que los Estados adherentes al*

*acuerdo se atan legalmente bajo las normas de un tratado internacional*". Sus "principios" y "acuerdos" "son documentos bilaterales o trilaterales específicamente suscritos por Jefes de Estado y/o Gobierno" (Girvan, 2008: 8-9)<sup>3</sup>. Como ALBA no posee personería jurídica ni acta constitutiva, ello coloca en el centro de sus acciones a los estados nacionales participantes y, entre ellos, Venezuela ocupa el rol protagónico ya que la cooperación se estructura en una serie de acuerdos bilaterales con Venezuela, dada su mayor importancia económica. Esto la convierte en el eje de los TCP como principal importador de bienes de los otros miembros y principal proveedor de energía (SELA, 2013). Diamint (2013) destaca el personalismo del acuerdo, que otorgó a Chávez la presidencia del ALBA hasta su muerte en marzo de 2013.

En cuanto al rol del ALBA en la política exterior de Venezuela, ésta le permite influir en la región ejercitando poder de veto, pero sin conseguir imponer los principios de su regionalismo (Alvarez y Beirute, 2010), construido sobre la dicotomía "amigo-enemigo" (Ríos Sierra, 2011: 56). El regionalismo venezolano difiere del de la mayoría de los países sudamericanos que prefieren formas menos conflictivas de política exterior y de inserción internacional. La creación de ALBA en paralelo a la CSN y su mantenimiento después de su transformación en UNASUR indica que ni la CSN ni la UNASUR expresan las ideas ni los intereses del regionalismo venezolano. Adherirse a UNASUR, sin embargo, le permite al gobierno de Venezuela aparecer asociado a Brasil, impulsar la integración energética y proyectar en el ámbito doméstico la imagen de una mayor influencia regional (Giacalone, 2013b).

El análisis del regionalismo venezolano muestra la importancia del cambio de modelo de desarrollo socio-político experimentado en Venezuela. Toro Hardy (2009) caracteriza el cambio en lo económico desde 1999 como marcado por el aumento del poder y tamaño del Estado en la economía, la profundización de la dependencia fiscal de los ingresos petroleros (modelo rentístico<sup>4</sup>, Baptista, 1997), la

<sup>3</sup> En abril de 2012 se estableció el Espacio Económico (ECO) ALBA-TCP, que aspira a conformar un espacio económico integrado entre sus participantes y se relaciona con la necesidad de convertirlo en un ACE, porque el ingreso al MERCOSUR obliga a Venezuela a registrar sus acuerdos comerciales en la ALADI. Hasta la fecha ECO ALBA-TCP ha sido ratificado sólo por Venezuela y Nicaragua (SELA, 2013).

<sup>4</sup> Este modelo es una constante de la economía venezolana desde los años cuarenta y basa el crecimiento económico del país en el usufructo de

ineficiencia del gasto público y la apreciación monetaria –que afecta negativamente al sector productivo–, el control cambiario y la burocratización excesiva, junto con un discurso acerca de un modelo de desarrollo endógeno, “humanista, autogestionario y competitivo” basado en cooperativas financiadas por el Estado. Hidalgo (2007) destaca que el modelo de desarrollo del llamado socialismo del siglo XXI está basado en la profundización del rol del Estado como receptor, administrador y distribuidor de la renta petrolera. El desarrollo endógeno acentúa el poder del Estado y tiene como núcleo a industrias primarias estatales (hierro, acero, etc.), acompañadas de formas de producción social (cooperativas, etc.) poco desarrolladas y dependientes del financiamiento y las compras gubernamentales.

En el período de auge del precio internacional del petróleo (2003-2008) el modelo económico funcionó, aunque sin alcanzar todos los objetivos propuestos. En este sentido lo importante es la voluntad de cambio del gobierno, ya que el modelo mantiene y agudiza la dependencia del Estado venezolano de los recursos petroleros, pero altera el patrón de distribución y acceso a los mismos, así como los agentes que lo administran, al pasar de la conciliación de partidos políticos y otras élites a la acción directa de las fuerzas armadas. En este sentido, el cambio socio-político es mayor que el económico, e incluye la sustitución de la democracia representativa por una democracia “participativa”, que ubicaría al modelo en la categoría de pos-democracia (Garrido, 2006: 113). La llegada al gobierno de Chávez en un contexto de deslegitimación de la política tradicional favoreció la concentración del poder en el ejecutivo afectando negativamente el proceso de descentralización y el balance de poderes previos.

En política exterior, el gobierno venezolano ha establecido acuerdos concesionarios en petróleo y financiamiento a gobiernos afines, expandiendo su política clientelista del ámbito doméstico al internacional, y contactos directos y ayuda financiera a partidos, movimientos y grupos afines en otros países de la región (Milanese, 2007). Esta política busca que sus socios gubernamentales y no gubernamentales sean más agresivos en el ámbito internacional con la finalidad de contrarrestar el poder de EEUU, a cambio de recibir recursos petroleros y financieros de Venezuela (Hidalgo, 2007).

---

sus recursos naturales. El acuerdo colombo-venezolano de 1992 fue un intento por minimizar la dependencia venezolana de las exportaciones petroleras al aumentar las no petroleras hacia Colombia (Gutiérrez, 2007).

La *Alianza del Pacífico*, surgida de una propuesta peruana en abril de 2011, agrupa a Chile, Colombia, México y Perú para profundizar la integración económica y definir acciones concertadas en la negociación con Asia Pacífico. Su tratado se firmó en junio de 2012 y los requisitos para pertenecer 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. La dimensión económica se expresa en grupos de trabajo sobre movimiento de personas de negocio, facilitación de tránsito migratorio, comercio e integración, servicios y capitales y mecanismo de solución de controversias. En la Declaración de Lima (abril 2011) se habla de establecer “*un proceso de integración profunda*”<sup>5</sup>, como “*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*”. Como parte de este proceso se constituyó MILA (Mercado Integrado Latinoamericano), con las bolsas de valores de Santiago, Bogotá y Lima.

En materia de regionalismo el modelo preferido es el regionalismo abierto, que combina integración productiva, libre comercio de bienes y servicios y libre circulación del capital, etc., con inserción internacional basada en la competitividad lograda en el ámbito regional. Su intención es profundizar y complementar lo ya estipulado bilateralmente en sus acuerdos comerciales y agregar temas concretos como integración financiera, homologación tributaria, normas técnicas, etc. (“*La Alianza del Pacífico y el aporte empresarial*”, 2013). No hay manifestación de intención supranacional ni de seguir los pasos de la integración europea. Su estructura institucional contempla Cumbres Presidenciales, Reuniones Ministeriales, Grupos de Alto Nivel y Rondas de Negociación de Grupos Técnicos, tal como ALBA y UNASUR. La concertación debería reflejarse en sus posiciones en los foros internacionales y en la negociación con el Asia-Pacífico.

La Alianza surgió del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, establecido en diciembre de 2007, casi en simultáneo con el abandono de los esfuerzos por establecer una ZLC CAN-MERCOSUR,

<sup>5</sup> Según Halperín (2011), integración profunda significa dar prioridad al comercio y a todos los aspectos relacionados con él (propiedad intelectual, competencia, compras gubernamentales, etc), siguiendo tendencias de la OMC.



por parte del Comité de Reflexión de la CSN. El foro está formado por países que mantienen el modelo de regionalismo abierto, lo que hizo que Ecuador y Nicaragua –que originalmente formaban parte de él– se retiraran. Los antecedentes del foro se relacionan con esfuerzos de Perú y Colombia por contrarrestar los efectos de la salida de Venezuela de la CAN mediante la incorporación de Chile. Cuando esto fracasó, se sustituyó por la propuesta de un acuerdo entre todos los países con litoral pacífico (Briceño Ruiz, 2010: 50). En octubre de 2008, durante la primera cumbre presidencial del foro en San Salvador, la declaración final destacó su intención de alcanzar la convergencia comercial e integración, el desarrollo de la infraestructura, la promoción y protección de inversiones y la cooperación económica y técnica para la competitividad. Estos mismos principios son la base de la AP, según la declaración de la reunión de Lima (2011) y, desde los noventa, están presentes en las políticas exteriores y de desarrollo de sus miembros.

En términos económicos, la Alianza se activó luego que la crisis global produjo una importante caída en las exportaciones de los países del Arco, excepto en las dirigidas a China y al sudeste asiático. Las negociaciones de acuerdos preferenciales con esa región eran hasta entonces individuales y no coordinadas, de manera que la concertación de posiciones comunes es un objetivo fundamental de la AP. En 2009, la CEPAL destacaba que era posible incorporar valor y conocimiento a las exportaciones básicas, mediante una asociación entre los países latinoamericanos del Arco, que les permitiera incorporarse a las cadenas productivas asiáticas, para lo cual debían atraer inversiones y privilegiar una agenda compartida de competitividad e innovación.

Aunque demasiado incipiente para analizar su desarrollo, la AP se caracteriza por tres rasgos claves: busca distinguirse del proteccionismo de MERCOSUR –especialmente después del ingreso de Venezuela (Petrella, 2012)–, complica el panorama a Brasil en su afán de presentarse como único poder regional/intermediario en las relaciones extra-regionales de Sudamérica (Valenzuela, 2012) y enfatiza su posición geográfica sobre el Océano Pacífico.

La Alianza es útil para Colombia que, desde 2010, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, busca la diversificación geopolítica y temática y otorga más atención a la región para reivindicar el rol de Colombia como potencia secundaria sudamericana, junto a Argentina, Chile y Venezuela, y para rescatar los aspectos económicos de esa relación. En este sentido, Santos *“transforma el discurso hacia la atención de los elementos económicos como*

eje central” de su política exterior (Illera Correal, 2012: 129). Cardona (2011b) lo considera el paso de un enfoque neorrealista de política exterior a una aproximación de interdependencia, que enfatiza el comercio y la cooperación. A ello contribuye el hecho que Santos estaba al frente del Ministerio de Comercio de Colombia entre 1991 y 1993, cuando se negociaron el acuerdo bilateral con Venezuela y el TLC G3. Colombia aprovecha una coyuntura de mayor seguridad interna y un ambiente internacional favorable a los negocios para afianzarse en Sudamérica (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2012: 76-78). Los aspectos positivos de su situación económica actual y los efectos de la crisis global en EEUU y la UE, con los cuales ha firmado y ratificado TLCs, alientan a Colombia a participar en la AP y a acercarse al Sudeste Asiático mediante el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC).

Además, su pertenencia a la AP le permite mantener y reforzar su modelo económico, el cual no ha cambiado sino que se ha reacomodado para superar los efectos de la crisis global. Regionalmente, Colombia busca aprovechar sus logros económicos actuales para ampliar su participación en el ámbito sudamericano. Según Herrera Chaves (2012), esto inspiró a la administración Santos a pasar de una situación de confrontación con Venezuela<sup>6</sup> y Ecuador a la normalización de sus relaciones con ambos y a una proyección positiva en Sudamérica, manifestada en el nombramiento de la colombiana María Emma Mejía como Secretaria General de UNASUR. Colombia, bajo Santos, ha vuelto a enfatizar los aspectos económicos de su política exterior, como en los noventa, rechazando el aislamiento que prevaleció durante el período de Uribe (Vargas Alzate, Sosa y Rodríguez Ríos, 2012).

### **Discusión y conclusiones**

La relación Colombia-Venezuela en la primera década del siglo XXI se caracterizó por el enfrentamiento. Desde la llegada de Chávez a la presidencia venezolana en 1999, Venezuela rompió relaciones con Colombia en cuatro oportunidades (2005, 2008, 2009, y 2010), habló de darle una “respuesta militar” dos veces (2008 y 2009) e

<sup>6</sup>De todas formas, *“el alcance de las coincidencias en principios e intereses entre los dos países es muy limitado respecto a... las convergencias construidas en la década de 1990 y esa limitación... deriva de la diferencia esencial entre dos modelos políticos, económicos y de seguridad”...* (Cardozo, 2011: 10).



impuso restricciones al comercio una vez (2009-2010) (Corrales y Penfold, 2011, 122). Entre 1999 y 2004 el gobierno venezolano se declaró neutral en el conflicto armado colombiano, apartándose de la posición previa de otras administraciones (Trejos, 2010: 30). En enero de 2008, en su mensaje ante la Asamblea Nacional, el presidente venezolano pidió el reconocimiento internacional de las guerrillas colombianas como fuerzas insurgentes (<http://anncolprov.blogspot.com/2011/06/chavez-2008-las-farc-y-eln-no-son.html>, citado en Cardozo, 2011: 2).

La rivalidad política colombo-venezolana se manifestó abiertamente en 2005, cuando agentes colombianos entraron sin permiso a territorio venezolano para capturar a Rodrigo Granda, alto jefe de las FARC. Luego de romper relaciones con Colombia, Venezuela las restauró un mes después. Después de la incursión colombiana en Ecuador para bombardear un campamento de las FARC (marzo 2008), también las relaciones se normalizaron con prontitud (Corrales y Penfold, 2011, 129). Un año después, la cuestión de las bases militares en Colombia y la impopularidad de la guerra contra el narcotráfico en Sudamérica dieron a Venezuela la oportunidad de avivar la tensión con Colombia para mostrar su antiamericanismo, especialmente porque la elección de Barack Obama como presidente de EEUU había desgastado los planteamientos anti-Bush<sup>7</sup>. En 2010 la ruptura se produjo luego de que el gobierno colombiano denunció en la OEA la presencia de guerrilleros de las FARC en territorio venezolano (Cardozo, 2011).

Desde 2008 la divergencia entre Venezuela y Colombia se manifestó en UNASUR, de la que ambos son miembros, y se asoció con un intento venezolano de polarizar a la región frente a EE UU, luego del fin de la polarización anti-ALCA (Serbin, 2011: 86). La polarización regional buscaba distraer la atención de la dificultad de seguir jugando con la polarización doméstica, después de la derrota gubernamental en el referéndum de 2007 y el surgimiento de un núcleo opositor en la Asamblea Nacional en las elecciones legislativas de 2008 (Serbin, 2011: 87). También el comienzo de la declinación de los precios internacionales del petróleo debilitaba los recursos disponibles para la política clientelista y obligaba a

<sup>7</sup> Según Corrales y Penfold (2011: 125, 129, 131) el enfrentamiento con Colombia sirvió a Venezuela para unificar a la izquierda radical regional detrás de su gobierno, pero también en Colombia el enfrentamiento con Venezuela rindió dividendos en las campañas electorales, ya que Chávez era impopular en ese país por sus lazos con las FARC.

desplazar la confrontación al enemigo externo para nuclear a sus partidarios. Con esta confrontación se esperaba decantar dos ejes “*contrapuestos, Caracas, Brasilia, Buenos Aires. Ese es el eje sobre el cual corren vientos fuertes de cambio con mucha fuerza... Existe otro eje, Bogotá-Quito-Lima-La Paz-Santiago de Chile, ese eje está dominado por el Pentágono, es el eje monroista... la estrategia nuestra debe ser quebrar ese eje y conformar la unidad suramericana*” (Chávez en Taller de Alto Nivel, Caracas, 12 y 13 de noviembre de 2004, en Muñoz Bata, 2005).

Aunque UNASUR es una demostración de que en una Sudamérica dividida gobiernos con objetivos distintos pueden cooperar entre sí, Ramírez y Vieira (2008: 10) señalan también que predominan las diferencias “*sobre tipos de desarrollo, modelos de integración y opciones de inserción internacional*”. Esto se manifiesta en las políticas exteriores divergentes de sus miembros que afectan el tipo de regionalismo que apoyan. ALBA y la AP constituyen ejemplos claros de esa divergencia, que impone limitaciones para avanzar más allá de un acuerdo sudamericano basado en el consenso intergubernamental (UNASUR).

Por lo tanto, cuando Venezuela buscó involucrar a UNASUR en el conflicto con Colombia, su intento fracasó. Con Brasil el desacuerdo con Venezuela se había manifestado en la falta de apoyo brasileño al proyecto del ALBA en 2003 (Giacalone, 2008) y su rechazo a reconocer a las FARC como fuerza política beligerante, manteniéndolas como grupo terrorista (Serbin, 2011: 76-77). Incluso el Consejo Sudamericano de Defensa incorporó entre sus principios el rechazo a los grupos armados insurgentes, como las FARC. En las ocasiones en que los países del ALBA pidieron sanciones de algún tipo para Colombia en las cumbres de UNASUR los resultados no fueron los esperados, ya que predominó la moderación de las posiciones brasileñas al respecto (Giacalone, 2013). Cardozo (2011) observa que la actitud de la UNASUR puede haber influido en la decisión venezolana de desenfatar el conflicto con Colombia luego del cambio de gobierno producido en 2010<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Según Cardozo (2011: 9) “*en términos de política nacional, la tensión extrema con Colombia dejó de ser políticamente “rentable” por muchas razones: tendía a revolver temas muy comprometedores (como los datos obtenidos de los computadores de Reyes y las investigaciones de la Audiencia Nacional de España) a la vez que afectaba seriamente a los habitantes de las zonas fronterizas y negativamente, en general, a electores potenciales, de origen colombiano*”. Sobre los datos de los computadores véase International Institute for Strategic Studies (2011).

Si se observa el enfrentamiento entre Colombia y Venezuela en la perspectiva de sus regionalismos se advierte claramente la divergencia entre ellos, pues resulta obvia la diferencia conceptual entre el regionalismo del ALBA y el regionalismo abierto que inspira a la AP, a pesar de similitudes como rechazo de la supranacionalidad y no emulación del modelo regional europeo. Pero también destaca la imposibilidad de ubicar a ALBA y a UNASUR, bajo un mismo concepto, como el del regionalismo posliberal. Según Sanahuja (2012: 35-36), este regionalismo no sigue las etapas tradicionales de la integración económica ni tiene propósito supranacional y comparte los siguientes rasgos:

- a) Un “retorno de la política” y menor atención a la agenda comercial y económica.
- b) Una agenda de desarrollo con políticas que se distancian del neoliberalismo, del regionalismo abierto y de la liberalización comercial.
- c) El “retorno del Estado” a la política, particularmente, en las relaciones externas y en el desarrollo económico y social.
- d) La búsqueda de mayor autonomía frente al mercado y a la política exterior de Estados Unidos como meta explícita.
- e) *“Un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales”* (seguridad energética, coordinación macroeconómica, temas monetarios y finanzas para el desarrollo).
- f) Preocupación por la falta de infraestructura regional.
- g) Más atención a temas sociales y a reducción de las asimetrías en desarrollo.
- h) Búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación de actores no estatales que legitimen socialmente a los procesos de integración.

En la medida en que un concepto es válido cuando describe un proceso y permite explicarlo, el regionalismo que propone el ALBA se ajusta a la mayoría, aunque no todos los aspectos del regionalismo posliberal. Por ejemplo, la constitución venezolana de 1999, impulsada por Chávez, contempla la posibilidad de integrarse a un proyecto supranacional y, según Turcotte (2008: 803), Venezuela propuso en la Cumbre de Cochabamba (diciembre 2006) dotar a la CSN/UNASUR de instituciones supranacionales, lo que no se concretó porque Brasil se opuso.

Sin embargo, cuando el concepto de regionalismo posliberal se extiende a UNASUR, como hacen Sanahuja y otros autores, el análisis contradice que UNASUR y ALBA formen parte de un mismo proceso. Ambos expresan diferencias importantes en intereses e ideas al asumir carácter instrumental en las políticas exteriores de los gobiernos que los inspiran: para Brasil, los objetivos son adquirir y mantener liderazgo regional y visibilidad internacional, afianzar el desarrollo económico propio, crear infraestructura para exportar al Pacífico y asegurar la estabilidad regional; para Venezuela, derrotar a EEUU, defender su proyecto ideológico, crear una esfera de influencia regional en base al petróleo e impulsar la integración supranacional (Giacalone, 2008: 40). Arellano (2009: 21) los resume diciendo que Brasil trata de representar a Sudamérica y mantener a la región en paz, mientras Venezuela busca la unión política bajo un mismo signo ideológico para enfrentarse a EEUU. Diamint (2013: 68) agrega que, mientras UNASUR aprobó en agosto de 2009 la cláusula democrática como requisito de pertenencia, ALBA no la incluye, sustituyéndola por la identidad ideológica, además de puntualizar las diferencias en los acuerdos de defensa de ambos acuerdos. Ello la lleva a concluir que hay una nueva noción de Sudamérica en construcción, pero ésta *“es más narrativa y de discursos que de acciones formalizadas”* por lo cual no existiría un nuevo regionalismo en Sudamérica (Diamint, 2013: 55).

Gardini (2010: 15), por su parte, destaca que UNASUR no tiene una dimensión comercial porque hay consenso en que el comercio no es necesario para la integración, como se plantea en la política de integración venezolana que inspira al ALBA (Giacalone, 2012), sino porque no hay consenso en cómo encarar ese comercio en conjunto. Esto hace que en UNASUR no haya rechazo explícito o implícito ni del librecomercio ni del regionalismo abierto. UNASUR es compatible con este regionalismo (Veiga y Rios, 2007:18) ya que no cuestiona los principios de la liberalización económica ni de la economía de mercado (Serbin, 2010:12). Luego del fin de la *“convergencia liberal”* de los noventa –y no del regionalismo abierto– algunos gobiernos sudamericanos volvieron a visiones estructuralistas/desarrollistas, otros otorgaron rol protagónico al Estado en la integración y otros mantuvieron el regionalismo abierto (Veiga y Rios, 2007:20). Por ello, los gobiernos de la AP que son miembros de UNASUR no consideran contradictoria su pertenencia a ambos porque participar en UNASUR no tiene costo político ni económico para ellos (Oyarzun, 2013).

Veiga y Rios (2007: 37) concluyen que *“... si el paradigma del*

*regionalismo pos-liberal no fue capaz de imponerse en una iniciativa [CSN/Unasur], que por definición es regional y por eso incluye países que no comparten esa visión, lo más probable es que él ‘busque abrigo’ en iniciativas alternativas –... como el ALBA– o en Mercosur, hoy más receptivo a las hipótesis básicas del pos-liberalismo. Aún en este caso, la convivencia entre los dos modelos no será fácil y su evolución estará directamente condicionada por la evolución política doméstica de los países miembro”.*

Resumiendo, sin un rechazo explícito del librecomercio o del regionalismo abierto por parte de UNASUR no puede considerársela posliberal. Todo lo demás –interés en el desarrollo de la infraestructura, creciente atención a temas sociales y a asimetrías entre países miembros, entre otros– corresponde a las características de acuerdos regionales con “*jurisdicciones no exclusivas y flexibles para tareas especiales*”, en los cuales el objetivo primordial es solucionar problemas comunes (Hooghe y Marks, 2003, citado en Giacalone, 2011:31-32). En este sentido, UNASUR “*se acerca más a un instrumento de gobernanza regional que a los patrones clásicos de la integración...*” (Saraiva, 2012: 95-95) y se aleja de los objetivos del regionalismo venezolano (conformación de eje anti-EEU, rechazo del librecomercio, etc.). El hecho que ALBA, UNASUR y AP no sigan el modelo de regionalismo europeo (supranacionalidad y etapas clásicas del mismo) más que un signo de posliberalismo puede considerarse un signo de desencanto con respecto a la capacidad de replicarlo en América Latina y también que el modelo ha perdido atractivo para la región por los problemas que enfrenta.

Si UNASUR y ALBA son ejemplos de la fragmentación de la región en términos de proyectos regionales y modelos de desarrollo, su diferencia fundamental es que en UNASUR predomina la voluntad de Brasil de construir puentes para superarla, ya que el regionalismo brasileño busca asegurar la paz regional para desarrollar la economía. Esta superación no se da en UNASUR mediante la imposición de un modelo único –como intenta hacer Venezuela en el ALBA– sino de la aceptación de la diversidad de modelos de desarrollo existentes. Malamud y Gardini (2012: 124) sintetizan las divergencias entre ALBA y UNASUR en tres aspectos cruciales: 1) las relaciones con EEUU son de confrontación en la primera e inexistentes, en la segunda<sup>9</sup>; 2) Venezuela ejerce el liderazgo en una

<sup>9</sup> A pesar de intentos de los gobiernos del ALBA por provocar enfrentamientos con EEUU, en UNASUR “*Venezuela no ha conseguido aprobación para varias resoluciones condenatorias de la política norte-*

y Brasil, en la otra; y 3) el modelo de desarrollo de ALBA rechaza el regionalismo abierto y el libre comercio, mientras UNASUR no impone ningún modelo.

En resumen, en el G-3 coincidieron los intereses de gobiernos de similar orientación ideológica, para los cuales el establecimiento de acuerdos de integración regional buscaba consolidar sus modelos económicos en el ámbito doméstico. Distintos problemas, como el alto costo y el riesgo que implicaban las zonas que atravesaría, hicieron que se dejaran de lado aspectos como la integración energética entre los tres países, mientras, además del comercio de bienes, se incluyeron el de servicios, las inversiones y la propiedad intelectual, bajo la influencia del regionalismo abierto (Garay Salamanca, 1993). Lo que puso fin a la convergencia entre ellos no fueron, sin embargo, los problemas prácticos sino el cambio en el modelo de desarrollo en Venezuela, que impactó su política exterior y las relaciones con Colombia. Esto se concretó en la reducción del G3 a un acuerdo bilateral Colombia-México y en la salida de Venezuela de la CAN hacia el MERCOSUR, pero también en la creación de ALBA, que responde a un nuevo tipo de regionalismo. Casi diez años después de la firma de su primer acuerdo en 2004, ALBA es el que más diverge del resto de los proyectos regionales existentes en América Latina. Frente a la AP, a la cual pertenece Colombia, la divergencia es clara, pero también existe con respecto a UNASUR, aunque se trate de unificarlos conceptualmente.

En conclusión, con respecto a las preguntas planteadas en la introducción, se puede señalar que:

- 1) El regionalismo de Colombia y Venezuela es un instrumento de sus políticas exteriores (variable dependiente) para obtener objetivos relacionados con sus respectivos modelos de desarrollo;
- 2) En este sentido, tanto la construcción del ALBA por Venezuela como la participación de Colombia en la AP traducen la necesidad de lograr apoyo regional en el marco de la UNASUR, a la cual pertenecen los dos;
- 3) el regionalismo venezolano aumenta la divergencia regional al basarse en una dicotomía “amigo-enemigo”, mientras UNASUR

---

*americana*” (Diamint, 2013: 68). Un ejemplo fue la cumbre de Santiago de Chile (2008), donde predominó la posición brasileña de excluir de la declaración final una mención que responsabilizaba al gobierno estadounidense por el movimiento contra el gobierno boliviano (Malamud, 2008).

- contribuye a la gobernabilidad regional al favorecer la convergencia entre gobiernos sin limitarla a la adopción o aplicación de un único modelo de desarrollo por parte de sus miembros;
- 4) Como variables independientes, ambos regionalismos ven limitado su rol como factores de cambio estructural regional tanto por su carácter poco institucionalizado como por las divergencias existentes;
  - 5) Aunque la pertenencia de Colombia y Venezuela a la UNASUR podría tomarse por señal de convergencia, hay contradicción entre el regionalismo de ALBA y el de UNASUR mientras la AP y la UNASUR pueden considerarse compatibles.

Como reflexión final, las diferencias que impiden englobar a UNASUR y ALBA bajo el concepto de regionalismo posliberal hacen necesaria más elaboración teórica y metodológica que la realizada hasta el momento, para conceptualizar las nuevas formas del regionalismo latinoamericano. En este sentido, resulta interesante la contribución de Malamud y Gardini (2012) que, a partir del intergubernamentalismo, centra la atención en el rol de los intereses políticos y económicos de los estados sudamericanos, las cuestiones de poder que se suscitan en la región y como se expresan en sus proyectos regionales.

Otro enfoque que provee elementos para conceptualizar el regionalismo latinoamericano en el siglo XXI es el neorrealismo, dentro del cual Flandes (2012: 20) considera tanto a ALBA como a la AP estrategias de *soft-balancing*, cuyo propósito es “obstaculizar y restringir” la política exterior del actor regional más poderoso (Brasil) por parte de potencias secundarias (Venezuela y Colombia). Éstas no buscan poner fin al poder de la potencia principal sino que ésta tenga en cuenta sus reclamos y demandas. La diferencia estriba en que la primera enfatiza demandas de orden político-ideológico y la segunda, de orden económico. Para evitar ser impugnada, la potencia regional debe: 1) proveer bienes públicos (estabilidad, infraestructura, etc.) a la región; 2) incluir a los Estados secundarios en la toma de decisiones regionales mediante reuniones cumbres; 3) proyectar normas y valores basados en su legitimidad y autoridad moral; o 4) articular “una agenda pluralista con un discurso que conduzca a la creación de un consenso regional” (Flandes, 2012: 24). Todos estos aspectos de una forma u otra se dan en la UNASUR. En este caso, la cooperación regional es posible sin una total identidad de intereses, pero sólo si los actores ajustan su comportamiento a las preferencias de los demás (Axelrod y Keohane, 1985: 226).



Estos y otros enfoques del campo del análisis de política exterior ofrecen puntos de partida para nuevas interpretaciones del regionalismo sudamericano, en momentos en que los conceptos de la integración regional resultan incapaces para describir y explicar lo que sucede en América Latina.

### **Bibliografía**

- AGENCIA VENEZOLANA DE NOTICIAS –AVN– (2013). “Rodolfo Sanz: ALBA es el núcleo duro de la integración”, 11 de julio, Caracas, Venezuela.
- ALTMANN Josette (2009). “El ALBA, PetroCaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes?”, *Nueva Sociedad*, 219, enero-febrero, pp. 127-144.
- ALVAREZ Andrea y Tatiana BEIRUTE (2010). “La integración latinoamericana y caribeña desde sus subregiones”, en: *Documentos de Integración Regional*. FLACSO-CAF, Quito, en: <http://www.flacso.org>
- ARELLANO Félix (2003-2004). “Comunidad Andina: De la Zona de Libre Comercio a la Unión Aduanera. Los Nuevos Temas”, *Aldea Mundo* 8 (16), noviembre-abril, pp. 5-15.
- ARELLANO Félix (2009). *Nacimiento, evolución y perspectivas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*, ILDIS-FES, octubre, Caracas.
- AXELROD Robert y Robert O. KEOHANE (1985). “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, *World Politics* Vol. 38, Issue 1, October, pp. 226-254.
- BAPTISTA Asdrúbal (1997). *Teoría económica del capitalismo rentístico*, Ediciones IESA, Caracas, Venezuela.
- BEJARANO BARRERA Edgar (1996). “MERCOSUR: Posibilidades y riesgos para la industria colombiana de carnes”, *Coyuntura Colombiana* 13: 3, septiembre, Colombia.
- BRICEÑO RUIZ José (2010). “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano”, *Nueva Sociedad* 228, julio-agosto, pp. 44-59.
- BUSTAMANTE Marleny (2006). “Perspectivas de la integración andina a la luz de la Comunidad Sudamericana de Naciones”, *Politeia*, vol. 29 N° 36, junio, pp. 201-222.
- CÁRDENAS Ana Rita (1997). “Acuerdos de nueva generación y especialización productiva: Colombia y Venezuela en el TLC-G3”, en: Mónica Lanzetta Mutis –coordinadora-, *Agenda de largo plazo*



- de la relación colombo-venezolana en el marco de los procesos de integración latinoamericanos y caribeños*, TM Editores-CAF-Cámara de Comercio Colombo-Venezolana, Bogotá.
- CARDONA Diego (2011a). “Seguridad y política exterior en la gran región andina: reflexiones y escenarios”, en: Diego Cardona –editor–, *Colombia. Una política exterior en transición*, FESCOL, pp. 3-32, Bogotá.
  - (2011b). “Introducción. ¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior?”, en: Diego Cardona –editor–, *Colombia. Una política exterior en transición*, FESCOL, pp. xv-xli, Bogotá.
  - CARDOZO Elsa (2011). *El giro de las relaciones entre Venezuela y Colombia: ámbitos y alcance, riesgos y posibilidades*, ILDIS, Caracas, en: <http://www.ildis.org.ve>
  - CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA ANDI (1997). “Flujos comerciales de MERCOSUR con los países andinos”, *Revista ANDI* 148, septiembre-octubre.
  - CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago de Chile.
  - (2009). *El Arco del Pacífico Latinoamericano después de la crisis. Desafíos y propuestas*, CEPAL, Santiago de Chile.
  - CHAN SANCHEZ Julio (1996). *The Politics of Economic Integration in Latin America: A Case Study of the Andean Group*. Doctoral Dissertation, City University of New York.
  - CONINDUSTRIA (2000). “Situación actual de las relaciones bilaterales con Argentina y Brasil”, en: <http://www.conindustria.org>, (consulta 22/09/2000).
  - CORRALES Javier y Michael PENFOLD (2011). *Dragon in the Tropic: Hugo Chavez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*, Brookings Institution, Washington D.C.
  - DIAMINT Rut (2013). “Regionalismo y posicionamiento suramericano: Unasur y ALBA”, *Revista CIDOB d’Afers Internationals*, 101, abril, pp. 55-79, España.
  - EL TIEMPO (Bogotá). En: <http://www.eltiempo.com.co>
  - EL UNIVERSAL (Caracas). En: <http://www.eluniversal.com.ve>
  - EMBAJADA DE MÉXICO EN URUGUAY (2004). “El Grupo de Los Tres”, en: *México Exporta*, 3 (8), agosto, pp. 1-3.
  - FAIRLIE Alan (2009). “Crisis internacional e integración regional”, *Panorama Mundial* Año 1 N° 4, septiembre- octubre, Lima, Perú, en: <http://www.idei.pucp.edu.pe/panorama-mundial-articulos-detalle.php?id=46&boletin=13>.

- FERNÁNDEZ SAAVEDRA Gonzalo (2008). “Unasur: Entrevista a Gonzalo Fernández Saavedra”, *Revista Gobernanza*, 4, 22 de septiembre, Barcelona, España, en: <http://www.aigob.org/numeros-0-al-9/numero-4/79-unasur-entrevista-a-gonzalo-fernandez-saavedra>.
- FLEMES Daniel (2012). “La política exterior colombiana desde la perspectiva del neorrealismo clásico”, en: Stefan Jost –editor–, *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, Konrad Adenauer Stiftung, pp. 19-38, Bogotá.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTRIORES (2007). *Fundamentos Filosóficos de la Nueva Integración del Sur*, Instituto Pedro Gual-Asamblea Nacional, Caracas.
- GARAY Javier (2008). “Gremios y política comercial. El caso de la negociación del TLC con Estados Unidos en la imposición de intereses particulares por encima de los generales”, en: Martha Ardila *et al.* –Editores–. *La toma de decisiones en la política exterior colombiana*. Universidad Externado de Colombia, pp. 179-204, Bogotá.
- GARAY SALAMANCA Luis Jorge (1997). “Regionalismo abierto e integración en las Américas. A propósito del caso del Grupo Andino”, en: Mónica Lanzetta Mutis –coordinadora–, *Agenda de Largo Plazo de la Relación Colombo-Venezolana en el Marco de los Procesos de Integración*, TM Editores, pp. 419-530, Bogotá.
- GARCÍA Pío (2011). “Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional”, en: Diego Cardona –editor–, *Colombia: Política exterior en transición*, FES, pp. 179-199, Bogotá.
- GARRIDO Alberto (2006). *Chávez, Plan andino y guerra asimétrica*, Los Libros de El Nacional, Caracas, Venezuela.
- GIACALONE Rita (1999). *Los empresarios frente al Grupo de los Tres: Integración, intereses e ideas*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- (2005). “The Impact of Neo-Populist Civilian-Military Coalitions on Regional Integration and Democracy”, *Journal of Political and Military Sociology*, Summer, pp. 25-38.
- (2008). “Motivaciones políticas para la constitución de la CSN: análisis de convergencia/divergencia en el discurso de los gobiernos de Brasil, Venezuela y Argentina”, en: Rita Giacalone –editora–, *La Integración sudamericana: un complejo proceso inconcluso*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, pp.17-49, Mérida, Venezuela.

- 
- (2010). “Situación y perspectivas de la Comunidad Andina (CAN) a principios del Siglo XXI”, *Aldea Mundo* 15 (30), julio-diciembre, pp. 9-20.
- (2013a). “Venezuelan Foreign Policy: Petro-Politics and Paradigm Change”, en: R.K. Beasley, J. Kaarbo, J. S. Lantis y M. T. Snarr –editors–, *Foreign Policy in Comparative perspective. Domestic and International Influences on State Behavior*, Thousand Oaks: CQ Press, pp. 290-312.
- (2013b). “Venezuela en Unasur: integración regional y discurso político”, *Desafíos*, Universidad del Rosario, 25 (I), pp.131-166, Bogotá.
- GIRVAN Norman (2009). “ALBA, PetroCaribe y la CARICOM: Asuntos claves en una nueva dinámica”, en: <http://www.normangirvan.info/wp-content/uploads/2009/02/alba-petro-caribe-y-caricomgirvan1esp.doc>.
- GONZÁLEZ Juan (2001). “Sólo se benefician empresas estatales”, *El Universal* 7/04/2001.
- GRATIUS, Susana (2012). “La UE a la luz de otros actores externos de América Latina: Estados Unidos, China, India y Rusia”, en: Stelios Stavridis, Rut Diamint y Jorge Gordin –editores–, *América Latina-Unión Europea/Unión Europea-América Latina: Integración regional y birregionalismo*, Prensa de la Universidad de Zaragoza, pp. 307-317, Zaragoza, España.
- GUTIÉRREZ Alejandro (2003). “La integración económica entre Venezuela y Colombia: Balance y Perspectivas”, *Aldea Mundo*, Año 6 N°11, pp. 48-62.
- (2007). “Hacia una redefinición de las relaciones comerciales entre Venezuela y Colombia”, *Revista del BCV*, XXI (1), enero-junio, pp. 23-75, Caracas, Venezuela.
- HALPERÍN Marcelo (2011). “Organizaciones de integración económica en América Latina y el Caribe: Textos vs Contextos”, *Aportes para la Integración Latinoamericana XVII* (24), junio, pp. 64-97, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, Argentina.
- HERNÁNDEZ, Gustavo (2008). “El Banco del ALBA y el financiamiento al desarrollo”, *Diálogo Regional sobre Financiamiento al Desarrollo y Deuda Externa*, SELA, Caracas, Venezuela.
- HERRERA CHAVES Benjamín (2012). “La región andina y las incidencias geopolíticas en la inserción internacional del Estado colombiano” en Stefan Jost (Ed.) *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, Konrad Adenauer Stiftung, pp. 582-592, Bogotá.

- HIDALGO Manuel (2007). “A Petro-State: Oil, Politics and Democracy in Venezuela”, *Documento de Trabajo 49*, noviembre, Real Instituto Elcano, Madrid, España.
- HUGUENEY Clodoaldo (1995). “La dimensión suramericana de la diplomacia brasileña”, *Mundo Nuevo XVIII*, (70), octubre-diciembre, pp. 517-532.
- ILLERA CORREAL Olga (2012). “La política exterior en el contexto colombiano”, en: Stefan Jost –editor–, *Colombia: una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, Konrad Adenauer Stiftung, pp. 121-138, Bogotá.
- INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES –IISS– (2011). *The FARC Files: Venezuela, Ecuador and the Secret Archive of 'Raul Reyes'. Launch Remarks*, en: <http://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/the-farc-files-venezuela-ecuador-and-the-secret-archive-of-raul-reyes/executive-summary/>.
- JARAMILLO Grace (2011). “Las relaciones internacionales en la América Latina de hoy”, en: Rojas Aravena, Francisco y Alvarez Marín, Andrea –editores–, *América Latina y el Caribe: globalización y conocimiento*, Oficina Regional para la Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe, pp. 117-132, Montevideo, Uruguay.
- “La Alianza del Pacífico y el aporte empresarial” (2013). *Diario Financiero*, 10 octubre.
- MALAMUD Andrés y GARDINI Gian Lucca (2012). “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and Its Lessons”, *International Spectator 47* (1), pp. 16-33.
- MALAMUD Carlos (2008). “La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia”, *ARI*, 121, Real Instituto Elcano, 9 de octubre, pp.1-9, Madrid, España.
- MILANESE Juan Pablo (2005). “Colombia y Venezuela: Motores y verdugos de la integración andina”, *Cuadernos del CLAEH*, Año 28 N° 91, segundo semestre, Montevideo, Uruguay.
- (2007). “Epicentros de inestabilidad regional: a política externa da Colômbia e da Venezuela no início do século XXI”, *Relações Internacionais*, 13, marzo, pp. 55-71, Lisboa, Portugal.
- *Misión de política exterior de Colombia. Resumen y Recomendaciones* (2010). En: <https://umshare.miami.edu/.../GlobalizationTF3-MauricioReinaPublication>
- MORA VANEGAS Carlos (2012). “Incorporación de Venezuela en el Mercosur: ¿conveniente o no?”, *Debates IESA*, 3 de julio, Caracas, Venezuela, en: <http://www.iesa.org/debates>.

- 
- MORAVCSIK Andrew (1997). “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, 54: 4 (Autumn), pp. 513-553.
  - MUÑOZ BATA Sergio (2005). “Monroe, Bolívar y Fidel”, *El Tiempo*, 19 de marzo, en: <http://www.eltiempo.com>
  - OJEDA William (2001). *Integración. Venezuela y su dilema entre la CAN y el Mercosur*, Solar Ediciones, Caracas, Venezuela.
  - OYARZUN Lorena (2013). “Chile en la Unasur: de los incentivos y preferencias en un marco de globalización y nuevo regionalismo”, Ponencia presentada en *7º Congreso del CEISAL*, junio, Oporto, Portugal.
  - “Países de la ALBA crean zona económica común y un banco de desarrollo” (2012). Caracas: IX Reunión de ALBA, 5 de febrero, en: <http://bolpress.com> (consulta: 13/12/2012).
  - “Palabras del Sr. Presidente de la República Andrés Pastrana, ante los más representativos empresarios bolivianos” (2001). 20 de agosto, La Paz, Bolivia,
  - PARDO GARCÍA-PEÑA Rodrigo (1993). “Colombia y Venezuela. Integración: la nueva dimensión de las relaciones bilaterales”, *Colombia Internacional*, 24, octubre-diciembre, pp. 3-10.
  - PASTRANA BUELVAS Eduardo y VERA PIÑEROS Diego (2012). “De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?”, en: Stefan Jost –editor–, *Colombia: una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, Konrad Adenauer Stiftung, pp. 60-83, Bogotá.
  - PETRELLA Iván (2012). “La Alianza del Pacífico y la unidad latinoamericana”, 26 de julio, en: <http://elestadista.com.ar> (Consulta: 21/09/2012).
  - QUENAN Carlos (1998). “Venezuela: Un redressement économique inachevé” *Problemas d’Amérique Latine* 29, abril-junio, pp. 53-71.
  - RAMÍREZ Socorro (2003). “El Grupo de Los Tres: Quince años de vida y pocos resultados” *Colombia Internacional* N° 54, enero-abril, pp. 39-72.
  - RAMÍREZ Socorro y VIEIRA Edgar (2008). *Acercamientos y distanciamientos suramericanos*. Bogotá: FES-Universidad del Rosario-Universidad Externado de Colombia.
  - RAMÍREZ LEÓN José Luis (1997). “Colombia y Venezuela: profundizar la vecindad sin permitir el conflicto” en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo (Coords.). *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*. Bogotá, Siglo del Hombre – IEPRI, Universidad Nacional.

- REINA Mauricio y ZULUAGA Sandra (1994). “El Acuerdo del Grupo de los Tres”, *Colombia Internacional* N° 28, octubre-diciembre, pp. 12-24.
- ROMERO Carlos A. (2003). “Dos etapas en la política exterior de Venezuela”, *Politeia* 26: 30, enero, en: [http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0303-97572003000100013&lng=es&nrm=iso](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572003000100013&lng=es&nrm=iso) (consulta 30/9/2013).
- SANAHUJA José Antonio (2012). “Regionalismo postliberal y multilateralismo en América latina. El caso de Unasur” en *Anuario CRIES de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, CRIES, pp. 19-72, Buenos Aires, Argentina.
- SANTISTEVAN GASTELU Betssy (2001). “Empresarios y trabajadores plantean arancel externo común”, *El Globo*, 20/06/2001, en: <http://www.comunidadandina.org/Notasdeprensa>
- SELA (2013). *El ALBA-TCP como mecanismo de cooperación de alcance regional*, SELA, SP/Di 4-13, Caracas, Venezuela.
- SENNES Ricardo, ONUKI Janina y DE OLIVEIRA Amâncio Jorge (2004). “La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica”, *Fuerzas Armadas y Sociedad* 18 (3-4), pp. 3-26, Santiago de Chile.
- SICARD Leonardo (1998). “Una mejor opción: el Merconorte”, *El Tiempo*, 7 de enero.
- SIERRA MONTROYA Jorge E. (2000). “La CAN en el banquillo”, *La República*, 15 de julio, Bogotá.
- SUNIAGA Francisco (1999). “La bisagra de América del Sur”, *El Universal*, 18 de enero.
- TORO HARDY José (2009). *La crisis y el modelo de desarrollo de Venezuela*, FES, caracas, en: <http://www.desfiandolacrisis.org>.
- TREJOS Luis (2010). “El conflicto armado colombiano como elemento tensionador y dinamizador de las relaciones binacionales entre Colombia y Venezuela (2000-2009)”, *Estudios Latinoamericanos*, 2: 3, Primer semestre, pp. 25-37.
- TURCOTTE S. F. (2008). “La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias”, *Foro Internacional*, XLVIII, 194, pp. 785-806.
- VALENZUELA Pablo (2012). “La Alianza del Pacífico en su relación con el resto de América Latina”, *Política Internacional*, 18 de junio, en: <http://ballotage.cl> (consulta 2/10/2012).
- VARGAS ALZATE Luis Fernando, SOSA Santiago y RODRÍGUEZ RÍOS Juan David (2012). “El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan

- Manuel Santos”, *Colombia Internacional*, 76, julio-diciembre, pp. 259-292.
- VEIGA Pedro da Motta y RÍOS Sandra P. (2007). *O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas*, CEPAL, Serie Comercio Internacional 82, julio, Santiago de Chile.
- VIEIRA Edgar (2011). “Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración”, en: Diego Cardona –editor–, *Colombia: una política exterior en transición*, FES, pp. 145-178, Bogotá.



---

## CAPÍTULO II

---

### **Previsiones no comerciales de los acuerdos de integración: ¿Los sistemas democráticos como objeto de protección regional?**

LAUTARO M. RAMÍREZ

#### **1. Introducción**

Los procesos de integración originariamente tenían por objeto promover la interrelación y complementación de los mercados de los Estados en pos del desarrollo regional.

Actualmente se instrumentan por medio de acuerdos comerciales bajo diferentes denominaciones diversas maneras de relacionarse según el marco regional en el cual se celebraban o según la impronta y el objeto de los mismos. Así, se llamarán Tratados de Libre Comercio a aquellos en los que formen parte los Estados Unidos de América; Acuerdos de Complementación Económica los que surjan al amparo de la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI– o de Cooperación Comercial si la Unión Europea –UE– es parte, entre otros. Si bien la finalidad de estos acuerdos es liberalizar el comercio entre los Estados signatarios, lo cierto es que en la última década han incorporado nuevas disciplinas. De esta manera introducen un abanico de cuestiones como el ambiente y su relación con el comercio, la cultura como objeto común de protección, el desarrollo social creando diferentes estrategias grupales, también se ha puesto especial atención en los sistemas de gobierno con el fin de evitar que los cambios políticos no impliquen una modificación de las reglas de juego de los procesos de integración. Sobre esta cuestión ya se ha sostenido que la gobernabilidad se vincula no solo con la integración sino también con otros conceptos como el de democracia.



Esa relación conceptual surge porque en condiciones democráticas es posible alcanzar un mayor nivel de compromiso con las políticas, ya que las promesas políticas son más creíbles si existen mecanismos para cambiar un gobierno que las incumple (Elster, 1995). La democracia permite no sólo identificar qué necesidades ciudadanas deben satisfacerse sino que otorga credibilidad a las políticas gubernamentales para su implementación, traduciéndose en gobernabilidad democrática (Giacalone, 2012: 210).

Esta cuestión, por otra parte, ya ha tenido además cierto desarrollo en el plano de los procesos de integración sudamericanos en atención a la inestabilidad que ciertos países ofrecen, lo cual coincide con su especial situación dentro de los bloques regionales. Sobre el particular, y en relación a la transición que tuvieron los gobiernos de hecho a los democráticos en el marco del MERCOSUR, se sostuvo que: *“Con respecto a las transiciones de regímenes democráticos de los años 80’, se puede afirmar que los casos de Argentina, Brasil y Uruguay contribuyeron al pasaje a procesos de consolidación política-democrática emergente en la década del 90’. En contraste con los tres anteriores, el proceso de transición a la democracia en Paraguay es aún incipiente, manteniéndose latente el peligro de regresión autoritaria. [...] La dimensión política de los procesos de integración, contribuye a la afirmación y conservación de los regímenes democráticos en tanto un elemento constitutivo del Tratado del MERCOSUR, estimulando las políticas de paz, reduciendo los conflictos fronterizos, promoviendo la reducción del peso político de las fuerzas armadas y la garantía de lo “supranacional” contra golpes de estado. Sin embargo, el proceso político paraguayo, aun inconcluso, deja abierto un escenario de alta inestabilidad e incertidumbre”* (CLACSO, 2001:24).

Concordante con lo anterior, el reconocimiento dado a Paraguay tanto por la ALADI como País de Menor Desarrollado Económico Relativo –PMDR– o por el propio MERCOSUR que ha creado el FOCEM para promover el desarrollo de este país y de Uruguay y cronogramas especiales para la desgravación arancelaria en pos de arribarse al objetivo del Tratado de Asunción no son hechos menores, que también se vinculan con la variable que se analiza en el presente trabajo.

Conforme a lo anterior, lo cierto es que la variable *“protección de los valores democráticos”* ha comenzado a tener lugar en el marco de los procesos de integración de Sudamérica para lo cual se ha creado un entramado jurídico autónomo que se centra en la protección y defensa de aquellos valores. Si bien en los acuerdos constitutivos de estos bloques, no se había receptado la defensa de

estos valores, en los últimos años tanto en Protocolos adicionales a los Tratados Constitutivos como en normas derivadas en el marco de la UNASUR y del MERCOSUR, y en los instrumentos originarios de los nuevos procesos de integración regional, tal el caso de la Alianza del Pacífico, ha comenzado a tener mayor regulación y previsiones que en los marcos normativos primigenios.

Lo expresado adquiere importancia, ya que por un lado, la necesidad de prever cuestiones regionales vinculadas a la estabilidad de los sistemas constitucionales y/o democráticos de los gobiernos de los países deja entrever cierto resquemor a la posible inestabilidad democrática. Por otro la materia regulada y que es objeto del presente trabajo, se presenta como novedosa para la región en el marco de los procesos de integración, cuyo principal objetivo era la ampliación comercial. Estas previsiones no siempre han encontrado consenso entre los Estados Miembros como tampoco se conoce a ciencia cierta cuáles son los efectos prácticos de su aplicación sobre los propios Estados. Recuérdese la aplicación de estas previsiones en el MERCOSUR que aún hoy produce efectos no deseados entre sus Estados partes.

Asimismo, la aplicación de instrumentos cuyo objeto de protección son los “*sistemas democráticos*” encontrarían cierta resistencia a la luz de los principios ampliamente reconocidos para regular la conducta de los Estados en sus relaciones internacionales: a) la igualdad soberana de los Estados; b) la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones y c) el principio de no intervención vinculado a la no intromisión en cuestiones políticas internas de los Estados por parte de sus pares.

Estas cuestiones constituyen el eje del presente trabajo. Particularmente se tratará los efectos que tienen la aplicación de estos instrumentos y la contradicción aparente que pudiera existir con los principios mencionados.

Se parte de los siguientes interrogantes: ¿las normas originadas en los procesos de integración vinculadas a la democracia impactan en el modo de relacionamiento entre los Estados? ¿Qué efectos tienen sobre los Estados? ¿Qué dificultades trae el desarrollo de este nuevo campo normativo en las relaciones internas de los países de las organizaciones de integración?

La propuesta de este trabajo, encuentra correlato con otras investigaciones anteriores, donde se abordaron problemáticas vinculadas a la gobernabilidad regional en el marco de la REDFIRE.

## **2. Principios de conducta internacional vinculadas a la cuestión de la preservación de los valores democráticos**

En la mayoría de los acuerdos celebrados en los procesos de integración sudamericanos se permite la ejecución de medidas cuando se encuentra amenazada la estabilidad democrática en alguno de sus miembros o cuando efectivamente se interrumpe el sistema democrático de gobierno. Sin embargo, ellas pueden verse enfrentadas a principios rectores de las relaciones internacionales y que sustentan la armonía y convivencia de los Estados en el mundo. Estos principios esencialmente son los siguientes:

**A) Principio de igualdad soberana:** sobre este principio reposa el reconocimiento de todos los Estados como iguales, esto es tienen la misma entidad en el plano internacional, más allá de las diferencias que puedan existir en materia económica, de desarrollo o de territorio. Desde esta perspectiva y en ocasión de celebrarse la Carta de las Naciones Unidas se sostuvo que la igualdad no es igualdad de hecho, sino de derecho. Se trata de una igualdad jurídica por la cual ante el derecho todos los Estados son iguales, tienen la misma capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones y ninguno de ellos podrá ser obligado contra su voluntad (Travieso, 2012: 253). Cabe resaltar que la soberanía en el plano internacional, encuentra sus límites naturales en la igualdad soberana de los Estados y en el propio derecho internacional, que impone esas obligaciones (Barboza, 1999:167), *La soberanía en las relaciones entre Estados significa su independencia* (Huber, 1928:838).

**B) La buena fe en el cumplimiento de las obligaciones:** la buena fe es un principio general del derecho, por supuesto, del internacional y el de la integración. En derecho internacional significa que los tratados deben cumplirse de buena fe y lo mismo sucede con las demás instituciones de dicho ordenamiento (Travieso, 2012: 254), lo anterior también aplica a la conducta de los Estados que se han asociado por medio de acuerdos en los procesos de integración, ello se refuerza aún más por el hecho que se constituyen como socios en pos de la ampliación de sus mercados y del desarrollo regional. De obrarse de mala fe se quebraría la confianza necesaria que requiere todo acuerdo comercial o de cooperación entre los Estados partes. Asimismo, conforme a la doctrina del abuso del derecho, se prohíbe el ejercicio abusivo de los derechos por parte de

un Estado y requiere que toda afirmación de un derecho que interfiera con la esfera abarcada por una obligación dimanante de un tratado, debe ser ejercida de buena fe, es decir razonablemente (Travieso, 2012: 255).

**C) El principio de no intervención:** este principio rector, se encuentra relacionado con los anteriores en virtud del cual ante Estados soberanos e iguales no cabría posibilidad alguna de ejercer autoridad sobre otro, esto es el principio de no intervención de un Estado en los asuntos internos de otro, cúspide de la igualdad soberana (Barboza, 1999:281). Por su parte Antonio Remiro Brotons (2010) ha definido a la intervención como un acto por el cual uno o varios Estados se entromete por vía de autoridad en los asuntos internos de la jurisdicción doméstica de otro para imponerle un determinado comportamiento; o una omisión. Por su parte, si cada Estado tiene el derecho inalienable de escoger su sistema político, económico, social y cultural, ello debe ser sin injerencia en forma alguna por parte de ningún otro. Este principio, por otra parte, refleja las facultades exclusivas y excluyentes inherentes a la soberanía estatal: la inexistencia de un poder superior al Estado respecto de la organización de su política interior y exterior. En consecuencia, constituiría violación al derecho internacional cualquier intervención directa o indirecta, en los asuntos internos o externos de un Estado, comprendiendo no solo la intervención armada sino también cualquier forma de injerencia o de amenaza que atentaren contra la personalidad o los elementos políticos, culturales y económicos que lo constituyen (Travieso, 2012: 243). De igual modo ninguno puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden (*Ídem*).

Ahora bien, estos principios se encontrarían enfrentados con los instrumentos que establecen la protección de los valores democráticos. Sin embargo, lo cierto es que los Estados en sus relaciones, tienen la facultad de restringir su propia soberanía, ya sea a través de Tratados, ya sea por actos unilaterales (Barboza, 1999:168); aunque estas limitaciones no se presumen.

### **3. La cuestión de la “democracia”**

La democracia como “*sistema*” desde la perspectiva funcionalista, viene estudiándose desde antaño. Sin embargo, con el avance

de las sociedades modernas, los sistemas democráticos han comenzado a presentar ciertas diferencias en cada uno de los países. Por su parte etimológicamente y a los fines del presente, cuando nos referimos a los sistemas democráticos se apunta a aquellos en los cuales el pueblo es el que se gobierna, o dicho en otros términos “*al autogobierno del pueblo*”. Asimismo en ese concepto está implícitamente contenida la libertad como valor político supremo, sólo puede ser alcanzado si el pueblo es gobernado por las leyes que rigen en la Nación y a las cuales todos se encuentran sometidos por igual (Przeworski, 2010: 43).

Sin embargo, debe recordarse asimismo que “*el tema de la democracia per se ha sido objeto de debates continuos a lo largo de los siglos, desde el pensamiento clásico hasta el contemporáneo. Lo que hay de nuevo al respecto, en nuestros días, es la transposición de estos debates también al nivel internacional, abarcando los planos tanto conceptual como operativo, y con el enfoque reorientado a las relaciones –en realidad, a la indisociabilidad– entre la democracia y los derechos humanos. Esta nueva visión es, además de alentadora, comprensible, dado que la formulación y sistematización de estos derechos son históricamente recientes, ciertamente mucho más recientes que las construcciones teóricas alrededor de la democracia*” (Cançado Trindade, 2003).

En esta línea de razonamiento, puede sostenerse, que el ejercicio efectivo de la democracia representativa luce como un todo relacionado con el derecho interno más que con el derecho internacional. Sin embargo, el desarrollo de la democracia con carácter universal ha generado su consideración como un principio de derecho internacional (Travieso, 2012:256).

Sobre esta cuestión se ha sostenido que sin el efectivo ejercicio de la democracia representativa y de los Derechos Humanos no hay posibilidad de establecer conductas conducentes a esos fines en el plano internacional, por esta razón algunos autores le asignan carácter de principio internacional. Para ello según Travieso (*Idem*) es menester que se den una serie de condiciones:

- Leyes sancionadas por el Parlamento, con miembros democráticamente elegidos, por elecciones libres y periódicas;
- Medios efectivos de control del poder;
- Medios de comunicación libres y
- Clima pluralista de cultura, paz social, tolerancia y diálogo.

Estos principios, dejan en claro que la democracia representativa es la clave que da lugar a un nuevo principio del derecho internacional, el cual ha sido receptado en diversos instrumentos y en los propios de los procesos de integración (Travieso, 2012:257). Así, en el año 2000, los doce presidentes que participaron de la I Reunión de Presidentes de Sudamérica en Brasilia, decidieron adoptar una “cláusula democrática” que incluye la realización de consultas políticas en caso de amenaza de ruptura del orden institucional en alguno de los países de la región; enfatizando el documento que la vigencia del régimen democrático “es una condición” para la participación de los países en futuros encuentros sudamericanos<sup>1</sup>. Esta fórmula sin embargo, que no alude a sanciones comerciales, es más ambigua que las aprobadas en otros foros de integración regional, como el MERCOSUR y la UNASUR, a las cuales se referirá más adelante en particular, luego de analizar la protección de los sistemas democráticos.

#### **4. Las asimetrías y la protección de los sistemas democráticos**

En otra oportunidad se abordó *in extenso* la cuestión del Trato Especial y Diferenciado<sup>2</sup> –TED– que es el instrumento jurídico que trata las cuestiones de las asimetrías en los bloques de integración regional, sin embargo es válido destacar ciertas premisas: “*El TED supone admitir las disparidades o asimetrías en el desarrollo económico relativo de los países que forman parte del acuerdo de libre comercio, proceso de integración y organización multilateral co-*

<sup>1</sup> Se adoptó una “cláusula democrática” para el conjunto de América del Sur, cuyos precedentes son las cláusulas democráticas que actualmente están en vigor en el ámbito del MERCOSUR y de la Comunidad Andina. El mantenimiento del Estado de Derecho y el pleno respeto al régimen democrático pasan a ser condiciones para la participación en futuros encuentros suramericanos. Serán realizadas consultas políticas en la hipótesis de amenazas de ruptura del orden democrático en América del Sur, respetándose los mecanismos de carácter regional existentes, como la Organización de Estados Americanos o el Grupo de Rio.

<sup>2</sup> Sobre el particular véase: Juan Ignacio Miranda y Lautaro Martín Ramírez (2012), “El Tratamiento Especial y Diferenciado en perspectiva comparada: análisis de su aplicación en los procesos de integración americanos”, en *Desafíos de la infraestructura regional para el medio ambiente, la cohesión social y la gobernabilidad del MERCOSUR*, Manuel Cienfuegos, Wilson Nerys Fernández y Noemí Beatriz Mellado (Editores y Directores), Taller de Comunicación, Uruguay.

*mercial, por tanto no sería ni justo, ni lógico, ni práctico, requerir el cumplimiento de las reglas a todos los participantes de los acuerdos comerciales de la misma manera, ya que las economías compiten en condiciones desiguales en esta materia”* (Miranda-Ramírez, 2012: 118). El término asimetría se utiliza, por extensión a un concepto geométrico, para indicar diferencias en áreas específicas entre los países que avanzan en un proceso de integración. Puntualmente, la utilización terminológica debe ser acotada para denotar diferencias profundas en cuanto a las condiciones que puede tener un país para enfrentar un proceso de integración y generalmente es usado para mostrar limitaciones específicas entre ciertos países (Guarnieri, 2005:76).

Si bien, como se ha afirmado con anterioridad, son varios los principios rectores de conducta estatal en el plano internacional que se encuentran en pugna con la protección de los sistemas de democráticos a través de instrumentos jurídicos creados a ese efecto en los procesos de integración, tanto en caso de amenaza como de ruptura del orden institucional; lo cierto es que los mismos han tenido origen a raíz de hechos acaecidos en países reconocidos como “*asimétricos*” en el marco de los procesos de integración. Esta categorización encuentra fundamento en lo siguiente: la ALADI ha establecido categorías de países dentro de su seno, en pos de generar políticas de cooperación propias que se adecuen a sus necesidades para su desarrollo así como una serie de instrumentos tendientes a promover su crecimiento. Ello se encontraba expresamente dispuesto ya en la década de los ochentas tras aprobarse el Tratado de Montevideo que establece, en su Art. 3 lo siguiente: “*En la aplicación del presente Tratado y en la evolución hacia su objetivo final, los países miembros tomarán en cuenta los siguientes principios: [...] d) Tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico-estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo; [...]*”.

En este contexto el propio Tratado de Montevideo reconoce que existen asimetrías en relación a sus países miembros, para lo cual toma en cuenta sus características económicas-estructurales, incluyendo dentro de este grupo a Bolivia y Paraguay por lo anterior, sumado a su mediterraneidad y a Ecuador por su grado de desarrollo,



englobándolos en la categoría de Países de Menor Desarrollo Económico Relativo. Empero, si bien esta categoría tuvo lugar ya en la propia Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALALC–, lo cierto es que la ALADI receptó los mismos criterios para el mantenimiento de su *status* en el nuevo proceso de integración. Con esos fines, entonces será que encuentran lugar estos instrumentos cuyo objeto de especial protección son las instituciones democráticas en el marco de los sistemas de gobierno de los Estados Parte de los procesos de integración de los que son miembros. Sin embargo, se presenta la duda si efectivamente la aplicación de estos instrumentos no encuentra su límite en los principios de conducta estatal en el plano internacional antes mencionados.

Asimismo, las diferencias en cuanto al desarrollo de los distintos países que han conformado bloques de integración ha sido reconocida en cada uno de ellos. De esta manera, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones se ha reconocido a Bolivia y a Ecuador como estados receptores del Trato Especial y Diferenciado por parte de sus pares asociados<sup>3</sup>. Asimismo y en el marco del Tratado de Asunción si bien no se aborda la cuestión de las asimetrías se reconoce la diferencia que existe entre Paraguay y Uruguay en relación a la Argentina y Brasil.

Las normas vinculadas a “*la democracia*” tuvieron lugar a raíz de hechos ocurridos en Paraguay en el año 1996 –que dio origen al Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR–; en Ecuador en el año 2009 –receptándolas el Protocolo adicional sobre el Compromiso con la Democracia de la UNASUR y la celebración del Protocolo de Ushuaia II en el marco del MERCOSUR–; y en Paraguay en el año 2012, logró aplicarse la

<sup>3</sup> El Art. 3 del Acuerdo de Cartagena, que da origen a la Comunidad Andina de Naciones, expresamente dispone: “*Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: [...] j) Tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y el Ecuador*”. Asimismo, se establece en el Art. 22 que “*Corresponde a la Comisión de la Comunidad Andina: [...] En el cumplimiento de sus funciones, la Comisión considerará de manera especial la situación de Bolivia y Ecuador en función de los objetivos de este Acuerdo, de los tratamientos preferenciales previstos en su favor y del enclaustramiento geográfico del primero*”. El Art. 30. Establece: “*Son funciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina: [...] d) Efectuar los estudios y proponer las medidas necesarias para la aplicación de los tratamientos especiales en favor de Bolivia y Ecuador y, en general, las concernientes a la participación de los dos países en este Acuerdo; [...]*”; entre otros.



“cláusula democrática” del MERCOSUR, instrumentos a los cuales nos referimos seguidamente.

Concordante con lo anterior, se ha manifestado que: *“Al abordar la problemática del desarrollo ‘nacional’, es posible preguntarse en qué medida las oportunidades de crecimiento económico potenciadas por la integración económica contribuyen a resolver los problemas del desarrollo político y social. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que los desafíos del proceso de integración recientes en términos de desigualdades internas, así como en el pasado, suponen articular tres elementos que no siempre van asociados: el mercado, la democracia y la equidad social”* (CLACSO, 2001:36).

## **5. Las normas vinculadas a la protección de la democracia**

En el plano sudamericano varios procesos de integración regional han establecido pautas y principios vinculados a diversas cuestiones relativas a la protección de los sistemas democráticos en el marco de sus Estados Partes. Si bien esta materia se presenta como novedosa en la región, en el hemisferio, en el marco de la Organización de los Estados Americanos –OEA– se estableció textualmente esta cuestión en la Carta Constitutiva, en la década de los sesentas<sup>4</sup>.

Sin embargo, y si bien el paradigma que dio lugar a la reforma de la Carta difiere al actual<sup>5</sup>, lo cierto es que establece medidas sancionatorias que llegan a la suspensión para aquellos Estados

<sup>4</sup> El Art. 9 de la Carta Constitutiva de la Organización de los Estados Americanos, establece la cláusula democrática, la cual es de aplicación en aquellos casos en que efectivamente “un gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza”. La Carta de la OEA fue reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985, por el Protocolo de Washington de 1992 y por el Protocolo de Managua de 1993. La Carta en su versión actual puede encontrarse en la siguiente referencia: OEA/Ser. G, CP/INF. 3964/96 Rev. 1, 6 de octubre 1997, Original: español.

<sup>5</sup> En atención a que en aquel entonces era materia común latinoamericana la vigencia de gobiernos de facto en diferentes países de la región, situación que ha cambiado radicalmente en la actualidad al haberse instaurado sistemas democráticos en todos ellos, salvo algunos intentos golpistas que prosperaron, por ejemplo en Honduras en el año 2009, y otros intentos en países tales como Ecuador en el año 2010, que rápidamente fue sofocado.

Partes en los cuales el gobierno democráticamente elegido sea derrocado<sup>6</sup>.

En cambio, y pese al pesado procedimiento previsto en la Carta de la OEA para aplicar la mencionada sanción, los procesos de integración sudamericanos han previsto reglas y modos más simples de ser ejecutados por el grupo de países del que se trate, los cuales son necesarios analizar a la luz de los principios rectores de conducta de los Estados soberanos. Más aun, cuando todos los países del hemisferio reconocieron “*el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado*” –art.3 inc. e) de la Carta de la OEA–, sin perjuicio del reconocimiento de este principio de conducta internacional, estos bloques han aprobado instrumentos vinculados con la protección de la democracia en sus Estados asociados los cuales presentan ciertas dudas y desavenencias en diferentes cuestiones. Veamos entonces cuales son los contenidos normativos de estos instrumentos y los antecedentes que dieron lugar a sus posteriores entradas en vigencia.

#### **A) En la UNASUR**

En el año 2004 tuvo lugar el nacimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones –CSN–, por la Declaración de Cuzco<sup>7</sup> en el marco de la III Cumbre Presidencial Sudamericana. Los países firmantes fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela, cuyo objetivo estuvo dirigido a conformar un espacio integrado, buscándose la concertación y la coordinación política y diplomática regional, tratándose de lograr la convergencia entre el MERCOSUR y la CAN más Chile a través del perfeccionamiento de una zona de libre comercio, pretendiéndose también el llevar adelante la integración física, energética y de comunicaciones y la armonización de políticas de desarrollo.

<sup>6</sup> El Art. 9, primera parte, de la Carta de la OEA, expresamente dispone: “*Un miembro de la Organización cuyo gobierno democrático sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio de su derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado. [...]*”.

<sup>7</sup> La Declaración de Cuzco fue firmada el 8 de diciembre del año 2004.

Posteriormente en el 2005 en el marco de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la CSN celebrada en Brasilia<sup>8</sup>, tuvo lugar la Declaración que llevará el nombre de aquella ciudad, por medio de la cual se solicita a los secretariados de ALADI, del MERCOSUR, de la CAN y de CARICOM, con la concurrencia de Chile, Guyana y Surinam, que preparen, a más tardar en el primer semestre de 2006, estudios sobre la convergencia de los acuerdos de complementación económica entre los países de América del Sur<sup>9</sup>.

Siguiendo aquel mandato, en el año 2006 los Primeros mandatarios sudamericanos se reunieron en Cochabamba, lugar en que tendrá lugar una nueva Declaración que establecerá la piedra fundamental de la CSN: el Considerando único de la misma, sostiene que: *“A dos años de la Declaración de Cusco en la que decidimos conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones, a un año de haber aprobado la agenda prioritaria de Brasilia y después de un proceso muy constructivo de reflexión estratégica, hoy, los Presidentes de las Naciones de Sudamérica acordamos en Cochabamba de cara a nuestros pueblos, colocar la piedra fundamental de este proceso de integración sudamericano”*.

De esta manera se daba comienzo a un nuevo proceso de integración cuya convergencia, se sustentará sobre la base de diversos principios<sup>10</sup> mencionando a la democracia como uno de ellos. En ese sentido, sostiene: *“Nuestro modelo de integración tiene como principios rectores: [...] IV. Democracia y Pluralismo para consolidar una integración sin dictaduras y respetuosa de los derechos humanos y de la dignidad humana, de los pueblos originarios, de los afrodescendientes y migrantes, con igualdad de género y respeto a todas las minorías y sus manifestaciones lingüísticas y culturales, reconociendo el aporte de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y su derecho a una participación democrática en cada uno de los países sudamericanos y en el proceso de integración”*.

<sup>8</sup> Del 30 de septiembre del año 2005.

<sup>9</sup> Tercer párrafo de la Declaración.

<sup>10</sup> Los principios rectores de la Declaración se encuentran comprendidos en el punto 2 de la misma, que entre otros sostiene: “I. Solidaridad y Cooperación; II. Soberanía, respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos; III. Paz; IV. Democracia y pluralismo; V. Derechos Humanos; VI. Armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible”.

Así los valores democráticos fueron receptados en la Declaración como uno de los principios rectores del proceso, reconociendo asimismo la participación democrática como uno de los instrumentos para llevarlos a cabo en cada uno de los países<sup>11</sup>.

Empero, será en el año 2008 cuando se celebre el Acuerdo que da origen al nuevo proceso de integración llamado “*Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*”, en el cual se modifica la denominación de CSN para pasar a denominarse Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR– como organización dotada de personalidad jurídica internacional –Art. 1–; cuyo objetivo será construir, 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 –Art. 2–.

De esta manera dentro de sus objetivos principales queda comprendido el fortalecimiento de la democracia en el sur del continente americano.

Será entonces dentro de este marco<sup>12</sup> que los Estados, luego de los acontecimientos políticos que pusieron en vilo al gobierno del Presidente Constitucional del Ecuador, Correa, en el año 2010, convocaron a una reunión extraordinaria en la ciudad de Buenos Aires<sup>13</sup>, en la cual tendrá lugar una nueva Declaración, no solo repudiando lo acontecido en aquel país, sino que además se acordará adoptar en la IV Reunión Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR a celebrarse en Guyana en noviembre, un

<sup>11</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

<sup>12</sup> Conforme al Art. 26 del Tratado Constitutivo de la UNASUR: “*El [...] Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9o) instrumento de ratificación*”. Uruguay ha sido el noveno país que ha ratificado el Tratado en el mes de enero del año 2011, con lo cual el mismo entrara en vigencia en el mes de marzo de este año y regirá solo para la Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela mientras que Brasil, Paraguay y Colombia todavía no lo han ratificado.

<sup>13</sup> 1º de octubre de 2010.

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo que establezca la Cláusula Democrática.

De este modo, en el mes de noviembre del año 2010 se acordó el texto del *“Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”* que instaurara la cláusula democrática. Así un nuevo instrumento internacional vendrá a establecer nuevos contenidos de fondo y de forma ante la eventualidad de un golpe de estado en la región. Paraguay no ratificó la Convención pues consideraba que las posibles medidas a adoptar en el marco del acuerdo se presentasen como atentatorias a la soberanía nacional.

El Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, prevé la aplicación de las medidas que se enuncian a continuación en su art. 4: *“El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores podrá establecer, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, entre otras, las medidas que se detallan más adelante, destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático. Dichas medidas, entrarán en vigencia en la fecha en que se adopte la respectiva decisión. a) Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR; b) Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros; c) Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales; d) Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte”*. Contenido normativo que motivaron el rechazo de su suscripción por parte de Paraguay.

## **B) En el MERCOSUR**

El proceso de integración del MERCOSUR tuvo lugar en el año 1991 tras la entrada en vigencia del Tratado de Asunción, en el cual se establecieron los plazos de desgravación arancelaria para constituir el mercado común. Sin embargo, y pese a las prórrogas sucesivas, lo cierto es que actualmente ha avanzado habiéndose logrado desgravar el 85% de los productos contemplados en el Nomenclador Común del MERCOSUR lo cuales circulan libremente

así como se ha avanzado con el establecimiento de un arancel externo común –AEC– para la mayoría de los productos. Lo anterior, convierte a este proceso de integración en una unión aduanera imperfecta, tal como lo hemos sostenido en otras ocasiones. No obstante, se estableció la protección de los sistemas democráticos de sus Estados Partes a través del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático del MERCOSUR –1998– suscrito por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, al cual adhirieron Bolivia y Chile, tras los sucesos ocurridos en Paraguay en el año 1996<sup>14</sup>, contándose con diversos antecedentes normativos previos a la celebración y entrada en vigencia de dicho Protocolo<sup>15</sup>. Este Protocolo establece que las “*instituciones democráticas*” son una condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados suscriptores –Art. 1–. Aplicándose el mismo “*a las relaciones que resulten de los respectivos acuerdos de integración vigentes entre los Estados Partes del Protocolo*”, en caso de “*ruptura del orden democrático en alguno de ellos*”.

Es importante destacar dos cuestiones vinculadas a la manda de estas normas:

En primer lugar la taxatividad de la prescripción, al establecer su aplicabilidad a los procesos de integración de los que son parte los suscriptores del mismo, esto es para las relaciones comerciales que se rigen por el Tratado de Asunción para el caso de los Estados Partes del MERCOSUR, las que tienen lugar por medio del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica –APA.CE– N° 36, firmado entre Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay y el APA.CE 35 celebrado entre Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay, por mencionar los más importantes, vigentes al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 que da origen a la ALADI. En segundo lugar, el objeto del Protocolo, que dispone que sólo sea de aplicación en caso de “*ruptura del orden democrático*”; en otras

<sup>14</sup> En abril de 1996, un esfuerzo articulado con el gobierno democrático del entonces Presidente Wasmosy, en el cual Argentina y Brasil tuvieron una participación central, logro impedir el éxito del levantamiento del general Oviedo. Las amenazas del aislamiento político y económico de un nuevo gobierno de facto, e incluso la amenaza de congelar la participación del Paraguay en el MERCOSUR, estimularon un acuerdo que garantizó la continuidad del régimen constitucional. (Grinspun, 2009: 30).

<sup>15</sup> Entre los antecedentes del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del MERCOSUR se destacan la Declaración Presidencial de Las Leñas del año 1992 y la Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR a la cual adhieren Bolivia y Chile.

palabras la amenaza a la misma no quedaría contemplada dentro de su articulado. Esta cuestión tiene importancia ya que en el Protocolo de la UNASUR se contempla esta posibilidad, como en el Protocolo de Ushuaia II que se analiza más adelante, los cuales prevén la posibilidad de tomar medidas frente a esta situación.

A fines de aplicar el Protocolo y dado el supuesto establecido en el mismo, se prevé que los Estados signatarios realicen consultas con el Estado afectado, para evaluar las medidas a adoptar –Art. 4–, en caso que las consultas resulten infructuosas; se prevén una serie de variables a analizar de las cuales resultarán las acciones a aplicar al caso concreto. Estas variables son, de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, según corresponda:

- La naturaleza de las medidas a aplicar;
- El alcance de las medidas a aplicar y
- La gravedad de la situación existente.

Las medidas podrán ser *“desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos”* –Art. 5–, las que deberán ser *“adoptadas por consenso por los Estados Partes del Protocolo y comunicadas al Estado afectado, el cual no participará en el proceso decisorio pertinente. Esas medidas entrarán en vigencia en la fecha en que se realice la comunicación respectiva”*; cesando la medida *“a partir de la fecha de la comunicación a dicho Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, de que se ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático, lo que deberá tener lugar tan pronto ese restablecimiento se haga efectivo”* –Art. 6–.

Tal como se observa, las provisiones en relación al procedimiento establecido para la ejecución del Protocolo se presentan como simples en atención a que su aplicación deviene de un hecho concreto que es la ruptura del orden democrático en alguno de los países signatarios del mismo, estableciéndose a esos fines como sanción la suspensión del Estado afectado de los órganos decisorios del proceso de integración del que se trate, como, de ser más grave la situación, de suspender los derechos y obligaciones otorgadas por los acuerdos de integración de los que son parte. Dadas las circunstancias oscilantes vinculadas a la estabilidad de las instituciones democráticas en la región lo cierto es que tanto los miembros del MERCOSUR como todos sus Estados asociados,



consideraron necesario trabajar en un Segundo Protocolo vinculado a la misma temática. En este sentido, en el año 2011 se aprobó el *“Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la democracia en el MERCOSUR –Ushuaia II–”*, el cual una vez ratificado por los Estados partes, dejará sin efecto al anterior, situación que hasta la fecha no ha sucedido dado que el Congreso Paraguayo lo rechazó en el año 2012.

Sobre el particular la necesidad de este segundo Protocolo encuentra lugar en *“la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son condiciones esenciales para la vigencia y evolución del proceso de integración entre las Partes”*, así como también en *“el compromiso con la promoción, defensa y protección del orden democrático, del estado de derecho y sus instituciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como condiciones esenciales e indispensables para el desarrollo del proceso de integración y para la participación en el MERCOSUR”*—considerando segundo y tercero del Protocolo—.

Desde esta perspectiva y fundados en aquellos principios rectores que dieron lugar a la celebración de este Protocolo, el art. 1 dispone el ámbito de aplicación en los siguientes términos: *“El presente Protocolo se aplicará en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos”*.

Del artículo transcrito, y en comparación con su homónimo anterior, se desprende que el ámbito de aplicación se presenta no sólo como más amplio al preverse diferentes hipótesis para la ejecución del mismo sino que deja lugar a la subjetividad de su intérprete. Así, podrá aplicarse no sólo en el caso de ruptura del orden democrático, sino que también en aquellos casos en que se den *“amenazas”* al mismo o haya violaciones al orden constitucional o *“cualquier situación”* que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder. Aunque la sensibilidad del tema y la laxitud de su redacción pueden dar lugar a amplias interpretaciones pudiéndose caer en situaciones no deseadas por el mismo.

Luego se establecen los procedimientos para la aplicación de este texto normativo, previéndose que la celebración de consultas entre sí con el Estado afectado, al igual que el Primer Protocolo, e incorpora la utilización de los buenos oficios así como la implementación de gestiones diplomáticas con el objeto de promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado, si el



supuesto fuese la ruptura del orden. Nada dice en cambio, si el ejercicio legítimo del poder se encuentra amenazado. Pese a ello, puede suponerse que se podrán emplear las mismas acciones ya que quien puede lo más también puede lo menos. Asimismo, se dispone que de resultar infructuosas aquellas tratativas, podrán emplearse las acciones previstas en el art. 6 del Protocolo en sesión ampliada del Consejo Mercado Común –CMC–, teniéndose en cuenta para ello la naturaleza y el alcance de las medidas, las cuales deben ser aplicadas por consenso.

El art. 6 del segundo Protocolo sobre Compromiso con la Democracia del MERCOSUR, expresamente establece que: *“En caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en una Parte del presente Protocolo, los Presidentes de las demás Partes –o en su defecto sus Ministros de Relaciones Exteriores en sesión ampliada del Consejo del Mercado Común–, podrán establecer, entre otras, las medidas que se detallan a continuación: a) Suspender el derecho a participar en los distintos órganos de la estructura institucional del MERCOSUR; b) Cerrar de forma total o parcial las fronteras terrestres. Suspender o limitar el comercio, tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones y la provisión de energía, servicios y suministros; c) Suspender a la Parte afectada del goce de los derechos y beneficios emergentes del Tratado de Asunción y sus Protocolos, y de los Acuerdos de integración celebrados entre las Partes, según corresponda; d) Promover la suspensión de la Parte afectada en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales. Promover ante terceros países o grupos de países la suspensión a la Parte afectada de derechos y/o beneficios derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte; e) Respaldar los esfuerzos regionales e internacionales, en particular en el marco de las Naciones Unidas, encaminados a resolver y a encontrar una solución pacífica y democrática a la situación acaecida en la Parte afectada; f) Adoptar sanciones políticas y diplomáticas adicionales. Las medidas guardarán la debida proporcionalidad con la gravedad de la situación existente; no deberán poner en riesgo el bienestar de la población y el goce efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales en la Parte afectada; respetarán la soberanía e integridad territorial de la Parte afectada, la situación de los países sin litoral marítimo y los tratados vigentes”.*

Esta manda puntualmente, fue la que llevó al Congreso de Paraguay a rechazar la aprobación del Protocolo, pese a que la Decisión del CMC 27/11 por la cual se lo aprueba en su art. 4 dispone: *“La presente Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico*

*de los Estados Partes*<sup>16</sup>, como también a rechazar el Protocolo de la UNASUR al establecer medidas semejantes.

El Art. 6 mencionado y el Art. 4 del Protocolo de la UNASUR encuentran su correlato, sin embargo, en la Carta de las Naciones Unidas, cuando se refiere al quebrantamiento de paz en el plano internacional. En ese sentido los arts. 39 a 41 de la Carta reglan la cuestión, estableciéndose en el art. 40 que: *“El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas”*. Sin embargo, la Carta regula la cuestión vinculada a la amenaza o quebrantamiento de la paz internacional y actos de agresión entre Estados. Las previsiones del segundo Protocolo del MERCOSUR parecieran ser más severos que las propias previsiones de la Carta de las Naciones Unidas. Lo cual lleva a la siguiente reflexión: ¿es propio de un proceso de integración el poder aplicar sanciones de tal entidad a cuestiones que se vinculan con la organización interna de los propios Estados asociados, cuando estos se ven amenazados? Si bien la graduación de la sanción depende de la naturaleza de los hechos —como el Art. 6 indica—, lo cierto es que las medidas de posible aplicación se encuentran sujetas a la subjetividad de aquellos que las interpretan, en este caso los Presidentes o los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados partes del MERCOSUR y sus estados asociados. Ello se encontraría en plena pugna con los principios de conducta internacional de los Estados. ¿No se violaría el principio de no intervención en cuestiones internas o no se atentaría con el principio del reconocimiento soberano de los Estados al inmiscuirse en sus cuestiones internas con fundamentos en las normas del derecho de la integración?

Por otra parte, en relación a la entrada en vigencia de las medidas adoptadas dispone en su art. 9 lo siguiente: *“Las medidas a que se refiere el artículo 6°, aplicadas a la Parte afectada, entrarán en vigor en la fecha en que se adopte la respectiva decisión. Las mismas cesarán a partir de la fecha en que se comuniquen a la Parte afectada la decisión de las demás Partes en tal sentido, una vez que las causas que motivaron su adopción hayan sido plenamente subsanadas”*.

<sup>16</sup> XLII CMC – Montevideo, 19/XII/11.

Esta previsión, nada dispone en relación a las decisiones que se adopten en el marco del proceso de integración y su efecto en el Estado que se encuentra bajo la aplicación de las sanciones que fuesen.

### **C) En la Alianza del Pacífico**

A diferencia de lo ocurrido en el marco del MERCOSUR y de la UNASUR que han debido crear protocolos adicionales a sus Tratados constitutivos vinculados al resguardo de la democracia, los nuevos procesos de integración que tienen lugar en América Latina se constituyen sobre esos pilares. Así el flamante acuerdo que da lugar a la Alianza del Pacífico, establece en su artículo segundo lo siguiente: *“Democracia y Estado de Derecho. Las Partes establecen como requisitos esenciales para la participación en la Alianza del Pacífico los siguientes: a) la vigencia del Estado de Derecho, de la Democracia y de los respectivos órdenes constitucionales; b) la separación de los Poderes del Estado; y c) la protección, la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales”*. No obstante, el acuerdo constitutivo no establece procedimiento ni otras cláusulas vinculadas a la cuestión, es importante resaltar que de no darse esos requisitos otros Estados no podrán participar de este nuevo bloque comercial que pretende construir un área de integración profunda –art.1–.

## **6. Aplicación práctica de los instrumentos**

Como ya adelantáramos antes, el Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR una vez celebrado, no fue necesario aplicarlo, ya que las razones que motivaron al mismo habían sido sofocadas. Sin embargo, la mecha encendida sobre la materia llevó a que se trabajara en la redacción del segundo Protocolo –Protocolo de Ushuaia II–, el cual aún no se encuentra vigente debido a la falta de ratificación por parte del Parlamento Paraguayo. Paradójicamente, esta situación fue una de las causas que pusieron en jaque al gobierno del Presidente Lugo<sup>17</sup>. Si bien su destitución por medio de

<sup>17</sup> Entre las causas que se le imputan para haber llevado al presidente electo y en ejercicio del Paraguay se destacan las siguientes: 1) el mitin político en cuartel militar; 2) el conflicto que involucra a los «sin tierras»; 3) La ola de inseguridad; 4) el apoyo del presidente Lugo al Protocolo

juicio político realizado a través de los procedimientos constitucionales, dio lugar a una serie de debates en torno a si existió o no una interrupción del orden democrático en este país, lo cierto es que pese a que ningún organismo internacional reconoció los hechos como una interrupción al orden democrático, así lo consideraron sus pares del MERCOSUR. Dada esta situación, se aplicó el Protocolo de Ushuaia, por parte de los demás Estados miembros del proceso de integración.

De esta manera, el día 29 de agosto de 2012 se reunieron los Presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela en Mendoza donde los tres primeros, decidieron suspender a Paraguay de participar en los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones, de conformidad con el Art. 5 de Protocolo de Ushuaia. De este modo, el gobierno de Paraguay no participaría en las decisiones que se tomaran hasta tanto no se celebren elecciones en este país y se levantara la suspensión. Cabe aclarar, que una vez suspendido por decisión de la máxima autoridad del MERCOSUR, el CMC, se aceptó la incorporación de Venezuela como miembro pleno del proceso de integración, pese a la negativa del Paraguay de la incorporación de este país al bloque de integración.

Sobre el particular se plantea una cuestión jurídica. Si los Estados son soberanos y el propio Tratado de Asunción prevé que para la adhesión de nuevos socios al proceso de integración se requiere la decisión unánime de los Estados Partes –Art. 20–, cabe cuestionarlo siguiente: ¿Si Paraguay fue suspendido de participar de los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones, se suspendió también su calidad de Estado Parte del Proceso de integración? La respuesta debería ser afirmativa de haberse adoptado una decisión que requiere la unanimidad de los miembros. Esto encuentra también su correlato en el principio de la buena fe antes mencionado.

Esta cuestión no muy discutida da lugar a otros interrogantes: ¿qué sucede con las disposiciones adoptadas mientras Paraguay estaba suspendido? Al respecto, se señala: si Paraguay rechazó en todo momento la incorporación de Venezuela así como la suspensión, la cual se fundó en una interpretación de los hechos por parte de sus socios comerciales, la posible admisión de Venezuela por parte de Paraguay, ¿no iría en contra de la doctrina de los propios actos? Sin embargo, para analizar la cuestión que se plantea debe recor-

---

Ushuaia II del Mercosur, sin consentimiento del Congreso; y 5) La Matanza de Curuguaty (*El Universo*, 2012).

darse en primer lugar que Paraguay es uno de los miembros del MERCOSUR que se presenta como asimétrico en relación a los demás. Su suspensión pareciera no impactar demasiado en el normal desarrollo del bloque quien avanzó tomando decisiones importantes, tal como la incorporación de un nuevo miembro. Frente a esta situación, y levantada la suspensión, este continúa rechazando la incorporación de Venezuela, más aun cuando el primero de enero del año entrante este país tendrá la Presidencia Pro-Tempore del Bloque.

## **7. Perspectivas a futuro sobre la cuestión**

El tema que se aborda en el presente trabajo, se presenta un tanto complejo en atención a la gran cantidad de variables a considerar, razón por la cual la cuestión aún no se encuentra zanjada; sino que, por el contrario no se ha arribado a una solución que contente a todas las partes. Bajo estas premisas podrán darse dos escenarios posibles: por un lado que Paraguay ratifique el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y de este modo lograr que se dé el supuesto de la unanimidad requerida por el Tratado de Asunción; o que sea conteste con sus actos y continúe rechazando al país caribeño. Dada esta segunda hipótesis se presentan una serie de dudas sobre la situación de Venezuela quien ya ha depositado el instrumento de ratificación en el MERCOSUR.

Lo anterior denota palpablemente que el MERCOSUR se encuentra debilitado, no sólo por los vaivenes políticos que lo impulsan sino además por las reglas de juegos cambiantes entre sus miembros. Pareciera ser que prevaleció más la solicitud de ingreso de Venezuela que la situación de un país miembro del bloque que atravesó un momento de crisis. Llama aún más la atención que Paraguay haya sido el único que mantuvo esta postura en torno a la interrupción del sistema democrático, ya que no fue acompañado por otros foros e incluso la ALADI no se manifestó al respecto.

Lo anterior, denota que las asimetrías en el bloque pueden ser vistas como diferencias en materia de desarrollo de los Estados que forman parte de un bloque de integración; pero también parecieran poder aprovecharse de esta situación los Estados asociados para dejar de lado las decisiones que adopta Paraguay en torno al avance del MERCOSUR.

Sobre el particular y si bien ya se ha sostenido que: *“la relación que existe entre el derecho y los procesos de desarrollo es altamente*

*problemático y ha sido sujeto de controversias en varias décadas; el debate ha renacido debido a la expansión de las políticas vinculadas a la consolidación del estado de derecho en las economías de transición y en la mayoría de los países en desarrollo” (Sarkar, 2009: 33); lo cierto es que las políticas en el marco de los procesos de integración en pos del desarrollo no dejan de presentar ciertos inconvenientes debido a la ausencia de principios y reglas que deben ser creados, modificados, reemplazados o eliminados a fin de poder dar respuesta a todas las demandas de los actores del desarrollo; sin embargo esto muchas veces deja de lado principios éticos que deberían ser reencauzado en este tipo de decisiones.*

Claramente, no existe una respuesta única. Los métodos para tomar decisiones éticas cambian según las circunstancias, tiempo, la sofisticación de la sociedad y las partes involucradas; y la naturaleza democrática de aquellos que toman las decisiones en estos procesos. Algunas decisiones podrán ser populares, pero malas, otras en cambio serán antipopulares pero positivas. Por estas razones, es importante recordar que los procesos de desarrollo envuelven cuestiones éticas y morales, desde que se encuentran vinculados a paradigmas legales, culturales y sociales (Sarkar, 2009: 38).

Desafortunadamente, el instrumento que tenía por finalidad la protección de los sistemas democráticos ante una eventual ruptura, dio la posibilidad de su aplicación y las circunstancias de su invocación permitieron el ingreso de un nuevo socio al grupo sin respetarse lo dispuesto en el Tratado Constitutivo del MERCOSUR, el cual si bien lleva más de veinte años vigente, lo cierto es que los pesos y frenos que se le presentan impiden su consolidación, y más aún cuando entre sus propios miembros las relaciones se encuentran cada vez más lejanas y fragmentadas. En este sentido ya se ha sostenido en otra oportunidad que, el conflicto entre los actores del MERCOSUR pone en cuestión la misma matriz que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico. Comprobándose la incapacidad de las reglas y procedimientos para la resolución de los problemas propios que nacen de la interacción –acción colectiva– de los actores razón de una débil o inadecuada institucionalización de las reglas y procedimientos (Miranda-Ramírez, 2012: 320).

## **8. Reflexiones finales**

De lo hasta aquí expuesto, se extraen las siguientes conclusiones:

- No existe una clara delimitación entre las cuestiones de orden

interno y externo cuando se hace mención a situaciones vinculadas a los principios o valores democráticos, los cuales como se ha visto han pasado a formar parte de los principios del derecho internacional, dando lugar a interpretaciones que pueden afectar la soberanía nacional, con el peligro que ello conlleva. En otras palabras, a través de la aplicación de un instrumento jurídico puede menoscabarse la soberanía de un Estado, lo cual se presenta como algo peligroso para el futuro.

- La aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Paraguay en el marco del MERCOSUR, logró que este sea suspendido y se avancen con decisiones de las cuales este país ya había manifestado su disconformidad.

- La aplicación de la teoría de los propios actos, impediría que Paraguay reconozca y acepte a Venezuela como miembro pleno del bloque, lo cual redundará en dificultades para el normal desarrollo del proceso de integración; cercenándose así su gobernabilidad.

- La especial situación que enfrenta Paraguay al ser un país mediterráneo le deja poco margen de maniobra en atención a que necesita, indiscutiblemente, de sus socios comerciales para poder salir al mar y desde allí importar o exportar sus productos.

- Podría sostenerse que en aquellos países donde aún no se ha consolidado la democracia, son los que ofrecen mayores asimetrías en Sudamérica habiendo sido reconocida esta situación especial como tales por los procesos de integración de los que forman parte: Ecuador en el marco de la CAN como Paraguay en el marco del MERCOSUR; y ambos en el de la ALADI.

- Quedan diversas cuestiones por resolver vinculadas a las decisiones adoptadas por el bloque, sin la participación de Paraguay. Tal situación plantea el interrogante sobre: ¿Qué sucede si ese país no las ratifica? ¿Habrá dos MERCOSURES, uno entre los cuatro países tradicionales y otro sin Paraguay y con Venezuela? Se deberá estar atento al desarrollo de los hechos en los próximos meses, sin embargo con este trabajo se plantean una serie de enigmas que requieren de su estudio como problemáticas propias del derecho de la integración.

Por último la aplicación de los instrumentos vinculados al resguardo de la democracia –al menos en el plano del MERCOSUR– no ha logrado surtir el efecto deseado, e impactaron negativamente en el relacionamiento de sus miembros. Ello en atención a que la aplicación del Protocolo de Ushuaia, trae hoy día más inconvenientes para Paraguay que soluciones, quien se encuentra en la disyuntiva de resolver las cuestiones que se le presentan dentro del seno del



MERCOSUR. Lo anterior se presenta como una dificultad para un país reconocido como “*asimétrico*” por los demás Estados Partes, no dándosele la entidad suficiente a su parecer, lo cual colisiona con la manda *in fine* del art. 20 del Tratado de Asunción antes mencionada, menoscabándose, aún más la gobernabilidad dentro del bloque.

### **Bibliografía**

- BARBOZA Julio (1999). *Derecho Internacional Público*, Ed. Zavalía, Buenos Aires, Argentina.
- CAÑAZO TRINDADE Antonio (2003). “Presentación del Presidente de la Corte Interamericana de Derecho Humanos”, *Ceremonia conmemorativa del segundo Aniversario de la adopción de la Carta Democrática Interamericana* (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de San José de Costa Rica), Septiembre, San José de Costa Rica.
- CEPAL (2001). *La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico*, LC/MEX/L.507, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 27 de diciembre.
- EL UNIVERSO (2012). *Las 5 acusaciones del juicio político contra el presidente paraguayo Fernando Lugo*, edición digital en 12 de junio.
- CLACSO (2001). Desarrollo desigual e integración: las múltiples asimetrías del MERCOSUR, en: *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- ELSTER J (1995). *The Impact of Constitutions on Economic Performance*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics; Washington DC; the World Bank.
- GIACALONE Rita (2012). “El Consejo Presidencial Andino (CPA): ¿un mecanismo para la gobernabilidad democrática subregional?”, en: Noemí B. Mellado –editora–, *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina.
- GRINSPUN Pablo (2009). “Democracia e integración”, en: *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*, N° 2, Año II, “25 años de Democracia y Política Exterior Argentina (I)”, publicación de la Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación.
- GUARNIERI Ruth (2005). “La integración sudamericana y sus



- retos a futuro”, en: *Memorias del Seminario* organizado por FLACSO Ecuador, la Corporación Andina de Fomento y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Quito, Ecuador.
- MELLADO Noemí B. (2012). “La contribución del MERCOSUR y la UNASUR a la gobernabilidad regional”, en: *Boletín Informe Integrar*, N° 73, Junio 2012, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.
- MIRANDA Juan I. y RAMÍREZ Lautaro M. (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: Noemí B. Mellado –editora–, *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina.
- (2012). “El Tratamiento Especial y Diferenciado en perspectiva comparada: análisis de su aplicación en los procesos de integración americanos”, en: Manuel Cienfuegos, Wilson Nerys Fernández y Noemí Beatriz Mellado –editores y directores–, *Desafíos de la infraestructura regional para el medio ambiente, la cohesión social y la gobernabilidad del MERCOSUR*, Taller de Comunicación, Uruguay.
- MONCAYO Vinuesa y GUTIÉRREZ POSE (1987). *Derecho Internacional Público*, T.I. Buenos Aires, Argentina.
- PRZAWORSKI Adam (2010). *Que esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Ed. Siglo XXI Editores, Colección Derecho y Política, Buenos Aires.
- RAMÍREZ Lautaro M. (2011). “Principales Instrumentos Jurídicos que resguardan la democracia en las Américas”, en: *Revista Américas*, publicación oficial de la Organización de los Estados Americanos, Vol. 63, N° 4, Julio/Agosto, Washington DC, Estados Unidos de América.
- REMIRO BROTONS Antonio (2010). *Derecho Internacional Curso General*, Ed. Tirant lo Blanch, Madrid, España.
- SARKAR Rumu (2009). *International Development Law. Rule of Law, Human Rights and Global Finance*, Oxford University Press Inc., New York.
- TRAVIESO Juan Antonio (2012). *Derecho Internacional Público*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina.

---

## **CAPÍTULO III**

---

### **Avances en la conformación del Parlamento del MERCOSUR**

RITA MARCELA GAJATE

#### **Introducción**

La participación ciudadana a través de su representación parlamentaria parece configurarse como uno de los fundamentos del eje político de la integración regional. Por esta razón las miradas se centran sobre los avances de la institucionalización del organismo parlamentario para el MERCOSUR.

El PARLASUR, creado por Decisión del CMC N° 23/05 el 8 de diciembre de 2005, ha de conformarse, de acuerdo al criterio de representación ciudadana definido en el Acuerdo Político arribado<sup>1</sup>, a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos de los respectivos Estados parte (artículo 5).

El mecanismo de elección se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado, la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada país.

Luego de transcurridos ocho años desde la creación del órgano de representación de los pueblos del MERCOSUR nos preguntamos cuál ha sido el camino recorrido en la adecuación de la legislación

<sup>1</sup> Decisión 28/10 del CMC. Criterios de Representatividad Ciudadana para el PARLASUR. 8/04/09.

de los países miembros, si se han producido los actos eleccionarios pertinentes y qué perspectivas se vislumbran al respecto. En el presente estudio buscaremos dar respuesta a estos interrogantes.

## **1. Un parlamento representativo para el bloque**

La integración, no es un proceso exclusivamente económico, intergubernamental o interestatal. Por el contrario, necesita el concurso activo de los actores políticos y de la sociedad civil para adquirir vigencia en el marco del sistema de principios y valores aceptados por las democracias contemporáneas. La participación de la ciudadanía en el proceso de integración es un factor de legitimidad y una condición de éxito. Si sólo participan los gobiernos, el proceso se estanca y fracasa.

En este sentido, la consideración de una representación de los ciudadanos en los parlamentos sudamericanos, implica un avance en la opción por legitimar las decisiones de la integración con una base poblacional. De allí que la elección directa y universal de los parlamentarios deviene una necesidad para todos y cada uno de los Estados, como una demostración de la voluntad de cumplimiento de sus compromisos y obligaciones internacionales consensuadas en el marco de la institucionalización creciente en los esquemas vigentes.

El déficit democrático que padecen los procesos de integración sudamericanos radica en la concentración de poder en los órganos intergubernamentales y en la reducción de funciones y autonomía de los órganos de carácter comunitario. Muestra de ello, es que el PARLASUR, a pesar de ser el órgano fundamental para generar el involucramiento de la sociedad civil, tiene –hasta el presente– una función básicamente declarativa y deliberativa, sin ningún poder decisorio y de carácter realmente vinculante (Alvarado, 2011 y 2011a).

La no superación del déficit democrático que a la fecha, se observa en los procesos de integración sudamericanos radica en que aún los ejecutivos de los Estados absorben todas las atribuciones de gestión del proceso de integración, ejerciéndolas en virtud de su competencia para manejar las relaciones internacionales. En otras palabras, se aprecia que dentro del contexto de los Estados se presenta una gran concentración en las autoridades ejecutivas del proceso integracionista, tanto para diseñar políticas, implementarlas y ejercer el control de su aplicación, como en razón a la debilidad de

un ente fiscalizador que garantice su adecuada ejecución. Esta última función debe ser realizada por un órgano autónomo, fuerte, con capacidad vinculante en sus pronunciamientos, y que garantice la debida aplicación de las directrices integracionistas, lo cual sólo podrá darse cuando los Parlamentos gocen de la legitimidad que le otorgue tener miembros designados por vía de elección popular.

El análisis político del MERCOSUR, nos conduce a considerarlo como un proceso intergubernamental cuyo avance ha sido influenciado por dos tipos de factores: los de carácter exógeno y endógeno. Los primeros comprenden las políticas económicas, las políticas exteriores y las dinámicas políticas internas de cada Estado miembro; los segundos se refieren a los aspectos institucional-burocráticos, socioeconómicos y político-ideológicos vinculados a los procesos de integración regional. Sin embargo, dado que el eje Argentina-Brasil constituye el núcleo político del proceso asociativo, el peso de los factores señalados, particularmente los de carácter exógeno, no será igual para todos los Estados miembros (Puelles Benítez-Urzúa Fraderman, 2011).

Gerardo Caetano (2006:32) demuestra a través de un exhaustivo cuadro, el modo en que estos factores han influido para que la evolución del Parlamento del MERCOSUR no fuera abrupta, sino que recorriera una extensa trayectoria signada por los principios clásicos de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Con dicho argumento prueba que el debate por la institucionalización de una participación efectiva de los Legislativos de los Estados parte del MERCOSUR en la formulación de políticas de comercio exterior, no ha sido pacífico ni sencillo.

Podría afirmarse que si por más un lustro los dirigentes no encontraron la confirmación deseada, este hecho puede evidenciar precisamente la existencia de diferencias y distintas sensibilidades ante la iniciativa de institucionalizar un Parlamento del MERCOSUR.

Sin embargo, dicho órgano parece que prosperara a la luz de una gran expectativa en relación a su dimensión política. El reforzamiento de esta dimensión de órgano político por excelencia, indica que este aspecto está en el corazón mismo del proyecto de creación de un Parlamento regional. Refiere también a la posibilidad de configurarse como una usina de propuestas integracionistas, traducidas en declaraciones, recomendaciones e informes sobre diversas cuestiones (*Ídem*).

El mismo autor citado expresa que, sin versiones dramáticas ni apocalípticas, desde una fuerte y probada definición a favor del MERCOSUR como horizonte estratégico para el desarrollo integral

de los países de la región, no puede ignorarse ni menoscabarse la fuerte sensación de malestar y desencanto en las sociedades de los países de la región en torno a la situación actual del proceso de integración. No cabe duda que esta sensación se amplifica en el seno de las sociedades de los Estados más pequeños.

Los escenarios en los cuales se desarrollan las posibles contribuciones están impactados por los cambios en la estructura de los partidos y en los patrones de competencia política de los sistemas partidarios que alteran los incentivos de carrera política y de desempeño legislativo de los parlamentarios.

Estos incentivos cambiantes de los legisladores tienden a modificar sus preferencias de política y sus formas de participación en los procesos de reformas.

El MERCOSUR tiene un enorme desafío en dos planos. Por un lado, la incorporación de nuevos actores y por otro dotar de mayor democraticidad a su organización institucional (Vitar, 2011). En opinión del autor de referencia *“lo que las cancillerías podían aportar, muy esforzada y meritoriamente, ya fue aportado; llegó la hora de que el MERCOSUR incorpore actores que lo dinamicen y que planteen otra dimensión de la integración. Lo dicho bien vale para la CAN y la UNASUR por presentar identidad en el proceso político en este aspecto”*.

En este sentido se torna fundamental la elección popular de los miembros del PARLASUR por el voto directo. Porque los diputados que nos representarán en el nuevo Parlamento van a ser electos por regiones, por sectores geográficos, van a poder vincular el proceso de integración a los pueblos de esas regiones, van a tener que salir a hacer campañas, deberán plantear cuál es la importancia del MERCOSUR para la región y cuales demandas de la región podrán canalizar hacia el proceso de integración. Todo ello implicará un gran dinamismo en la vida del bloque regional. (Vitar, 2011: 22)

En la misma línea argumental otros autores (Puelles-Urzúa, 2011) señalan un doble déficit: el de la institucionalidad y el del conocimiento. La institucionalidad parlamentaria ciudadana puede ser uno de los mecanismos más aptos para intervenir sobre éstos déficits.

Sobre el reconocido déficit de conocimiento, la cuestión podría ser obvia, ya que una vez que la ciudadanía esté obligada a votar diputados para el MERCOSUR, por lo menos se preguntará de qué se trata. El éxito o el fracaso de esta dimensión va de la mano del rol que ocupe la participación política, del crédito o descrédito social del que goce o adolezca.

Hay quienes afirman (Pisani, 1995) que en el caso de la hoy Unión Europea, cuando la política había fracasado, un gran proyecto ocupó el espacio vacío de los partidos políticos: el proyecto de la construcción europea. Para que la UE se convierta en uno de esos grandes conjuntos con peso específico, fue preciso que la opinión pública, las fuerzas sociales y los agentes económicos se comprometan con el proyecto.

Se trataría entonces de gestar, a partir de la participación ciudadana un mayor compromiso con el proyecto de la integración en Sudamérica que arraigue con una intensidad creciente en la sociedad. La institucionalidad democrática ha de propender en esta línea.

Si la institucionalidad asegura la participación social, entonces se convertirá en un reaseguro del proceso. En este marco se hace necesario identificar las resistencias y los obstáculos. Estos están dados por tres «i» (Cafiero, 2011: 25): interpretaciones, intereses e ideologías. Lo que bloquea la densidad institucional de este tipo de procesos son las interpretaciones respecto de la utilidad o no del componente institucional o de las ideologías, sobre todo, por ciertos resabios de nacionalismos individualistas; o los intereses, es decir, aquellos que por una u otra razón no identifican la importancia de este proceso de integración, con un sentido utilitarista.

Deberá lograrse un equilibrio de fuerzas e ideas en torno a una de mayor envergadura: si se alcanza a visualizar popularmente el beneficio de la participación en la toma de decisiones a través de los representantes electos en los parlamentos constituidos para legitimar las decisiones en la integración, ésta será más estable, duradera y democrática.

Para el logro de la pretendida armonía se hace imperioso un proceso de concientización y educación sobre los beneficios que en la integración MERCOSUR se pueden obtener.

## **2. Etapas en la conformación del Parlamento del MERCOSUR**

La Decisión CMC 23/05 concibe tres etapas en la implementación del Parlamento.

***La primera se extendió hasta el 31 de diciembre de 2010 (primer mandato):*** el Parlamento, en este período se integró por 18 parlamentarios por cada estado parte, elegidos por los parlamentos nacionales de entre sus miembros. El total de

miembros titulares es de 90 miembros y todos los estados tienen la misma representación.

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

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

En esta etapa, antes del 31 de diciembre de 2007, el Consejo del Mercado Común debía sancionar una Decisión definiendo los criterios de “*representatividad ciudadana*” con que ha de integrarse el Parlamento. Finalmente se arribó a este acuerdo a través de la Decisión 28/10 del CMC. Dicha Decisión debió tomarse por unanimidad entre los cuatro miembros plenos. Supuso una compleja negociación política, en la que como criterio rector, se consideró armonizar los intereses de los países con escasa población, como Uruguay (3,4 millones) y Paraguay (6,3 millones), y los países de mayor población, fundamentalmente Brasil (188,3 millones), aunque también Argentina (39,7 millones) y Venezuela (25,9 millones). Los cuatro más pequeños se verían perjudicados si la representación fuera directamente proporcional y sin correcciones.

En 2010, los estados miembros debieron realizar, en cada país, elecciones de parlamentarios del MERCOSUR siguiendo las pautas de *representación ciudadana* que fijara el Consejo de Mercado Común. En todos los casos los sistemas electorales han de garantizar el voto directo, universal y secreto.

***La segunda etapa fue definida desde el 1° de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014 (segundo mandato):*** los parlamentarios debieron ser elegidos por los ciudadanos el año anterior por voto directo, universal y secreto. Durante este período el Parlamento debe elaborar un mecanismo electoral para realizar las elecciones de parlamentarios del MERCOSUR, simultáneamente en todos los países. Se estableció que este acto eleccionario debe llevarse a cabo el *Día del MERCOSUR Ciudadano* (artículo 6, inciso 4). El mecanismo debe ser enviado al Consejo del Mercado Común para su aprobación. Durante 2014 deben realizarse las primeras elecciones simultáneas.

**Desde el 1° de enero de 2015 en adelante (tercer mandato y más):** en este tercer mandato todos los parlamentarios habrán sido elegidos por votación simultánea.

Como claramente puede concluirse, las etapas no se han cumplido conforme fueron previstas. Aún no se ha definido, por el PARLASUR el mecanismo de elección que se anunciara.

El Acuerdo Político que definiera los criterios de representación ciudadana fue suscripto el 18/19/10 por los cancilleres de los cuatro socios fundadores del MERCOSUR y elevado al Consejo Mercado Común. Este Acuerdo surgió de la necesidad de encontrar un equilibrio entre la representación ciudadana con la proporcionalidad atenuada, teniendo en cuenta que el proceso de integración debe contribuir para la superación de las asimetrías, que garantice a todos los Estados Partes y sus ciudadanos la efectividad de los derechos que el proceso confiere, y también que las competencias del PARLASUR sean ampliadas en los próximos años.

El Acuerdo prevé que la integración del Parlamento del MERCOSUR, sea de conformidad con el criterio de representación ciudadana previsto en la Disposición Transitoria Segunda del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, llevando en consideración el método de representación poblacional decreciente.

De esta forma, se establecen dos períodos en que se dividirá la implementación definitiva de la representación proporcional atenuada, que determinará la composición del cuerpo legislativo del MERCOSUR.

En el primer período, Brasil contará con 37 Parlamentarios, Argentina con 26, mientras que Paraguay y Uruguay contarán con 18 Parlamentarios cada uno. El segundo período determinará la composición final del Parlamento del MERCOSUR, Brasil tendrá 74 Parlamentarios, Argentina 43, Paraguay y Uruguay tendrán 18 Parlamentarios respectivamente.

Se prevé que serán necesarias mayorías especiales para la mayor parte de las decisiones, a fin de evitar que los países mayores (Argentina y Brasil), controlen el órgano legislativo del bloque.

En el caso brasileño, están siendo discutidas las elecciones directas para Parlamentarios del PARLASUR, y que hubieran sido previstas para 2012. La Representación Brasileña ya decidió que debía aumentarse ya en 2011 de 18 para 37 el número de Parlamentarios en la institución; dado que el actual número de Parlamentarios —de 18 por cada Estado Parte— solamente se sostuvo en vigor hasta el finales de 2010.

En el caso argentino, las negociaciones acerca del tema habrían



estado avanzadas, habiéndose previsto que Argentina debería haber elegido sus representantes en forma directa, en 2011. No obstante lo dicho aún no se ha logrado cumplimentar el propósito de realizar elecciones populares de parlamentarios al PARLASUR.

### **3. Las iniciativas electorales en el MERCOSUR**

#### **3.1. Brasil**

La elección de los 74 representantes brasileños para el PARLASUR se encontraba prevista para 2014 juntamente con los comicios para diputados estatales y federales, senadores, gobernadores y presidente de la República. El Congreso Nacional brasileño aprobó el Protocolo constitutivo del PARLASUR en diciembre de 2005, consecuentemente se encuentra en condiciones de adecuar su legislación para poder llevar adelante el comicio pretendido. No obstante, aún se encuentra en etapa de concientización. Recientemente se ha reunido la representación brasileña ante el órgano parlamentario del bloque insistiendo ante el senado federal sobre la importancia de llegar a concretar la elección prevista<sup>2</sup>.

Es así como las elecciones directas para elegir a los miembros de la representación brasileña en el Parlamento del MERCOSUR, no podrían producirse solo hasta 2018. El aplazamiento general estaba previsto se trataría en una reunión convocada para el 11 de noviembre del presente 2013. Dicho encuentro finalmente se suspendió por cuestiones de agenda<sup>3</sup>. Se proyecta que el pleno del Parlamento votaría la prórroga por otros cuatro o seis años de la actual etapa de transición a la implementación del Parlamento. Recién al concluir este nuevo lapso de tiempo se elegirían popularmente los representantes parlamentarios<sup>4</sup>.

El presidente de la representación brasileña, diputado Newton Lima (PT-SP), presentó a los miembros del colegiado un informe de reunión informal de la Mesa Directiva del PARLASUR celebrada en Montevideo recientemente<sup>5</sup>. Dijo que observó un “*clima de mucho*

<sup>2</sup> Miércoles 21/08/2013 en el Senado Federal del Brasil.

<sup>3</sup> Diario ULTIMA HORA – Paraguay. *Suspenden la reunión del PARLASUR por cuestiones de agenda.* 11/11/13.

<sup>4</sup> Los diputados Eduardo Azeredo (PSDB-MG) y George Hilton (PRB-MG) cuestionaron la fecha señalada y se pronunciaron sobre la conveniencia de esperar unos cuantos años más antes de la adopción de elecciones directas. En: *Portal de Noticias* de la Agencia del Senado del Brasil.

<sup>5</sup> Lunes 11/11/2013 en Montevideo.

*optimismo*” con respecto a la reanudación de los trabajos del parlamento e informó que una sesión tiene que celebrarse aún este año por dos razones: la votación de una propuesta de extensión hasta 2018 o 2020 del período de transición, que se enviará al Consejo del Mercado Común y la aprobación del presupuesto del órgano para 2014.

La extensión del período de transición podrá ocurrir debido a la dificultad de los países miembros –con excepción de Paraguay, que ya promueve elecciones directas– para elegir a finales de 2014 sus representantes.

La fecha fue propuesta por dos parlamentarios argentinos presentes en la reunión de la Mesa y aceptadas de inmediato por los representantes de los demás países del bloque. Argentina celebró elecciones parlamentarias el 27 de octubre, para renovar mitad de la Cámara de Diputados y un tercio del Senado. Argumentaron que necesitarían un tiempo para promover las indicaciones de los nuevos miembros de la delegación Argentina.

El texto final que definirá detalles de votación se basará en dos propuestas: Un proyecto (PLS 126/11) del senador Lindbergh Farias (PT-RJ); y un proyecto (PL 5279/09) del Diputado Carlos Zarattini (PT-SP), con un sustitutivo presentado por el Diputado Dr. Rosinha (PT-PR). Los tres parlamentarios fueron invitados a la reunión<sup>6</sup>.

Las propuestas definen, en común, el voto directo, secreto, universal y obligatorio para un mandato de cuatro años. La representación debe ser exclusiva, el parlamentario electo no puede ocupar otros cargos.

El proyecto de la Cámara de Diputados, de listas de candidaturas pre-ordenadas válidas para todo el país, en lugar de las listas abiertas adoptadas en las demás elecciones proporcionales en Brasil, diverge del criterio mixto propuesto por el Senado, con 27 electos por sistema abierto, uno para cada Estado y uno para el Distrito Federal.

En el Senado, el techo para representación por género es de 70% para cada sexo. La Cámara prevé el mínimo de dos candidaturas de cada sexo en las listas pre-ordenadas con cinco nombres.

<sup>6</sup> PARLAMENTO DEL MERCOSUR. *Parlasur discute sobre elecciones directas*. En: Página Oficial del Parlamento. [http://www.parlamento.delmercosur.org/innovaportal/v/7529/1/parlasur/representacion\\_brasilena\\_en\\_el\\_parlasur\\_discutira\\_elecciones\\_directas.html](http://www.parlamento.delmercosur.org/innovaportal/v/7529/1/parlasur/representacion_brasilena_en_el_parlasur_discutira_elecciones_directas.html) (10/11/13).

**Cuadro N°1. Brasil**  
**Proyectos de ley para elecciones directas de**  
**representantes al PARLASUR**

<b>Proyecto</b>	<b>Elecciones y candidatos</b>	<b>Distribución de los 74 representantes</b>	<b>Sistema de elección</b>
<b>PLS – Roberto Requeirão</b>	<p>2014 – Simultáneas con Diputados Federales. Mandato por 4 años.</p> <p>Los candidatos no podrán concurrir simultáneamente con cualquier otro cargo, empleo o función pública o mandatos electivos en el Ejecutivo o Legislativo.</p> <p>La propaganda electoral gratuita será vehiculizada 45 días antes de las elecciones transmitida por radios y televisiones comunitarias.</p> <p>Gastos: asumidos por Cámara de Diputados.</p>	<p>Número de electores definidos de manera proporcional por cada unidad federativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Distrito Federal, Acre, Amapá., Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Piauí y Río Grande no norte: 2 c/u.</li> <li>- Ceará, Goiás, Maranhão, Pará, Pernambuco y Santa Catarina: 3 c/u.</li> <li>- Paraná, Río Grande Do Sul: 4 c/u.</li> <li>- Bahía: 5 c/u.</li> <li>- Minas Gerais y Río de Janeiro: 6 c/u.</li> <li>- Sao Pablo: 9 c/u.</li> </ul>	<p>Mayoritario.</p> <p>Listas abiertas de candidatos.</p> <p>Cada partido propondrá un número de candidatos equivalente al número de bancas que cada ente federal puede elegir.</p> <p>Los más votados serán electos independiente de la filiación partidaria y de proporcionalidades.</p>
<b>PLS 5279B/09 Carlos Zarattini y Proyecto sustitutivo de Rosinha</b>			<p>Proporcional.</p> <p>Listas preordenadas de candidatos.</p>
<b>PLS 126/11 Lindbergh Farias (PT-RJ)</b>		<p>27 parlamentarios electos por las 27 unidades de la federación por voto mayoritario.</p> <p>27 elegidos por el sistema proporcional con listas preordenadas</p>	

**Fuente:** Elaboración propia en base a información de la Página Oficial del Parlamento del MERCOSUR<sup>7</sup> y Agencia del Senado de Brasil.

<sup>7</sup> PARLAMENTO DEL MERCOSUR. *Parlasur discute sobre elecciones*

### **3.2. El estado de la cuestión en Argentina**

El Senado argentino inició el tratamiento del modo de elección directa de los parlamentarios del MERCOSUR argentinos. En agosto de 2010 las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Relaciones Exteriores y Culto comenzaron a considerar los dos primeros proyectos de ley destinados a modificar en la República Argentina el Código Nacional Electoral a fin de establecer el modo de elección directa de los parlamentarios MERCOSUR.

Los proyectos mencionados fueron presentados por los senadores y parlamentarios del MERCOSUR José Pampuro y Adolfo Rodríguez Saá. Algunas diferencias conceptuales surgen de su comparación: el proyecto Pampuro concluye en que *“la única alternativa viable para posibilitar la elección de Parlamentarios del MERCOSUR en tiempo oportuno y conciliando los dos principios que gobiernan el punto –el de “representación ciudadana” y el de “representación de las unidades geográficas internas relevantes”–, es la elección por lista en distrito único”*.

En tanto que el proyecto del Parlamentario Rodríguez Saá acentúa en que siendo Argentina un país federal debe corresponder a cada una de las provincias argentinas una representación igualitaria ante el futuro Parlamento del MERCOSUR de acuerdo con la fórmula de elección que asegura a las 23 provincias argentinas y a la ciudad de Buenos Aires una representación igualitaria «sin importar el número de parlamentarios a elegirse, que podrá ser variable con el tiempo en función de los índices de población que marquen su número, de acuerdo a lo que se estableciera en el Acuerdo Político celebrado en Asunción el 29 de abril de 2009. La Cámara Nacional Electoral participó a través de representantes de la misma de reuniones con las comisiones del Senado.

No obstante las tratativas iniciadas, Argentina no logró cumplimentar la necesaria reforma electoral para poder elegir candidatos en 2011. Tampoco pudo hacerlo para las elecciones legislativas del presente año 2013.

A la fecha se cuentan siete proyectos de reforma electoral. Presentamos sus características fundamentales en el siguiente cuadro.

---

En Página Oficial del Parlamento. En: [http://www.parlamento.delmercosur.org/innovaportal/v/7678/1/secretaria/elecciones\\_directas:\\_proyecto\\_de\\_requi%C3%A3o\\_reglamenta\\_elecciones\\_para\\_representantes\\_en\\_el\\_parlasur.html](http://www.parlamento.delmercosur.org/innovaportal/v/7678/1/secretaria/elecciones_directas:_proyecto_de_requi%C3%A3o_reglamenta_elecciones_para_representantes_en_el_parlasur.html) (27/11/13).

**Cuadro N° 2. Argentina**  
**Proyectos de ley para elecciones directas de**  
**representantes al PARLASUR**

<b>Proyecto</b>	<b>Elecciones y candidatos</b>	<b>Distribución de los 43 representantes</b>	<b>Sistema de elección</b>
<b>S-1994/08</b> <b>Adolfo</b> <b>Rodríguez</b> <b>Saá /</b> <b>Liliana</b> <b>Negrete de</b> <b>Alonso</b> <b>(2005)</b>	Prevista la primera elección para 2009. Serán elegidos directamente por el pueblo de la Nación.	El territorio nacional constituye un único distrito.  Los cargos a cubrir se asignarán conforme al orden establecido por cada lista, con arreglo al siguiente procedimiento:  A.- Todos los partidos políticos o Alianzas de partidos políticos que a nivel nacional hayan obtenido como mínimo el tres por ciento (3%) del total de sufragios válidos emitidos en el Distrito Único, tendrán una representación fija de Parlamentarios en la forma que se describe seguidamente:  A.1.- Si el número de Parlamentarios a elegir fuese entre 15 y 24, dos (2) Parlamentarios para cada uno.  A.2.- Si el número de Parlamentarios a elegir fuese entre 25 y 34, tres (3) Parlamentarios para cada uno.  A.2.- Si el número de Parlamentarios a elegir fuese superior a 35, cuatro (4) Parlamentarios para cada uno.	Cada elector votará por una lista oficializada con hasta veinte candidatos titulares y veinte suplentes.  El resto de la representación a elegirse para el Parlamento del MERCOSUR, una vez cubiertas las plazas descriptas, se cubrirá respetando un sistema de cálculo por cocientes.  A cada lista política o Alianza le corresponderá cubrir tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado precedentemente.  Se determina un sistema de elección directa y la asignación fija de Parlamentarios a cada uno de los principales Partidos Políticos o Alianzas que se consagren en la elección a nivel nacional, con un piso establecido en la presente Ley en el tres por ciento (3%) del total de sufragios válidos emitidos en el Distrito Único.  Se distribuye el resto de la representación en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos a nivel nacional por cada Partido Político o Alianza al igual que se hace hoy en la elección de Diputados, siempre considerando a la Nación como distrito único.

<p><b>S-1572/09</b> <b>José Pampuro (2009)</b></p>	<p>Serán elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación. Se establecen normas que regularán la publicidad pre-eleccionaria.</p>	<p>El territorio nacional constituye un distrito único. Las listas de candidatos a parlamentarios del MERCOSUR deberán integrarse con ciudadanos que provengan de distintos distritos electorales, a cuyo efecto deberán satisfacer determinadas condiciones de representatividad que se establecen en relación al diverso número de candidatos que contendrán. Con el progresivo aumento del número de Parlamentarios que corresponde elegir, las listas de candidatos estarán integradas con candidatos de todas las provincias, y no sólo las más densamente pobladas ni las que, por su ubicación geográfica, habrían podido aparecer <i>prima facie</i> más afectadas por el proceso de integración supranacional en marcha.</p>	<p>Cada elector votará solamente por una lista de candidatos cuyo número será igual al de los cargos a cubrir, y que contendrá además una lista de candidatos suplentes. Los cargos a cubrir se asignarán conforme el orden establecido por cada lista, de acuerdo al sistema proporcional D'Hondt.</p>
<p><b>3794-D-2009</b> <b>Juan Manuel Irrazabal</b></p>	<p>Serán elegidos directamente por el pueblo de cada provincia y de la Capital Federal, que se considerarán a este fin como distritos electorales. El Poder Ejecutivo convocará a elecciones de Parlamentarios del MERCOSUR conjuntamente con las elecciones nacionales de 2011. Los Parlamentarios electos en ese acto y sus suplentes durarán hasta el 31 de diciembre de 2014.</p>	<p>La representación será de un Parlamentario por distrito como mínimo, correspondiendo Parlamentarios adicionales sobre la base del siguiente procedimiento: a) El total de habitantes en el territorio nacional de acuerdo al último censo se dividirá por el número de Parlamentarios adicionales a elegir. El cociente de esta operación será el cociente parlamentario.</p>	<p>Cada elector votará solamente por una lista de candidatos oficializada cuyo número será igual al de los cargos a cubrir con más la misma cantidad de suplentes. No participarán en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo del tres por ciento (3 %) del padrón electoral del distrito. Los cargos a cubrir se asignarán conforme al orden establecido por cada lista y con arreglo sistema de cocientes.</p>

		<p>b) El número de habitantes de cada distrito de acuerdo al último censo se dividirá por el cociente parlamentario. Los nuevos cocientes indicarán el número de Parlamentarios adicionales que corresponderán a cada distrito.</p> <p>c) Si la suma de todos los nuevos cocientes no alcanzare el número total de Parlamentarios adicionales, corresponderá un Parlamentario adicional más a cada uno de los distritos cuya división por el cociente parlamentario haya arrojado el mayor residuo, hasta completar los Parlamentarios adicionales. En caso de residuos iguales, el Parlamentario adicional corresponderá al distrito con más habitantes.</p>	
<p><b>4634-D-2009 Susana Genem</b></p>	<p>Se elegirán en forma directa por el pueblo de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se considerarán a este fin como distritos electorales.</p> <p>La primera elección de Parlamentarios del MERCOSUR se llevará a cabo en forma conjunta con las elecciones generales que serán convocadas por el Poder Ejecutivo Nacional en el año 2011.</p> <p>Las próximas elecciones se realizarán en forma simultánea con los otros Estados miembro del MERCOSUR el día que el Parlamento del</p>	<p>Cada distrito electoral elegirá un mínimo de un parlamentario.</p> <p>A los efectos de elegir al resto de los parlamentarios correspondientes a nuestro país se calculará la cantidad de representantes parlamentarios por distrito en proporción a la cantidad de habitantes relevada en el último censo poblacional.</p> <p>No participarán en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo del tres por ciento (3%) del padrón electoral del distrito.</p>	<p>Cada elector votará solamente por una lista de candidatos oficializada cuyo número será igual al de los cargos a cubrir con más los suplentes previstos en el artículo 8° de la presente ley.</p> <p>La distribución de los escaños se efectuará conforme el sistema de cocientes.</p>

	MERCOSUR declare “el Día del MERCOSUR Ciudadano” para la elección de los Parlamentarios, que tendrá lugar por primera vez en el año 2014, de acuerdo a lo dispuesto en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.		
<b>7116-D-10 Mario West</b>		<p>Propone un sistema mixto de representación.</p> <p>24 representantes por cada uno de los distritos electorales y de la ciudad autónoma de Buenos Aires.</p> <p>19 representantes restantes serán electos tomando al país como un único distrito electoral en el que cada partido o alianza electoral presentará su propia lista de candidatos.</p>	<p>La designación por distritos recaerá en la lista que salga primera en cada uno de ellos.</p> <p>Los 19 serán elegidos conforme el sistema D'Hont con un piso mínimo del 3 %.</p>
<b>5453-D-2010 Federico Pinedo - Fernando Iglesias</b>	<p>Los Parlamentarios del MERCOSUR serán elegidos directamente por el conjunto de los ciudadanos argentinos, a cuyo fin el territorio nacional se constituye como distrito único.</p> <p>Los Parlamentarios argentinos en el MERCOSUR serán elegidos, atento lo dispuesto en el artículo 6, inciso 4 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, de forma simultánea en todos los Estados parte el Día del MERCOSUR Ciudadano.</p>	<p>Cada partido, alianza o frente electoral deberá:</p> <p>a. Presentar candidatos titulares de 5 (cinco) provincias diferentes, incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre los primeros 5 (cinco) lugares de la lista.</p> <p>b. Respetar los requisitos sobre representación de género y plazos formales estipulados en el Título III, Capítulo III, Artículos 60 y 61 del Código Electoral Nacional.</p>	<p>Cada elector votará solamente por una lista de candidatos oficializada cuyo número será igual al de los cargos a cubrir, más los suplentes previstos en el artículo 163 del Código Electoral Nacional.</p> <p>El escrutinio de la elección se practicará por lista sin tomar en cuenta las tachas o sustituciones que hubiere efectuado el votante con arreglo al procedimiento de distribución por cocientes.</p> <p>No participarán en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo del 5% (cinco por ciento) de los votos positivos emitidos en la elección.</p>



<p><b>1790-D-2011</b> <b>Fernando Pinedo/ Patricia Bullrich</b></p>	<p>Serán elegidos de manera simultánea en todos los Estados-parte durante el Día del MERCOSUR Ciudadano.</p>	<p>El territorio nacional se constituye como distrito único. Requisitos: a. Cumplir con lo dispuesto en el Artículo 48 de la Constitución Nacional. b. Postularse por un sólo partido, alianza o frente electoral. Cada partido, alianza o frente electoral deberá: a. Respetar los requisitos sobre representación de género y plazos formales estipulados en el TÍTULO III, CAPÍTULO III, ARTÍCULOS 60 y 61 del Código Electoral Nacional. b. Presentar, al menos, 1 candidato de cada distrito entre la totalidad de los cargos a cubrir. c. Presentar hasta 4 candidatos del mismo distrito entre los primeros 15 de la lista.</p>	<p>Cada elector votará solamente por una lista de candidatos oficializada cuyo número será igual al total de los cargos a cubrir, más los suplentes previstos en el artículo 163 del Código Electoral Nacional. Para el caso de la primera elección, el total de cargos será de 43 Parlamentarios. Participarán de la asignación de cargos sólo las listas que alcancen el 3% (tres por ciento) de los votos positivos emitidos en la elección. La distribución de los escaños se efectuará conforme el sistema de cocientes.</p>
<p><b>Elisa Carrió</b></p>	<p>Los Parlamentarios argentinos en el MERCOSUR serán elegidos, atento lo dispuesto en el artículo 6, inciso 4 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, de forma simultánea en todos los Estados parte el Día del MERCOSUR Ciudadano.</p>	<p>Los Parlamentarios del MERCOSUR serán elegidos directamente por el conjunto de los ciudadanos argentinos, a cuyo fin el territorio nacional se constituye como distrito único. Los candidatos a Parlamentarios argentinos en el MERCOSUR deberán: a. Cumplir con lo dispuesto en el Artículo 48 de la Constitución Nacional. b. Postularse por un sólo partido, alianza o frente electoral.</p>	<p>Cada elector votará solamente por una lista de candidatos oficializada cuyo número será igual al de los cargos a cubrir, más los suplentes previstos en el artículo 163 del Código Electoral Nacional. No participarán en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo del 5% (cinco por ciento) de los votos positivos emitidos en la elección. La distribución de los escaños se efectuará conforme el sistema de cocientes.</p>

	<p>Cada partido, alianza o frente electoral deberá:</p> <p>a. Presentar candidatos titulares de 5 (cinco) provincias diferentes, incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre los primeros 5 (cinco) lugares de la lista.</p> <p>b. Respetar los requisitos sobre representación de género y plazos formales estipulados en el Título III, Capítulo III, Artículos 60 y 61 del Código Electoral Nacional.</p>
--	---

**Fuente:** Elaboración propia en base a los proyectos presentados.

### 3.3. Paraguay

Se han elegido por segunda vez en este país legisladores para el PARLASUR. Simultáneamente a la elección de Presidente y Vice de la Nación, el 21 de abril de 2013, fueron elegidos 18 parlamentarios para el PARLASUR. La base electoral fue de 3.516.273 ciudadanos. Participaron 27 partidos políticos y 16 movimientos conforme lo precisó el TSJE –Tribunal Superior de Justicia Electoral paraguayo–.

Los principales candidatos manifestaron en sus campañas en favor del MERCOSUR y del regreso del Paraguay al bloque. No obstante todos ellos manifestaron la necesidad de solicitar un acuerdo sobre la línea de respeto a la soberanía, a las normas y a los tratados.

El único país que modificó su legislación y logró cumplir con la elección directa de sus Parlamentarios fue Paraguay, quien ya lo había efectuado comicios de parlamentarios para el PARLASUR en 2007 eligiendo por el voto popular a sus 18 representantes.

El Código Electoral paraguayo –Ley 834/96– fue modificado en este sentido incorporándose en el Capítulo III “De la elección de Senadores, Diputados y Parlamentarios del MERCOSUR” los artículos 246, 247 y 248 que determinan los principios por los cuales son elegidos los parlamentarios al MERCOSUR.

**Cuadro N° 3. Paraguay**  
**Legislación electoral para elecciones directas de**  
**representantes al PARLASUR**

<b>Ley</b>	<b>Elecciones y candidatos</b>	<b>Distribución de los 18 representantes</b>	<b>Sistema de elección</b>
<b>Ley 834/96</b>	Elecciones simultáneas (Art. 248, modificado por la ley 3166/07) Art. 246 (modificado por la ley 3166/07): Son elegibles para desempeñarse como senadores, diputados y parlamentarios del Mercosur, los que hallándose en ejercicio de su derecho de sufragio pasivo reúnan las condiciones establecidas en la Constitución Nacional y no se hallen comprendidos en las inhabilidades establecidas en la misma.	Art. 247 segunda parte (modificado por la ley 3166/07): Los parlamentarios del MERCOSUR serán electos por el sistema de lista completa y de representación proporcional, de acuerdo con los términos del Art. 258 de este código.	Lista completa. Los escaños se distribuyen conforme el sistema D'Hont.
<b>Resoluciones del TSJE 55/07</b> (20/08/07 y 20/04/08)	Elecciones simultáneas a las presidenciales y de legisladores salvo modificaciones que pudieren surgir por el CMC y de conformidad al Protocolo constitutivo.		
<b>Resolución del TSJE 65/13</b>	Convocatoria a elecciones generales para Presidente, Vice, Senadores, Diputados, Parlamentarios del MERCOSUR y miembros de Juntas Departamentales para el 21/04/13.		

**Fuente:** Código Electoral del Paraguay, ley 834/96.

### 3. 4. Uruguay

En ocasión de la asunción por parte de Uruguay de la presidencia *pro tempore* del PARLASUR se produjeron en ese país los primeros debates acerca de la adecuación normativa para posibilitar el proceso

de elecciones directas de parlamentarios. No obstante se inició en 2010 y en conciencia de que el proceso no alcanzaría a concretarse para las elecciones legislativas de 2011. Así lo afirmó el presidente de la representación uruguaya para el PARLASUR diputado Juan José Domínguez<sup>8</sup> quien fuera –asimismo– presidente del organismo desde el 28/10/10 hasta el 30/04/11.

El Senador Francisco Gallinal<sup>9</sup> en oportunidad del inicio del debate expresó: *“...es probable que a partir del año 2014 los integrantes del Parlamento del MERCOSUR ya no sean designados por los Parlamentos correspondientes, sino que surjan como consecuencia de una elección que tendrá que celebrarse en cada una de las naciones. En función de esto, nuestro país debería convocar a elecciones nacionales con el propósito de que la ciudadanía uruguaya decida quiénes lo van a representar. Pero previamente es necesario modificar la Constitución...”*.

En este país se debe llevar a cabo una reforma constitucional para hacer efectivas las elecciones directas. Se discute actualmente si podrá hacerlo para 2014. El protocolo constitutivo había determinado como plazo máximo para la etapa de modificación a la normativa electoral hasta 2011. Razón por la cual este país mocionará una ampliación de plazo hasta 2018.

Uruguay es el único país en el que no se ha presentado ningún proyecto que trate la temática electoral para el Parlamento del MERCOSUR<sup>10</sup>.

#### **4. El Parlamento Andino y su disolución**

La Declaración que el Parlamento Andino dio a conocer el 25/09/13, en el marco de la reunión plenaria realizada en Bogotá, durante el XLIII período ordinario de sesiones, ofrece una secuencia de acontecimientos que explican el profundo cambio que se intenta operar respecto de su funcionamiento, composición y perspectivas.

<sup>8</sup> Diario LA ONDA DIGITAL. En: <http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/Entrevistas/Juan%20Jose%20Dominguez%201.htm> (27/11/13).

<sup>9</sup> Periódico electrónico URUGUAY AL DÍA. 8 de junio de 2010. En: <http://www.uruguayaldia.com/2010/06/el-parlamento-del-mercosur/>

<sup>10</sup> Diario UNO, Mendoza, Argentina. En: <http://edimpresa.diariouno.com.ar/2011/06/05/nota273858.html> (27/11/13).

Así es como se explicita que a partir de la Decisión 792 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la reunión ampliada de Representantes titulares de la Comisión Andina se convino en dar “*un renovado dinamismo al proceso de integración*” y se decidió emprender un proceso de “*reingeniería institucional*” para el funcionamiento del SAI –Sistema Andino de Integración– conforme a los retos del actual contexto internacional.

La Decisión 773 encargó a la CEPAL y a la Fundación Getulio Vargas un estudio sobre el tema consistente en la revisión del marco institucional, del acervo jurídico-comunitario y del sistema de solución de controversias en vistas a las reformas que deberán operarse de cara a la priorización de ámbitos de acción en la Comunidad Andina. La fundación recomendó entonces un fortalecimiento del Parlamento para un mayor diálogo político, la asignación de funciones de gestión parlamentaria y el desarrollo normativo de temas sociales vinculados al proceso de integración.

La Decisión 793 conforma el grupo de Alto Nivel para la revisión institucional. La mencionada Decisión 792, en su artículo 2°, determinó que el Grupo de Trabajo de Alto Nivel debería preparar un Protocolo que facilite la salida del Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración, que –una vez suscripto– deberá ser sometido a los Parlamentos de los países miembros.

El Parlamento Andino consideró esta normativa como un embate a la institucionalidad comunitaria y a su carácter democrático. Asimismo se entendió como un ataque al mandato de los parlamentarios ecuatorianos, colombianos y peruanos.

El Parlamento venía advirtiendo acerca de avanzar hacia el artículo 43 del Tratado de Cartagena en cuestiones de contenido social y lograr así en sus pronunciamientos la tan deseada supranacionalidad. No obstante tales lineamientos fueron resistidos por los órganos ejecutivos del sistema. De este modo, entienden los parlamentarios se abandonan los objetivos sociales trazados en el Protocolo de Trujillo dando prioridad a que sólo prosperen acuerdos de carácter comercial.

De este modo se desconoce la voluntad de los pueblos andinos expresada en las urnas en los diversos procesos electorales por los cuales se han elegido parlamentarios andinos, asimismo se deja al resto de los organismos sin el debido control político y democrático que el Parlamento ejercía.

La Declaración de referencia afirma que el Parlamento andino desea profundizar y sostener la convergencia entre los procesos de

la CAN y el MERCOSUR y que la misma no es sólo de orden económico comercial sino –y especialmente– de construcción de un espacio para la ciudadanía misma.

Los parlamentarios han solicitado se convoque a los integrantes del resto de los órganos de la SAI a fin de profundizar acerca del fortalecimiento institucional del sistema y no su debilitamiento. En este sentido solicitan se someta a los parlamentos de los procesos de integración vigentes en Sudamérica como a los parlamentos mismos de los Estados esta decisión que –entienden– solo pertenece al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

El anuncio fue publicado por la Canciller de Colombia<sup>11</sup> con fundamento en la creación de un espacio parlamentario para la UNASUR. “No creemos que deba haber un Parlamento Andino y otro de UNASUR, son los mismos países”, sostuvo.

Los parlamentarios exigieron a los órganos ejecutivos del sistema conocer el modelo de integración que desean implementar y que estima la salida del Parlamento Andino del actual sistema subregional. Entienden que de sostenerse el modelo que se quiere implementar, será necesario denunciar el Acuerdo de Cartagena y dar paso a un modelo de cooperación intergubernamental sin supranacionalidad, así lo expresan en la declaración denominada en “Defensa de la Democracia y de la Integración de los Pueblos Andinos”<sup>12</sup>.

Los parlamentarios declararon apoyar el proceso de reingeniería, pero añadieron que no es aceptable que siendo el déficit democrático una de las principales causas de la actual crisis de la CAN, se pretenda solucionar marginando a los legítimos representantes de los pueblos, legalmente electos en cada uno de los Países Miembros.

Según parlamentaria Andina, Gloria Flórez Schneider<sup>13</sup>, la iniciativa va en contravía de la decisión de la Corte Constitucional de Colombia de declarar exequible la Ley 1157 de 2007 y el Protocolo

<sup>11</sup> María Ángela Holguín en Radio RPPP. Perú. En: [http://www.rpp.com.pe/2013-09-25-canciller-colombiana-anuncia-cierre-del-parlamento-andino-noticia\\_634073.html](http://www.rpp.com.pe/2013-09-25-canciller-colombiana-anuncia-cierre-del-parlamento-andino-noticia_634073.html) (27/11/13).

<sup>12</sup> Diario LAINFORMACION.COM.31/10/13. En: [http://noticias.lainformacion.com/politica/cumbre/parlamentarios-andinos-piden-conocer-modelo-de-integracion-que-los-excluye\\_XFegD7FfbjMUp3WYPjeCd/](http://noticias.lainformacion.com/politica/cumbre/parlamentarios-andinos-piden-conocer-modelo-de-integracion-que-los-excluye_XFegD7FfbjMUp3WYPjeCd/)

<sup>13</sup> En WRADIO. En: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/califican-de-inconstitucional-eliminar-eleccion-directa-para-el-parlamento-andino/20131126/nota/2025228.aspx>

de Trujillo, donde sentenció que este mecanismo es un avance sustancial para “*superar el profundo déficit democrático en los espacios de integración*”.

Para que el Parlamento Andino se pueda disolver, es necesario que se apruebe la decisión en los Congresos de los cuatro países miembros de la Comunidad Andina de Naciones. Sin duda ha de ser resistida, no obstante este proceso implica un serio cuestionamiento a desempeño del Parlamento y una profunda revisión acerca de los contenidos de la institucionalidad para la integración.

## **Conclusiones**

El PARLASUR se enfrenta a un desafío histórico. Los últimos dos años evidencian la ausencia de una política definida hacia la constitución definitiva del órgano representativo de la institucionalidad del MERCOSUR. La carencia de reuniones y la producción normativa vacante son indicadores de la necesidad de definir el sostenimiento y rol de la institución creada.

El Parlamento del MERCOSUR debería evitar el desprestigio de otras experiencias de espacios parlamentarios en América Latina. El Parlamento Centroamericano, sufre la amenaza de desaparición bajo acusaciones de ser ineficiente, despilfarrar fondos públicos y proteger a ex-funcionarios corruptos gracias a sus inmunidades. El Parlamento Andino, como ya se ha explicitado, atraviesa por igual coyuntura.

Por el contrario, el Parlamento Europeo ofrece una enseñanza clara en el sentido de que la consolidación como institución legislativa ha dado sus frutos en la armonización normativa comunitaria y en la necesidad de viabilizar políticas representativas en un esquema que no deja de avanzar hacia su mayor profundización. A su vez se evidencia en su evolución respeto a los plazos, tiempos fijados y sobre todo, voluntad política en su constitución.

La representación política y social en la adeudada elección popular de los representantes parlamentarios es sin duda el pendiente de mayor peso específico a los fines de cifrar expectativas en el órgano a consolidarse.

La ampliación de sus temas de agenda, el ejercicio dinámico de presentación de proyectos, la creación de una masa crítica de pensamiento acerca de los fines de la integración en el MERCOSUR revisten cuestiones cualitativas que no han sido abordadas al

presente en el marco de esta institución que simboliza el ejercicio ciudadano y el protagonismo de los actores en el proceso integrador. Se espera que el Parlamento legitime el avance del proceso.

El PARLASUR se reunirá en Montevideo, Uruguay, el lunes 2 de diciembre de 2013, lo que será el primer encuentro después del retorno de Paraguay al bloque regional, luego de la asunción del presidente Horacio Cartes<sup>14</sup>. Se prevee que las actividades se iniciarán con una reunión de la Mesa Directiva y que continúen con la XXVIII Sesión Ordinaria del Parlamento con la presencia de los legisladores de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y por primera vez de Venezuela.

Los parlamentarios deben elegir al nuevo presidente del Parlamento y los cuatro vicepresidentes, uno por cada uno de los otros Estados parte.

Uruguay ha presentado una propuesta que se analizará en esta reunión, consistente en la posibilidad de prorrogar los plazos para que todos los países designen mediante elecciones directas a sus parlamentarios del MERCOSUR para 2018. Hasta el momento solo Paraguay ha elegido a sus representantes con el voto directo de los ciudadanos, pero en el resto de los casos son los parlamentos nacionales los que han designado a sus delegados. Venezuela entró como miembro pleno al MERCOSUR tras la suspensión temporal de Paraguay, en junio de 2012, a causa de la destitución del presidente Fernando Lugo, vía juicio político, por mal desempeño de funciones. La incorporación se hizo sin que el Senado paraguayo ratificase, lo que todavía no ha hecho, el protocolo de adhesión de Venezuela, que, sin embargo, en julio pasado asumió la presidencia temporal del bloque.

Es evidente que aún queda un gran tramo de concreciones a realizar para se pueda hablar de una verdadera identificación de los ciudadanos con los parlamentarios y la institución representativa. Aún se encuentran pendientes mecanismos que posibiliten que los ciudadanos sean realmente partícipes del espacio común.

Se hace imperioso en este último sentido señalado el emprender las modificaciones en la normativa electoral de los países miembros para proceder a concretar el voto directo de los parlamentarios. Como ya se ha visto, es probable que los mencionados procesos

<sup>14</sup> Diario ABC Color – Paraguay. 29/11/13. En: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/parlamento-del-mercosur-se-reunira-el-lunes-en-uruguay-644356.html> (29/11/13).



electorales despierten mayor interés en la ciudadanía respecto de su propia participación. No obstante esto no ocurrirá si no se propende a una toma de conciencia por parte del elector en el espacio creado.

Seguramente las campañas de los candidatos podrán revestir oportunidades de mayor conexión del ciudadano con el proceso de integración. Pero esto no será suficiente para que la institución se convierta en una verdaderamente representativa.

Representatividad y legitimación son entonces los desafíos. Asimismo la consideración de la función legisferante de la institución y su rol en la armonización legislativa.

### **Bibliografía**

- ALVARADO Carolina (2011). “La Elección Directa de Parlamentarios Andinos”, en *Via Inveniendi Et Iudicandi*, ISSN N°1909-0528, Edición N° 12 Vol. 6 N° 2, julio-diciembre, Centro de Investigaciones Francisco de Vitoria de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia, en: [http://viei.usta.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=53:la-eleccion-directa-de-parlamentarios-andinos&catid=46:decima-edicion-reflexiones-academicas&Itemid=133](http://viei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=53:la-eleccion-directa-de-parlamentarios-andinos&catid=46:decima-edicion-reflexiones-academicas&Itemid=133)
- (2011a). “La importancia social y política del Parlamento Andino”, en: *Via Inveniendi Et Iudicandi*, ISSN N°1909-0528, Edición N° 12 Vol. 6 N° 2, julio-diciembre, Centro de Investigaciones Francisco de Vitoria de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia, en: [http://viei.usta.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=105:la-importancia-social-y-politica-del-parlamento-andino&catid=58:decimo-primera&Itemid=146](http://viei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=105:la-importancia-social-y-politica-del-parlamento-andino&catid=58:decimo-primera&Itemid=146)
- ALVAREZ María Victoria (2009). “Dos años de funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR: una evaluación preliminar”, en: *Revista Integración y Cooperación Internacional*, ISSN 1852-9798, N° 1, Rosario, octubre/diciembre, pp. 2-25, en: [http://www.cerir.com.ar/admin/\\_cerir/archivos/publicaciones/1/Revista%20Nro.%201.pdf](http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/publicaciones/1/Revista%20Nro.%201.pdf)
- CAETANO Gerardo (2006). “Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de Integración. ¿Una nueva oportunidad para el MERCOSUR?”, en: *Análisis y preguntas*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, diciembre, Uruguay.

- (2000). “Las instituciones en los procesos de integración regional”, en: *Tema*, Fundación Ebert, Buenos Aires, Argentina.
- CAFIERO Fernando (2011). *Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional*, Parlamento del MERCOSUR-DELEGACIÓN ARGENTINA, auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, versión taquigráfica, 12 de mayo, Argentina.
- COTI Otilia Lux (2010). “Gobernabilidad y pueblos indígenas”, en: *Gobernabilidad, trabajo y convivencia democrática América Latina*, San José de Costa Rica, AECID-FLACSO.
- GAJATE Rita Marcela (2012). “Los Parlamentos de la UNASUR, CAN y MERCOSUR: ¿Mayor Gobernabilidad en la Integración Sudamericana?”, en: MELLADO Noemí Beatriz –Editora y Directora–, *Instituciones, comercio y cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional*, Capítulo III, Lerner Editora SRL, marzo, ISBN 978-987-1579-63-1, Córdoba, Argentina, pp. 93-123.
- (2010). “Los Parlamentos de la CAN y el MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques”, en: MELLADO Noemí B. (2010) –Editora–. *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Capítulo I, Lerner Editora SRL, ISBN. 978-987-1579-34-1. Argentina, pp. 32-58.
- MAFFEI Brenda (2010). “Parlamento del MERCOSUR: Perspectivas y desafíos para una verdadera representación ciudadana”, en: *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, ISSN 1981-9439, vol. 7, pp. 100-130, en: <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume7/>
- MELLADO Noemí B. –Editora– (2010). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Lerner Editora SRL, ISBN. 978-987-1579-34-1, Córdoba, Argentina.
- PAIKIN Damián (2008). “*El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR*”, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Argentina.
- PARLAMENTO DEL MERCOSUR – DELEGACIÓN ARGENTINA (2011). “*Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional*”. Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la

Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, versión taquigráfica, 12 de mayo, Argentina.

- PISANI Edgard (1995). “La Europa Política”, en: *Revista de Coyuntura Económica*, Dialnet, ISSN 0213-2273, N° 1, pp. 11-17.
- PUELLES BENÍTEZ Manuel y URZÚA FRADERMAN Raúl (2011). “Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de Sistemas Educativos”, en: *Educación y gobernabilidad democrática*, Revista Iberoamericana de Educación N° 12, OEI – Organización de Estados Iberoamericanos), en: [www.oei.es/oeivirt/ric12a05.htm](http://www.oei.es/oeivirt/ric12a05.htm)
- VITAR José (2011). en: *Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional*. Parlamento del MERCOSUR – DELEGACIÓN ARGENTINA. Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, versión taquigráfica, 12 de mayo, Argentina.

#### **Textos normativos consultados**

- CONSEJO MERCADO COMÚN. Decisión CMC N° 28/10, Criterios de Representatividad Ciudadana, 16/10/2010
- PARLAMENTO MERCOSUR. Acuerdo político, Criterios de Representatividad Ciudadana para el PARLASUR, 28/04/09
- PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO. Quito 1979 y Declaración de Sucre del 23/04/1997.
- REGLAMENTO INTERNO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Conforme Disp. 6/07, incorporada con modificación por Disp. 7/07.
- SAM –Secretaría Administrativa del MERCOSUR– (2011). *Recopilación Normativa. Aspectos Institucionales del MERCOSUR*, 2 de agosto.
- TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SUR-AMERICANAS (2008). Brasilia, 23 de mayo, en: [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)

#### **Sitios oficiales de instituciones consultadas**

- CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. DAIBERT Paula. *Elecciones directas mejorarán representatividad en el PARLASUR*, en: <http://>

- /es.socialmercosul.org/elecciones-directas-mejoraran-representatividad-del-parlasur/ (consulta: 10/11/13).
- JUSTICIA ELECTORAL DEL PARAGUAY. Tribunal Electoral del Paraguay. *Transmisión de resultados electorales 2013*, en: <http://tsje.gov.py/e2013/resultados-elecciones-2013-parlasur.html> (consulta: 29/11/13).
  - PARLAMENTO ANDINO. Declaración acerca del proyecto sobre su supresión, en: [http://issuu.com/elcondor/docs/declaracion\\_parlamento\\_andino](http://issuu.com/elcondor/docs/declaracion_parlamento_andino) (consulta: 27/11/13).
  - PARLAMENTO DEL MERCOSUR. *Parlasur discute sobre elecciones directas*, Página Oficial del Parlamento, en: [http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4993/1/secretaria/parlasurdiscute\\_sobre\\_eleccionesdirectas.html](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4993/1/secretaria/parlasurdiscute_sobre_eleccionesdirectas.html) (consulta: 10/11/13).
  - PARLAMENTO DEL MERCOSUR. *Parlasur discute sobre elecciones directas*, Página Oficial del Parlamento, en: [http://www.parlamento.delmercosur.org/innovaportal/v/7678/1/secretaria/elecciones\\_directas:\\_proyecto\\_de\\_requi%C3%A3o\\_reglamenta\\_elecciones\\_para\\_representantes\\_en\\_el\\_parlasur.html](http://www.parlamento.delmercosur.org/innovaportal/v/7678/1/secretaria/elecciones_directas:_proyecto_de_requi%C3%A3o_reglamenta_elecciones_para_representantes_en_el_parlasur.html) (consulta: 27/11/13).



---

## CAPÍTULO IV

---

### **El procedimiento de cuestiones prejudiciales de la Unión Europea: enseñanzas para la integración regional latinoamericana**

MANUEL CIENFUEGOS MATEO

#### **Introducción**

En todo proceso regional de integración económica existe un sistema de solución de las controversias que surge en su seno, pero sólo en los más avanzados se han creado un órgano jurisdiccional, generalmente llamado *Tribunal o Corte de Justicia*, dotado con prerrogativas muy amplias, toda vez que generalmente puede anular los actos de sus órganos, constatar los incumplimientos de los Estados Partes, resolver en vía prejudicial las dudas acerca de la interpretación y, en su caso, la validez del ordenamiento de la organización, declarar la responsabilidad de la organización por los daños y perjuicios causados por las conductas de sus órganos, etcétera. El caso paradigmático es la Unión Europea (UE)<sup>1</sup>, aunque no es el único, como –entre otros– la Comunidad Andina (CAN) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en la región latinoamericana<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. sobre el Tribunal de Justicia de la UE, Beneyto Pérez (Dir.), Maillo González-Orús y Becerril Atienza (Coords), 2012; Díez de Velasco, 1984; Lasok, 2011; Simon, 2011; Waegenbaur, 2012.

<sup>2</sup> En relación con el Tribunal de Justicia de la CAN, véase Quindimil López, 2006: 323-424; Vigil Toledo, 2011: 85-180; y respecto al Tribunal de Justicia del SICA, vid. Salazar Grande y Ulate Chacón, 2009: 227-238.

En el marco de estos regímenes más perfeccionados –que no perfectos– juegan un rol esencial las llamadas *cuestiones o consultas prejudiciales*, esto es, un instrumento procesal de colaboración entre el órgano judicial de la organización y las jurisdicciones internas de sus países miembros. El objeto de esta investigación es exponer el régimen jurídico de las cuestiones prejudiciales de la UE, analizando sus principales elementos a la luz de su normativa básica y la jurisprudencia que la interpreta y aplica, cuales son: 1) la naturaleza de este instrumento procesal; 2) la legitimación activa para remitir las cuestiones prejudiciales y la distinción entre los jueces nacionales obligados y los facultados; 3) las prerrogativas del juez interno en relación con las cuestiones prejudiciales; 4) las competencias prejudiciales del Tribunal de Justicia; y 5) los efectos jurídicos de las sentencias prejudiciales y los recursos frente a su incumplimiento<sup>3</sup>.

## 1. Régimen jurídico

Las cuestiones prejudiciales europeas están reguladas básicamente por el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, cuyo tenor literal reproducimos a continuación.

*“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: a) sobre la interpretación de los Tratados; b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión.*

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

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

*Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una*

<sup>3</sup> En general, sobre las cuestiones prejudiciales de la UE, además de los autores citados específicamente infra, vid. Broberg y Fenger, 2010; Del Valle Gálvez, 2003: 381-405; Jimeno Bulnes, 1996; Naômé, 2007; Plender, 1997; Vandersanden, 2011; Villagómez Cebrián, 1994.

*persona privada de libertad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará con la mayor brevedad”.*

El artículo 267 se refiere genéricamente al Tribunal de Justicia de la UE, que es una de sus instituciones (artículo 13 del Tratado de la Unión Europea –TUE–, del 13 de diciembre de 2007 y vigente desde el 1 de diciembre de 2009), integrada hoy en día por tres órganos jurisdiccionales: el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y el Tribunal de la Función Pública. Ahora bien, la resolución de las cuestiones prejudiciales planteadas por los jueces nacionales de los países miembros de la UE es hasta la fecha competencia del Tribunal de Justicia, aunque se ha previsto la posibilidad de que se delegue su conocimiento en el Tribunal General en materias específicas (artículo 256, apartado 3, del TFUE).

Esta regulación ha sido desarrollada en otros textos normativos comunitarios, y de modo especial por el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea –ETJUE–, del 13 de diciembre de 2007 y vigente desde el 1 de diciembre de 2009, anexo al Tratado de Lisboa como Protocolo núm. 3, en particular en sus artículos 23 y 23 bis; y el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia –RPTJ–, del 25 de septiembre de 2012 y en vigor desde el 1 de noviembre de 2012, fundamentalmente en sus artículos 93 a 118<sup>4</sup>.

La normativa mencionada es, además, objeto de una copiosa jurisprudencia comunitaria, que aparece resumida de forma sistemática en las *Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales*, del Tribunal de Justicia (RTJ), del 6 de noviembre de 2012, que no son obligatorias, tratando tan sólo de “orientar a los órganos jurisdiccionales de los Estados Miembros sobre la conveniencia de iniciar un procedimiento prejudicial y proporcionarles indicaciones prácticas sobre la forma y los efectos de tal procedimiento” (punto 6 de las RTJ).

## **2. Naturaleza jurídica**

Cualquier órgano jurisdiccional de un Estado miembro de la UE llamado a juzgar un litigio interno en el que se cuestione la interpretación o la validez de una norma comunitaria susceptible de ser aplicada en su resolución podrá o deberá, de oficio o a instancia

<sup>4</sup> Todos estos textos jurídicos pueden consultarse en la página web del Tribunal de Justicia: [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7031/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7031/) (consulta realizada el 8 de octubre de 2013).



de parte, plantear el tema al Tribunal de Justicia. Éste, tras un procedimiento parecido al que existe en los derechos internos de los Estados Partes para ventilar los incidentes procesales, fallará sobre las cuestiones formuladas por el juez nacional y le transmitirá la sentencia prejudicial, que es obligatoria, para que dirima el proceso principal a la luz de lo que en ella se disponga si resulta aplicable a sus hechos. Quien promueve la cuestión prejudicial se denomina juez *a quo* y quien la recibe y decide es el juez *ad quem*.

La cuestión prejudicial de la UE constituye, pues, un instrumento de colaboración judicial para garantizar la correcta interpretación y aplicación del ordenamiento comunitario en los países miembros (puntos 1, 2 y 5 de las RTJ). Pero ésta no es su única función, ya que sirve también para proteger los intereses de los particulares y como vía de control indirecto de la legalidad comunitaria, mencionando solamente otras dos. En este sentido, el Tribunal de Justicia enfatizó en el Dictamen 1/2009, que el artículo 267 del TFUE es “*esencial para la preservación del carácter comunitario del Derecho instituido por los Tratados*”, toda vez que tiene por “*objeto garantizar que, en cualesquier circunstancia, ese Derecho produzca el mismo efecto en todos los Estados Miembros*”, en aras a lo que establece “*una cooperación directa entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales en cuyo marco estos últimos participan de forma estrecha en la correcta aplicación y en la interpretación uniforme del Derecho de la Unión, así como en la tutela de los derechos conferidos a los particulares por ese ordenamiento jurídico*”<sup>5</sup>.

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

Sólo los órganos jurisdiccionales de los Estados Miembros de la UE pueden suscitar cuestiones prejudiciales, no los propios Estados, ni las instituciones de la UE, ni las partes del proceso principal (artículos 23 del ETJUE y 96 del RPTJ). Ello es coherente con la naturaleza del artículo 267 del TFUE como mecanismo de colaboración procesal entre el Tribunal de Justicia y las jurisdicciones nacionales para resolver un incidente relativo a la interpretación o la apreciación

<sup>5</sup> Dictamen del Tribunal de Justicia 1/09, de 8 de marzo de 2011, *Proyecto de acuerdo sobre el Tribunal Europeo y Comunitario de Patentes*, Rec. p. I-1137, apartados 84 a 86.

de validez del ordenamiento comunitario que aparece en el marco de un litigio nacional.

En relación con la noción de órgano jurisdiccional de uno de los Estados Miembros a que se refiere el artículo 267 del TFUE, el Tribunal de Justicia acepta la calificación dada al órgano por el ordenamiento nacional (*teoría del reenvío*), mas ha ido progresivamente ampliando la definición de jurisdicción nacional a los efectos del planteamiento de cuestiones prejudiciales para acoger en su seno a órganos no judiciales según su derecho interno, elaborando así un concepto autónomo de jurisdicción nacional dotado de contenido específicamente comunitario (*teoría de la adopción*) porque cualquier órgano que falle en derecho, y no en equidad, los litigios sometidos a su enjuiciamiento mediante una decisión obligatoria, y cuyo estatuto jurídico le garantice independencia e imparcialidad, podrá ser considerado como órgano jurisdiccional de un Estado Miembro a los efectos del planteamiento de cuestiones prejudiciales (punto 9 de las RTJ<sup>6</sup>). Ejemplificando con el caso de España, los órganos integrados en el Poder Judicial, se trate de juzgados o tribunales, con independencia de su orden, se consideran jurisdicciones desde la perspectiva del artículo 267 del TFUE. Y aunque no forman parte del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, la Comisión Nacional de la Competencia y los tribunales económico-administrativos son asimismo, entre otros supuestos, órganos jurisdiccionales nacionales desde la perspectiva del procedimiento comunitario de cuestiones prejudiciales (Cienfuegos Mateo, 2012: 575-577).

Por el contrario, en cuanto el artículo 267 exige que la cuestión sea evacuada por un órgano jurisdiccional de un Estado Miembro, no son admisibles las cuestiones prejudiciales evacuadas por jurisdicciones internacionales o de terceros países –salvo que un acuerdo internacional lo prevea de forma expresa–, ni las que proceden de órganos administrativos, como un tribunal de cuentas o una comisión consultiva en materia fiscal<sup>7</sup>. El caso del arbitraje reviste una naturaleza especial porque el Tribunal de Justicia ha mantenido tradicionalmente una postura restrictiva en relación con los árbitros de derecho privado<sup>8</sup>, rechazando que sean órganos

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 29 de noviembre de 2001, *De Coster*, C-17/00, *Rec.* p. I-9445.

<sup>7</sup> Por ejemplo, auto del Tribunal de Justicia del 5 de marzo de 1986, *Regina Greis Unterweger*, 318/85, *Rec.* p. 955.

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 23 de marzo de 1982, *Nordsee*, 102/81, *Rec.* p. 1095.

jurisdiccionales nacionales a los efectos del planteamiento de cuestiones prejudiciales, mientras que sí ha respondido a las suscitadas por árbitros de derecho público<sup>9</sup>.

Adicionalmente, el artículo 267 del TFUE distingue, en sus apartados 2 y 3, entre las jurisdicciones facultadas y las obligadas a plantear una cuestión prejudicial. El criterio determinante para diferenciarlas no es la posición del órgano judicial nacional en la jerarquía jurisdiccional interna (*teoría abstracta u orgánica*) sino el carácter definitivo de su decisión en el litigio (*teoría concreta o funcional*), esto es, la imposibilidad de impugnar en el derecho nacional el acto jurisdiccional (sentencia y auto, comúnmente) que pone fin al proceso principal porque goza de la autoridad de la cosa juzgada formal<sup>10</sup>, lo que según los ordenamientos nacionales suele suceder, en líneas generales, cuando no cabe recurso ordinario (la apelación, por ejemplo) ni tampoco recurso extraordinario (así, la casación).

El juez nacional cuya decisión última del caso de autos sea impugnabile de acuerdo con las normas procesales de su ordenamiento dispone de un amplio margen discrecional para decidir si evacúa la cuestión prejudicial, puesto que sólo tendrá que hacerlo si en el litigio principal pretende apartarse de la jurisprudencia comunitaria relativa a la interpretación o la validez de una norma comunitaria que le sea aplicable por disentir de ella o desea inaplicarla considerando que tal norma es inválida por motivos no enjuiciados por el Tribunal. Es menor la libertad de apreciación del juez nacional cuya decisión del proceso interno sea firme, como sucede especialmente con los tribunales supremos y los tribunales constitucionales, ya que deberá acudir al Tribunal de Justicia no sólo en los supuestos anteriores sino también cuando tenga dudas razonables acerca de la interpretación o la validez de la norma comunitaria, o de la jurisprudencia relativa a la misma, de cuya solución dependa su aplicación al caso de autos, no estando obligado a hacerlo en caso contrario (puntos 11-13 y 15-16 de las RTJ)<sup>11</sup>. La mayoría de cuestiones prejudiciales procede de jurisdicciones internas cuyas decisiones son impugnables según el derecho interno,

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 31 de mayo de 1995, *Dansk Industri*, C-400/93, Rec. p. I-1275.

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 4 de junio de 2002, *Lyckeskog*, C-99/00, Rec. p. I-4838.

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 22 de octubre de 1987, *Foto-Frost*, 14/85, Rec. p. 4199.

a pesar de no tener la obligación de hacerlo. A modo de ejemplo, de las 287 cuestiones prejudiciales promovidas en España desde el 1º de enero de 1986 –vigencia de su adhesión– hasta el 31 de diciembre de 2012, sólo 47 proceden del Tribunal Supremo, y hubo que esperar a junio de 2011 para que el Tribunal Constitucional elevase su primera cuestión prejudicial<sup>12</sup>.

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

Se trate de la interpretación o de la apreciación de validez de una norma comunitaria, antes de acudir en vía prejudicial al Tribunal de Justicia las jurisdicciones de los países de la UE tienen que examinar si la cuestión es necesaria para dirimir el proceso interno (artículos 267 del TFUE y 94 del RPTJ) o, lo que es lo mismo, han de llevar a cabo lo que se ha convenido en llamar el *juicio de relevancia*, esto es, que la respuesta a la cuestión prejudicial pueda condicionar el resultado del litigio nacional. De acuerdo con la jurisprudencia comunitaria, no es relevante si la cuestión no es pertinente, lo que sucede cuando el Derecho de la UE es manifiestamente inaplicable a la causa porque debe resolverse sobre la base del derecho nacional o internacional, o cuando el objeto de la cuestión prejudicial no sea realmente la determinación del significado o la apreciación de validez de una norma comunitaria sino, más bien, de una norma nacional o internacional. Es preciso, adicionalmente, que existan dudas razonables acerca de la interpretación y/o la validez de la norma comunitaria que puede ser aplicada al caso de autos, 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) o existe una jurisprudencia comunitaria diáfana sobre ellas, dictada en vía prejudicial o en el marco de otros procedimientos (el acto ha sido aclarado)<sup>13</sup>.

La aplicación judicial en la UE de las doctrinas del acto claro y, en menor medida, del acto aclarado en el marco del incidente prejudicial ha llevado a cometer abusos, por exceso y por defecto, dependiendo de los ámbitos temáticos y las jurisdicciones nacionales concernidas,

<sup>12</sup> Así resulta del Informe Anual del Tribunal de Justicia de 2012, accesible en su página web antes citada.

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 6 de octubre de 1982, *CILFIT*, 283/81, *Rec.* p. 3415.

como han mostrado la doctrina<sup>14</sup> y varios Abogados Generales del Tribunal de Justicia<sup>15</sup>. Respondiendo en cierto modo a sus sugerencias de cambio, el artículo 104 del RPTJ, en su versión de 2012, reconoce 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*”.

A los jueces nacionales también les corresponde determinar el contenido de las cuestiones prejudiciales cuya solución consideran necesaria para fallar el proceso nacional, así como decidir cuál es el momento procesal oportuno para suscitarlas (puntos 10, 18 y 19 de las RTJ<sup>16</sup>). Ello no impide a las partes del proceso interno impugnar la resolución judicial de planteamiento de la cuestión prejudicial<sup>17</sup>. Mas el recurso no altera, en principio, la petición prejudicial efectuada, ya que el Tribunal de Justicia mantiene su competencia mientras el juez nacional no le comunique que retira su solicitud prejudicial (artículo 100 del RPTJ), sea porque ha sido revocada judicialmente o bien porque se puso término al proceso nacional por otros motivos, como la transacción<sup>18</sup>.

La decisión de suscitar una cuestión prejudicial tiene por efecto la suspensión del curso del litigio interno (artículo 23 del ETJUE). Si se dicta una resolución judicial que ponga fin al mismo antes de que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado, éste se niega a responder a las cuestiones porque su pronunciamiento no podría influir sobre el fallo del proceso principal y su misión en el marco del artículo 267 del TFUE no es emitir opiniones hipotéticas<sup>19</sup>. Ello no impide, lógicamente, que se puedan adoptar las medidas cautelares oportunas durante la suspensión, especialmente si se

<sup>14</sup> Verbigratia, Ruiz-Jarabo Colomer, 1993: 83-94 y Sarmiento Ramírez-Escudero, 2007: 83-94.

<sup>15</sup> Así, Conclusiones generales de Cruz Villalón de 10 de junio de 2010, *Georgi Ivanov Elchinov*, C-173/09, *Rec.* 2010, p. I-8889 y de Léger del 11 de octubre de 2005, *Traghetti del Mediterraneo SpA*, C-173/03, *Rec.* 2006, p. I-5177.

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 21 de julio de 2011, *Kelly*, C-104/10, *Rec.* p. I-6813.

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 12 de febrero de 1974, *Rheinmühlen II*, 146/73, *Rec.* p. 139.

<sup>18</sup> Auto del Tribunal de Justicia del 27 de septiembre de 2007, *Tedesco*, C-175/06, *Rec.* p. I-7929.

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 21 de abril de 1988, *Fratelli Pardini*, 338/85, *Rec.* p. 2041.

han suscitado cuestiones prejudiciales de validez, para garantizar la futura suerte final del litigio interno (puntos 17 y 29 de las RTJ). Estas medidas pueden consistir en la suspensión de la aplicación de una legislación interna e inclusive de un acto comunitario de cuya validez se dude, pero pueden ser positivas igualmente (imposición de fianzas económicas, por ejemplo<sup>20</sup>).

Los jueces nacionales elevan las cuestiones prejudiciales directamente al Tribunal de Justicia. No debe seguirse el cauce diplomático de las comisiones rogatorias sino la vía más simple de la comunicación directa de la secretaria del juez *a quo* a la secretaria del Tribunal, mediante correo certificado. En la hipótesis de los procedimientos prejudiciales acelerado y de urgencia (artículos 23 bis del ETJUE y 105 a 114 del RPTJ), el juez *a quo* puede remitir su petición al Tribunal de Justicia vía correo electrónico y fax, facilidades informáticas que se utilizarán luego para la correspondencia entre el Tribunal, la jurisdicción nacional remitente y las partes del litigio interno (puntos 45 y 46 de las RTJ). La Secretaría del Tribunal es la que luego mantendrá contacto con el órgano jurisdiccional *a quo*, transmitiéndole copia de los escritos procesales y la decisión prejudicial (artículo 98 del RPTJ y puntos 33 a 35 de las RTJ).

Tan diáfana es la jurisprudencia comunitaria relativa a quién compete realizar el juicio de relevancia acerca de la cuestión prejudicial que a los Estados Miembros de la UE, las instituciones comunitarias y las partes del litigio principal (y ningún otro sujeto más) sólo les queda intervenir en el procedimiento prejudicial que se desarrolla ante el Tribunal de Justicia (artículos 23 del ETJUE y 96 del RPTJ), presentando observaciones escritas y orales sobre el ordenamiento comunitario “*en el marco jurídico trazado por el órgano jurisdiccional nacional*”<sup>21</sup>. A fin de cuentas, “*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 necesidad de dicha remisión*”<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 9 de noviembre de 1995, *Atlanta*, C-465/93, *Rec. p.* I-3761.

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 1 de marzo de 1973, *Bollmann*, 62/72, *Rec. p.* 269, apartado 4.

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 12 de febrero de 2008, *Willy Kempter KG*, C-2/06, *Rec. p.* I-411, apartados 41-42. En cuanto a la doctrina, vid. Ruiz-Jarabo Colomer y López Escudero, 1997: 83-113.

## 5. Las competencias prejudiciales del Tribunal de Justicia

Compete al Tribunal de Justicia dar la interpretación y controlar la validez de las normas que conforman el ordenamiento comunitario en aras a garantizar su aplicación uniforme en el territorio de los Estados Miembros de la UE (artículos 267 del TFUE y 94 del RPTJ y puntos 2, 11 y 15 de las RTJ).

Según la jurisprudencia comunitaria<sup>23</sup>, objeto de una cuestión prejudicial de interpretación pueden ser todas las fuentes del Derecho comunitario, con independencia de su rango y de su autor, incluidas las resoluciones del Tribunal de Justicia de la UE y los actos de las instituciones comunitarias que no son obligatorios (*soft law*), como las recomendaciones y los dictámenes<sup>24</sup>. La cuestión prejudicial de validez es más restrictiva, puesto que –por ejemplo– no alcanza a los Tratados, las Actas de Adhesión y sus Protocolos, y tampoco es posible examinar por la vía prejudicial la legalidad de un acuerdo internacional del que sea parte la UE o de las resoluciones aprobadas por los órganos creados por tales acuerdos internacionales, ni la validez de las sentencias prejudiciales del Tribunal de Justicia o de los actos no vinculantes de las instituciones, órganos y organismos de la UE<sup>25</sup>.

Las cuestiones prejudiciales han recaído sobre todas estas categorías normativas del ordenamiento de la UE, si bien de modo particular sobre su Derecho secundario, en ámbitos materiales bien variados, aunque en los últimos tiempos las solicitudes prejudiciales afectan especialmente al 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<sup>26</sup>.

El Tribunal de Justicia está obligado a responder a las cuestiones prejudiciales formuladas por un órgano judicial nacional si conciernen a la interpretación o la apreciación de validez del Derecho de la UE<sup>27</sup>. Ello implica, por un lado, que el Tribunal no puede aplicarlo al caso de autos, en tanto esta actuación es competencia

<sup>23</sup> Vid. su examen sistematizado en Cienfuegos Mateo, 2012: 565-568.

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 15 de junio de 1976, *Frecassetti*, 113/75, *Rec. p.* 983.

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 1 de marzo de 2005, *Van Parys*, C-377/02, *Rec. p.* I-1465,

<sup>26</sup> Así resulta de la consulta de la base de datos de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE antes mencionada.

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 29 de noviembre de 1978, *Pigs Marketing Board*, 83/78, *Rec. p.* 2347.



exclusiva del juez nacional, ni –por extensión– interpretar el derecho nacional, resolver las diferencias de opinión sobre su aplicabilidad en el procedimiento interno, deducir las consecuencias concretas que corresponda o declarar que es contrario al ordenamiento jurídico comunitario (puntos 7 y 8 de las RTJ), dado que para ello está el recurso de incumplimiento (artículos 258 y 259 del TFUE). Lógicamente, el Tribunal de Justicia tampoco puede pronunciarse sobre las cuestiones de hecho que se susciten en el marco del litigio principal, ni comprobar la veracidad de los hechos del proceso interno, ni proceder a su calificación en orden a determinar si se les podría aplicar la norma comunitaria a la que afecta la cuestión prejudicial. Por otro lado, el Tribunal sólo puede declarar inválido el acto comunitario, pero no anularlo, para lo que existe el recurso de anulación (artículo 263 del TFUE), de tal suerte que el acto cuya invalidez se haya constatado no desaparece formalmente del ordenamiento jurídico y corresponde a la institución comunitaria que lo aprobó proceder a su modificación o derogación para cumplir la sentencia prejudicial.

Por el contrario, el Tribunal puede declarar inadmisibles las cuestiones prejudiciales (artículo 100 del RPTJ) en diversas hipótesis, y particularmente cuando las cuestiones no sean planteadas por una jurisdicción nacional, no se vea claro que guardan relación con el objeto del proceso nacional (falta de necesidad) o excedan el ámbito de sus competencias de interpretación y apreciación de validez antes enumeradas<sup>28</sup>. En todo caso, se trata de un comportamiento excepcional porque el Tribunal de Justicia, a poco que disponga de un cierto margen de apreciación, lo que hace es solicitar aclaraciones a la jurisdicción nacional (artículo 101 del RPTJ) y, sobre todo, reformular las cuestiones en aras a socorrerle en el cumplimiento de su función, tratando de ajustar su decisión al contexto fáctico y jurídico de la *litis* interna. Este comportamiento del Tribunal tiene sus riesgos, pues le lleva en ocasiones a prejuzgar tan decisivamente la decisión final del proceso interno que al juez *a quo* sólo le queda hacer una aplicación puramente mecánica de la sentencia prejudicial al caso de autos<sup>29</sup>, no siendo diáfano si este caso respeta realmente

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 22 de enero de 2002, *Canal Satélite Digital*, C-390/99, *Rec. p.* I-607.

<sup>29</sup> Por ejemplo, sentencia del Tribunal de Justicia del 26 de enero de 2010, *Transportes Urbanos*, C-118/08, *Rec. p.* I/635, cuya parte dispositiva es tan precisa y detallada (“*el Derecho de la Unión se opone a la aplicación de una regla de un Estado miembro en virtud de la cual una reclamación*”).



los límites de su competencia prejudicial *ex* artículo 267 del TFUE (Cienfuegos Mateo, 2012: 569-571).

## **6. Los efectos jurídicos de las sentencias prejudiciales de interpretación y validez y los recursos frente a su incumplimiento**

Como regla general, el Tribunal de Justicia resuelve por sentencia las solicitudes de decisión prejudicial<sup>30</sup>, cuyo contenido está especificado con detalle por el artículo 89 del RPTJ<sup>31</sup>. La decisión se adopta por mayoría de los miembros presentes, reunidos en

---

*de responsabilidad patrimonial del Estado basada en una infracción de dicho Derecho por una ley nacional declarada mediante sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictada con arreglo al artículo 226 CE sólo puede estimarse si el demandante ha agotado previamente todas las vías de recurso internas dirigidas a impugnar la validez del acto administrativo lesivo dictado sobre la base de dicha ley, mientras que tal regla no es de aplicación a una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado fundamentada en la infracción de la Constitución por la misma ley declarada por el órgano jurisdiccional competente”) que constituye “una solución perfectamente preconstituida” del litigio interno, en expresión afortunada de Pepy, 1966: 483.*

<sup>30</sup> El artículo 99 del RPTJ dispone que el Tribunal de Justicia podrá resolver también por auto motivado “cuando una cuestión prejudicial sea idéntica a otra sobre la que el Tribunal ya haya resuelto, cuando la respuesta a tal cuestión pueda deducirse claramente de la jurisprudencia o cuando la respuesta a la cuestión prejudicial no suscite ninguna duda razonable”.

<sup>31</sup> El artículo 87 del RPTJ prevé que “la sentencia contendrá: a) la indicación de que ha sido dictada por el Tribunal; b) la designación de la formación que ha conocido del asunto; c) la fecha de su pronunciamiento; d) el nombre del Presidente y, en su caso, de los Jueces que hayan participado en las deliberaciones, indicando el Juez Ponente; e) el nombre del Abogado General; f) el nombre del Secretario; g) la designación de las partes o de los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto que hayan participado en el procedimiento; h) el nombre de sus representantes; i) en el caso de los recursos directos y de casación, las pretensiones de las partes [lo que no es aplicable a las sentencias prejudiciales, por motivos obvios, pues la cuestión prejudicial no es un recurso]; j) en su caso, la fecha de la vista oral; k) la indicación de que el Abogado General ha sido oído y, en su caso, la fecha de sus conclusiones; l) una exposición concisa de los hechos; m) los fundamentos de Derecho; n) el fallo, que comprenderá, en su caso, la decisión sobre las costas” [lo que tampoco se aplica a las sentencias prejudiciales, como veremos a renglón seguido].

número impar, con el *quórum* mínimo de tres jueces para las Salas de tres y cinco jueces, once para la Gran Sala y diecisiete para el Pleno. Sus deliberaciones son reservadas y no caben votos particulares (artículos 17 y 35 del ETJUE y artículos 32 y 33 del RPTJ)<sup>32</sup>.

No está previsto un plazo perentorio para la emisión de la sentencia prejudicial desde la notificación de la decisión de remisión del juez *a quo*, pero de media oscila entre los dieciséis y los diecisiete 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 24 idiomas oficiales de la actual UE de 28 Estados Miembros y al elevado número de procedimientos prejudiciales que ventila cada año el Tribunal de Justicia (así, 523 asuntos en 2012)<sup>33</sup>.

Sobre las costas no hay pronunciamiento en la sentencia prejudicial porque los gastos de los Estados Miembros y las instituciones comunitarias que participen en el procedimiento prejudicial no son reembolsables y las costas de las partes del litigio interno serán determinadas por la jurisdicción nacional al dirimirlo (artículo 102 del RPTJ y punto 31 de las RTJ). A su vez, los gastos derivados de la instrucción del procedimiento prejudicial (como los sueldos de los miembros del Tribunal y el coste de la traducción de la sentencia a todas las lenguas oficiales de la UE) corren a cargo del presupuesto comunitario. En circunstancias especiales, el Tribunal de Justicia puede conceder, a título de asistencia jurídica gratuita, una ayuda económica para facilitar la representación o comparecencia ante él de una de las partes del proceso interno (artículos 115 a 177 del RPTJ y punto 32 de las RTJ).

Las sentencias prejudiciales son leídas en sesión pública y publicadas en la *Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea* y su resumen en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (artículos 37 del ETJUE y 88 y 92 del RPTJ). Se encuentran, además, disponibles en la página web del Tribunal de Justicia de la UE antes citada y en la versión electrónica de la base de datos del Diario Oficial de la Unión Europea disponible en EUR-Lex ([http://europa.eu/eu-law/case-law/index\\_es.htm](http://europa.eu/eu-law/case-law/index_es.htm)). Una copia certificada de la decisión prejudicial es remitida a la secretaria del juez *a quo* por la Secretaría del Tribunal de Justicia (artículo 88 del RPTJ).

<sup>32</sup> Sobre la tramitación de una cuestión prejudicial, vid. Martínez Gimeno, 2012: 677-779.

<sup>33</sup> Datos extraídos del citado Informe Anual del Tribunal de Justicia de 2012.

Las sentencias prejudiciales son obligatorias (artículo 91 del RPTJ). En palabras del Tribunal de Justicia, “una sentencia por la que el Tribunal se pronuncia con carácter prejudicial sobre la interpretación o la validez de un acto adoptado por una institución de la Comunidad (...) vincula al juez nacional para la resolución del litigio principal”<sup>34</sup>. Ello significa que el juez nacional remitente ha de resolver el litigio interno a la luz de lo que en ella se disponga, sea aplicando la norma comunitaria tal y como haya sido interpretada si es lo que procede hacer a la vista de los hechos del proceso interno, o bien dejándola inaplicada aunque fuera relevante para el caso si el Tribunal de Justicia la declaró inválida. El efecto vinculante de la sentencia prejudicial se predica no sólo de la parte dispositiva sino también de la motivación que conduce necesariamente a ella<sup>35</sup>.

Se trata, además, de una fuerza obligatoria *erga omnes* (Cienfuegos, 1998), de tal suerte que son vinculantes no sólo para el juez *a quo* sino también para cualquier jurisdicción 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 ordenamiento interno de los países miembros de la UE<sup>36</sup>. Esta fuerza obligatoria general no impide a una jurisdicción interna, sea la que suscitó la cuestión prejudicial o cualquier otra en el futuro, formular una nueva petición prejudicial cuando se estime insuficientemente ilustrado o no esté conforme con la jurisprudencia comunitaria, dictada en vía prejudicial o en cualquier otro procedimiento. Para ello sirve la facultad de reinterrogación (*facultas remonstratio*) reconocida a los órganos jurisdiccionales nacionales por el artículo 104 del RPTJ, frecuentemente utilizada por éstos cuando no tienen claro lo dispuesto en una sentencia prejudicial previa, así como cuando consideran que la norma comunitaria debería ser interpretada de manera distinta o bien quieren inaplicarla por reputar que es inválida por motivos no enjuiciados en la jurisprudencia comunitaria (puntos 11 a 13 de las RTJ).

<sup>34</sup> Auto del Tribunal de Justicia del 5 de marzo de 1986, *Wünsche*, 69/85, Rec. p. 947, apartado 14.

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 16 marzo de 1978, *Bosch*, 135/77, Rec. p. 855.

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 6 de marzo de 2003, *Kaba*, C-466/00, Rec. p. I-2219.

Además, la sentencia prejudicial tiene, como regla, eficacia *ex tunc*, a contar desde el momento de su entrada en vigor, sin perjuicio de que el Tribunal de Justicia puede limitar su dimensión temporal cuando concurren consideraciones imperiosas de seguridad jurídica<sup>37</sup>. Y es firme desde el mismo día de su pronunciamiento, por lo que dispone automáticamente de la autoridad de cosa juzgada formal<sup>38</sup> y presenta la peculiaridad, frente a otras sentencias de esta jurisdicción, en razón de las especiales características del incidente prejudicial como la ausencia de partes en el mismo, de que no es posible accionar frente a ella ni el recurso de interpretación ni ninguno de los medios extraordinarios de rescisión de la cosa juzgada formal previstos por los artículos 42 a 44 del ETJUE (los denominados recursos de oposición, tercerías y revisión). De hecho, lo único que cabe es la corrección de los errores de pluma y de cálculo o inexactitudes evidentes, de oficio y a instancia de parte si la petición se presenta en el plazo de dos semanas desde su lectura (artículo 103 del RPTJ).

La vulneración de lo dispuesto por las sentencias prejudiciales (como también el incumplimiento de la obligación de plantear una cuestión prejudicial en los supuestos antes descritos en que es preciso hacerlo) permite activar los recursos judiciales nacionales que sean aplicables según el grado jurisdiccional, incluidos los de apelación y casación, y también el de amparo constitucional, fundamentalmente, en este caso, por violación del derecho a la tutela judicial efectiva. Puede asimismo desencadenar la apertura del recurso comunitario de incumplimiento (artículos 258 y 259 del TFUE) contra el Estado Miembro al que pertenezca la jurisdicción que haya infringido una sentencia prejudicial<sup>39</sup>. Si no se cumpliesen las sentencias del Tribunal de Justicia que hubiesen constatado una infracción de los Estados Miembros por conductas de su poder judicial, la Comisión Europea, de oficio o a instancia de parte, podrá acudir ante el Tribunal para

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 7 de julio de 2011, *Nisipeanu*, C-263/10, *Rec.* p. I-97.

<sup>38</sup> Auto del Tribunal de Justicia del 28 de abril de 1998, *Reisebüro Binder*, C-116/96 REV, *Rec.* p. I-1889.

<sup>39</sup> Así, la sentencia del Tribunal de Justicia del 9 de diciembre de 2003 (*Comisión / Italia*, C-129/00, *Rec.* p. I-14637) declara que la República Italiana ha incumplido el ordenamiento de la UE a resultas de determinadas interpretaciones administrativas y judiciales restrictivas de la Ley italiana 428/1990 que hacían excesivamente difícil para el contribuyente el ejercicio de su derecho a la devolución de los tributos internos recaudados contraviniendo las normas comunitarias.

que se declare este nuevo incumplimiento del ordenamiento comunitario y se fije un depósito a tanto alzado o se impongan multas coercitivas al Estado afectado (artículo 260 del TFUE), como ha sucedido ya en algunos casos<sup>40</sup>.

Hay que tener en cuenta, adicionalmente, que las actuaciones judiciales internas contrarias al ordenamiento comunitario que causen daños y perjuicios pueden en determinados supuestos engendrar, al nivel nacional, la responsabilidad patrimonial del Estado al que pertenezcan las jurisdicciones responsables de las mismas<sup>41</sup>. Y que una infracción de las sentencias prejudiciales permitiría, en ciertas condiciones, acudir ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por violación del derecho a un proceso justo regulado por el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Cienfuegos Mateo, 2008: 68-74).

Lógicamente, estos recursos sólo podrán accionarse en caso de infracciones graves –y no por un simple error judicial– de las sentencias prejudiciales del Tribunal de Justicia cometidas por las jurisdicciones nacionales de última instancia, de las que se aparten sin mediar planteamiento de cuestión prejudicial que le permitan la modificación de su jurisprudencia contenida en ellas, esto es, sin hacer uso de su referida *facultas remonstratio*.

<sup>40</sup> Por ejemplo, España fue condenada por la sentencia del Tribunal de Justicia del 25 de noviembre de 2003 (*Comisión / España*, C-278/01, Rec. p. I-14141) a: “pagar a la Comisión de las Comunidades Europeas, en la cuenta “recursos propios de la Comunidad Europea”, una multa coercitiva de 624.150 euros al año por cada punto porcentual de zonas de baño en las aguas interiores españolas cuya no conformidad con los valores límite fijados en virtud de la Directiva 76/160 quede demostrada respecto del año en cuestión, a partir del momento en que se evalúe la calidad de las aguas de baño correspondiente a la primera temporada de baño siguiente al pronunciamiento de la presente sentencia y hasta el año en el que se complete la ejecución de la sentencia *Comisión/ España*, antes citada” (se refiere a la sentencia del 12 de febrero de 1998, *Comisión / España*, C-92/96, en la que se había declarado una infracción del ordenamiento comunitario por el Estado español).

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 30 de septiembre de 2003, *Gerhard Köbler*, C-224/01, Rec. p. I-10239.

## Consideraciones finales

Las cuestiones prejudiciales constituyen la *clave de bóveda* que sustenta la estructura jurídica supranacional de la UE<sup>42</sup>, como pone de relieve tanto la frecuencia de su uso por los jueces nacionales (basta pensar de 1953 a 2012 se iniciaron ante el Tribunal de Justicia 7.832 asuntos prejudiciales de un total de 18.124 casos, lo que representa el 43,2% del total<sup>43</sup>) como el rol capital que ha desempeñado para “*el desarrollo del Derecho comunitario. Así, sentencias tan importantes para la evolución del Derecho comunitario como las sentencias Van Gend en Loos, sobre el efecto directo del Derecho comunitario; Costa v. Enel, sobre la primacía; Simmenthal, sobre el efecto del Derecho comunitario al nivel constitucional; Internationale Handelsgesellschaft y Hauer, sobre la garantía de los derechos fundamentales; Rewe (llamada Cassis de Dijon), sobre la libre comercialización de las mercancías, son todas resultado del molde del artículo 177 (...). La frecuencia del recurso prejudicial ha permitido la acumulación rápida de un fondo extraordinariamente rico de experiencia jurídica*”, tal y como ha puesto de relieve oportunamente Pescatore (1992: 1079-1080), uno de los jueces más reputados del Tribunal de Justicia<sup>44</sup>.

Ello no significa que todo sea perfecto, y mucho menos en los últimos años, en los que la cuestión prejudicial no está funcionando con la armonía con que lo hizo generalmente en el pasado por motivos variados como el elevado número de cuestiones prejudiciales y los abusos cometidos al aplicar la doctrina del acto claro, como ha denunciado acertadamente la doctrina<sup>45</sup>, de cuyas opiniones el Tribunal de Justicia debería tomar buena nota en bastantes casos para fortalecer el debilitado espíritu de colaboración que impregna a este procedimiento.

<sup>42</sup> Con expresión similar, la cuestión prejudicial europea ha sido calificada como “*la piedra angular de Derecho comunitario*” (Chevallier y Maidani, 1981:17).

<sup>43</sup> Datos extraídos del mencionado Informe Anual del Tribunal de Justicia de 2012.

<sup>44</sup> La trascendencia de primer orden de los aportes jurisprudenciales derivados de las sentencias prejudiciales es algo aceptado pacíficamente por la doctrina (cuestión distinta es que se pueda criticar al Tribunal de Justicia por su activismo o cautela, según los casos), pero puede apreciarse en todo su esplendor con la lectura de del folleto *El Tribunal de Justicia. Su jurisprudencia*, del propio Tribunal de Justicia, de 2007, accesible en [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7004/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7004/)

<sup>45</sup> Vid. por todos, Andenas, 1994 y Alonso García, 2012: 1-6.

En todo caso, el éxito sin parangón de este instrumento procesal ayuda a comprender por qué se fijaron atentamente en él en otras partes del mundo en las que tienen lugar procesos regionales de integración económica, instaurando bajo su influencia directa procedimientos análogos, como –citando sólo ejemplos de la región latinoamericana– las consultas prejudiciales de la CAN y del SICA<sup>46</sup>, en los que se deberían extraer igualmente las lecciones pertinentes de los aciertos y errores del funcionamiento de las cuestiones prejudiciales comunitarias para alcanzar los mismos y eludir los otros<sup>47</sup>.

### **Bibliografía**

- ANDENAS Mads -Ed.- (1994). *Article 177 References to the European Court. Policy and Practice*, Butterworths, Londres.
- ALONSO GARCÍA Ricardo (2012). “Guardar las formas en Luxemburgo”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 28, pp. 1-6.
- BENEYTO PÉREZ José M. (Dir.) y MAILLO GONZALEZ-ORUS Jerónimo y BECERRIL ATIENZA Belén (Coords.), *Sistema jurisdiccional de la UE*, tomo 5 del *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor.
- BROBERG Morten y FENGER Niels (2010). *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- CHEVALLIER Roger M. y MAIDANI Dominique (1981). *Guide pratique Article 177 C.E.E.*, O.P.O.C.E, Luxemburgo.
- CIENFUEGOS MATEO Manuel (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.
- (2008). “El planteamiento de cuestiones prejudiciales por los órganos jurisdiccionales españoles: teoría y práctica”, en: Ripol Carulla, Santiago (Dir.) y Ugartemendía Eceizabarrena, Juan Ignacio (Coord.), *España ante los Tribunales internacionales*

<sup>46</sup> Respecto a la consulta prejudicial de interpretación andina, vid. Uribe Restrepo, 2003; Vieira, 2010: 134-157. Y en el SICA, vid. León Gómez, 1996: 125-144.

<sup>47</sup> Sobre la influencia del incidente prejudicial de la UE en otros procesos regionales de integración, ver: Cienfuegos, 2013: 1-42.



- européens. Cuestiones de política judicial*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, pp. 47-101.
- (2012). “Juez nacional – Tribunal de Justicia: la cuestión prejudicial”, en: Beneyto Pérez, José M. (Dir.) y Maillo Gonzalez-Orus, Jerónimo y Becerril Atienza, Belén (Coords.), *Sistema jurisdiccional de la UE*, tomo 5 del *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor, pp. 549-624.
- (2013). “Consultas prejudiciales en la Comunidad Andina y cuestiones prejudiciales en la Unión Europea: similitudes, diferencias e influencias”, en: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 25, 2013, pp. 1-42.
- DEL VALLE GÁLVEZ Alejandro (2003). “Las cuestiones prejudiciales y su procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, en: Jiménez Piernas, Carlos (Ed.), *Iniciación a la práctica en Derecho internacional y Derecho comunitario europeo*, Marcial Pons, Madrid, pp. 381-405.
- DÍEZ DE VELASCO Manuel (1984). *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Tecnos, Madrid.
- JIMENO BULNES Mar (1996). *La cuestión prejudicial del artículo 177 TCE*, J.M. Bosch Editor, Barcelona.
- LASOK Paul (2011). *Lasok’s European Court Practice and Procedure*, 3ª ed., Bloomsbury Professional, Londres.
- LEÓN GÓMEZ, Adolfo (1996). “La consulta prejudicial”, en AA.VV., *La competencia de la Corte Centroamericana de Justicia*, Corte Centroamericana de Justicia, Managua, pp. 125-144.
- MARTÍNEZ GIMENO Miguel (2012). “Cuestiones procedimentales (I): disposiciones comunes a todo procedimiento, recursos directos y cuestiones prejudiciales”, en: Beneyto Pérez José M. (Dir.) y Maillo Gonzalez-Orus Jerónimo y Becerril Atienza Belén (Coords.), *Sistema jurisdiccional de la UE*, tomo 5 del *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor, pp. 677-779.
- NAÔMÉ Caroline (2007). *Le renvoi préjudiciel en droit européen: guide pratique*, Larcier, Bruselas.
- PEPY André (1966). “Le rôle de la Cour de justice des Communautés européennes dans l’application de l’article 177 du traité de Rome”, en: *Cahiers de droit européen*, núm. 5, pp. 459-491.
- PESCATORE Pierre (1992). “Article 177”, en Constantinesco Vlad, Jacque Jean-Pierre, Kovar Robert y Simon Denys, *Traité instituant*



- la CEE. Commentaire article par article*, Economica, París, pp. 1073-1090.
- PLENDER Richard (1997). *European Courts Practice and Precedents*, Sweet & Maxwell, Londres.
- QUINDIMIL LÓPEZ Jorge A. (2006). *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RUIZ-JARABO COLOMER Dámaso (1993). *El juez nacional como juez comunitario*, Civitas, Madrid.
- RUIZ-JARABO COLOMER Dámaso y LÓPEZ ESCUDERO Manuel (1997). “La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales”, en: *Revista del Poder Judicial*, pp. 83-113
- SALAZAR GRANDE César E. y ULATE CHACÓN Ernesto N. (2009). *Manual de Derecho comunitario centroamericano*, Orbi et Urbi, San Salvador.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO Daniel (2007). “Los *freelance* del Derecho comunitario: la desfiguración de la doctrina CILFIT”, en: Huelín Martínez De Velasco, Joaquín y Zamora Zaragoza, F.J., *La articulación entre el Derecho comunitario y los derechos nacionales: algunas zonas de fricción*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 371-438.
- SIMON Denys (2011). *Contentieux de l’Union européenne*, 3 vols, Lamy, París.
- URIBE RESTREPO Fernando (2003). *La interpretación prejudicial en el Derecho andino*, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Quito.
- VANDERSANDEN George (2011). *La procédure prejudicielle devant la Cour de justice de l’Union européenne*, Bruylant, Bruselas.
- VIEIRA Luciane K. (2010). “El Mecanismo de la Cuestión Prejudicial en la Comunidad Andina”, en: *Revista de Derecho Público*, núm. 32, pp. 134-157.
- VIGIL TOLEDO Ricardo (2011). *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, Civitas Thomson Reuters, Madrid.
- VILLAGÓMEZ CEBRIÁN Marcos (1994). *La cuestión prejudicial en el Derecho comunitario europeo. Artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1994.
- WAEGENBAUR Bertrand –Ed.– (2012). *The EU Court of Justice: Statute and Rules of Procedure. A commentary*, Werlag CH Beck, Munich.

---

## CAPÍTULO V

---

### **Gobierno Abierto. Una mirada desde Latinoamérica**

RICARDO SEBASTIÁN PIANA

#### **1. Las políticas de Gobierno Abierto en Latinoamérica**

Es conocida la fuerza que está tomando la Sociedad de Gobierno Abierto, más conocida por su acrónimo en inglés, OGP (*Open Government Partnership*) que fue acordada en el marco de las actividades de la 66° Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>1</sup>.

Tanto los gobiernos de Brasil como México fueron los primeros países de la región que suscribieron el documento fundacional en septiembre de 2011. De los actuales 45 países que han suscripto el documento, 15 son de Latinoamérica<sup>2</sup> y como se ha señalado recientemente, “con más de 500 millones de personas o el 86% del total de la población de América Latina residiendo en las países que participan en la OGP, América Latina se está convirtiendo en el líder mundial en gobierno abierto, con ricas experiencias para compartir en y más allá de la región”<sup>3</sup> (traducción del autor).

<sup>1</sup> <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>. Fecha de Consulta: 03/03/13.

<sup>2</sup> Brasil, México, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay y más recientemente, Argentina, Costa Rica, Panamá y Trinidad y Tobago. Estos cuatro últimos se encuentran aún desarrollando sus compromisos para el gobierno abierto. <http://www.flickr.com/photos/opengovpart/8360178689/sizes/o/in/photostream/> Fecha de consulta: 01/09/13.

<sup>3</sup> <http://www.opengovpartnership.org/news/chile-hosts-regional-open-government-partnership-meeting-and-welcomes-argentina-ogp>. Fecha de consulta: 01/09/13.

Los compromisos están vinculados a la necesidad de aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; apoyar la participación ciudadana; aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

La declaración a la que están adhiriendo los Estados es ambigua y con contenido poco detallados (Oszlak, 2012). En efecto, la Declaración sobre Gobierno Abierto señala en cuanto a sus objetivos, alguno de los siguientes compromisos:

- **Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales:** promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno, recoger y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales y a solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa, tomando en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible;
- **Apoyar la participación ciudadana en la toma de decisiones y la formulación de políticas:** el documento, entre otras consideraciones, les recuerda a los gobernantes que la participación del público hace aumentar la eficacia de los gobiernos, que se benefician de los conocimientos, las ideas y la capacidad de la gente para proporcionar supervisión;
- **Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos:** señala la necesidad de tener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, informar ingresos y bienes de los altos funcionarios públicos, proteger a los denunciantes entre otros medios;
- **Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas:** se propone crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas, debiéndose buscar mayor conectividad en línea y móvil para un acceso equitativo y asequible a la tecnología.

Más allá de estas directrices, no hay en las declaraciones

consignas expresas o detalladas sobre cómo alcanzar esos compromisos<sup>4</sup>.

Sin embargo, respetando la diversidad nacional, esta ambigüedad se encuentra disminuida por la necesidad de que los miembros generen compromisos en torno a la mejora de los servicios públicos, la mejora en la efectividad del manejo de los recursos públicos, la generación de comunidades más seguras siempre que ello esté vinculado a los cuatro núcleos duros de acciones en materia de gobierno abierto: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnologías e innovación.

Aquí se abre un diverso abanico de compromisos en muy diversos aspectos: desde la organización de eventos, promoción de reformas constitucionales, modificación de portales Web o creación de paneles de control pasando por la efectiva implementación de algunas leyes ya sancionadas. Muchos de estos proyectos están en ejecución y algunos otros ni siquiera han comenzado.

Esta diversidad de mecanismos de acción, objetivos buscados y etapas dentro de la reforma, representan con claridad la riqueza y diversidad de la Región.

Pero no son las políticas de Gobierno Abierto las primeras directrices globales que, en materia de reforma, han seguido los Estados de la Región. Es necesario retroceder un poco en el tiempo para contextualizar estas políticas de buen gobierno.

<sup>4</sup> En efecto, si bien es cierto que los Estados, como parte del compromiso para aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, reconocen la carga de “solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa” y “... a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible” ¿quiénes son los legitimados para hacer esos comentarios? ¿todos, los ciudadanos, los usuarios, los extranjeros residentes? ¿será por votación secreta, audiencia pública? ¿quién define qué se consulta, cuándo se consulta; cómo se consulta; podrán hacerlo a iniciativa de los propios interesados?, ¿qué implica «tomar en cuenta»? ¿es más o menos vinculante, o no?

**Cuadro 1. Compromisos de los Estados Latinoamericanos publicados en el marco de la *Open Government Partnership* según tipo de iniciativa, componente y grado de avance**

	Proyectos de Ley/ Constitución	Leyes	Políticas Públicas	Transparencia	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnologías e innovación	No iniciado	Iniciado	Finalizado
<b>Brasil</b>	-	-	21	9	4	3	5	3	11	7
<b>Chile</b>	5	1	15	10	4	3	4	4	17	-
<b>Colombia</b>	1	-	26	19	6	1	1	8	19	
<b>República Dominicana</b>	1	-	22	11	4	6	2	3	20	-
<b>México</b>	-	-	5	3	1	1	-	-	5	-
<b>Paraguay</b>	-	-	12	6		1	5	3	9	-
<b>Perú</b>	-	-	4	1	1	1	1	-	4	-
<b>Uruguay</b>	-	-	17	3	1	2	5	1	16	-

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos publicados en <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

## 2. ¿Y cómo estamos en Latinoamérica con el buen gobierno?

Profundas situaciones de emergencia financiera y económica de los modelos estatales post welfaristas legitimaron en Latinoamérica las llamadas reformas liberales del Estado de primera generación propiciadas por el Consenso de Washington. Ellas estuvieron vinculadas con la transformación estructural de las funciones y de los fines estatales: no sólo pretendieron modificar cómo gestionar y administrar sino también qué cosas debe hacer el Estado.

En las reformas, denominadas de primera generación –o hacia fuera según Oszlak (2003)– el Estado deja de hacer “algo” (*v.g.* producir bienes, prestar servicios, regular el comportamiento de ciertos actores), siendo reemplazado en su ejecución por un tercero (incluyendo a la “mano invisible” del mercado). El Estado prescinde totalmente de una proporción de prestadores estatales (*v.g.* empleados públicos), sin que nadie los reemplace. Hay procesos de reducción de la dotación de personal, a cambio de contraprestaciones materiales bajo la forma de indemnizaciones por retiro voluntario,

jubilación anticipada. Pero son también parte de un proceso de “reestructuración” del Estado.

Estas reformas estuvieron influenciadas por el denominado “Consenso de Washington”, por las políticas de los organismos multilaterales y por experiencias de países desarrollados. Estos objetivos en la transformación del Estado fueron impulsados y apoyados por los organismos multilaterales de crédito (FMI y BIRF) y por organismos internacionales en América Latina (Zeller, 2007)<sup>5</sup>.

En este tipo de reformas, predominan consideraciones de tipo jurídico y financiero. Resulta mucho más sencillo lograr reformas irreversibles cuando su objeto es minimizar el Estado. Las reformas orientadas a lograr menos Estado suponen una reducción de su intervención en diversos planos de su relación con la sociedad (renunciamiento a continuar desempeñando los roles implícitos en las responsabilidades transferidas a otros actores sociales o estatales). Por ello, pueden denominarse como verdaderas reformas del Estado porque afectan sus funciones, marcos de competencia, relaciones público-privado y actores legitimados en el proceso de decisión, ejecución y control de las políticas públicas.

Desde el punto de vista jurídico, las reformas de primera generación implicaron la creación de nuevos marcos regulatorios, la suscripción de contratos de concesión, la contratación de servicios de terceros, la eliminación de regulaciones, la supresión de organismos reguladores, la finalización de contratos laborales y la prohibición del reingreso a la función pública durante períodos determinados.

Desde el punto de vista económico, implicaron ingresos por ventas de empresas, cancelaciones y recuperación de deuda pública, cobranzas de canon de concesionarios, pago a contratistas de servicios tercerizados, actualización de tarifas de servicios públicos, transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales, indemnizaciones por retiros voluntarios, supresión de aranceles y derechos en organismos de regulación anteriores a la desregulación.

A menos de diez años estas reformas fueron sustituidas por las llamadas reformas de segunda generación. En este nuevo proceso –y reflexión– sobre las “reformas del Estado”, se continúa atendiendo al Estado como relación de dominación o como conjunto heterogéneo de aparatos organizacionales, pero se pone especial énfasis en los intrincados procesos de construcción institucional en el marco de los desafíos de la gestión pública. Estos procesos son los que pueden atentar contra los procesos de reforma.

Es por ello que en el programa de las reformas de segunda generación predominan consideraciones con un trasfondo tecnológico y cultural; se dice que la irreversibilidad es condición del éxito o fracaso de la empresa de las reformas estatales y se entiende que la intención política de la reforma, formalizada en un instrumento jurídico, es insuficiente para producir el cambio. La frase de Crozier (1995) es ya clásica: no se cambia la administración pública por decreto.

Una de las principales herramientas consistió en la incorporación de nuevas tecnologías de gestión (nuevas formas de administrar lo público) y en la búsqueda de cambios en la lógica de la cultura organizacional. El éxito de las reformas dependería, según esta posición, en conseguir permear la cultura político-administrativa vigente.

Los objetivos, en términos generales, de la reforma de segunda generación fueron reforzar funciones del Estado, sobre todo las de control; rediseño organizativo del aparato administrativo; desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos; implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito; capacitación y desarrollo permanente del personal y rediseño de las plantas de personal estatal; mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales.

Otra vez en los '90, una nueva vuelta de tuerca se da 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 criterios de eficacia privada al manejo de la cosa pública. En efecto, el concepto hace su aparición en la escena pública con el primer informe del ex vicepresidente Al Gore en 1993, en el marco de la *Government Performance and Results Act* (Ley sobre el Rendimiento y los Resultados del Gobierno) del mismo año.

Esa orientación original fue creciendo acompañado por otras nuevas concepciones, como el de “*e-governance*”, impulsando la transformación del sector público en torno a la “marquetización” de servicios gubernamentales en agencias gubernamentales externas (Norris, 2003).

Sin embargo, ese concepto original, asociado a la eficiencia gubernamental, fue permeable a otros usos y finalidades. De la mano de las facilidades de las tecnologías de la información y las comunicaciones, las nociones de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas fueron ocupando un espacio central en la conceptualización del Gobierno Electrónico. Hoy, la

idea de *accountability* (término que incluye tanto la obligación de rendir cuentas como la responsabilidad gubernamental hacia el electorado) es clave para reconstruir el concepto de Gobierno Electrónico.

Los antecedentes nos muestran que casi todos los gobiernos de la Región han establecido diversos planes, leyes y acciones dirigidas a reorientar el funcionamiento administrativo siguiendo estos modelos; algunas veces porque las reformas eran financiadas por organismos de crédito internacional que imponían esos paradigmas y otras por isomorfismo institucional mimético<sup>6</sup>.

La mayoría de los actuales presidentes de la Región tienen una visión crítica de las políticas de reforma de la década de los '90 y de sus resultados. Por ello han acompañado las propuestas de reforma de la Administración Pública que desde fines de los años 90 han surgido en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, más conocido como CLAD<sup>7</sup>.

Bajo su propuesta<sup>8</sup>, 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

<sup>5</sup> En el caso argentino, estas transformaciones se realizaron en el contexto de crisis fiscales profundas y recurrentes. Tal situación facilitó la implementación de políticas de ajuste fiscal, pero a su vez, limitó los cambios referidos a la denominada "modernización administrativa" y al fortalecimiento de la eficiencia de sus recursos humanos.

<sup>6</sup> Ante la incertidumbre que pueden generar las estrategias de exploración y experimentación y con la intención de legitimar las reformas, muchas veces se opta por recurrir a estrategias y políticas ya probadas en el pasado por la misma organización o por otras organizaciones referenciales. Las estrategias de mimetismo, transferencia o réplica, definidas por DiMaggio y Powell (1999) como "isomorfismo institucional", tienden a buscar rápidos resultados y a legitimar a la institución.

<sup>7</sup> El CLAD es un organismo público internacional regional, de carácter intergubernamental. 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.

<sup>8</sup> Institucionalmente es la secretaría técnica permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se realizan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.



“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, 2009, entre otros documentos internacionales<sup>9</sup>. Documentos poco conocidos salvo para el público especializado, son sin embargo un marco de referencia para comprender hacia dónde se han orientado las reformas de la Administración Pública de los últimos años.

Las orientaciones de estos Códigos son críticas del modelo liberal implantado desde el Consenso de Washington. Bajo su órbita se han sostenido diversos principios orientadores de la gestión pública.

Hoy, los parámetros actuales del buen gobierno están apoyados sobre los tres pilares lanzados en la campaña presidencial de Barack Obama de 2009: el Gobierno debe ser transparente, participativo y colaborativo<sup>10</sup>.

Como hemos visto, América Latina se destaca en su participación en las iniciativas de Gobierno Abierto; ¿pero expresa la cantidad de países de la región involucrados y de de proyectos propuestos un estado de avance institucional en América Latina? ¿Cómo estamos?

<sup>9</sup> Uno de estos documentos es el titulado “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”, aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD Santo Domingo, República Dominicana, en 2010 y «La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica» de 2011 que, junto con el documento inicial “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” elaborado en 1998, marcan la línea doctrinaria de estado actual de la Administración Pública de América Latina y las principales líneas para su reforma. Los últimos dos documentos son el Consenso de Asunción, de 2011 y el de México de 2012.

<sup>10</sup> <http://www.whitehouse.gov/open> Fecha de Consulta: 10/03/13.

**Cuadro 2. Principios, criterios y Definiciones de las Cartas y Códigos aprobados por los presidentes de Iberoamérica en el marco del CLAD**

<p><b>Carta Iberoamericana de la Función Pública</b></p>	<p><b>7. Criterios orientadores</b>                  En particular, son criterios que inspiran los enunciados de la Carta: a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible... b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad.... c) La estabilidad del empleo.... d) La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad. e) La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos. f) La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales... h) La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general... i) El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación...</p> <p><b>8. Principios rectores</b>                  Son principios rectores de todo sistema de función pública... los de: - Igualdad de todos los ciudadanos.... - Mérito, desempeño y capacidad ... - Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas. - Transparencia, objetividad e imparcialidad. - Pleno sometimiento a la ley y al derecho.</p>
<p><b>Código Iberoamericano de Buen Gobierno</b></p>	<p><b>I. Fundamentos</b>                  2. Los principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno son: a. El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana. b. La búsqueda permanente del interés general. c. La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos. d. El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social. 3. Los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, especialmente: Objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente. 4. Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la</p>

	<p>participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.</p>
<p><b>Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico</b></p>	<p><b>2. Finalidades</b>                  Los objetivos previstos ... se orientan a múltiples fines: a. Aproximar los Gobiernos y sus respectivas Administraciones a los ciudadanos al facilitar la comunicación y relación con los mismos por medios electrónicos. 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 una mayor transparencia de la gestión pública, aprovechando la utilización de las TIC en el Gobierno y en la Administración Pública. ... d. Coadyuvar en 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.</p> <p><b>6. Principios del Gobierno Electrónico</b>                  El Gobierno Electrónico se inspira en los principios siguientes: a. <i>Principio de igualdad ...</i> b. <i>Principio de legalidad ...</i> c. <i>Principio de conservación ...</i> d. <i>Principio de transparencia y accesibilidad ...</i> e. <i>Principio de proporcionalidad...</i> f. <i>Principio de responsabilidad ...</i> g. <i>Principio de adecuación tecnológica ...</i></p>
<p><b>Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública</b></p>	<p><b>2. Concepto de calidad en la gestión pública. ...</b>                  La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.</p> <p><b>3. Contenido finalista de la gestión pública de calidad.</b>                  Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en: a. Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y, b. Una gestión pública para resultados. La calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica. La calidad en la gestión pública contribuirá a facilitar el desarrollo económico y crear condiciones adecuadas y sostenibles para la competitividad y productividad nacional. La calidad en la gestión pública tiene sentido si su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad,</p>

	<p>garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos. En especial, asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos de calidad.</p>
<p><b>Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana</b></p>	<p><b>2. Concepto de participación ciudadana en la gestión pública</b></p> <p>... se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el 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.</p> <p><b>Democracia y participación ciudadana</b></p> <p>3. 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.</p> <p>4. 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.</p>

**Fuente:** Elaboración propia.

### 3. Los datos...

A pesar de una base religiosa cultural de origen común y un diseño institucional casi homogéneo en torno al presidencialismo, América Latina es un continente de grandes desigualdades, y no sólo de las económicas.

Con un ingreso promedio de U\$S 10.000 anuales no puede decirse que América Latina sea una Región pobre. Aún cuando en los últimos años se ha reducido la brecha entre ricos y pobres, como señala un informe de la Comisión Económica para América

Latina y el Caribe (CEPAL, 2011: 1-52), un rasgo persistente de América Latina es la alta desigualdad en la distribución del ingreso<sup>11</sup>.

En efecto, el problema es cómo se distribuye ese promedio. Con cifras de la CEPAL, en su informe del año 2012 el país con mejor distribución de la región es Venezuela cuyo coeficiente de Gini, que mide la igualdad de ingresos, era de 0,397 para el año 2011<sup>12</sup>. En orden descendente, la distribución de la riqueza tenía un resultado en Uruguay de 0,402 (2011), Ecuador de 0,434 (2011), Perú de 0,452 (2011), El Salvador de 0,454 (2010), México de 0,481 (2010), Argentina de 0,492 (2010), Bolivia de 0,508 (2009), Chile de 0,516 (2011), Panamá de 0,531 (2011), Costa Rica de 0,545 (2011), Colombia de 0,545 (2011), Paraguay de 0,546 (2011), Honduras de 0,567 (2010), Brasil de 0,559 (2011), Guatemala de 0,585 (2006).

En la mayoría de los países se observa que un conjunto reducido de la población acumula una gran proporción de todos los ingresos generados, mientras que los más pobres sólo alcanzan a recibir una escasa porción. Según el mismo informe, el promedio simple de los valores de los 18 países de los que se cuenta con información relativamente reciente indica que el 10% más rico de la población recibe el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe el 15%. (CEPAL, 2013:23). Con un promedio regional de 0,53 la región está lejos de los parámetros de la Unión Europea (0,307).

Según la última encuesta del Latinobarómetro, en 2011, a pesar de que el apoyo a los presidentes ha crecido, ha disminuido en casi todos los países la percepción de que se gobierna para el bien de todo el pueblo<sup>13</sup>. La diferencia de percepción en el seno de la Región es grande y aún dentro de un mismo bloque, como el MERCOSUR,

<sup>11</sup> El índice de Gini promedio regional era de 0,53. Con cifras casi todas actualizadas a 2012, Argentina obtenía el coeficiente de Gini de 0,364 puntos, el de mejor distribución de la región. En escala descendente, la distribución de la riqueza era peor en Venezuela (0,412), Costa Rica (0,421), Uruguay (0,45), Brasil (0,519), Panamá (0,519), Paraguay (0,519), Chile (0,521), Nicaragua (0,523), Paraguay (0,524), Guatemala (0,537), Guatemala (0,537), Colombia (0,548), Bolivia (0,563), Honduras (0,57) hasta llegar a Haití (0,595) con niveles comparables con los peores de África.

<sup>12</sup> El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

<sup>13</sup> Sólo un promedio de 26 por ciento en todo Latinoamérica afirma que se gobierna para el bien de todo el pueblo.

con gobiernos políticamente alineados y sin grandes cambios en la conducción de los partidos políticos, la diferencia es notable: mientras que en Uruguay ronda los 54 puntos porcentuales, en Paraguay sólo el 18 % de los ciudadanos cree que se gobierna para todo el pueblo.

El 21% de los latinoamericanos cree que su democracia ha mejorado, llegando al 31 en Argentina, 28 en Venezuela y sólo al 12 en Chile. Pero en México y Brasil, sólo el 40 % y 45% respectivamente cree que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno en cualquier circunstancia; en Argentina y Uruguay, por el contrario, el 70% y 75%, respectivamente, lo considera como la única opción. El techo lo tiene Venezuela con el 77%. El promedio de la Región es del 58% (Informe Latinobarómetro, 2011).

¿Cuáles son los problemas-reto de la democracia en la región? Dentro del MERCOSUR son variadas las preocupaciones: si bien en todos, la corrupción es el obstáculo más importante para la democracia, el segundo más importante en Argentina y Paraguay<sup>14</sup> es la transparencia del Estado y en Brasil y Uruguay, lo es garantizar la justicia social.

No es casual, en este marco, que la Administración Pública sea algo confiable o muy confiable sólo para el 31% de los latinoamericanos. La confianza interinstitucional más alta, entre 1996 y 2010, era para organizaciones no públicas (Iglesia, 71%; Radio, 55%; Televisión, 48%, Diarios, 45%;). Sólo el 20% de los latinoamericanos, en igual período, confiaban en los partidos políticos.

Si bien desde año 2003 hasta la crisis del 2007 los países han crecido como nunca antes en democracia, la inseguridad se ha consolidado como tema central de las elecciones celebradas en 2011, y luego de los problemas económicos, es el segundo gran problema de la Región. Para un latinoamericano, la mayor conflictividad se encuentra, justamente, entre ricos y pobres<sup>15</sup>. Por un lado, la tasa de victimización<sup>16</sup> es mayor en los entrevistados de hogares con

<sup>14</sup> Suspendido del bloque por el procedimiento de destitución de su anterior presidente, Fernando Lugo, en 2012, suspensión que permitió el ingreso de Venezuela, vetado hasta entonces por el senado de Paraguay. Al momento de escribir este Capítulo, Venezuela y Paraguay se encontraban negociando el reingreso de Paraguay al MERCOSUR.

<sup>15</sup> El 80% respondió que la conflictividad es fuerte o muy fuerte mientras que para un europeo occidental es del 23%.

<sup>16</sup> Esto es, quienes se sienten víctimas de delitos, lo que no quiere decir que sean víctimas necesariamente.

mayor acceso a servicios básicos; por el otro, una gran mayoría de los latinoamericanos<sup>17</sup> cree que son los ricos los que menos cumplen con la ley<sup>18</sup>. Hay, en efecto, hay una asociación directa entre incumplimiento de la ley, poder político y poder económico. Pero cada uno lo mira desde su perspectiva.

La ciudadanía de baja intensidad de la que hablaba O'Donnell (1993) puede medirse hoy con tan sólo dos variables: sólo el 31% de los latinoamericanos encuestados dijeron cumplir con la ley, con un piso del 12% en Perú y un techo de 54% en Uruguay. En cambio, cerca del 54% de los latinoamericanos son ciudadanos que exigen sus derechos. Esta diferencia entre el cumplimiento de las obligaciones cívicas y el reclamo por los derechos puede explicar muchos de los problemas de gobernabilidad de la Región.

Finalmente, como también señala el Informe Latinobarómetro 2011 de donde hemos tomado los datos hasta aquí expuestos, sólo el 20% de los latinoamericanos creen que la distribución de la riqueza es justa y de ese 20%, la mayoría es rico. Ello indica que las percepciones de una alta inequidad distributiva coinciden con la profunda desigualdad objetivamente existente en América Latina.

Tomamos de otra de las encuestas globales en la Región, en este caso para toda América, los datos vinculados con la corrupción, por un lado, y satisfacción con la democracia, por el otro.

Según el Barómetro de las Américas, los ciudadanos de toda América perciben la corrupción entre los funcionarios públicos como un fenómeno generalizado. El promedio de percepción de corrupción en cada país, para 2010, se ubica por encima de 50 % llegando a cifras superiores al 70% en 15 países de Latinoamérica<sup>19</sup>. Sin embargo, la tasa de victimización de corrupción<sup>20</sup> no llega, en el

<sup>17</sup> El 63%.

<sup>18</sup> El segundo lugar lo ocupan los políticos (47%), el tercer lugar los millonarios (44%) y el cuarto lugar los funcionarios públicos (34%). En cambio, ni los pobres, ni la clase media, ni las mujeres, ni los jubilados, ni los empleados son visto como incumplidores de la ley.

<sup>19</sup> De menor a mayor, los países son Honduras, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Belice, Venezuela, Panamá, México, República Dominicana, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Guyana, Argentina y Perú. Los datos del Barómetro de las Américas están tomados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) publicado en el Informe editado por Seligson, 2010. Puede accederse al informe en [http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report\\_on\\_the\\_Americas\\_Spanish2.pdf](http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report_on_the_Americas_Spanish2.pdf). Fecha de Consulta: 25/02/13.

<sup>20</sup> Es decir, aquellos que efectivamente han sido víctimas de un hecho de

caso más alto, a un 53,6% en Haití, siendo en la mayoría de los países menores al 30%. Esto, sin duda, genera un gran problema para los gobiernos que deben revertir una creencia fuertemente arraigada que, como muestra la encuesta, difiere sustancialmente de la realidad de los hechos.

Por otro lado, según la misma medición, aún cuando el apoyo a la democracia sea alto<sup>21</sup>, la satisfacción con la democracia en 2010 tiene un promedio de 53,6 porcentuales en 11 países de América, con un techo de 67,9 en Uruguay y un piso de 37,8 en Haití. Pero la diferencia entre los países no sólo es grande: entre los mismos bloques político-económicos de la Región, cuyas políticas deberían converger se advierten grandes brechas: de 22,6 puntos para el MERCOSUR<sup>22</sup>, de 12 puntos para la CAN<sup>23</sup> y de 14,7 para la SICA<sup>24</sup>.

En términos generales, la aprobación a los mandatos presidenciales sigue siendo muy amplia aún cuando las propias instituciones de la democracia estén fuertemente cuestionadas, como los partidos políticos.

En efecto, la institucionalidad no ha estado ajena a quiebres ni tensiones, no ya como antaño, mediante golpes militares. Entre 2000 y 2012, en nueve países hubo problemas graves o serios de gobernabilidad<sup>25</sup>, en dos de ellos hubo un golpe de estado fallido<sup>26</sup>, un golpe de Estado en Honduras, en 2009, con una dudosa continuidad constitucional rechazada por la OEA, un juicio político *express* que destituyó a un Presidente<sup>27</sup> y seis presidentes debieron abandonar el gobierno antes de cumplir su mandato<sup>28</sup>.

---

corrupción, a diferencia de la percepción que sólo mide la creencia en la corrupción de los funcionarios públicos.

<sup>21</sup> El promedio es de 69.4.

<sup>22</sup> Uruguay, con 67,9 y Argentina, con 45,3.

<sup>23</sup> Bolivia, con 56,7 y Perú, con 44,7.

<sup>24</sup> Panamá, con 62,5 y Guatemala con 47.8

<sup>25</sup> Paraguay 2000, Perú 2000, Ecuador 2000 y 2005, Argentina 2001, Venezuela 2002, Bolivia 2003 y 2005, Haití 2004, Nicaragua 2004/2005, Honduras, 2005.

<sup>26</sup> Venezuela, 2002 y Ecuador 2010.

<sup>27</sup> Lugo en Paraguay en 2012 con el agravante de haber implicado la suspensión de Paraguay en el MERCOSUR y permitir el ingreso de Venezuela, hasta entonces vetado por el Senado de aquél país.

<sup>28</sup> Fujimori en Perú, De la Rúa en Argentina, Sánchez de Losada y Mesa en Bolivia, Mahuad y Gutiérrez en Ecuador, Zelaya en Honduras. Estos procesos fueron realizados, en casi todos los casos, mediante diversas técnicas que han forzado al límite las normas constitucionales locales.



Si bien es una buena noticia que las diversas crisis de gobernabilidad no hayan afectado a los sistemas políticos democráticos, esto tal vez se deba a la configuración del sistema que gira en torno a la figura del presidente: su cambio es condición suficiente para afectar el sistema político todo. Justamente, si pudiéramos señalar un rasgo de los casi treinta años de continuidad democrática en la Región, es el personalismo de sus líderes.

Con estos datos, parece “natural” la necesidad de cambiar la gestión pública, esto es, la “forma en que las cosas se hacen”.

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

Conscientes de la necesidad de mejorar los niveles de satisfacción de las demandas ciudadanas, los gobiernos han emprendido reforma tras reforma en la esperanza de acercarse a los paradigmas del buen gobierno, muchas veces definidos por los países desarrollados y los Organismos Internacionales. ¿Pero por qué fallan en su implementación? ¿Cómo no volver a repetir los mismos errores?

#### **4. La cultura organizacional en Latinoamérica**

Los modelos de reformas aplicados en las administraciones en Latinoamérica no han sido similares y no han llevado a una convergencia de resultados

Los procesos de reforma que se inspiraron en las consignas de la Nueva Gestión Pública fallaron en la comprensión acerca de las diferencias existentes entre el Estado y las empresas privadas en cuanto a las distintas funciones y relaciones que tienen con la ciudadanía (Rivera Urrutia, 2003). La pretensión de reformar un Estado burocrático por un Estado moderno basado en los principios de la empresa privada estaba condenada a fallar.

Por un lado, los resultados no deseados: la flexibilización administrativa, si bien puede conducir a hacer operativos los principios de economía, eficacia y eficiencia, en ámbitos administrativos como el latinoamericano, condujeron a resultados disfun-

cionales. En efecto, en instituciones débiles, la discrecionalidad en el nivel político puede acarrear arbitrariedad en la gestión<sup>29</sup>.

Por otro lado, las resistencias: como es sabido, los procesos foráneos de reforma encuentran una fuerte resistencia organizacional y los cambios, con líderes pocos convencidos de la necesidad de las reformas, no encuentran terreno fértil para su implantación<sup>30</sup>. Las mayores resistencias se encontraron en la flexibilización institucional. Las instituciones cuentan con una estructura de incentivos formales, racionales y normativos que enmarcan la interacción de sus participantes, incentivos que orientan y limitan el comportamiento de los actores. Esos incentivos pueden estar determinados por los recursos disponibles, las normas que regulan su uso y los objetivos que se plantean, pero este esquema relacional además de estar constituido por un marco normativo y regulativo es, esencialmente, un esquema cognitivo que, con cierto carácter simbólico, proporciona significado al comportamiento de los agentes<sup>31</sup>.

Existe en nuestras administraciones desconfianza en torno a la factibilidad de una rápida combinación entre los valores de la Nueva Gestión Pública y los valores de la administración pública tradicional.

En efecto, hay ciertos aspectos que hacen, sino directamente inviable, dudosa la aplicabilidad de las técnicas y acciones de la visión privada al ámbito público. El primero de ellos es la imposibilidad de que sea el mercado el mecanismo de asignación de recursos pues siempre ello depende de un proceso político. En segundo lugar, las administraciones públicas no perderán su calidad de instrumentos de los poderes públicos, y por ello, su politicidad. En tercer lugar, no sólo los distintos valores de uno y otro ámbito sino la imposibilidad de medir en términos de eficacia económica la agregación de valores públicos que se dan en el ámbito de las administraciones públicas.

Los defensores de la Nueva Gestión Pública señalan que los magros resultados alcanzados en Latinoamérica se deben a que la

<sup>29</sup> En el ámbito latinoamericano, se señala que la informalidad de las instituciones es una nota característica (O'Donnell, 1997, entre otros).

<sup>30</sup> 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).

<sup>31</sup> Este actuar con un significado se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales y las rutinas y procesos.

incorporación de las técnicas del *management* no fue acompañada con la “recreación” de mecanismos que hubieran favorecido el desarrollo de una nueva “cultura de la responsabilidad”, capaz de reordenar la interrelación entre funciones políticas y administrativas, en lugar de sustituir la supervisión de burócratas y políticos por el control a través de principios de mercado.

Desde otra posición se ha dicho que *“Trasladar esa lógica (empresarial) al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas”* (Echebarría y Mendoza, 1999:40-41).

También se afirma que uno de los orígenes del mal funcionamiento de las técnicas de la Nueva Gestión Pública en el ámbito latinoamericano es la falta de formalidad y respeto a las normas que impera en la cultura administrativa de la región donde ni siquiera se ha logrado alcanzar los postulados de la organización burocrática weberiana.

Las iniciativas que han pretendido aplicarse en América Latina no han incluido una reflexión sobre las particularidades de su Administración pública y por ello, en realidad, la transición hacia nuevos paradigmas de administrar la cosa pública se han materializado en la adopción de determinadas pautas de carácter gerencial que han puesto de relieve la dimensión tecnocrática de la reforma. Al no tener en cuenta la vigencia de pautas culturales poco permeables a la aceptación de los nuevos criterios, muchos de los proyectos iniciados en países como Bolivia, Uruguay, Venezuela, Chile, Nicaragua o Argentina han quedado frustrados. Y es que, en definitiva, los cambios a los que han apuntado las políticas y las decisiones adoptadas, no han conseguido resolver el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en que se han fundado y las condiciones culturales y políticas del medio en que han pretendido ser implantadas (Gascó, 2010).

La supuesta neutralización de las administraciones sobre un modelo de corte científico y de racionalidad técnica que el gerencialismo propicia, es un supuesto teórico difícilmente contrastable. Las prácticas reales demuestran que las administraciones tienen un fuerte elemento de cultura política y organizacional, el cual es necesario apreciar a fin de institucionalizar cualquier proceso de reforma.

Por ello, para poder comprender cabalmente las causas de las resistencias organizacionales en los procesos de reforma, resulta esencial introducir la vertiente institucionalista para que las políticas

de Gobierno Abierto no reproduzcan los magros resultados de los procesos de reforma anteriores.

## **5. En busca de los incentivos para el cambio**

¿Puede decirse que los postulados del gobierno abierto, hoy de moda, de transparencia, participación y colaboración sean nuevos para la teoría de la democracia? Es cierto que ocupan, cada vez más, un aspecto fundamental del debate de la democracia mientras que otros elementos, antaño centrales, como la representación, los partidos políticos o la idea del bien común, son menos relevantes pero de ninguna manera pueden identificarse como elementos nuevos (ver, entre otros, Dahl, 1989; Sartori, 1989, Barber, 1984, Offe, 1988, Dworkin, 2006; Schmitter, 1994, entre muchos otros).

¿Pero por qué aparecen como “nuevos”? Porque en la práctica aún no se han implementado plenamente y en las instituciones democracia, aún con resabios de los periodos dictatoriales, encuentran fuerte resistencia.

Ahora que estamos embarcados en el paradigma del Gobierno Abierto, ¿cómo no caer en los errores cometidos en la implementación de los parámetros de buen gobierno anteriores? Antes de responder esta pregunta debemos volver a un concepto, el de institución.

En el análisis neoinstitucionalista no sólo las normas formales, sino también los valores, reglas informales, rutinas y procesos estructuran las relaciones entre los agentes que integran una institución (Conf. March y Olsen, 1997). Estas “reglas de juego” enmarcan la interacción de sus participantes, incentivos que orientan y limitan el comportamiento de los actores<sup>32</sup>.

En efecto, una institución crea significados y condiciona el comportamiento de los agentes al aportar una determinada cosmovisión y al distinguir lo debido, lo incorrecto, lo posible y lo equivocado<sup>33</sup>. Este tipo de significaciones determinan el accionar de

<sup>32</sup> Esos incentivos pueden estar determinados por los recursos disponibles, las normas que regulan su uso y los objetivos que se plantean, pero este esquema relacional además de estar constituido por un marco normativo y regulativo es, esencialmente, un esquema cognitivo que, con cierto carácter simbólico, proporciona significado al comportamiento de los agentes. Este actuar con un significado se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales y las rutinas y procesos.

<sup>33</sup> Cuestiones tales como el modelo de administración referencial, la

los agentes a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores, es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su rol. Este rol de cada uno de los agentes de la institución constituye el límite real, más allá de los formales, de las instituciones.

La importancia de la cultura institucional, entonces, se revela en el hecho de que los valores que ésta transmite suelen ser más persistentes que los formalmente establecidos, llegando incluso a alterar su interpretación y aplicación efectiva. Cada cultura tiene su propia visión sobre cómo deben comportarse los funcionarios públicos y la legitimidad de sus roles está fuertemente determinada por esta cultura: el nepotismo, la venalidad, el ausentismo e incluso la corrupción, son propias de ciertas culturas burocráticas latino-americanas.

Estas breves consideraciones nos previenen de la técnica de convertir las políticas de Gobierno Abierto en un Plan más de la acción de gobierno. Estos planes pueden contener muy buenas directrices teóricas pero no modificar el comportamiento de las instituciones burocráticas.

Lo cierto es que los gobiernos hasta ahora han sentido la necesidad de adoptar los parámetros del buen gobierno de cada una de estas oleadas modernizadoras, olvidando que muchas de las pautas, parámetros y derechos y obligaciones de los ciudadanos y los funcionarios se encuentran ya en las Constituciones políticas de sus Estados.

El análisis neoinstitucionalista no reniega de las normas formales sino que las pondera por su fuerza para orientar y constreñir el accionar de los actores. Y en este sentido no hay fuerza más innovadora para reorientar el actual funcionamiento de las burocracias latinoamericanas que retomar los mandatos constitucionales en materia de los fines del Estado y la relación Estado-ciudadanos y administración pública.

Las constituciones de Latinoamérica tienen claras y expresas pautas orientadoras de las políticas de reforma de la Administración. No sólo están presentes los objetivos de transparencia, participación y colaboración, sino también, y muy especialmente, la categoría de

---

ideología dominante, los lemas de atención a los ciudadanos o las modas organizativas son algunos claros ejemplos elementos que pueden configurar una cosmovisión acerca del funcionamiento de la Administración Pública.

ciudadano como eje central de la política. Esta categoría, de origen francés, se contraponen fuertemente a la de *taxpayer* norteamericana, de donde tienen origen no sólo las reformas de Gobierno Abierto sino todas las reformas que han pretendido llevar la lógica de la eficiencia privada al funcionamiento del Estado<sup>34</sup>.

En este sentido, los preámbulos de las Constituciones y algunos de los artículos de sus cláusulas dogmáticas son una guía mucho más fuerte y legítima que los paradigmas hoy vigentes. Los presidentes de América Latina<sup>35</sup>, harían bien en retomar sus mandatos constitucionales y no repetir la lógica hasta ahora utilizada de adoptar los modelos de buen gobierno en boga.

Sólo así, orientando las reformas a los fines del Estado y teniendo en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos, las reformas de la Administración podrán encarnar en las instituciones burocráticas latinoamericanas.

### **Bibliografía**

- BARBER Benjamín (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Univ. of California Press, Berkley.
- CEPAL (2010). *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social*, Naciones Unidas, en: [www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/39816/LCG2419e.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/39816/LCG2419e.pdf) (consulta: 13/03/12).

<sup>34</sup> Si bien el contribuyente norteamericano tiene una fuerte legitimidad en el control de lo que su gestor ha hecho con su dinero, no es esta una categoría igualadora como la de *citoyen*. No quiere decir esto, como la experiencia lo demuestra en el gobierno norteamericano, que quienes más contribuyen podrían tener más derechos en el control, pero sí tienen más interés en hacerlo. Por el contrario, la de *ciudadano*, si bien mediada por el representante, ha sido una categoría que ha estado siempre presente asociada a la titularidad de derechos y obligaciones, especialmente políticas.

<sup>35</sup> Si bien la carga le cabe a todos los funcionarios del Estado, la carga principal la ponemos en el presidente por ser ellos no sólo la cúspide del sistema presidencial sino por estar casi sólo en ellos hoy la legitimidad del sistema. Como también nos informa el Latinobarómetro en 2011, los latinoamericanos aprueban la gestión de sus presidentes por encima del 50% en casi todos los países mientras que la confianza en las instituciones de la democracia (partidos políticos, administración, Estado, gobierno, Poder Judicial, Congreso) es menor a 40 puntos sobre 100.

- (2011). *Panorama social de América Latina 2011*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf> (consulta: 17/01/129).
- (2013). *Panorama social de América Latina 2012*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012.pdf> (consulta: 24/09/13).
- CLAD (1998). “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, en: [http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/at\\_download/file](http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/at_download/file) (consulta: 26/10/12).
- (2003). “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, en: [www.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf](http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf)/view (consulta: 10/04/12).
- (2006). “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, en: [www.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf](http://www.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf)/view (consulta: 10/04/12).
- (2007). “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, en: [www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf](http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf) (consulta: 10/04/12).
- (2008). “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, en: [http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/at\\_download/file](http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/at_download/file) (consulta: 10/04/12).
- (2009). “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, en: [http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/at\\_download/file](http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/at_download/file) (consulta: 10/04/12).
- (2010). “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”, en: [http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/at\\_download/file](http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/at_download/file) (consulta: 26/10/12).
- (2011). “La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica”, en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/multilaterales/clad/docs/La\\_transformacion\\_del\\_estado\\_para\\_el\\_desarrollo\\_en\\_Iberoamerica.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/multilaterales/clad/docs/La_transformacion_del_estado_para_el_desarrollo_en_Iberoamerica.pdf) (consulta: 26/10/12).
- (2011). “Consenso de Asunción”, en: [http://www.clad.org/documentos/declaraciones/consenso-de-asuncion/at\\_download/file](http://www.clad.org/documentos/declaraciones/consenso-de-asuncion/at_download/file) (Consulta: 26/10/12).



- (2012). “Consenso de México”, en: [http://www.clad.org/documentos/declaraciones/Consenso%20de%20Mexico%20.pdf/at\\_download/file](http://www.clad.org/documentos/declaraciones/Consenso%20de%20Mexico%20.pdf/at_download/file) (consulta: 26/10/12).
- CROZIER Michel (1995). *Cómo reformar al estado: tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, FCE, México.
- DAHL Robert A. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid.
- DIMAGGIO Paul & POWELL Walter –Comp.– (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.
- DWORKIN Ronald (2006). *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*, Princeton University Press, New Jersey.
- ECHEVARRÍA Koldo y MENDOZA Xavier (1999). “La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público”, en: Losada i Madorrán Carlos (editores), *¿De Burócratas a Gerentes?*, BID, Washington D.C.
- GASCÓ Mila (2010). “Una aproximación neoinstitucionalista al gobierno electrónico. ¿A qué se enfrenta el Cio en el contexto latinoamericano?”, en: *XV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, Santo Domingo.
- INFORME LATINOBARÓMETRO (2011). en: <http://www.latino-barometro.org/latino/LATContenidos.jsp> (consulta: 6/01/13).
- MARCH James G. y OLSEN Johan P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, FCE, México.
- NORRIS Pippa (2003). “Deepening Democracy via E-Governance”. Draft chapter for the UN World Public Sector Report. Harvard University, en: [www.hks.harvard.edu/.../pnorris/.../World%20Public%20Sector%20Report.pdf](http://www.hks.harvard.edu/.../pnorris/.../World%20Public%20Sector%20Report.pdf) (consulta: 01/06/11).
- O’DONNELL Guillermo (1997). “Otra institucionalización”, en: *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- (1993). “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, en: *Revista Desarrollo Económico* n° 33 (130): 163-184, Buenos Aires, Argentina.
- OFFE Klaus (1988). “Democracia de competencia entre partidos y el Estado de bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización”, en: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, España.



- OSZLAK Oscar (2003). “Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas”, en: *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá. [http://www.clad.org/siare\\_isis/fulltext/0047320.pdf](http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0047320.pdf) (consulta: 01/06/11).
- (2012). “Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos”, trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: *Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa*, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril, en: <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf> (consulta: 08/03/2013).
- (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](http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0038429.pdf) (consulta: 01/06/11).
- RIVERA URRUTIA Eugenio (2003). *Nueva Economía, gobierno electrónico y reforma del Estado. Chile a la luz de la experiencia internacional*. Ed. Universitaria y FLACSO - Chile. Santiago de Chile.
- SARTORI Giovanni (1989). *Teoría de la Democracia. El Debate Contemporáneo*, Tomo I y *Los Problemas Clásicos*, Tomo II, Alianza Universidad, México.
- SCHMITTER Philippe C. (1994). “¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!” en: *Revista Zona abierta* n° 67-68, 1994, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- SELIGSON Mitchell A –Ed.– (2010). *Cultura política de la democracia. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas*, Vanderbilt University, en: [http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report\\_on\\_the\\_Americas\\_Spanish2.pdf](http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report_on_the_Americas_Spanish2.pdf) (consulta: 25/02/13).
- ZELLER Norberto (2007). *Las Políticas de Reforma Estatal en Democracia (1983-2003): sus Etapas Gubernamentales y las Principales Transformaciones*, Ministerio de Jefatura de Gabinete, Buenos Aires, Argentina.

---

## **SEGUNDA PARTE**

---

### **LA DIMENSIÓN SOCIAL**



---

## CAPÍTULO VI

---

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

MARCELO HALPERIN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **1.2. Comunidad Andina –CAN–**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

---

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Otro tema digno de mayor consideración es el empeño en



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

## 5. Algunas propuestas

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

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



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

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

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

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

### **Conclusiones preliminares**

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

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

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

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

### **Bibliografía**

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

---

## CAPÍTULO VII

---

### **La agenda social del MERCOSUR, CAN y UNASUR: sus implicancias**

NOEMÍ BEATRIZ MELLADO - MARÍA LUCIANA ALI

#### **Presentación**

En las nuevas propuestas integrativas latinoamericanas –UNASUR<sup>1</sup>, ALBA<sup>2</sup> y CELAC<sup>3</sup>– la dimensión económica pierde importancia frente

<sup>1</sup> Su antecedente es la Comunidad Sudamericana de Naciones –2004– que se transformó luego en la Unión de Naciones Sudamericanas –UNASUR– en el 2008. Está conformada por doce Estados sudamericanos.

<sup>2</sup> La Alternativa Bolivariana para las Américas –ALBA– fue propuesta por Venezuela en el 2001 y firmado su acuerdo con Cuba en el 2004. Bolivia se incorporó a dicha iniciativa en el 2006 con el Tratado de Comercio de los Pueblos. Además participan Nicaragua que se sumó en el 2007, Dominica y Honduras en el 2008 y en la VI Cumbre Extraordinaria del Alba –24 de junio de 2009, Maracay, Aragua– se formalizó la incorporación de Ecuador, San Vicente y Las Granadinas, así como Antigua y Barbuda. En esa Cumbre se la rebautizó con el nombre de Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y los países se comprometieron a consolidar una “Zona de Complementación Económica”, con el objetivo de coordinar esfuerzos en el área económica. Introdujo desde el punto de vista conceptual nuevas variables tales como cooperación e intercambio solidario sustentado en la complementariedad y reciprocidad. En el 2012 solicitaron su incorporación Surinam, Santa Lucía y Haití. Paralelamente al proceso de constitución del ALBA, se han ido planteando distintas iniciativas y acuerdos con países y grupos de países no miembros ([www.alianzabolivariana.org/](http://www.alianzabolivariana.org/)).

<sup>3</sup> La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños se creó en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, en diciembre del 2011.

a otras dimensiones –sociales, políticas y de seguridad–. En este sentido se asiste a la ubicación temática de la pobreza/desigualdad, exclusión/inclusión y cohesión, en la agenda pública de la mayoría de los procesos de integración latinoamericanos y en los enfoques alternativos de desarrollo.

El intercambio producto de la liberalización comercial y las inversiones como elementos centrales de la integración de los años 90, ha sido sustituido por una nueva perspectiva política en pos de un fortalecimiento de la autonomía nacional y regional –ninguno de los nuevos proyectos incluye a EEUU y Canadá– y por la incorporación de otras dimensiones. Riggiozzi (2012) lo denomina “post-hegemónico” por desafiar los patrones tradicionales de comercio y la hegemonía estadounidense. Otros autores lo llaman regionalismo post-liberal –Chacón, 2004 y Sanahuja, 2010– teniendo en cuenta la nueva agenda de la integración en América Latina cuyos contenidos se centran en la seguridad regional, cooperación y seguridad energética, medio ambiente, infraestructura, asimetrías y participación social, entre otros aspectos sociales en función de los compromisos asumidos en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

No obstante los contenidos incorporados, en Latinoamérica la concentración del ingreso y de la riqueza suele ser, en términos proporcionales y en comparación con otras regiones, “desmesurada” (CEPAL 2012). La pobreza sigue aquejando a la región –esto es 177 millones de personas pobres, de las cuales 70 millones son indigentes–. Pese a las altas tasas de crecimiento que se registraran 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 (CEPAL, 2012a). De acuerdo a la misma fuente, el 40% de la población con los ingresos más bajos capta, en promedio, el 15% del total del ingreso, mientras que el 10% de la población situado en el extremo superior de la distribución posee un tercio del ingreso total. Asimismo, el ingreso

---

La conforman treinta y tres Estados latinoamericanos: Argentina, Antigua y Bermuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Venezuela, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, Perú, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay.

medio del quintil más rico supera en 18,3 veces al del quintil más pobre. Los datos no son más que un reflejo de algunas de las variadas cuestiones sociales que aquejan a América Latina desde finales del siglo XX. En este marco, las agendas, medidas o acciones sociales estarían destinadas a superar los heterogéneos problemas sociales con implicancias sistémicas que afectan a los Estados Miembros de los diferentes procesos de integración.

Las propuestas integrativas de este siglo no responden a las categorías tradicionales de los grados de integración de Bela Balassa (1964), adoptan singularidades propias que las diferencian de las preexistentes (MERCOSUR<sup>4</sup>-CAN<sup>5</sup>-CARICOM<sup>6</sup>- SICA<sup>7</sup>) en cuanto a la dimensión socio-económica y política.

Se asiste a un mayor protagonismo presidencial y un incremento de la diplomacia de las cumbres en donde los temas de interés común que se observan en estos novel proyectos, atraviesan en forma transversal a los procesos de integración precedentes como el MERCOSUR y la CAN, priorizando en sus documentos oficiales entre otros al desarrollo, la cohesión e integración social, la inclusión y exclusión social, la pobreza, la desigualdad, la gobernabilidad y una mayor participación social (Mellado - Ali, 2013).

Aunque presentan un grado de institucionalidad mínima e intergubernamental por el recelo entre los gobiernos en torno a la constitución de instituciones de integración o de articulación de políticas públicas, aspiran a alcanzar metas superiores, fundamentadas en la construcción de identidades compartidas, que supuestamente deberían confluir en forma paralela hacia acuerdos de convergencia económica, de concertación política y posicional para

<sup>4</sup> El Mercado Común del Sur -MERCOSUR- se conformó originariamente por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay -1991- y luego se incorporó Venezuela -2012-.

<sup>5</sup> El primigenio Grupo Andino, integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela -hasta el 2006-, fue relanzado en 1996 bajo la denominación de Comunidad Andina de Naciones -CAN-.

<sup>6</sup> En octubre de 1972 se decidió transformar la Asociación de Libre Comercio del Caribe -CARIFTA- en un Mercado Común y establecer la Comunidad del Caribe de la cual el Mercado Común sería parte integrante. La Comunidad del Caribe -CARICOM- y Mercado Común del Caribe fue establecida por el Tratado de Chaguaramas -4 de julio de 1973-, firmado por Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago.

<sup>7</sup> La incorporación de Panamá al Mercado Común Centroamericano -MCCA- llevó a crear el Sistema de Integración Centroamericana -SICA-, en 1993.

actuar en forma conjunta frente a terceros y en los foros internacionales. Sin embargo, la reconfiguración política regional, con el predominio de gobiernos progresistas y un discurso crítico hacia el neoliberalismo, no lleva orientaciones ideológico-políticas convergentes respecto a la inserción mundial y a modelos de desarrollo (Mellado, 2009). Hay países como Colombia, Perú, Chile, Centroamérica y Panamá que firmaron acuerdos de asociación con la Unión Europea –UE– y Tratados de Libre Comercio –TLC– con EEUU. Están los que desechan esa relación birregional como Bolivia y Venezuela, mientras se amplía el marco de opciones con el avance de la Alianza del Pacífico<sup>8</sup> por parte de Colombia, Perú, Chile, y México.

Así, la integración latinoamericana se muestra como un fenómeno complejo por distintas circunstancias: la superposición de proyectos regionales de diversa naturaleza y objetivos, colocándolos ante disyuntivas prospectivas que pueden presentarse como antagónicas; la pertenencia múltiple de los países con disímiles propósitos y valoraciones; las desiguales realidades económicas y sociales de los Estados; las diferencias en su relacionamiento externo y la ausencia de una visión estratégica de conjunto.

Actualmente una amplia gama de estudios están orientados a dar una mayor precisión conceptual en torno a las nociones de exclusión e inclusión social, pobreza, desigualdad, desarrollo social y, recientemente, cohesión social. Otros trabajos se orientan a tratar de operacionalizar los conceptos para su medición. De esta forma, se avanza en el debate sobre la problemática social en sus múltiples dimensiones y, en esa dirección, es posible plantearse si la ampliación de las agendas internas de los procesos sudamericanos hacia la dimensión social tienen una evaluación similar.

Por tanto, la finalidad de este trabajo está dirigida a explorar la dimensión social en la CAN, el MERCOSUR y la UNASUR de modo comparativo respecto a la significación e importancia que se asigna a los enunciados pobreza/desigualdad, cohesión/integración, inclusión/exclusión y desarrollo, en los documentos oficiales de las Cumbres Presidenciales –como expresión del discurso al más alto nivel político–. Debido a que, tanto en la literatura como en los documentos oficiales y agendas de los esquemas seleccionados, los temas referenciados aparecen muchas veces en forma de expresión asociada y otras como términos polares, se tendrá en cuenta su potencial heurístico en el análisis del discurso contenido en esos instrumentos para poder determinar su apreciación.

<sup>8</sup> Su acuerdo marco fue suscrito en el 2012.

Luego se analizarán comparativamente las estrategias y/o acciones instrumentales y/o políticas con que cuentan los mencionados procesos para implementar lo declarado, a los fines de determinar si es factible que la nueva normativa e institucionalidad creada asegure la implementación de los objetivos y políticas propuestas, o ellas no sean más que un decálogo de buenas intenciones con un efecto retórico y político.

Los magros resultados en las condiciones sociales de la población pese a las altas tasas de crecimiento, con niveles dramáticos de pobreza, de desigualdad y de distribución inequitativa del ingreso, en términos de exclusión y polarización social, estarían afectando la cohesión social y en consecuencia la gobernabilidad regional, de allí la importancia de *“potenciar factores de estabilidad política, económica y social que permitan neutralizar el efecto de múltiples factores de inestabilidad”* (Furlong, 2005: 3).

### **1. Pobreza/desigualdad, cohesión/integración, inclusión/exclusión y desarrollo, su conceptualización de partida**

En 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 en aras del incremento del PIB o de la mejora 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 y desigualdades propias de la región, construyendo políticas sobre la base de las similitudes y diferencias desde el principio de solidaridad (Mellado-Ali, 2013).

Desde esta última perspectiva se parte de considerar a la integración como el *“proceso de creación de un espacio económico, político y social... voluntario y solidario de los Estados partes, a partir de intereses comunes, que tiene por objetivo el desarrollo...”* (Mellado-Gajate, 1998: 95). Se remite al espacio porque el mismo está configurado por el territorio y la dinámica social, entendida como el conjunto de relaciones que se establecen en una sociedad en un tiempo y lugar determinado (Santos, 1996: 62) y permite de esta forma focalizar la atención en las interacciones sociales en sus diferentes niveles. Es por ello que resulta significativo identificar la



naturaleza del fenómeno en su base constitutiva permitiendo así comprender los variados niveles y escalas: local, nacional, sub-regional, regional y global.

Esas interacciones en el espacio integrado son prevalentemente solidarias o de cooperación, aunque no se descartan tensiones conflictivas que requieren de un sentimiento de pertenencia comunitaria<sup>9</sup> y algún grado de participación multidimensional –en los diversos órdenes del colectivo integrado– (Errandonea, 1977: 91). Por tanto la desigualdad, en sus múltiples dimensiones, es uno de los factores de exclusión de distintos sectores sociales e imposibilita la pertenencia de un individuo a una comunidad con la que se identifica.

El uso terminológico de la cohesión social tiene diferentes aristas: se lo utiliza como sinónimo de políticas sociales, lo que se ha dado en llamar políticas de cohesión social; también se lo reduce a la lucha contra la pobreza y la desigualdad; asimismo se lo vincula con el diálogo social y con los pactos sociales e incluso se lo asocia con el desarrollo.

La CEPAL a partir del 2006 plantea 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. También se promueve un nuevo contrato social en los países y se establece para su medición una serie de indicadores semejantes a los europeos. No obstante destaca que *“la persistencia de amplias brechas sociales, los problemas de gobernabilidad y de participación democrática, y el socavamiento de las fuentes tradicionales de pertenencia han puesto en evidencia la necesidad de que los países de la región avancen hacia pactos sociales de protección e inclusión social que permitan concitar un mayor apoyo ciudadano para las iniciativas que apunten a garantizarle derechos económicos y sociales básicos a toda la población regional”* (CEPAL, 2010: 7). En ese marco elaboró un enfoque revisado aunque mantiene los ejes centrales de la perspectiva inicial que la definía 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). Desde el nuevo enfoque (CEPAL, 2010: 7) la conceptualiza como *“la capacidad de las instituciones para reducir de modo sostenible las brechas sociales con apoyo ciudadano (sentido de pertenencia)”* y deriva un marco de referencia

<sup>9</sup> Esto es, ser conscientes del *“memberazgo común”* y tener *“una percepción colectiva de su unidad”* y del poder de actuar *“de un modo unitario”* (Errandonea, 1977: 91).

compuesto por tres pilares: las brechas sociales, la capacidad institucional –los componentes objetivos de la cohesión social– y el apoyo ciudadano –el componente subjetivo o de opinión pública– que se dirigen a mensurarla.

En el concepto clásico de cohesión (Durkheim, 2007) el orden social es producto de la solidaridad, la cual se teje en espacios donde interactúan las personas, donde hay coexistencia determinada por la conciencia colectiva. Estas relaciones solidarias se fundan en similitudes vinculadas 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. Por tanto la anomia consiste en un desajuste que se caracteriza por un escaso nivel de integración social. 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, resulta de la incapacidad de una sociedad de ofrecer a los individuos un marco normativo externo que los lleve a sentirse partes de un todo y puedan organizar rutinariamente sus vidas.

Barba Solano (2011: 69) sostiene que se la debe relacionar con la desigualdad y de este modo la cohesión es vista como un atributo de sociedades que comparten valores y desarrollan estrategias, políticas e instituciones para enfrentar las desigualdades y permitir a los individuos experimentar un sentido de pertenencia social. Esta es la definición de partida que se adopta en el trabajo.

En cuanto al concepto de desigualdad, alude a diversas posibilidades de acceso a bienes, servicios y sobre todo a la probabilidad de ser reconocido y escuchado (Murillo, 2008: 65/66). La desigualdad económica refiere 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 accede al poder político; y la desigualdad sociocultural expone distinciones 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.

En consecuencia, la cohesión supone del reconocimiento del otro y exige el reconocimiento de las diferencias, sin mecanismos de distribución se generan procesos desequilibrantes originando la exclusión de áreas y sectores ya que todo proceso de integración lleva una dimensión social, con costos y beneficios que pueden tener diferentes impactos en el empleo y en la generación como en la distribución de riqueza, ente otros.

Si bien Silva (2010) analiza a la exclusión social como emergente de los procesos que sufrieran los países desarrollados en las últimas décadas por la reestructuración capitalista y sus secuelas en términos de desempleo, trabajo precario y el debilitamiento de la protección social, considera que en la región ese término no es producto de esos procesos sino de problemas estructurales derivados de la desigualdad y de las formas de acumulación e inserción en la economía mundial.

En un estudio anterior (Mellado-Ali, 2013) se expresó que Cohen (2011: 89) vincula a la exclusión social con la cohesión, como especie contradictoria. Conforme a ello la exclusión se da 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”*. Sorj y Tironi (2007: 120) no comparten esta relación porque tanto la cohesión como su antítesis la anomia o la desintegración social son fenómenos que involucran a la sociedad como un todo mientras que la inclusión o exclusión refieren a un asunto más limitado al *“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”*. En estas referencias conceptuales se resalta el “impedimento de acceder”, la “expulsión involuntaria de los individuos o grupos” y la “percepción de los individuos respecto a su posición en el ordenamiento social”, en ellas se advierte tanto el elemento objetivo como el subjetivo relacionado al sentimiento personal de pertenencia. Puede acontecer en el plano económico, político y socio-cultural (Mendicoa, 1999: 53-57), tal el caso cuando se impide acceder a los recursos financieros, a la justicia o incorporarse al quehacer y a la dinámica de la sociedad. Esta es la perspectiva que orienta el análisis de la exclusión.

Por su parte la participación refiere tanto a la posibilidad de la ciudadanía para demandar por sus derechos cívicos, políticos y sociales, como a participar de forma activa en la formulación e implementación de políticas públicas, porque como afirma Errandonea (1977: 93) *“todo colectivo integrado supone la presencia de, al menos, una cierta medida generalizada de consenso, so pena de producir el proceso inverso, la desintegración”*. La mayoría de los procesos de integración latinoamericanos muestran insuficiencias en ambos aspectos y precisamente la ciudadanía requiere de participación.

Sólo sociedades integradas social y políticamente pueden jugar con éxito en el escenario de estos tiempos. Una integración real será aquella cuyo protagonismo se concentre en las sociedades mismas, lo que implica superar la exclusión social que segmenta y

segrega como también la pobreza y desigualdad. Para ello hay que asegurar la plena ciudadanía mediante mecanismos que den paso a la participación efectiva de sus poblaciones en la definición de proyectos en los que son destinatarios para que cuenten con una base social amplia y no sólo de legitimación. Esta posición es la que se adopta en el trabajo.

A partir de los conceptos referenciados se efectúa un análisis crítico, conforme una perspectiva hermenéutica en la que se dirige el contenido y la valoración de la definición que se adopta sobre el término y desde la persistencia del modelo intergubernamental se lo interpreta.

Desde esta perspectiva, se destaca que los funcionarios de la institucionalidad intergubernamental responden a su procedencia e interés nacional, sus decisiones son consecuencia de las instrucciones que reciben de sus gobiernos y los mecanismos de toma de decisión siguen el procedimiento del consenso, la unanimidad o mayoría calificada (Mellado, 2010: 26-27). De este modo la integración queda relegada al voluntarismo autolimitante del interés nacional, renovado constantemente y sujeto a los vaivenes de los cambios de gobiernos; realizada y revisada individualmente por cada miembro (Mellado-Urriza, 1994).

Estas estructuras responderían a concepciones que se sustentan en última instancia en la línea teórica del intergubernamentalismo de los años ochenta y noventa, en el que el neorrealismo vuelve a colocar al Estado como protagonista esencial de la integración. Así, Stanley Hoffman como el enfoque intergubernamentalista liberal de Andrew Moravcsik, sostienen que los intereses nacionales son los que definen la línea de acción en los procesos de integración. De esta forma, la dinámica de la integración regional estaría determinada por un lado conforme a las preferencias de los gobiernos quienes apoyan la integración cuando ésta suple una función utilitaria, es decir, cuando reafirma los intereses nacionales (Sánchez, 2002); por otro, el Estado es el que mantiene el control sobre el proceso de integración desde su inicio y en cada una de sus etapas conforme al cálculo de sus intereses y al poder relativo que pueda ejercer ante una cuestión concreta (Malamud-Schmitter, 2006). En esta perspectiva todas las decisiones claves son intergubernamentales (Mellado, 2010: 27).

Ello se vería facilitado por la inexistencia de una institucionalidad regional desarrollada y efectiva, con normativas, procedimientos democráticos claramente delineados que garanticen participación y derechos a la ciudadanía y, una tendencia de los gobiernos a reducir

la actuación y protagonismo de las instituciones en los sistemas de integración para asumir ellos mismos la conducción.

## 2. Importancia de los temas sociales en las Cumbres Presidenciales

A partir de precisar conceptualmente los temas seleccionados en este estudio, se indagó sobre la importancia que adquieren en cada uno de los procesos. Para tal fin el análisis discursivo, como propuesta propia, funcional a la cuestión social en la integración sudamericana, se efectúa sobre la base del modelo semántico cuantitativo. Se cuantifica el uso de los términos seleccionados respecto a su frecuencia en las Cumbres Presidenciales<sup>10</sup> de los tres esquemas de integración. La decisión de corte metodológica para su ponderación se focaliza en la mayor cantidad de cumbres en donde se presentan las menciones de los distintos temas.

**Cuadro N° 1. Análisis del peso absoluto y relativo de cada uno de los temas en las Cumbres Presidenciales de MERCOSUR\*, UNASUR\*\* y CAN\*\*\***

Proceso/ Variable	Total de cumbres en las que aparecen menciones de cada tema			Peso relativo de cada tema		
	MERCOSUR	UNASUR	CAN	MERCOSUR	UNASUR	CAN
<b>Desarrollo</b>	32	16	22	28,1%	22,9%	40,0%
<b>Pobreza</b>	24	12	14	21,1%	17,1%	25,5%
<b>Desigualdad</b>	5	9	4	4,4%	12,9%	7,3%
<b>Cohesión social</b>	7	5	3	6,1%	7,1%	5,5%
<b>Integración social</b>	18	12	4	15,8%	17,1%	7,3%
<b>Exclusión social</b>	9	5	5	7,9%	7,1%	9,1%
<b>Inclusión social</b>	19	11	3	16,7%	15,7%	5,5%
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>70</b>	<b>55</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

\* Las cumbres relevadas son 61.

\*\* Las cumbres relevadas son 20.

\*\*\*A partir de 1989 se estableció el Consejo Presidencial Andino, como máximo órgano de integración, de allí es que se parte de esa fecha para su análisis. Entre 1992 y 1995 no se realizaron Reuniones Presidenciales, por tanto las cumbres relevadas son 25.

<sup>10</sup> Solamente se tiene en cuenta las Cumbres Presidenciales en las que se emitió declaración, o comunicado.

Las primeras tres columnas del Cuadro N° 1 muestran las menciones de los distintos temas en las Cumbres Presidenciales de los esquemas de integración en estudio, en términos absolutos.

El desarrollo es claramente la cuestión más significativa, seguida por la pobreza para el caso del MERCOSUR y de la CAN. Respecto a la UNASUR ese lugar lo disputan la pobreza y la integración e inclusión social.

Las últimas tres columnas muestran el peso relativo de cada uno de los temas, a los efectos de que pueda analizarse la importancia comparativa en cada uno de los esquemas de integración.

Así, mientras que en la CAN el tema preponderante es el desarrollo, comparativamente en el MERCOSUR la prioridad aparece más disputada entre desarrollo, pobreza, integración e inclusión social, al tiempo que en UNASUR se cuele también la preocupación por la desigualdad entre los temas de mayor relevancia.

Comparativamente la UNASUR es el bloque donde el interés por el desarrollo es menos importante. De hecho no es posible identificar un tema claramente prioritario, como sí se observa en la CAN. Lo mismo sucede con la pobreza. Estos dos temas presentan en UNASUR una preeminencia menor, incluso que el promedio existente entre CAN y MERCOSUR, demostrando que cualitativamente el nuevo bloque es distinto de la mera suma de los procesos preexistentes que lo componen. La preocupación por la desigualdad es, en cambio, el sello distintivo de UNASUR, ya que las menciones en las cumbres triplican el peso relativo de ese tema en comparación con el MERCOSUR y casi duplican la importancia con respecto a la CAN.

Se distingue en este último que es el único bloque donde la integración y la inclusión social aparecen claramente rezagados, en comparación a la preponderancia que se les da a esos temas en los otros dos sistemas, donde sumados triplican el peso relativo que se les adjudica en el ámbito andino.

En síntesis, en la CAN la temática relevante es el desarrollo, el MERCOSUR sacrifica el desarrollo por la inclusión y la integración social y en el caso particular de UNASUR, también existe ese sacrificio pero se suma una importancia menor aún del desarrollo en beneficio de la cuestión distributiva.

Conforme se ha expresado el desarrollo es el tema que mayor inquietud despierta en la CAN, desde sus inicios se consideró a la integración económica como un instrumento de desarrollo. Su propósito fue conformar un espacio económico más homogéneo, a

fin de alcanzar una dimensión que permitiera una negociación equilibrada con los países de mayor desarrollo relativo en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALALC– y superar la atonía que ya presentaba ese esquema (Mellado, 2002). Al gestarse como un medio para avanzar en el proceso de integración regional y como respuesta a la insatisfacción respecto al tratamiento dado en ese ámbito a los países de menor desarrollo relativo, se revela la importancia que adquiriría la temática en el proyecto andino. En efecto, en los considerandos y en el artículo 1 del acuerdo marco –Cartagena 1969–, se establecen como objetivos: la promoción del desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros; la aceleración del crecimiento y la generación de ocupación; el fortalecimiento de la solidaridad subregional y la reducción de las diferencias de desarrollo existentes entre los Estados Partes, con el fin último de *“procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión”*.

En sus comienzos la integración andina se planteó como un proceso más profundo que el mero establecimiento de una zona de libre comercio o una unión aduanera. Por ello se establecieron mecanismos y herramientas que se enmarcaron dentro de la política de sustitución de importaciones imperante en la región, con el fin de promover el desarrollo industrial de los países miembros mediante: la ampliación de sus mercados –para posibilitar economías de escala y especialización productiva– y la programación industrial –que permitiese identificar sectores con capacidades para potenciar la incorporación de mano de obra y progreso técnico y en consecuencia distribuir equitativamente entre los países miembros los beneficios de la integración– (Pareja Cucalón, 2013). Particularmente se destacaron los programas de desarrollo agropecuario y los programas sectoriales de desarrollo industrial a favor de Bolivia y Ecuador a partir de su tratamiento diferencial conforme su condición de países de menor desarrollo económico relativo.

Asimismo es de resaltar la creación de una institución financiera propia, la Corporación Andina de Fomento –CAF–, encargada de impulsar el proceso de integración subregional a través de la movilización de recursos hacia el sector público y privado de los países a fin de promover el desarrollo sostenible y la integración regional, mediante la prestación de servicios financieros múltiples a clientes de los sectores público y privado de sus países accionistas<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> El 7 de febrero de 1968, los gobiernos de los Países Miembros de la CAN suscribieron en Bogotá, el Convenio Constitutivo. El 8 de junio de 1970,



Entre 1976 y la suscripción del Protocolo de Quito –1987–, la integración andina sufrió una creciente pérdida de dinamismo como consecuencia de la proliferación de incumplimientos de las decisiones adoptadas, tanto por los efectos de la crisis de la deuda externa como por la aplicación de políticas nacionales tendientes a la desregulación de los mercados de bienes y de factores productivos. Conjuntamente con ello se dio el abandono de las políticas sectoriales de desarrollo productivo, a partir de la apertura comercial y financiera a la economía global, así se arribó a un modelo de integración que difiere de su proyecto original y deja de lado la visión de la integración como instrumento del desarrollo.

A partir de 1989/90 se advierte una nueva etapa en este proceso de integración que comienza con la adopción del Nuevo Diseño Estratégico –1989– y continua con la suscripción del Protocolo de Trujillo –1996– desde el cual se redefine la estructura institucional que originó el Sistema Andino de Integración –SAI– y la constitución de la CAN. En este marco surgen nuevas temáticas, entre las que se destacan la ambiental y la social, –conforme a Pareja Cucalón (2013) es en este período cuando comienza a gestarse la mayor parte de la actual agenda social andina–.

**Cuadro Nº 2. Comunidad Andina IDH (1980-2012)**

País	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2005	2007	2009	2011	2012
<b>CAN</b>	0.678	0.691	0.709	0.744	0.759	0.765	0.784	0.799	0.812	0.706	0.713
<b>Bolivia</b>	0.560	0.577	0.629	0.653	0.699	0.687	0.723	0.729	0.732	0.675	0.671
<b>Colombia</b>	0.685	0.698	0.715	0.757	0.772	0.785	0.698	0.698	0.710	0.717	0.719
<b>Ecuador</b>	0.709	0.723	0.744	0.758	0.732	0.759	0.772	0.806	0.816	0.722	0.724
<b>Perú</b>	0.687	0.703	0.708	0.744	0.771	0.762	0.699	0.716	0.724	0.738	0.741

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría General de la CAN y a los IDH.

Conforme los datos del Índice de Desarrollo Humano –IDH– los países de la CAN si bien mejoran sus condiciones de desarrollo desde

inició formalmente sus operaciones. A partir de la década del 90 se permitió la incorporación de nuevos miembros, con los mismos derechos de las fundadoras. En la actualidad se denomina CAF *Banco de desarrollo de América Latina* está integrada por 18 países de América Latina, el Caribe –Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela– y 14 bancos privados de la región andina (<http://www.caf.com/es>).



la década del 80, a partir del 2010 se observa un retroceso con valores similares a los inicios de los años 90. No obstante, en el Cuadro N° 6 que expone el Índice de Gini<sup>12</sup> se destaca la desigual distribución de los ingresos entre los países integrantes de este proceso.

Además cabe señalar que subsisten asimetrías (económicas, sociales, culturales), las que coexisten con marcadas desigualdades dentro de cada país y aunque se plantean iniciativas de desarrollo de programas binacionales, éstas no se articulan dentro de un marco general de desarrollo regional.

En cuanto al MERCOSUR adquiere un mayor peso relativo la inclusión y la integración social. Al indagar sus razones se advierte que a partir de la firma del Tratado de Asunción y en la búsqueda por avanzar en un proceso de integración focalizado en los aspectos económicos y comerciales, conforme a la concepción de desarrollo predominante de la época asociado al crecimiento económico, no se consideró que cada Estado Miembro estaba inmerso en diversas realidades y tenía necesidades específicas. Tampoco se tuvo en cuenta que cada uno de ellos es portador de historias particulares que demandan el conocimiento del propio contexto. Esto denota que el simple crecimiento económico y el aumento de la productividad regional no son suficientes para la promoción de la inclusión social. (Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, 2011).

Desde el año 2000 comienza a reconocerse que persisten y se profundizan áreas o regiones desiguales, marginales y desintegradas que requieren de acciones, programas o políticas apropiadas para superarlas y se advierte también la necesidad de profundizar el diálogo y la participación de los diversos actores conocedores de esas situaciones. Es entonces en esta época, que se adiciona la dimensión social (Mellado-Ali, 2013) y, en pos de avanzar en la inclusión e integración social regional, comienza a manifestarse la necesidad de articular la idea de desarrollo económico a las dimensiones humana, ambiental, cultural, a la justicia social y a la ciudadanía.

<sup>12</sup> El Índice de Gini mensura hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa, mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. El indicador oscila entre 0 y 1 cuanto más cerca está de cero, más igualitaria es la distribución del ingreso nacional entre la población del país, y cuanto más se acerca a uno, es más desigual. Un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que uno de 100 una inequidad perfecta (<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>)

**Cuadro N° 3. Evolución de algunos indicadores sociales de desarrollo (1980-2015)**

País	Quinquenios	Esperanza de vida al nacer (años de vida)			Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)			Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por 1000 nacidos vivos)			Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más (porcentaje)		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina	1980-1985	69,9	66,8	73,7	32,2	35,5	28,8	37,6	40,9	33,8	5,6	5,3	6,0
	1985-1990	70,8	67,6	74,6	27,1	30,0	24,1	32,0	35,0	28,7	...	...	...
	1990-1995	71,9	68,6	75,8	24,4	27,0	21,6	28,2	31,0	25,2	4,3	4,1	4,4
	1995-2000	73,3	69,7	77,0	21,8	24,2	19,4	24,4	27,0	21,9	3,7	3,6	3,7
	2000-2005	74,3	70,6	78,1	15,0	17,0	13,0	17,4	19,7	15,3	3,2	3,2	3,2
	2005-2010	75,3	71,6	79,1	13,4	15,0	11,8	15,5	17,5	13,9	2,8	2,8	2,7
	2010-2015	76,2	72,5	80,0	12,0	13,3	10,6	13,8	15,6	12,4	2,4	2,5	2,4
Brasil	1980-1985	63,6	60,4	66,9	63,3	70,2	56,1	78,5	84,6	70,4	24,0	22,0	25,9
	1985-1990	65,5	62,0	69,2	52,4	58,8	45,6	65,9	72,7	58,1	...	...	...
	1990-1995	67,5	63,7	71,5	42,5	48,3	36,5	54,3	60,8	46,9	18,0	17,1	18,8
	1995-2000	69,4	65,7	73,3	34,1	38,6	29,4	43,0	47,6	36,7	15,3	14,9	15,7
	2000-2005	71,0	67,3	74,9	27,3	31,0	23,5	34,0	38,0	29,1	13,1	13,0	13,2
	2005-2010	72,4	68,9	76,1	23,6	27,0	20,0	29,1	33,2	25,1	11,1	11,3	11,0
	2010-2015	73,5	70,0	77,2	20,3	23,5	17,0	25,2	29,1	21,6	9,6	10,0	9,3
Paraguay	1980-1985	67,1	64,9	69,3	48,9	54,7	42,7	64,7	72,4	56,1	14,1	10,5	17,6
	1985-1990	67,6	65,4	69,9	46,7	52,5	40,6	60,9	68,5	52,6	...	...	...
	1990-1995	68,5	66,3	70,8	42,9	48,2	37,3	54,7	61,6	47,4	9,7	7,6	11,7
	1995-2000	69,4	67,2	71,7	39,2	44,3	33,8	48,6	54,9	42,0	8,1	6,6	9,6
	2000-2005	70,8	68,7	72,9	35,5	40,4	30,4	42,5	48,5	36,3	6,7	5,6	7,8
	2005-2010	71,8	69,7	73,9	32,0	36,7	27,2	38,3	44,1	32,7	5,6	4,8	6,4
	2010-2015	72,8	70,7	74,9	28,8	33,1	24,2	34,4	39,8	29,3	4,7	4,1	5,3
Uruguay	1980-1985	71,0	67,6	74,5	33,5	36,9	30,0	37,3	40,8	33,8	5,0	5,4	4,6
	1985-1990	72,1	68,6	75,8	22,6	25,0	20,0	25,8	28,7	23,3	...	...	...
	1990-1995	73,0	69,2	76,9	20,1	22,5	17,5	22,8	25,9	20,2	3,5	4,0	3,0
	1995-2000	74,1	70,5	78,0	15,6	17,5	13,6	18,3	20,7	16,1	2,9	3,4	2,5
	2000-2005	75,2	71,6	78,9	14,4	16,0	12,6	17,6	19,2	15,4	2,4	2,9	2,0
	2005-2010	76,2	72,8	79,9	13,1	14,4	11,7	16,2	17,4	14,3	2,0	2,5	1,6
	2010-2015	77,1	73,7	80,6	11,5	12,6	10,4	14,2	15,2	12,8	1,7	2,1	1,3
Venezuela	1980-1985	68,8	69,9	71,8	33,6	37,6	29,4	41,9	46,9	38,3	16,1	13,9	18,3
	1985-1990	70,5	67,7	73,5	26,9	30,3	23,4	33,8	37,8	30,1	...	...	...
	1990-1995	71,5	68,7	74,5	23,1	25,9	20,3	29,4	32,6	26,0	11,1	9,9	12,3
	1995-2000	72,2	69,3	75,2	20,7	22,8	18,5	26,5	29,2	23,6	9,1	8,3	9,9
	2000-2005	72,8	69,9	75,8	18,9	21,2	16,4	24,2	27,1	21,2	7,5	7,0	8,0
	2005-2010	73,8	70,9	76,8	17,0	19,1	14,8	21,8	24,5	19,2	6,0	5,8	6,2
	2010-2015	74,7	71,8	77,7	15,3	17,1	13,4	19,6	22,0	17,4	4,8	4,8	4,9

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2012.

El Cuadro N° 3, expone la heterogeneidad regional con niveles sociales altamente diferenciales, tanto en materia de salud como en educación. Disparidades que se profundizan aún más en las distintas áreas geográficas internas de cada Miembro en las que persisten o se generan nuevas periferias y desigualdades, donde la reformulación de identidades, las relaciones sociales, culturales y los modos de

comunicación producidos o vinculados a este proceso, adquieren formas específicas en las diversas localizaciones, según sus características históricas, geográficas, económicas y culturales (Jelin, 2001).

La heterogeneidad regional también se manifiesta al considerar los IDH de los Países Miembros del MERCOSUR (Cuadro N° 4). Se advierte que la totalidad de los países mejoraron desde los años 80 su IDH. En este marco tanto Argentina como Uruguay registran los mayores valores mientras que Brasil y Venezuela presentan valores medios y Paraguay se sitúa en valores bajos.

Las diferencias de grado de desarrollo entre los cuatro países son aún más marcadas cuando se consideran las posiciones a nivel mundial. Sobre un total de 186 países, Argentina y Uruguay ocupan en el año 2013 los lugares 45 y 51 respectivamente, Brasil el 85 y Venezuela el lugar 71. En cambio Paraguay se ubica en la posición 111 del ranking mundial (PNUD, 2013).

**Cuadro N° 4. Índice de Desarrollo Humano en los Estados Miembros del MERCOSUR (1980-2012)**

Año	Argentina	Uruguay	Brasil	Venezuela	Paraguay
2012	0.811	0.792	0.730	0.748	0.669
2011	0.810	0.789	0.728	0.746	0.670
2010	0.805	0.785	0.726	0.744	0.668
2009	0.798	0.779	0.719	0.741	0.657
2008	0.794	0.775	0.716	0.738	0.656
2007	0.787	0.771	0.710	0.712	0.650
2006	0.780	0.762	0.704	0.703	0.646
2005	0.771	0,744	0.699	0.694	0.641
2000	0.755	0.741	0.669	0.662	0.617
1995	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1990	0.701	0.693	0.590	0.635	0.578
1985	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1980	0.675	0.664	0.522	0.629	0.549

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Informes de Desarrollo Humano.

En lo atinente a los niveles de pobreza e indigencia (Cuadro N° 5) es en Paraguay donde se alcanzan los niveles más altos. Si se consideran estos datos comparativamente con los otros Miembros los porcentajes duplican y en algunos casos triplican al resto.

Respecto a la desigualdad, –en el período comprendido entre 1990 y 2011– (Cuadro N° 6), Uruguay y Venezuela han mantenido los menores índices de Gini mostrando la mejor distribución del ingreso de la región. A diferencia del resto de los países que muestran una fuerte concentración del ingreso con coeficientes mayores a 0.5, destacándose Brasil como el país con más desigualdad en la distribución de los ingresos del bloque.

Tanto Paraguay como Uruguay presentan desventajas relativas en este proceso de integración MERCOSUR. Los indicadores económicos y sociales ubican a Paraguay como el país con los mayores niveles de asimetrías estructurales frente a sus socios (Mondelli 2010).

La importancia asignada a la inclusión y a la integración social en el MERCOSUR pone de manifiesto la necesidad de superar la concepción economicista de la integración por una visión más amplia, que incluya las dimensiones productiva, cultural, educativa, social y política, que garantice el desarrollo de sociedades integradas, equitativas social y territorialmente.

La preocupación por la desigualdad es el sello distintivo de UNASUR. Conforme lo expresa la CEPAL (2010a), *“Latinoamérica es la región más desigual del mundo. Existen razones normativas y prácticas que determinan que los altos niveles de desigualdad constituyan un obstáculo para el avance social. Uno de los aspectos centrales de esta discusión se relaciona con la dimensión en la cual se mide esta desigualdad. Es posible hablar de desigualdad de oportunidades, desigualdad de acceso a posibilidades de “ser” o “hacer”, desigualdad de ingresos, educación u otros indicadores de logro social, así como desigualdad en términos de participación e influencia política, entre otras dimensiones relevantes. En todos los casos, la desigualdad es resultado de una combinación de elementos y no puede ser explicada por una causa aislada. La desigualdad en los países de la región, principalmente es medida por el ingreso”*. En América Latina y el Caribe la pobreza y la desigualdad tienen una muy fuerte relación, dado que es la región con la peor distribución del ingreso del mundo, como ya se manifestara. Esta condición se traduce en rigideces históricas para optimizar el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza.

**Cuadro N° 5. Pobreza e indigencia urbana  
en los Estados Miembros de UNASUR**  
—En porcentajes—

	1980		1999		2011	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
<b>Argentina</b>	9	2	23,7	6,6	5,7	1,9
<b>Brasil</b>	39*	17*	37,5	12,9	20,9	6,1
<b>Uruguay</b>	11**	3**	9,4	1,8	6,7	1,1
<b>Paraguay</b>	s/d	s/d	60,6	33,9	49,6	28
<b>Venezuela</b>	22**	7**	49,4	21,7	29,5	11,7
<b>Bolivia</b>	s/d	s/d	60,6	36,4	s/d	s/d
<b>Chile</b>	39***	14***	23,2	5,7	11,0	3,1
<b>Colombia</b>	39	16	54,9	26,8	34,2	10,7
<b>Ecuador</b>	s/d	s/d	63,5	31,3	32,4	10,1
<b>Guyana</b>	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
<b>Peru</b>	46*	21*	48,6	22,4	27,8	6,3
<b>Surinam</b>	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos de la CEPAL.  
**Notas:** \*1979 \*\*1981 \*\*\*1986 .

En la mayoría de los países de la UNASUR un conjunto reducido de la población acumula una gran proporción de todos los ingresos generados, mientras que los más pobres sólo alcanzan a recibir una escasa porción.

La reducción de los elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso prevaleciente en la región, es uno de los grandes desafíos que enfrenta América Latina y particularmente la UNASUR. Se observan grados relativamente altos de concentración de riqueza en Brasil, Colombia, Chile y Paraguay en los que el ingreso para los más ricos se acerca al 40% y el de los más pobres entre el 11% y 15%, a diferencia de Uruguay y Venezuela que exhiben los menores niveles de concentración al tener proporciones entre ambos extremos del 20% al 23%. Por su parte en Argentina, Ecuador y Perú esos valores son mayores en el extremo inferior de la distribución (16% al 17%) y menores entre el 10% más rico de la población del orden del 30% del ingreso (CEPAL, 2012b).

**Cuadro N° 6. Índice de Gini <sup>(2)</sup> de los Países Miembros de UNASUR**

<b>Países</b>	<b>Años</b>	<b>Gini</b>
<b>Argentina<sup>(1)</sup></b>	1990 <sup>(4)</sup>	0.501
	1999	0.539
	2011	0.492
<b>Bolivia</b>	1989 <sup>(5)</sup>	0.537
	1999	0.586
	2009	0.508
<b>Brasil</b>	1990	0.672
	1999	0.640
	2011	<b>0.559</b>
<b>Chile</b>	1990	0.554
	2000	0.564
	2011	<b>0.516</b>
<b>Colombia</b>	1994	0.601
	1999	0.572
	2011 <sup>(6)</sup>	<b>0.545</b>
<b>Ecuador<sup>(1)</sup></b>	1990	0.461
	1999	0.526
	2011	0.434
<b>Paraguay</b>	1990 <sup>(3)</sup>	0.447
	1999	0,558
	2011	<b>0,546</b>
<b>Perú</b>	1997	0.532
	1999	0.545
	2011	0.452
<b>Uruguay<sup>(1)</sup></b>	1990	0.492
	1999	0,440
	2011	0,402
<b>Venezuela</b>	1990	0.471
	1999	0,498
	2011	0,397

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012.

**Notas:** (1) Total urbano. (2) Incluye a las personas con ingreso igual a cero, (3) Área metropolitana de Asunción. (4) Gran Buenos Aires. (5) Ocho ciudades principales y El Alto. (6) a partir de 2002 las cifras de ingresos no son comparables con las de años anteriores debido a la aplicación de nuevos criterios metodológicos desarrollados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– y el Departamento Nacional de Planeación -DNP-. Sin datos sobre Guyana y Surinam.

Cabe resaltar que el acceso a los servicios básicos que proveen los Estados nacionales no alcanza para paliar las disparidades existentes en estos países, a pesar de la implementación de algunas políticas sociales, sobre todo en salud y educación básica. Hay componentes importantes del gasto social que no favorecen necesariamente a los sectores de menores ingresos de la sociedad, sino a estratos medios y altos. De las políticas de asignación del gasto suelen beneficiarse principalmente las ciudades capitales y en menor grado las secundarias, aunque los pobres urbanos no siempre tienen acceso a los servicios básicos al igual que la población rural tradicional que queda recurrentemente excluida (Organización de Estados Iberoamericanos), particularmente en lo referente al acceso a la infraestructura sanitaria que es el servicio más escaso para los pobres e indigentes.

La preocupación por la desigualdad en la UNASUR que se observa en el Cuadro N° 1 refleja el reconocimiento de la gran heterogeneidad regional.

### **3. Estrategias y Políticas implementadas**

Como ya se expusiera, todo proceso de integración lleva una dimensión social, con costos y beneficios que pueden tener diferentes impactos, es por eso la importancia que adquieren las acciones o medidas tendientes a potenciar los factores políticos, económicos y sociales para “*neutralizar el efecto de múltiples factores de inestabilidad*” (Furlong, 2005: 3). Este planteamiento conduce a interrogar respecto a qué acciones o medidas en materia social se han implementado en los tres esquemas integrativos bajo análisis.

Si se entiende por gobernabilidad regional como la capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los Estados que forman parte del proceso integrador (Cimadamore, 2004), al ampliarse el espacio económico, social y político de los miembros en un nivel superior que genera el propio sistema, es necesario instituir mecanismos de toma de decisiones y resolución de problemas que aseguren la gobernabilidad para el conjunto (Mellado-Ali, 2010: 167), esto es la formulación e implementación de políticas o decisiones públicas. Porque a pesar de que exista esta formulación<sup>13</sup>, ella por sí sola no es suficiente sino que requiere de su implementación.

<sup>13</sup> Para una mayor ampliación del tratamiento de esta temática, véase Mellado Noemí Beatriz –editora– (2010).

Conforme a Prats (2003: 249-251) la gobernabilidad está dada por la capacidad de las instituciones “*para formular e implementar políticas*” y tiene una dimensión negativa y otra positiva: en la primera la capacidad de formulación determina la no existencia de ingobernabilidad y en la segunda apunta a la implementación de políticas, esto es la transformación de las demandas en decisiones.

Sin embargo, la creciente relevancia de la agenda social en los procesos de integración regional no implica necesariamente que la ciudadanía ejerza efectivamente sus derechos para incidir sobre las decisiones, ni que dichas decisiones cuenten con una base social amplia que las legitimen (Serbin, 2012). La participación, como ya se manifestara, requiere tanto de la posibilidad de la ciudadanía para demandar por sus derechos cívicos, políticos y sociales, como de actuar de forma activa en la formulación e implementación de políticas públicas, porque se necesita de “*una cierta medida generalizada de consenso*”, para no caer en el proceso inverso de “*desintegración*” (Errandonea, 1977: 93).

### **3.1. MERCOSUR**

#### **a) Acciones e instrumentos**

En el MERCOSUR en el comienzo del nuevo siglo, se reconsidera el concepto de desarrollo en las diversas Cumbres al sostenerse que, si bien el crecimiento económico es una condición necesaria, no es suficiente para mejorar la calidad de vida<sup>14</sup>. No obstante, en el transcurso del proceso y a medida que la dimensión social va adquiriendo relevancia, se generan nuevos espacios institucionales y elaboran estrategias instrumentales para tratar de implementar lo acordado.

Ello conduce a una adaptación de la estructura institucional mediante la reestructuración de las subcomisiones de trabajo y la creación de nuevas instituciones como: Comisión Parlamentaria Conjunta y Foro Consultivo Económico Social (1994); Comisión Sociolaboral (1999); Fondo para la Convergencia Estructural y Grupo de Alto Nivel para la Elaboración de la Estrategia MERCOSUR del Crecimiento del Empleo (2004); Secretaria Social Permanente (2007); Grupo de Crecimiento del Empleo –GANEMPLE– (1997); PARLASUR, Instituto Social del MERCOSUR –ISM–, Comisión de Coordinación de Ministros del Área Social del MERCOSUR –CCMAS– (2008) y

<sup>14</sup> Para una mayor ampliación de este temática véase, Mellado-Ali, 2013: 331-346.



Unidad de Participación de Apoyo Social (2010). También se instituyen las Cumbres Sociales del MERCOSUR, desde la XXXVII Reunión de Asunción (Mellado-Ali, 2013: 346).

En ocasión de las Reuniones Cumbres, se suscriben numerosos acuerdos en esta materia tales como el de Seguridad Social del MERCOSUR (1997) y la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (1998). También, la “Carta de Buenos Aires sobre el Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile”, que tiene como objetivo erradicar la pobreza y otra forma de discriminación atendiendo a los sectores más desprotegidos en materia de alimentación, salud, empleo, vivienda y educación. Se encomienda al Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR el seguimiento de las orientaciones y líneas de acción contenidas en la Carta de Buenos Aires, promoviendo la institucionalización de las reuniones de autoridades responsables en el área de desarrollo social. Así y dependiendo de ese organismo se crea la Reunión de Ministros y Autoridades del Desarrollo Social del MERCOSUR –RMADS–, con el fin de proponer medidas relacionadas a las políticas y acciones conjuntas entre los Miembros dirigidas al desarrollo social.

En el año 2003, a través del Consenso de Buenos Aires como exponente de un nuevo discurso integracionista por el que adquiere la dimensión social la misma envergadura que la comercial (Briceño Ruiz, 2011:152), se reafirmó la importancia del proceso de integración regional, la soberanía de los Países Miembros, el rol activo del Estado y la participación activa de la sociedad civil en ese escenario, el trabajo como eje central de combate a la pobreza y la distribución del ingreso, así como la prioridad de la educación para la inclusión social. Pese a que ésta aparece como condición necesaria para el acceso a una vida digna, de manera semejante a la UNASUR, las acciones para lograr la inclusión social fueron dirigidas a los grupos más vulnerables.

En este marco, se cuestiona el significado que adquiere la idea de un MERCOSUR social en cuanto a la participación de los actores.

Desde ese Consenso en el año 2005 se instituye el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR –PARLASUR– como órgano independiente y autónomo, instancia de participación política y cuyos miembros serán electos por el voto directo y secreto de la ciudadanía estableciéndose como plazo para este cumplimiento hasta el 31 de diciembre de 2014 ([www.parlamentodelmercosur.org](http://www.parlamentodelmercosur.org)).

En el año 2006 se estableció el Programa “Somos MERCOSUR”, con el objetivo de involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional articulando las agendas gubernamentales y de la

sociedad civil por medio de acciones políticas, sociales y culturales ([www.somosmercosur.net](http://www.somosmercosur.net)).

En la RMADS –noviembre 2007–, se aprobó la “Declaración de Principios del MERCOSUR social” por la que se avanzó en la voluntad del bloque de asumir la dimensión social de la integración basada en un desarrollo económico con distribución equitativa.

Por la Decisión 01/10 del Consejo del Mercado Común –CMC–, al dictar el Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR –FOCEM–, se incluyó un paquete de medidas heterogéneas como componentes de un “Programa de Cohesión Social”. Dicho Programa debía involucrar proyectos que contribuyeran “...al desarrollo social, en particular en las zonas de frontera, e incluir proyectos de interés comunitario en áreas de salud humana, educación, reducción de la pobreza y del desempleo...” Pero, cuando se reglamentó (Decisión 01/10 del CMC) el FOCEM no contempló ninguna forma de interacción con otras instituciones para compatibilizar, complementar o sustituir los proyectos (Halperín, 2011).

En cuanto al Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR –PEAS–, en la XXXVI Reunión Ordinaria del 2008, el CMC adoptó el documento conteniendo ejes y directrices para la elaboración del Plan y crea la CCMAS para coordinar la elaboración del documento que en diciembre de 2010 fuera aprobado con la incorporación de temas tales como la universalización de la salud pública y la educación, la inclusión productiva, las garantías de acceso al trabajo decente y los derechos previsionales. Finalmente, el CMC a través de su Decisión 12/11, de junio de 2011, definió los Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios que conforman dicho Plan.

En esa fecha también se aprobó el Plan de Acción para la conformación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR establecido por la Decisión CMC N° 64/10, con miras a su implementación en el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción. En efecto, la norma bajo análisis abarca tres aspectos centrales: la implementación de una política de libre circulación de personas en la región; la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes; la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación. Las áreas en las que se adoptarían medidas son: circulación de personas, fronteras, identificación, documentación y cooperación consular, trabajo y empleo, previsión social, educación, transporte, comunicaciones, defensa del consumidor y derechos políticos.

Asimismo surgió la propuesta de creación del ISM, con el fin de “prestar colaboración técnica en la elaboración y planificación de

*proyectos sociales; indagar y presentar a la RMADS líneas y modalidades de financiación disponibles para la ejecución de los proyectos; promover la investigación con la finalidad de apoyar la toma de decisiones en la elaboración y la aplicación de políticas y programas sociales; promover la realización de encuentros internacionales, regionales y nacionales sobre temas sociales; sistematizar y difundir las mejores experiencias y prácticas en materia social del MERCOSUR, del continente y extracontinentales; recoger información sobre la situación social en la región; presentar un informe cada año de sus actividades a la RMADS; y consultar el FCES sobre aquellos aspectos de su competencia y recibir los proyectos que éste pueda presentar” (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 03/07). Sostiene Halperín (2011) que la multiplicidad de documentos alusivos a la dimensión social ha generado confusión institucional dentro del mismo proceso.*

En cuanto a los sectores de interés, la educación es el primero en ser considerado. En 1991 se creó el Sector Educativo del MERCOSUR –SEM–, como propuesta para movilizar e integrar a los estudiantes y políticas educacionales de los países. Se instituyeron varios planes por periodos. En el primero (1992-1994, prorrogado hasta 1998) se incorporaron temas ligados a la armonización y compatibilidad de los sistemas educacionales y la capacitación de recursos humanos para el desarrollo. En 1994 se suscribió el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no técnico. Además se firmaron dos protocolos para el aprendizaje de los idiomas portugués y español en las escuelas. En el Tercer Plan Estratégico (2001-2005) se destaca que la integración exige educación de calidad para todos con el fin de atender a las necesidades educativas de los sectores más vulnerables y superar las inequidades existentes.

Desde el punto de vista de la estructura orgánica, el SEM está conformado por las Reuniones de Ministros de Educación –RME–, el Comité Coordinador Regional –CCR–, Comisiones Regionales Coordinadoras de Áreas –CRCAs–, Grupos de Trabajo –GT–, Grupos Gestores de Proyectos –GGP–, Comité Asesor del Fondo de Financiamiento del Sector Educativo del MERCOSUR –CAFEM– y el Sistema de Información y Comunicación –SIC–. En 2006, se fundó la Red de Agencias Nacionales de Acreditación y en 2011 se instituyó la Comisión Regional Coordinadora de Formación Docente. Asimismo hay otras instancias que gestionan acciones específicas.

En el Plan –2006/2010–, se estableció la necesidad de desarrollar una vinculación entre las instituciones de enseñanza superior y el

sector productivo, incorporando diversas dimensiones sociales tales como la consolidación de la ciudadanía regional y educación para el medio ambiente, cultura de paz y derechos humanos (INCIDE, 2011). Con ese propósito se incentivó la formación de redes de cooperación y la Universidad de la Integración Latinoamericana –UNILA–, como centro de formación en integración.

En el 2011, entró en vigor el Fondo de Financiación del Sector Educativo del MERCOSUR –FEM–. Además de ser el primer fondo sectorial de financiamiento serviría para dar continuidad a las acciones del sector y sufragar iniciativas de fortalecimiento de la integración regional en el marco educativo, como becas de intercambios de profesores y estudiantes. El nuevo plan de acción del SEM 2011-2015 persigue como lineamientos estratégicos: contribuir a la integración regional acordando y ejecutando políticas educativas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y el respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente; una educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo; una cooperación solidaria y el intercambio para la mejora de los sistemas educativos que incentiven y fortalezcan los programas de movilidad de estudiantes, pasantes, docentes, investigadores, gestores, directores y profesionales y que acuerden políticas de articulación de la educación como un proceso de integración del MERCOSUR. Adicionalmente como nuevo el desarrollo de programas de posgrado de calidad en la región y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de garantía de la calidad de los estudios de posgrado.

En lo que respecta al proceso de acreditación –al finalizar en 2005– se estableció el Mecanismo Experimental de Acreditación –MEXA–; además el SEM realizó en el 2006 el Seminario de Evaluación del mismo, que dio lugar a la creación del Plan Operativo para la implementación del Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias del MERCOSUR–ARCU–SUR–. En 2008, en la Reunión de Ministros de Educación, se firmó el “Acuerdo para la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras de grado para el reconocimiento regional de la calidad académica de los respectivos diplomas en el MERCOSUR y Estados Asociados”, aprobado por el CMC, Decisión N° 17/08. Partiendo del MEXA, con relación a las carreras de grado evaluadas y acreditadas en tres áreas –Agronomía, Medicina e Ingeniería–, el Sistema ARCU–SUR inició sus actividades extendiendo los procesos de evaluación a: Agronomía, Arquitectura, Enfermería, Ingeniería, Medicina, Odontología y Veterinaria. Aunque se reconoce que el proceso de evaluación

no ha seguido el mismo ritmo en todos los países, se estima que hasta que se concluyan las convocatorias se llegará alrededor de 500 carreras acreditadas (Plan de acción 2011-2015: 6-8).

### **b) La implementación de decisiones**

Si bien estos consensos y compromisos permitieron desarrollar una multiplicidad tanto de normativas y medidas heterogéneas como de instituciones en materia social, la limitación general que exhibe la funcionalidad jurídico-institucional del sistema, es destacada por numerosos autores –Gajate, Perotti, Cienfuegos, Díaz Labrano– y se convierte en un obstáculo para que las políticas públicas en general se concreten. Al respecto sostiene Sonia Draibe (2007: 179) que en el plano de las instituciones de política social, el MERCOSUR opera con una estrategia minimalista, de baja efectividad, mientras que en el plano de los conceptos y objetivos con una maximalista, apuntando hacia un nivel supranacional de unificación de las políticas de protección social. Es decir, propone lo máximo en términos de contenido y lo mínimo de instituciones para viabilizar tal contenido y ello es acorde a que el MERCOSUR es “*un proceso voluntario de integración entre naciones soberanas que no pretenden dejar de serlo...*” (Peña, 2005: 260), de allí la imposibilidad para que las políticas sociales efectivas se concreten.

La variedad de documentos referentes a la dimensión social ha generado no sólo confusión institucional dentro del propio proceso, sino falta de coordinación y complementación entre las instituciones a los fines de compatibilizar los proyectos, tal como ocurre con el FOCEM, obstaculizando la implementación de políticas o decisiones públicas, afectando así a la gobernabilidad.

En materia de participación social, pese a la existencia de mecanismos avanzados de consulta e interlocución con la ciudadanía tales como el PARLASUR, SOMOS MERCOSUR, no tienen la efectividad para posibilitar que puedan demandar por sus derechos cívicos, políticos y sociales, como derechos y no como privilegios, además de participar de forma activa en la formulación e implementación de políticas públicas (Serbin, 2012). De esta forma el Programa MERCOSUR Social y Solidario que se viene desarrollando desde el 2003, es expresión de las insuficiencias institucionales, democráticas y sociales, ya que no es más que una plataforma de organizaciones de la sociedad civil dirigidas a reivindicar los derechos políticos, económicos y sociales de sectores excluidos más directamente en la participación y diseño del proceso de integración (<http://www.mercosursocialsolidario.org>), esto es,

carecen de mecanismo formales para canalizar sus demandas pese al mosaico de instituciones creadas en el ámbito social.

Por tanto se han conformado instancias de participación consultiva y marcadas de formalismo y, en aquellas que son de representación política como el PARLASUR, carece de poderes decisorios y competencias claramente definidas. Para algunos autores estas instituciones son una distorsión, pues no son espacios decisorios, reforzando una vez más el carácter intergubernamental de la estructura institucional y la concentración de decisiones (Gaetano-Vázquez y Ventura, 2009). Se requiere de una conformación democrática y de competencias efectivas.

### **3.2. CAN**

#### **a) Normativa e instituciones en materia social**

Los temas sociolaborales predominan a lo largo de las definiciones de todo el proceso de integración andina, seguidos por los vinculados con la salud. A fines de los noventa se incorporaron los asuntos fronterizos y educativos y, es en el 2003 cuando aparecen las primeras decisiones en torno al plan de desarrollo social.

Si bien desde el principio el concepto de desarrollo está ligado a la dimensión económica de la integración: *“los logros obtenidos en el campo comercial, deben ponerse al servicio de los objetivos de un desarrollo económico social, destacando la necesidad de armonizar políticas económicas y adecuarlas para el desarrollo sostenible y el logro de políticas sociales eficiente”* (Séptima Reunión, Ecuador, septiembre de 1995), las cuestiones de índole social no le fueron ajenas, tal es así que en el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena -1969- establece: *“promover el desarrollo equilibrado y armónico... mediante la integración y la cooperación económica y social”* (<http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>). En esta línea durante la década de los 70, se concretaron los primeros esfuerzos comunes en el ámbito social con la firma de los convenios, Andrés Bello -1970-, Hipólito Unánue -1971- y Simón Rodríguez -1973- cuyos objetivos están dirigidos a impulsar la integración en materia de salud, educación y trabajo (SELA, 2007). En 1983 mediante Decisión 182 se creó el Sistema Andino “Jose Celestino Mutis” sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente, definido como *el conjunto de acciones que permitan proteger a los Países Miembros contra los riesgos del desabastecimiento de alimentos y atender las necesidades alimentarias y nutricionales de la población* (<http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx#>).

El Protocolo de Quito de 1987 introdujo en el Acuerdo de Cartagena el Capítulo XVI: “Cooperación Económica y Social” (artículo 129), que dispone: “los Países Miembros emprenderán acciones de cooperación conjunta destinadas a contribuir al logro de los siguientes objetivos de desarrollo social de la población andina: a) eliminación de la pobreza de las clases marginadas, para lograr la justicia social; b) afirmación de la identidad cultural y de formación de valores ciudadanos para la integración del área andina; c) participación plena del habitante de la Subregión en el proceso de integración; y d) atención de las necesidades de las áreas deprimidas predominantemente rurales. Para la consecución de tales objetivos se desarrollarán programas y proyectos en los campos de la salud, la seguridad social, la vivienda de interés social y la educación y cultura” (<http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>). Este artículo se plasma en la Carta Social Andina<sup>15</sup>, con la intención de convocar tanto a los políticos como a los actores de la sociedad civil para trabajar en los ejes temáticos: democracia y derechos humanos, integración social y erradicación de la pobreza, defensa de los derechos de la mujer, infancia y familia, poblaciones indígenas, salud y nutrición, medio ambiente y vivienda, educación, ciencia, cultura y deportes, economía solidaria, trabajo y seguridad social.

Las Cumbres Presidenciales celebradas entre 1989 y 1991, reflejaron los progresos en la integración económica andina detallando sólo el aumento sostenido del comercio subregional y la constitución de la zona de libre comercio. La dimensión social en este período quedó relegada a un plano retórico. Este panorama se manifiesta a través del “*Diseño Estratégico*” aprobado por los Presidentes, en 1989, que consiste en un conjunto de orientaciones destinadas a consolidar un espacio económico ampliado, en un contexto competitivo y una mejor articulación del proceso de integración al mercado mundial, respondiendo al discurso aperturista predominante en la coyuntura de su elaboración sin mencionar los aspectos sociales del proceso.

Fue en la Reunión de los Presidentes en Machu Picchu –1990– donde se inició el camino de atención hacia los asuntos sociales, se definió una alianza para la lucha contra la pobreza, un compromiso para promover un crecimiento económico con equidad social y mecanismos de participación ciudadana (León Oliveros, 1995).

<sup>15</sup> Aprobada por el parlamento andino en 1994 y revisada durante la Segunda Cumbre Social Andina en 1999.



A raíz de la Reunión de Quito de 1995, se retomaron las Reuniones Presidenciales con repetitivas declaraciones sobre la dimensión social. Nuevos aspectos se incorporaron al Acuerdo de Cartagena a través del Protocolo de Sucre al indicarse que se adoptarían una serie de programas para avanzar en el tratamiento de las necesidades sociales del proceso.

En el Acta de Guayaquil (Décima Reunión del Consejo Presidencial Andino, Ecuador, 1998) se propuso la elaboración de una agenda social comunitaria, la cual quedó establecida al año siguiente en el Acta de Cartagena<sup>16</sup>, *“que aproxime la comunidad del nuevo milenio a las expectativas de los ciudadanos andinos y que tenga como ejes centrales la generación del empleo, la educación, la salud y la vivienda. En ella deberán plasmarse las bases de una política migratoria comunitaria, una política que proteja los derechos fundamentales del trabajador migrante, una política educativa, cultural y de ciencia y tecnología que preserve y promueva nuestra propia identidad y una estrategia andina sobre desarrollo sostenible”*.

Desde el año 2000 el concepto de desarrollo amplía su esfera económica y comienza a estar unido a conceptos con matiz social como pobreza, inclusión, participación, cohesión, resaltando al mismo tiempo la necesidad de definir *políticas de desarrollo* para asegurar el crecimiento económico con inclusión social, en la búsqueda permanente de una *desarrollo armónico* de los pueblos en un marco de democracia, justicia social y respeto a los derechos humanos. La nueva terminología social se enmarca en un contexto internacional que plantea la necesidad de priorizar las problemáticas sociales.

Aunque la utilización del término exclusión social surgió en el Acta de Carabobo (Decimotercera Reunión, Venezuela, 2001) es en el Acta de Quirama (Decimoquinta Reunión, Colombia, 2003) donde se lo relaciona con pobreza. El vocablo cohesión social apareció por primera vez en la Decimocuarta Reunión del Consejo Presidencial Andino (Colombia, junio de 2003) en un contexto internacional que promovía la utilización de esta terminología: *“otorgar la máxima prioridad al diseño, coordinación y convergencia de políticas sociales que conduzcan al desarrollo de estrategias específicas y articuladas de cohesión social, lucha contra la pobreza y la marginalidad”*.

<sup>16</sup> Decimoprimer Reunión del Consejo Presidencial Andino Cartagena de Indias, Colombia, 26 y 27 de mayo de 1999.



Así se torna relevante la vertiente social en este proceso de integración que derivó en la elaboración de un Plan Integrado de Desarrollo Social (Quirama, 2003) el que se aprobó al año siguiente<sup>17</sup> con cuatro componentes: la dimensión social de la integración –educación, cultura y migraciones–; desarrollo social –estrategia comunitaria para contribuir o mejorar la calidad de vida de los habitantes andinos–; cohesión social y participación de la sociedad civil. Asimismo articuló diversas áreas como el trabajo, la educación, la salud, seguridad alimentaria, desarrollo intrafronterizo, medio ambiente, migraciones, derechos ciudadanos y cooperación horizontal.

En el año 2007, en la Cumbre de Tarija, los Presidentes acordaron impulsar una “*Integración Integral*” e introdujeron una visión amplia de la integración donde la dimensión social, junto con el medio ambiente, la cultura y la política tendrían la misma relevancia que la económica-comercial, consolidándose con la firma de la *Agenda Estratégica Andina* (Lima, 2010), que consagró el desarrollo social como uno de los ejes centrales de la integración andina.

Se declaró al año 2011 como el “*Año Andino de la Integración Social*”<sup>18</sup>; en función de ello se implementó una serie de instrumentos y medidas tales como la inclusión de la participación ciudadana mediante la creación de Consejos, Mesas y Redes ciudadanas, la Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social –EACES–<sup>19</sup> y el Plan para su Implementación<sup>20</sup>, los Objetivos Andinos de Desarrollo Económico y Social –OANDES<sup>21</sup>–, que complementaron las acciones de los Estados en su lucha contra la pobreza y a favor de la inclusión social.

<sup>17</sup> Decisión 601 aprueba el Plan Integrado de Desarrollo Social –PIDS–, Reunión Extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 21 de setiembre de 2004.

<sup>18</sup> Decisión 745/2011.

<sup>19</sup> La EACES surge en el marco del Proyecto de Cooperación CAN-Unión Europea (UE) de Apoyo a la Cohesión Económica y Social de la CAN, dentro de la estrategia de cooperación regional 2007-2013. En Parlamento Andino:

<http://www.parlamentoandino.org/csa/documentos-de-trabajo/informes-ejecutivos/35-integracion-social-y-erradicacion-de-la-pobreza.html> Comunidad Andina

<sup>20</sup> Se aprobó el 14/07/2011.

<sup>21</sup> El 6 de julio de 2011, los Ministros del área social de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú aprobaron once Objetivos Andinos de Desarrollo Social y las correspondientes metas a alcanzar hasta el 2019. Su fin es orientar la cooperación y la coordinación entre los Países Miembros de la CAN

A medida que adquirió relevancia la dimensión social se generó nuevos espacios institucionales y se elaboraron nuevas estrategias.

Se adaptó la estructura institucional y el SAI quedó conformado por los siguientes órganos e instituciones en el ámbito social: el Consejo Consultivo Laboral, el Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscribieran y se creasen en el marco del SAI y la Universidad Andina Simón Bolívar (Acta De Trujillo, Octava Reunión del Consejo Presidencial Andino, 1996).

También se implementó el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social –CADS–<sup>22</sup> encargado de ejecutar el Plan Integrado de Desarrollo Social, de elaborar un Plan de Acción y conformar comités nacionales para garantizar la ejecución y seguimiento de los proyectos sociales en cada uno los países andinos; el Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales; el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo<sup>23</sup>; el Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales<sup>24</sup>; el Consejo Andino de Ministros de Cultura y de Culturas<sup>25</sup>, el Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades<sup>26</sup>, el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas<sup>27</sup>.

Respecto a las estrategias, planes y políticas adoptadas se destacan: la aprobación de la Carta Social Andina<sup>28</sup>, el Plan Integrado de Desarrollo Social –PIDS–<sup>29</sup>, el Programa Regional para garantizar

---

para contribuir a la superación de la pobreza, la exclusión y desigualdad social; a la vigencia de los derechos sociales, individuales y colectivos de la población y a lograr un mayor grado de cohesión nacional y regional. En Parlamento Andino: <http://www.parlamentoandino.org/csa/documentos-de-trabajo/informes-ejecutivos/35-integracion-social-y-erradicacion-de-la-pobreza.html> Comunidad Andina

<sup>22</sup> Decisión 592/2004, en el marco de la Decimoquinta Reunión del Consejo Presidencial Andino, en: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=69&tipo=TE&title=desarrollo-social>

<sup>23</sup> Se instituyó el 10 de junio de 2000.

<sup>24</sup> Ambos se crearon en 11/07/2004.

<sup>25</sup> Se creó el 23/08/2011.

<sup>26</sup> Se creó el 19/08/2009.

<sup>27</sup> Mediante la Decisión 758 de septiembre de 2007.

<sup>28</sup> Se aprobó en el marco de la Segunda Cumbre Social Andina de 1999.

<sup>29</sup> Decisión 601/2004, para enfrentar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social en la subregión e impulsar la construcción gradual de una política social comunitaria para avanzar la dimensión social de la integración.

la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional<sup>30</sup> como también, la constitución de un Fondo Humanitario Social<sup>31</sup>.

### **b) La implementación de decisiones**

En cuanto al incumplimiento de las decisiones y a su puesta en práctica, Giacalone (2013: 32) resalta que durante su evolución la CAN funcionó como una “*coalición de intereses nacionales*”, en la cual las políticas comunes se formulaban e implementaban si los intereses de sus principales miembros (Colombia, Venezuela) “*eran compatibles y dejaban de cumplirse cuando esos intereses se movían en sentido contrario*”.

Si bien en el desarrollo de la integración andina la cuestión social adquirió preponderancia y se tradujo en una multiplicidad de acuerdos y resoluciones con el fin de promover una agenda social, ella no fue acompañada de la participación y el compromiso ciudadano con el proceso de integración, como tampoco de mecanismos institucionales para su implementación. En este sentido es reveladora la Declaración del Parlamento Andino –25 de setiembre del 2013, Colombia–, en el marco del XLIII Período Ordinario de Sesiones, al afirmar en sus considerandos que dicho órgano advirtió sobre la necesidad de adaptar el proceso andino a los nuevos desafíos regionales, buscando profundizar la integración a través de componentes institucionales que priorizaran los aspectos sociales. Dichas propuestas nunca fueron consideradas por parte de los órganos ejecutivos del Sistema Andino de Integración –SAI– esto es por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina y la Secretaría General, los cuales son los competentes para ejecutar las recomendaciones del Parlamento. Más, expresan que eliminar al Parlamento significaría abandonar la integración social de los pueblos andinos, la cual se escogió en el Protocolo de Trujillo que creó el SAI, privilegiándose de este modo los acuerdos económicos y comerciales (Declaración, 2013).

Asimismo, se advierte la carencia de base social en los proyectos puestos en marcha. En la práctica la formulación de cartas sociales por parte de los gobiernos es interpretada como “*la elaboración de cartas de intención de carácter unilateral y vertical que el resultado*

<sup>30</sup> Se aprobó el 22/07/2010.

<sup>31</sup> En la Decimosexta Reunión del Consejo Presidencial Andino, Lima, Perú, 18 de julio de 2005.

*de efectivos ejercicios de participación ciudadana que guíen las acciones concretas en el plano social”* (Serbin, 2012). No obstante, se están ejecutando varios programas en zonas rurales pobres en apoyo al desarrollo rural territorial y seguridad y soberanía alimentaria de sus poblaciones.

En cuanto a la participación ciudadana, se incorporó a los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes como instancias de consulta que se expresan a través de opiniones sin carácter vinculante, lo que limita su participación.

Se advierte la falta de voluntad política en pos de una participación social real ello se manifiesta claramente en la Decisión 792 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la reunión ampliada de representantes titulares de la Comisión Andina que decidió emprender un proceso de “reingeniería institucional”. Para tal fin, encomendó que un Grupo de Trabajo de Alto Nivel debería preparar un Protocolo que facilitara la salida del Parlamento Andino del SAI. El Parlamento Andino consideró este acto como un ataque a la institucionalidad comunitaria, a la democracia de los pueblos andinos y al mandato popular de los ciudadanos colombianos, ecuatorianos y peruanos, al tiempo que pone en riesgo el proceso de integración. De este modo, quedarían los demás Órganos e Instituciones sin el debido control político y democrático, dejando al proceso en manos de la voluntad de los gobierno de turno, profundizando así el déficit democrático (Declaración, 2013).

### **3.3. UNASUR**

#### **a) *Las medidas y acciones en materia social***

En un contexto social caracterizado por la pobreza y la desigualdad que lleva a considerar a América Latina como una de las regiones de mayor desigualdad del mundo, ya en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur a la pobreza se la vincula con la desigualdad, a diferencia de los otros procesos de integración, y desde el 2002 también con la exclusión social.

En las Reuniones posteriores como antecedentes directos de la CSN y luego de UNASUR, se plantea el derecho a una vida digna como derecho inalienable de las personas y se incluye dentro de los derechos humanos el derecho al desarrollo. En la III Cumbre Presidencial Sudamericana de Cusco donde se creó la CSN (2004), se estableció como propósito promover el desarrollo económico, para asegurar una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso de todos a la salud y a la educación, la cohesión y la inclusión

social, como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. También, como en el MERCOSUR, se sostiene que el acceso a mejores niveles de vida y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse a políticas de crecimiento económico. Es en esa época que aparecieron los términos de cohesión social y de integración social.

Por la Declaración de Cochabamba (2006), se expresó la necesidad de establecer un nuevo contrato social sudamericano para promocionar la integración con rostro humano articulada con la agenda productiva, que se enuncia en metas definidas de desarrollo social y de participación ciudadana en la formulación de políticas de integración. Las acciones propuestas fueron las siguientes: reducción de la pobreza, disminución de las asimetrías, elaboración de una política y agenda en materia de salud y la promoción del desarrollo social y humano incluyente el que se estructura en torno a cuatro mecanismos: Metas de Desarrollo Social Regional; Cooperación Técnica Horizontal; Fondo y Observatorio Regional para el Desarrollo Social y Humano Incluyente.

Al aprobarse el tratado constitutivo de la UNASUR (2008) se reafirmó la necesidad de un “desarrollo social y humano” para erradicar la pobreza y eliminar las desigualdades con el fin de lograr la inclusión social, aunque las acciones al igual que en el MERCOSUR, se limitan a los más vulnerables. Desde el 2011 (Ext. de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Lima, Perú, 28/7/11) y se dirigen a romper la transmisión inter-generacional de la desigualdad y pobreza.

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” (Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Sauípe, Brasil, 16/12/08). Conforme a estos propósitos decidieron crear el Consejo de Salud de América del Sur –UNASUR Salud<sup>32</sup> 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 medidas.

Asimismo dentro de esta área es de destacar que en noviembre de 2009, por medio de la Resolución 05 el Consejo Suramericano de Salud resolvió crear el Instituto Suramericano de Gobierno en

<sup>32</sup> El Consejo de salud Sudamericano se constituyó el 21 de abril de 2009, en Santiago de Chile.

salud –ISAGS–<sup>33</sup>, como una entidad intergubernamental de carácter público cuyo principal objetivo es promover el intercambio, la reflexión crítica, la gestión del conocimiento y generar innovaciones en el campo de la política y la gobernanza en salud, poniendo a disposición de los Ministerios de Salud de América del Sur las mejores prácticas y evidencias para calificar la gestión de la salud. Se dedica también al desarrollo de líderes de sistemas, servicios, organizaciones y programas en el área de la salud, y al apoyo técnico a las instituciones de gobierno del sector (<http://www.isags-unasur.org/>). Se destacan en esta institución los Grupos Técnicos<sup>34</sup> y sus Redes de Instituciones Estructurantes<sup>35</sup>.

Para dar cumplimiento a los objetivos propuestos en este ámbito, en noviembre del 2009 los Ministros y Ministras de Salud de los países miembros resolvieron formular un Plan quinquenal 2010-2015 del CSS. En él se incluyó como principales áreas de trabajo: la red suramericana de vigilancia y respuesta en salud; el desarrollo de sistemas de salud universales; el acceso universal a medicamentos; la promoción de la salud y acción sobre sus determinantes y el desarrollo y gestión de recursos humanos en salud.

En oportunidad de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes y de Gobierno (2009), se crearon los Consejos Suramericanos de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Social –CDS–, como instancia de diálogo, reflexión, coordinación y cooperación sobre desarrollo social y humano integral. Las políticas sociales regionales serían integrales y complementarias, orientadas a erradicar la pobreza, la vulnerabilidad social, superar la desigualdad, favorecer la inclusión, contribuir al desarrollo sostenible, promover la centralidad de la coordinación y articulación de las políticas, tanto horizontal como vertical.

En el 2011 se realizó la Reunión del CDS –República Cooperativa

<sup>33</sup> Fue inaugurado en el 25 de julio de 2011.

<sup>34</sup> Grupos Técnicos: Red de Vigilancia y Respuesta en Salud, Desarrollo de Sistemas de Salud Universales, Promoción de la Salud y Acción Sobre los Determinantes Sociales, Acceso Universal a Medicamento, Desarrollo de Gestión de Recursos Humanos.

<sup>35</sup> Redes de Instituciones Estructurantes de UNASUR: Red de los Institutos Nacionales de Salud –RINS–, Red Internacional de Educación de Técnicos en Salud –RETS–, Red de Institutos Nacionales de Cáncer –RINC–, Red de Escuelas de Salud Pública –RESP–, Red de Asesorías de Relaciones Internacionales y de Cooperación Internacional en Salud –REDSSUR-ORIS–, Red de Gestión de Riesgos y Mitigación de Desastres.

de Guyana–, para potenciar el Plan de Acción, definiéndose las siguientes responsabilidades:

- El Grupo de Trabajo Técnico sería coordinado por Brasil.
- El Grupo de Trabajo Temático sobre Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre y la malnutrición sería coordinado por Uruguay.
- El Grupo de Trabajo Temático de Protección, Promoción y Seguridad Social coordinado por Ecuador.
- El Grupo de Trabajo Temático sobre Economía Social sería coordinado en conjunto por Argentina y Paraguay.

En julio de 2011 en Lima, a través de una Declaración emanada de la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, los mandatarios se comprometieron a implementar y profundizar el Plan de Acción elaborado por el CDS y establecer una Agenda de Acciones Sociales prioritarias que redujera las asimetrías y brechas de carácter estructural y rompiera la transmisión inter-generacional de la desigualdad.

En octubre de 2011 se realizó en Montevideo la 1ª Reunión del Grupo de Trabajo Temático sobre Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre, donde se aprobó la “Declaración de Montevideo” destacándose los conceptos de seguridad alimentaria, seguridad nutricional y soberanía alimentaria.

En el 2012 se llevó a cabo la Reunión del CDS, donde se aprobaron las Bases y Lineamientos del Plan de Acción 2012-2014, y manifestaron la preocupación por la pobreza, la desigualdad social y la participación social.

### **b) La implementación de decisiones**

La agenda social en la UNASUR, cada vez es más destacada con relación a los objetivos del crecimiento. Sin embargo su desarrollo institucional con la creación de UNASUR-Salud y el CDS muestra una estructura jurídico-institucional de carácter eminentemente inter-gubernamental, en la que se enfatiza la actuación predominante de los Estados Miembros.

Así, en materia de salud, sector prioritario de este proceso, la ejecución del plan quinquenal dependerá de las fuentes de financiamiento provenientes de los fondos voluntarios nacionales y de la movilización de recursos externos (Romo Arellano, 2010). Respecto de los fondos voluntarios se expresa que los Estados nacionales destinarán un monto anual “voluntario” para financiar los gastos ordinarios aprobados en el presupuesto anual del Plan.



Además el Acuerdo N° 1 de UNASUR-Salud (21 de abril de 2009)<sup>36</sup> señala que *“este proceso de construcción de la integración y la Unión Suramericana es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada estado adquiera los compromisos de acuerdo a sus realidades”*, en consecuencia la implementación efectiva de lo formulado en materia de salud está bajo la consideración aleatoria de cada Estado.

Por tanto el marcado acento político que tiene este proceso, las recurrentes declaraciones sobre la promoción de la agenda social y de participación social, la revitalización de las estrategias de desarrollo (Serbin, 2012), en los hechos queda relegado al voluntarismo autolimitante del interés nacional, impidiendo la implementación de las decisiones regionales.

### **Conclusiones**

El mosaico de declaraciones, comunicados y documentos alusivos a la dimensión social de los esquemas de integración considerados en este estudio, permite afirmar que en cada uno de estos procesos existe una temática preponderante: en la CAN tiene preeminencia el desarrollo, en el MERCOSUR las cuestiones más significativas son la inclusión y la integración social, en cambio en la UNASUR se distingue la preocupación por la desigualdad. Sin embargo, tanto en la UNASUR como en el MERCOSUR las acciones tendientes a lograr la inclusión social se limitan a los más vulnerables.

Pese al avance en los aspectos normativos e institucionales en materia social de los sistemas subregionales y regionales, se otorga más importancia a la forma que a la función, alejándose de una integración real con una base social amplia.

El MERCOSUR y la CAN comparten con la UNASUR estructuras laxas de gobernabilidad, en donde las decisiones no necesariamente se implementan. Son los Estados los que mantienen el control sobre el proceso de integración desde su inicio y en cada una de sus etapas, conforme al cálculo de sus intereses y al poder relativo que puedan ejercer ante una cuestión concreta (Malamud-Schmitter, 2006). Por tanto la puesta en práctica de las decisiones y su resultado final, depende de los intereses y el poder de los gobiernos nacionales, conforme a la perspectiva teórica del intergubernamentalismo.

<sup>36</sup> En [http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/unasur\\_act/Acuuerdo%20N%C2%BA%201%20Consejo%20de%20Salud%20Suramericano.pdf](http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/unasur_act/Acuuerdo%20N%C2%BA%201%20Consejo%20de%20Salud%20Suramericano.pdf)



En el MERCOSUR cuando las motivaciones de Argentina y Brasil son comunes, las decisiones públicas se implementan, de allí que los socios más pequeños –Paraguay y Uruguay– frente a sus realidades socio-económicas dispares, cuestionan los resultados de este proceso. Los problemas y conflictos que se generan subregionalmente, surgen por el abismo existente entre las decisiones tomadas y las implementadas (Mondelli, 2008). Situación similar se da en la CAN, conforme lo destaca Giacalone (2013).

Los tres esquemas solo prevén iniciativas para la cooperación, coordinación y consulta, sin una mayor precisión sobre los mecanismos y acciones que podrían dar lugar a políticas sociales conjuntas. Expresamente el MERCOSUR establece que estas acciones son facultad de las políticas públicas de los Estados.

De esta manera, puede concluirse que la reducida implementación de las decisiones en materia social no sólo potencia los factores de inestabilidad social que son necesarios superar (Furlong, 2005), sino que afecta e impide la gobernabilidad positiva a la que alude Prats (2003).

## **Bibliografía**

- BARBA SOLANO Carlos (2011). “Revisión teórica del concepto de cohesión social: Hacia una perspectiva normativa para América Latina”, en: Barba Solano Carlos y Cohen Néstor –coordinadores–, *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, 1a edición, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, Buenos Aires, Argentina.
- BELA BALASSA J. D. (1964). *Teoría de la Integración Económica*, primera edición en español, UTEHA, México.
- BRICEÑO RUIZ José (2011). “Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. La transformación del modelo de integración del Mercosur”, en: Briceño Ruiz José –editor–, *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Editorial Teseo, pp. 121-162, Buenos Aires, Argentina.
- CAETANO Gerardo, VAZQUEZ Mariana y VENTURA Deisy (2009). “Reforma institucional del Mercosur: análisis de un reto”, en: Caetano Gerardo –coordinador–, *La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas*, Centro de Formación para la Integración Regional –CEFIR–, pp. 21-76, Montevideo, Uruguay.

- CEPAL (2007). *Cohesión Social, Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL/AECI, Santiago de Chile.
- (2010). *América Latina en clave de cohesión social. Indicadores seleccionados*. LC/L.3189, Impreso en Naciones Unidas, febrero, Santiago de Chile.
- (2010a). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, Nueva York, EEUU, en: <http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/RHDR-2010-RBLAC.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](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>
- (2012b). *Panorama Social de América Latina 2012*, Naciones Unidas, en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf>
- (2012c). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2012*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CIMADAMORE Alberto (2004). “Gobernabilidad y niveles de análisis en el proceso de integración del Mercosur”, en: G. de Sierra, M. Bernal y A. Riella –compiladores– *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI*, UNESCO/CLACSO, Montevideo, Uruguay.
- COHEN Néstor (2011). “Cohesión Social, Diversidad Cultural y Pobreza: Hacia una convivencia compleja”, en: Barba Solano Carlos y Cohen Néstor –coordinadores–, *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, 1a ed., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, Buenos Aires, Argentina.
- CHACÓN José (2004). “Integración Suramericana: un paso hacia el posneoliberalismo”, Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio, CEICOM, *Observatorio del Sur*, diciembre, en: <http://www.ceicomobservatoriodelsur.org>

- DRAIBE Sônia Miriam (2007). “Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas”, en: *Cad. Saúde Pública*, vol. 23, suppl. 2, pp. 174-183, en: <http://www.scielosp.org/pdf/csp/v23s2/06.pdf>.
- DURÁN LIMA José y MASI Fernando (2007). *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*, Documento de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/29746/DIAGNOSTICOS\\_ASIMETRIAS\\_INTEGRACION\\_AMERICA\\_DEL\\_SUR.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/29746/DIAGNOSTICOS_ASIMETRIAS_INTEGRACION_AMERICA_DEL_SUR.pdf)
- DURKHEIM Émile (2007). *La división del trabajo social*, Ediciones Colofón, México D.F.
- ERRANDONEA Alfredo (h) (1977). “Hacia una definición operacional del concepto de integración”, en: *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Año 3, N° 9, CEINAR, Buenos Aires, Argentina.
- FURLONG Martín (2005). “Conectividad e integración. Su contribución a un contexto sudamericano de estabilidad política”, en: *Temas del Mercosur* N° 18, septiembre, en: [www.mercosurabc.com.ar](http://www.mercosurabc.com.ar).
- GIACALONE Rita (2013). “Los aspectos económicos en los nuevos acuerdos sudamericanos de integración”, en: Mellado Noemí B. –coordinadora y editora–, *Problemáticas del Regionalismo Latinoamericano en los inicios del siglo XXI*, Editorial Delgado, Universidad Dr. José Matías Delgado, pp. 139-159, El Salvador.
- 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&catid=6:situacion-social](http://www.marcelohalperin.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=60:ique-es-la-qdimension-socialq-de-la-integracion&catid=6:situacion-social) (consulta 3/06/2012).
- INCIDE –Instituto de Cooperación Internacional para el Desarrollo– (2011). *La Inclusión Social y los Gobiernos Locales del MERCOSUR. Diagnóstico situacional*. Autores: Renata C. Boulos, Patricia Laczynski, Gabriela Tedeschi Cano, Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão, Mário Aquino Alves; Mercociudades, programa «in» Innovación y cohesión social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas, Montevideo, Uruguay, en: <http://www.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/estudio3esp.pdf>.
- JELIN Elizabeth (2001). “Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del Mercosur”, en: de

- Sierra, Gerónimo –compilador– *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Colección Grupos de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, Buenos Aires, Argentina, en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101026060412/sierra.pdf>
- LEON OLIVEROS Ramón (1995). “Lo Social en el Proceso Andino de Integración”, en: *La Dimensión Social de la Integración Regional*, Centro de Formación para la Integración Regional, CEFIR, DT 11.
- MALAMUD Andrés y SCHMITTER Philippe C. (2006). “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”, en: *Revista de Ciencias Sociales, Desarrollo Económico* N° 181, vol. 46, abril-junio, Buenos Aires, Argentina.
- MELLADO Noemí B. y ALI María Luciana (2010). “Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad”, en: Mellado Noemí B. –editora–, *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina.
- (2013). “La cohesión/inclusión social en la agenda del regionalismo sudamericano: UNASUR-MERCOSUR”, en: Mellado Noemí B. –coordinadora y editora–, *Problemáticas del Regionalismo Latinoamericano en los inicios del siglo XXI*, Editorial Delgado, Universidad Dr. José Matías Delgado, pp.308-354, El Salvador.
- MELLADO Noemí B. (2010). “Gobernabilidad e integración”, en: Mellado Noemí B. –editora–, *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina.
- -Editora- (2009). *MERCOSUR Y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Lerner Editora SRL, noviembre, pp. 111-167, Córdoba, Argentina.
- (2002). “Los Modelos de ALALC, ALADI y MERCOSUR”, en: *Integración y cooperación Atlántico-Pacífico*, Cátedra Internacional Andrés Bello/Argentina (organizadora), Stahringer Ofelia, Monsanto Alberto y Seselovsky Ernesto –editores–, editorial de la Universidad Nacional de Rosario, abril, Santa Fe, Argentina.
- MELLADO Noemí B. y GAJATE Rita M. (1998). “La inclusión de las regiones en el Mercosur”, en: *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año IV, N°4, julio, Instituto de Integración Latinoamericana, FCJyS, UNLP, Argentina.
- MELLADO Noemí B. y URRIZA Luis M. (1994). “Integración, derecho comunitario y MERCOSUR”, en: *Mundo Nuevo*, Revista de Estudios Latinoamericanos, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Año XVII, N° 1/2, enero-junio (63-64), Caracas, Venezuela.

- MENDICOA Gloria E. y VENERANDA Luciana E. (1999). *Exclusión y marginación social. Nuevas perspectivas para su estudio*, Editorial Espacio, 1ª edición, Buenos Aires, Argentina.
- MONDELLI Marcelo (2008). “Small States in MERCOSUR and the regional constraints for integration”, *SASE Annual Conference*, Costa Rica, en: [www.biblioteca.virtual.clacso.org](http://www.biblioteca.virtual.clacso.org).
- (2010). “Críticas y desafíos para la integración regional sudamericana en el siglo XXI. ¿Cómo explicar la continuidad del regionalismo abierto en la integración económica?”, en: Andrade Pablo y Puyana Alicia –compiladores–, *La pobreza en América Latina: ¿Una dimensión olvidada de la integración económico regional?*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO- 1a edición, Buenos Aires, en: <http://biblioteca.virtual.clacso.org.ar/clacso/clacso-crop/20120518010124/andrade.pdf>
- MURILLO Susana (2008). “Producción de pobreza y construcción de subjetividad”, Címadamore 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.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS –OEI–. “América Latina y el Caribe: la Región de mayores disparidades”, en: *La Pobreza en América Latina y el Caribe aún Tiene Nombre de Infancia*, en: [http://www.oei.es/quipu/pobreza\\_infancia3.pdf](http://www.oei.es/quipu/pobreza_infancia3.pdf)
- PARLAMENTO ANDINO (2013). *Declaración, frente al anuncio de sacar al Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración*, en: [http://issuu.com/elcondor/docs/declaracion\\_parlamento\\_andino](http://issuu.com/elcondor/docs/declaracion_parlamento_andino)
- PAREJA CUCALÓN Francisco (2013). *La dimensión social de la integración andina*, Paper Universitarios de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- PEÑA Félix (2005). “Algunos desafíos políticos e institucionales que plantea la globalización de la integración”, en: Esteveordal Antoni y Torrent Ramón –editores– *Regionalismo Global*, Fundación CIDOB, Barcelona, España.
- PRATS Joan Oriol (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en: *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Córsega 255, 5º 1ª 08036, Barcelona, España.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO –PNUD- (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos.

- RIGGIROZZI Pia (2012). “Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina”, Serbin Andrés, Matínez Laneydi y Ramanzini Haroldo Júnior –coordinadores–. *Anuario de Integración. El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, 9, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp.129-151, Buenos Aires, Argentina.
- ROMO ARELLANO Luis (2010). *UNASUR SALUD, Plan Quinquenal 2010-2015*, SELA, julio, Caracas, Venezuela.
- SANAHUJA José Antonio (2010). “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en: Cienfuegos Manuel y Sanahuja José Antonio –editores–, *Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur*, Fundación CIDOB, pp. 87-134, Barcelona, España.
- SÁNCHEZ Rafael A. (2002). “El sistema de la integración centro-americana como producto del regateo asimétrico entre Estados: una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional”, Ponencia presentada en el *Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Universidad de Salamanca, 8/11 de julio, España.
- SANTOS Milton (1996). *Metamorfosis de un espacio habitado*, Edit. Oikos-Tau, Madrid.
- SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA (2004). “Evaluación de la dimensión económica del proceso de integración andino Comercio, inversión y cooperación financiera”, *Documento de trabajo*, mayo.
- SECRETARÍA TÉCNICA PERMANENTE DE MERCOCIUDADES (2011). “La inclusión social y los gobiernos locales del MERCOSUR. Diagnostico situacional”, *Proyecto Innovación y cohesión social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas*, Montevideo, Uruguay, en: [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0634/2.La\\_inclusi3n\\_social\\_y\\_los\\_gobiernos\\_locales\\_del\\_MERCOSUR.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0634/2.La_inclusi3n_social_y_los_gobiernos_locales_del_MERCOSUR.pdf)
- SERBIN Andrés (2012). “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: agendas sociales y cartas (sociales) de intención”, en: Serbin Andrés, Martínez Laneydi, Ramanzini Haroldo Júnior –coordinadores–, *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe N° 9, CRIES, Buenos Aires, Argentina.
- SILVA Maria Ozanira da Silva (2010). “Pobreza, desigualdade e



políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira”, en: *Revista Katálysis*, julio/diciembre, V. 13, N° 2, pp. 155-163, Florianópolis, Brasil.

- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE –SELA– (2007). *La dimensión social de la integración en América Latina y el Caribe*, documento base 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 N° 1-07, en: [http://www.sela.org/attach/258/default/Dimension\\_social\\_de\\_la\\_integracion\\_\(FINAL\).pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/Dimension_social_de_la_integracion_(FINAL).pdf)
- SORJ Bernardo y TIRONI Eugenio (2007). “Cohesión Social en América Latina: un marco de investigación”, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 1, en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/1/pdf/pensamientoIberoamericano-43.pdf>.

**Principales Sitos Web consultados:**

- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA, Portal ALBA. [www.alianzabolivariana.org](http://www.alianzabolivariana.org).
- BANCO MUNDIAL. <http://datos.bancomundial.org/indicador/>
- CAF: BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA. <http://www.caf.com/es>.
- CAN. [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)
- PARLAMENTO DEL MERCOSUR. [www.parlamentodelmercosur.org](http://www.parlamentodelmercosur.org).
- PLAN DE ACCIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO DEL MERCOSUR 2011- 2015. <http://www.sic.inep.gov.br/es-ES/component/jdownloads/finish/7/414.html>
- PROGRAMA MERCOSUR SOCIAL Y SOLIDARIO. <http://www.mercosursocialsolidario.org>
- SECRETARÍA DEL MERCOSUR. [www.mercosur.int/](http://www.mercosur.int/)
- SOMOS MERCOSUR. [www.somosmercosur.net](http://www.somosmercosur.net)
- UNASUR. [www.unasur.org](http://www.unasur.org)

---

## CAPÍTULO VIII

---

### La agenda social en el ALBA-TCP

CARMEN R. SCHAPOSNIK y EUGENIA C. PARDO

#### Presentación

En los últimos años se vienen desarrollando en América Latina y el Caribe procesos de integración innovadores con dimensiones que trascienden las económicas y comerciales, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP) que aspira a modificar las causas estructurales de la pobreza, las desigualdades y la exclusión social, cuestionando aquellos diagnósticos del campo intelectual y político que asumieron el subdesarrollo a partir de una valoración diferente.

Efectivamente, se trata de un proyecto ‘alternativo’ al 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). Un modelo que es, a la vez, *“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”* (Girvan, citado en Benzi, 2010:78).

Por los desafíos que plantea y por originarse en presupuestos ideológicos que discrepan con los de otros proyectos regionales, es importante incorporarlo en el análisis y reflexión de la agenda académica para evaluar, también, *“lo que representa, o puede llegar a representar, dentro del contexto de la globalización y el inter-regionalismo”* (Giacalone, 2008: 13). Esta convicción se refuerza por tratarse de un *“proceso contrahegemónico”*, originado en plena *“crisis*



*terminal del ‘regionalismo abierto’ de los ’90” (Benzi, 2010: 79) promotor de modelos de integración que 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) beneficiando sólo a un pequeño número de países (Espinosa, 2011).*

En este contexto, el capítulo propone una lectura sobre el ALBA-TCP centrada en su dimensión social, con el fin de determinar la significación y valoración de enunciados tales como pobreza, desarrollo, desigualdad, cohesión, integración, inclusión y exclusión social -considerados en otros capítulos en relación al MERCOSUR, UNASUR y CAN-. Para ello, se analizará primero el discurso presente en documentos de las Cumbres presidenciales y otros textos oficiales; luego se observa la contemplación o no de esta dimensión en la estructura institucional y se relevan estrategias, acciones y programas implementados en función de la agenda trazada. Finalmente, se acude a voces de autores que reflexionan y/o escriben sobre esta experiencia en aras de poner de manifiesto potencialidades y contradicciones, certezas e incertidumbres, así como las disyuntivas por enfrentar en el actual contexto regional e internacional.

## **1. La propuesta de integración en el ALBA-TCP**

*“¡Porque ya suena el himno unánime; la generación actual lleva a cuestas, por el camino abonado por los padres sublimes, la América trabajadora; del Bravo a Magallanes, sentado en el lomo del cóndor, regó el Gran Semí, por las naciones románticas del continente y por las islas dolorosas del mar, la semilla de la América nueva!”.*

José Martí, “Nuestra América”, La Revista Ilustrada de Nueva York, 10 de enero de 1891.

El comienzo de este proceso se halla en la experiencia iniciada en Venezuela en 1999 a partir del proyecto político del “Socialismo del Siglo XXI” –presentado por el presidente Hugo Chávez Frías– en el cual la dimensión económica de la integración debía someterse desde el principio a la dimensión política, a través de una “Confederación de Estados de América Latina” (Ullán de la Rosa, 2010).

Desde el punto de vista ideológico, se remonta a los ideales inspiradores de 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). De hecho, el pensamiento que lo protagoniza e inspira, recoge la herencia de numerosos próceres –más de sesenta figuras latinoamericanas y caribeñas– (Silva, 2011) que propusieron o adhirieron a un proyecto de integración diferente al del panamericano e incluso al de los integracionistas de mediados del siglo XX en América Latina.

Con ese sentido, en la IIIª Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) –realizada en diciembre de 2001 en Venezuela– se propuso un ALBA como ‘alternativa’ al ALCA<sup>1</sup>, en cuya línea pueden entenderse los acuerdos de cooperación sobre energía y petróleo firmados un año antes entre el gobierno venezolano y países de América Central y el Caribe –incluyendo a Cuba como beneficiario–<sup>2</sup>. Allí también, en su discurso el presidente de la República Bolivariana de Venezuela manifestaría:

*“Queremos un modelo que nos integre de verdad. No un modelo que nos desintegre, que integre a unos a expensas de la desintegración de otros, ese no puede ser el camino, por tanto con mucha modestia y humildad proponemos desde Venezuela, a los caribeños y a los latinoamericanos que vayamos pensando de una buena vez en otra alternativa porque esa creemos que no es posible. Y es cuando se nos ha ocurrido lanzar una propuesta, que pudiera llamarse el ALBA, Alternativa Bolivariana para las Américas. Un nuevo concepto de integración que no es nada nuevo, se trata de retraer o de traer nuevamente un sueño que creemos posible, se trata de otro camino, se trata de una búsqueda, porque ciertamente la integración para nosotros es vital: O nos unimos o nos hundimos. Escojamos pues las alternativas”.* (En: <http://www.alianzabolivariana.org>, consulta 31/5/13).

Más allá de los antecedentes, el ALBA es una realidad a partir de diciembre de 2004, cuando los presidentes de Venezuela y de

<sup>1</sup> Hugo Chávez Frías manifestó sus reservas respecto al modelo del ALCA en la IIIª 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).

<sup>2</sup> 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.

Cuba suscriben una Declaración Conjunta en la Iª Cumbre Presidencial celebrada en La Habana, en la que afirman que:

*“... el principio cardinal que debe guiar el ALBA es la solidaridad más amplia entre los pueblos de América Latina y el Caribe, que se sustenta con el pensamiento de Bolívar, Martí, Sucre, O’Higgins, San Martín, Hidalgo, Petión, Morazán, Sandino, y tantos otros próceres, sin nacionalismos egoístas que nieguen el objetivo de construir una Patria Grande en la América Latina, según lo soñaron los héroes de nuestras luchas emancipadoras”.*

(En: <http://www.alianzabolivariana.org>, consulta 31/5/13).

Desde entonces, se ha rectificado su denominación en dos oportunidades: la primera en abril de 2006 al sumarse Bolivia en la IIIª Cumbre Ordinaria, lo cual implicó anexar a la propuesta inicial el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) basado en la complementariedad, la solidaridad y la cooperación en el comercio<sup>3</sup>; y la segunda en junio de 2009 cuando se reemplaza el nombre ‘Alternativa’ por el de ‘Alianza’ en la VIIª Cumbre Extraordinaria, modificación fundamentada en el reconocimiento de que *“el crecimiento y fortalecimiento político del ALBA-TCP la constituye en una fuerza real y efectiva”*<sup>4</sup>.

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 PETROCARIBE<sup>5</sup>–; 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 –donde se destacan el TCP, los convenios de intercambio compensado, los Proyectos y Empresas Grannacionales

<sup>3</sup> Denominación que se propuso en oposición a los Tratados de Libre Comercio (TLC) que se basan en la apertura o liberalización de los mercados de bienes y servicios mediante un proceso de reducción y/o eliminación de las barreras que interfieren los flujos comerciales y de capital entre los firmantes del acuerdo.

<sup>4</sup> En la VIª Cumbre ya se señalaba que el ALBA *“está lista para consolidarse como una alianza política y estratégica”*.

<sup>5</sup> 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”*.

(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 se ha ido completando con la creación de Consejos, Comisiones, Comités y Grupos de trabajo.

### **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 el objetivo de transformar 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.

A partir de ese momento, comenzó a configurarse no sólo como *“un proyecto político estratégico que se propone actuar como un bloque de poder en el contexto latinoamericano e incluso a nivel global”*; sino también como *“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)<sup>6</sup>. Asimismo, 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”*, concentrándose en *“temas fundamentales del presente siglo como el cuidado del medio ambiente y la integración energética y física, así como de la concentración de posiciones en los esquemas multilaterales”* (Silva, 2011: 241).

<sup>6</sup> 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 involucren a estados y movimientos”* (citado en Benzi, 2010:85).

La construcción de la 'Patria Grande', como se expresa en la Iª Cumbre, se debe hacer 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 contra la pobreza y con la preservación de identidad cultural de los pueblos".
4. "Cooperación y solidaridad" exteriorizada 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"<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> En esa dirección se propone la creación de la Televisora del Sur (Telesur) como "instrumento alternativo al servicio de la difusión de nuestras

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 y la implementación de acciones, estrategias, proyectos y programas fueron ratificando el sentido y contenido de los principios guías de manera ensamblada. Por ello, sus mecanismos e instrumentos cualitativamente se han entendido “*prácticos, inclusivos y extensivos a toda la comunidad que expresan la voluntad de reconstruir el tejido social y superar las desigualdades sociales*” (Schaposnik - Pardo, 2013:379).

### **1.2. Aspectos socioeconómicos del ALBA-TCP**

Al mes de noviembre de 2013 lo integran nueve 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, Antigua y Barbuda y Santa Lucía<sup>8</sup>. Además de los miembros plenos, 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, Haití<sup>9</sup>, Paraguay, Uruguay, Guyana y Siria (Silva, 2011).

Como espacio regional está habitado por más de 75 millones de habitantes en una superficie de más de 2,5 millones de kilómetros

---

*realidades*”. Se trata de una empresa multiestatal creada en 2005, constituida por Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela –abierta a incorporar nuevos socios–.

<sup>8</sup> Santa Lucía ingresó en la XII<sup>a</sup> Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno realizada el 30 de julio de 2013. 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).

<sup>9</sup> En la XI<sup>a</sup> Cumbre del ALBA celebrada en Caracas en febrero de 2012, se acordó convocar a Haití como invitado permanente.

cuadrados y registra un PBI que supera los 3 millones de dólares. En cuanto a su potencial económico, 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, así como vastas extensiones de tierra cultivable y biodiversidad, de 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 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 1. Países miembros del ALBA-TCP: aspectos socioeconómicos**

País	Fecha de incorporación al ALBA	Superficie -km <sup>2</sup> -	Población	PBI precios 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
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 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
Santa Lucía	30/07/2013	612	173.907	985	s/d

**Fuente:** Elaboración propia, en base a <http://alianzabolivariana.org><sup>10</sup>

Además de las notorias diferencias en cuanto a su tamaño por superficie, población y PBI, se advierte la coexistencia de países con disparidades respecto al índice de Desarrollo Humano (IDH),

<sup>10</sup> En la XII Cumbre realizada en agosto de 2013 se incorporó Santa Lucía.

elaborado éste último por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en base a tres dimensiones esenciales: salud, educación y estándar de vida –Cuadro 2–.

**Cuadro 2. Países miembros del ALBA-TCP:  
índice de Desarrollo Humano 2012**

País	Posición IDH <sup>1</sup>	IDH <sup>2</sup>	Salud Esperanza de vida al nacer	Educación Años promedio de escolaridad	Educación Años esperados de escolaridad
Cuba	59	<b>0.780</b>	79.3	10.2	16.2
Antigua y Barbuda	67	<b>0.760</b>	72.8	8.9	13.3
Venezuela	71	<b>0.748</b>	74.6	7.6	14.4
Dominica	72	<b>0.745</b>	77.6	7.7	12.7
San Vicente y Las Granadinas	83	<b>0.733</b>	72.5	8.6	13.3
Ecuador	89	<b>0.724</b>	75.8	7.6	13.7
Bolivia	108	<b>0.675</b>	66.9	9.2	13.5
Nicaragua	129	<b>0.599</b>	74.3	5.8	10.8
Santa Lucía	88	<b>0.725</b>	74.8	8.3	12.7

**Fuente:** Elaboración propia, en base a PNUD, 2013. (Consulta 7/6/13).

<sup>1</sup> Posición que ocupan en una lista de 186 países.

<sup>2</sup> El índice varía entre 0 y 1 –menor y mayor IDH<sup>11</sup>, respectivamente–.

## 2. La dimensión social en el ALBA-TCP

*“Los brindis pacatos de la diplomacia no unirán a estos pueblos. Los unirán en el porvenir, los votos históricos de las muchedumbres”.* José Carlos Mariátegui, en *Variedades*, Lima, 6 de diciembre de 1924, <http://www.marxists.org>

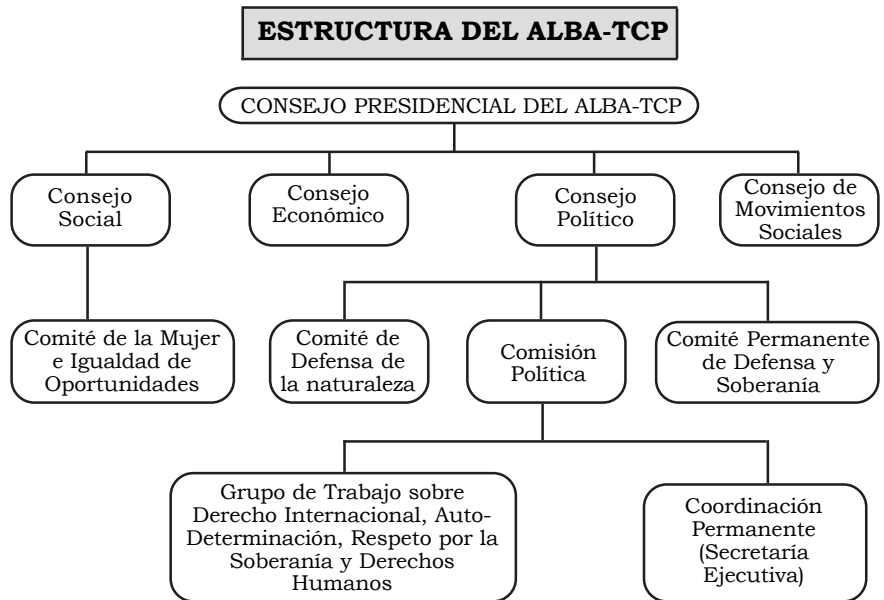
La dimensión social en el ALBA-TCP, además de estar presente

<sup>11</sup> 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, 2013).



desde su origen –como uno de los cuatro ejes estratégicos junto al energético, el económico y el financiero– se halla contemplada en la estructura institucional aprobada en diciembre de 2009 en la VIIIª Cumbre realizada en La Habana (Declaración conjunta, pto. 20), sobre la base de tres Consejos Ministeriales con la innovación de sumar uno conformado por Movimientos Sociales. Asimismo, prevé Comités y Grupos de Trabajo para abordar temas con más tiempo de desarrollo en el primer caso; o temas coyunturales –cuya conformación finaliza con el cumplimiento de la tarea– en el caso de los segundos.

Como se ve en el esquema a continuación, el Consejo Presidencial del ALBA-TCP, constituido por los Presidentes de los países miembros, es la autoridad máxima de decisión, deliberación y orientación política; y de los cuatro consejos que preside, dos de ellos son los que se relacionan más directamente con la participación social: el Consejo Social y el de los Movimientos Sociales.



**Fuente:** [www.alba-tcp.org](http://www.alba-tcp.org), consulta 8/04/2013.

En relación al Consejo Social, fue establecido en 2009 con el mandato de *“instrumentar y hacer seguimiento a los Programas Sociales”*

(pto. 1) y construir una agenda que *“incorpore los temas de trabajo, vivienda y servicios básicos”*, sobre la base de la experiencia acumulada en el desarrollo de políticas sociales *“de alto impacto”* implementadas en el área de educación y salud (pto. 3). Está formado por los Ministros de las áreas sociales de los países miembros, con dos niveles de funcionamiento –el ministerial y el técnico– además de Grupos de Trabajo que se ocupan de educación, salud, empleo, vivienda, cultura, deporte y, como subordinado, un Comité de la Mujer e Igualdad de Oportunidades.

Respecto al Consejo de Movimientos Sociales (CMS) remonta su origen a la Vª Cumbre, realizada en 2007 en Tintorero, Venezuela, cuando se sugiere la construcción del ALBA-TCP no sólo desde la institucionalidad de los gobiernos, sino a partir de la incorporación de estas formas de expresión social de los países signatarios del acuerdo. Se lo concibe como un mecanismo *“que facilita la integración y participación social directa”* y *“tiene como misión articular a los Movimientos Sociales de los países miembros del ALBA-TCP y a aquellos de países no miembros, que se identifiquen con este esfuerzo”* (Documento de la VIIª Cumbre del ALBA-TCP)<sup>12</sup>.

En conjunto, la institucionalidad tiene como particularidad el conceder un espacio destacado a la participación social, con la solidaridad como uno de sus valores esenciales y la integración plena entre los pueblos como uno de sus objetivos centrales. De manera que, para Silva (2011: 252), se facilita una *“directa relación con el mejor apoyo a los objetivos del ALBA”* permitiendo desarrollar una agenda no mercantilista y centrada en aspectos políticos, sociales, financieros, económicos.

### **2.1. La agenda social en las Cumbres Presidenciales**

A los fines de determinar la significación y valoración que se le asigna a enunciados como pobreza, desigualdad, cohesión, integración, inclusión, exclusión y desarrollo, se ha rastreado la presencia de estos términos en los documentos emanados de las Cumbres Presidenciales realizadas en el ALBA-TCP –que hasta noviembre de 2013 son doce ordinarias y siete extraordinarias– sintetizando la información en el cuadro N° 3. Si bien en conjunto esta recopilación es significativa para interpretar el proceso, interesa destacar que en la mayoría de ellas (79%) el anhelo central –desde

<sup>12</sup> En la VIIIª Cumbre se acuerda *“completar la organización de los respectivos capítulos nacionales”* (Punto 2.25).

los inicios– ha sido el desarrollo y la integración social asociados a una inclinación por apartarse de modelos, enfoques y perspectivas clásicas y economicistas y una forma de superar la pobreza y las desigualdades (términos que aparecen en el 68% y 53% de las cumbres respectivamente). Asimismo y desde el otro extremo el término cohesión social solamente es mencionado en una de esas reuniones, siguiéndole en orden la preocupación por la inclusión social (21%) y la exclusión social (37%).

Por otro lado, en relación a otros procesos de integración que coexisten en la región, se distingue por concederle importancia a la integración social en tanto instrumento para superar las políticas económicas de corte neoliberal que se aplicaron con persistencia en las últimas décadas en América Latina y el Caribe.

**Cuadro N ° 3. Agenda social en Cumbres Presidenciales Ordinarias del ALBA-TCP**

PRINCIPALES TEMAS		Estrategias/Instrumentos
Pobreza/Desigualdad Cohesión/Integración Inclusión/Exclusión	Desarrollo	
Rechazo al ALCA por- que conducirá a mayor <b>pobreza</b> . La integra- ción no puede ser hija ciega del mercado, ni una estrategia para am- pliar mercados exter- nos o estimular el co- mercio. ALBA como proceso integral que asegure eliminación de las <b>desigualdades sociales</b> .	Comercio e inversión: ins- trumentos para alcan- zar <b>desarrollo</b> justo y sustentable. Comple- mentariedad económi- ca; cooperación y no competencia entre paí- ses y producciones, compatibles con el <b>desarrollo</b> equilibra- do de cada país, dos de los principios y bases cardinales del ALBA- TCP.	Cuba y Venezuela anuncian planes especiales para países menos desarrollados de la región (educa- ción, salud); creación de fondo de emergencia social; planes conjun- tos de comunicaciones y transpor- te; normas que protejan el ambien- te; integración energética. Se firma el Acuerdo para la aplicación del ALBA que establece medidas con- cretas para profundizar la integra- ción basadas en los principios de la Declaración Conjunta. ( <i>1ª Cum- bre Presidencial, La Habana, Cuba, 14/12/04</i> ).
	Se anuncia que se tra- bajará en proyectos de <b>desarrollo</b> endógeno.	Se acuerda Plan Estratégico con acciones en áreas de educación, salud, vivienda entre otras. Se firman: 1) Memorando de enten- dimiento para establecer una alianza estratégica en el desarrollo siderúrgico de Venezuela y la con- certación de una empresa bina- cional orientada a la recuperación

REGIONALISMO LATINOAMERICANO: DIMENSIONES ACTUALES

		de materias primas.2) Cartas de intención para emprendimientos conjuntos en infraestructura, transporte y otras áreas. 3) Trabajar en la organización y ejecución de proyectos de desarrollo endógeno en Venezuela y Cuba. (IIª Cumbre Presidencial, La Habana, Cuba, 27 y 28/04/05).
Se priorizan iniciativas relacionadas con <b>inclusión social</b> . La incorporación de Bolivia refuerza la necesidad de avanzar en la tarea de transformar la realidad en beneficio de los pobres, explotados y discriminados. Se coincide en que sólo una nueva y verdadera integración sustentada en principios de ayuda mutua, solidaridad y respeto a la autodeterminación, puede dar respuesta a la justicia social, la diversidad cultural y la equidad.	La verdadera integración de los países de América y Latina, basada en principios del ALBA, es condición indispensable para el <b>desarrollo</b> sustentable.	Ingresa Bolivia y se acuerda ejecutar inversiones de interés mutuo para fortalecer las capacidades de inclusión social. Se firma el Acuerdo para la Aplicación del ALBA-TCP, destacándose las acciones conjuntas entre los tres países y otras a desarrollar en Bolivia, por Cuba en materia de salud, educación y energía; y por Venezuela en energía, donaciones, becas para el desarrollo productivo. A su vez por Bolivia en Cuba y Venezuela en lo relativo a conocimiento en pueblos originarios y saberes ancestrales en medicina natural y seguridad energética, entre otros. (IIIª Cumbre Presidencial, La Habana, Cuba, 29/04/06)
La unidad de acción de los pueblos debe regirse por el principio de la erradicación de la <b>pobreza</b> .	Superar el modelo neoliberal en la región implica una alianza estratégica para un <b>desarrollo</b> económico con equidad y sustentable.	Nicaragua adhiere al ALBA y se ratifican acuerdos anteriores. (IVª Cumbre Presidencial, Managua, Nicaragua, 11/01/07).
Se manifiesta que los programas de alfabetización y salud han permitido avanzar en el camino de la superación real de la <b>pobreza</b> .	Se ratifica la integración del ALBA a partir de un modelo de <b>desarrollo</b> independiente y compartido con el propósito de producir transformaciones estructurales de las naciones que lo integran.	Se aprueban proyectos grannacionales en diversas áreas: educación, salud, alimentación, entre otras, y se promueve la creación de empresas grannacionales. Se firma el Tratado Energético del ALBA. (Vª Cumbre Presidencial, Tintorero, Venezuela, 29/04/07).
Mediante la cooperación con países de América Latina y el Caribe y con una integración sustentada en la solidaridad, el comercio justo y el respeto a la soberanía, el ALBA ayuda a	El ALBA tiene el propósito de producir las transformaciones estructurales necesarias para alcanzar el <b>desarrollo</b> integral. El concepto de grannacional incluye el <b>desarrollo</b> sustentable con justicia	Se continúa con los programas de las "Misiones" destinados a miles de ciudadanos pobres (vivienda, salud, educación). Se firma el acta fundacional del Banco del ALBA, cuya finalidad se concentra exclusivamente en financiar el desarrollo económico y

<p>resolver graves problemas sociales en los países más pobres.</p>	<p>social, la soberanía de nuestras naciones y el derecho a su autodeterminación.</p>	<p>social común a través de proyectos para reducir la pobreza y erradicar la pobreza extrema. <i>(VIª Cumbre Presidencial, Caracas, Venezuela, 24, 25 y 26/01/08).</i></p>
<p>Se establecen los Principios que regirán el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), basado en la complementariedad, solidaridad y cooperación para el “Vivir Bien”, afirmándose que es esencial impulsar el desarrollo integral socioproductivo respetando los Derechos de la Madre Tierra y contribuir decididamente a darle solución a la <b>desigualdad</b> y <b>pobreza</b> de nuestros pueblos.</p>	<p>Se resalta la constitución del ALBA-TCP en defensa del derecho al <b>desarrollo</b>. En los Principios se destaca la eliminación de todas las barreras que obstaculicen la complementación, permitiendo a los países subir sus aranceles para proteger a sus industrias nacientes o cuando consideren necesario para su desarrollo interno y el bienestar de su población, con el fin de promover una mayor integración entre los pueblos.</p>	<p>Se ratifica la continuidad de proyectos grannacionales de educación, salud, trabajo y vivienda. Se suscribe el Tratado Constitutivo del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) para la consolidación progresiva de una zona económica de desarrollo compartido. Se aprueba el Plan de Acción para el Desarrollo del Comercio en la Zona Económica de Desarrollo Compartido del ALBA-TCP. Se acuerda la creación del Comité Ministerial de Defensa de la Naturaleza y se le encomienda elaborar una agenda ambiental para avanzar en el desarrollo e implementación de los derechos de la Madre Tierra. Se instruye al Consejo Social para impulsar y desarrollar un programa que atienda y proteja a personas en situación de discapacidad, con el objetivo de promover su efectiva integración sin discriminación alguna en el ámbito productivo, económico, político, social y cultural y el desarrollo de sus potencialidades individuales. <i>(VIIª Cumbre Presidencial, Cochabamba, Bolivia, 17/10/09).</i></p>
<p>Se considera que la integración del ALBA-TCP se sustenta en la aplicación práctica de sus principios para asegurar la eliminación de las <b>desigualdades</b> sociales, y fomentar la calidad de vida y una participación efectiva de los pueblos en la conformación de su propio destino. Se considera al Conse-</p>	<p>Se reafirma la concepción del <b>desarrollo</b> guiada por el paradigma del “Buen Vivir”, que supone relaciones de armonía y respeto con la naturaleza y con los demás.</p>	<p>Se aprueban planes y acciones para consolidar programas en áreas de educación y salud, entre otros Se destacan resultados alcanzados en proyectos de alfabetización y post-alfabetización, salud, producción de alimentos, etc. Se ratifica la continuidad del “Proyecto Grannacional ALBA Cultural” y el fortalecimiento de la “Empresa Grannacional Fondo Cultural del ALBA” como herramientas básicas para la unidad</p>

REGIONALISMO LATINOAMERICANO: DIMENSIONES ACTUALES

<p>jo de Movimientos Sociales (CMS) el principal mecanismo que facilita la <b>integración</b> y participación social directa.</p>		<p>latinoamericana y caribeña. Se acuerda constituir una Red de Ciencia, Tecnología e Innovación. <i>(VIIIª Cumbre Presidencial, La Habana, Cuba, 13 y 14/12/09).</i></p>
<p>Se resalta la contribución de las Misiones y Programas Sociales a la universalización de los derechos a la educación y la salud y a la superación de la <b>pobreza</b>. Se fija la meta de avanzar hacia la integración y unidad con el objetivo de garantizarle al pueblo, según el mandato de El Libertador, <i>“la mayor suma de felicidad posible, la mayor seguridad social y la mayor estabilidad política”</i>, haciendo de la transición al socialismo una experiencia humanamente gratificante.</p>	<p>Se establece el compromiso de articulación en proyectos de <b>desarrollo</b> conjunto y en la construcción de una nueva forma económica sobre bases de justicia y equidad, en una perspectiva socialista.</p>	<p>Se instituye un Coordinador de Política Social del ALBA, a ser designado por el Consejo Social, para dar más cobertura y coherencia al proyecto social. <i>(IXª Cumbre Presidencial, Caracas, Venezuela, 19/04/10).</i></p>
<p>Se reitera el compromiso de avanzar en la construcción de <b>sociedades incluyentes</b>, que excluyan la explotación del ser humano y en las que existan condiciones para un diálogo entre iguales.</p>	<p>Se reitera el compromiso de promover una Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra en el marco de la ONU.</p>	<p>Se asume el compromiso de fortalecer las políticas públicas para el acceso a la salud, educación, empleo y vivienda prioritariamente para los más excluidos. Se reconocen los logros del Proyecto Grannacional ALBA Cultural y de la Empresa Grannacional Fondo Cultural del ALBA. <i>(Xª Cumbre Presidencial, Otavalo, Ecuador, 25/06/10).</i></p>
<p>Se reitera la convicción que la democracia sustantiva depende de la construcción de sociedades equitativas, justas, igualitarias y sostenibles, que puedan ser liberadas de todo signo de discriminación e injusticia. Se considera posible conviviendo con la diversidad y pluralidad de los pueblos, dirigentes y con la participación plena de la ciudadanía.</p>	<p>Se fomenta el intercambio de conocimientos y experiencias en diferentes sectores, que contribuyan al <b>desarrollo</b> humano y social.</p>	<p>Se propone construir mecanismos de cooperación e integración y trazar estrategias para fortalecer un sistema de comunicación e información que refleje nuestras realidades, la idiosincrasia de los pueblos y garantice nuestro derecho soberano a la autodeterminación. Se firma el Acuerdo ECO-ALBA con el objeto de establecer una zona económica de desarrollo compartido interdependiente, soberana y solidaria. <i>(XIª Cumbre Presidencial, Caracas, Venezuela - 04 y 05/02/2012).</i></p>

<p>Se manifiesta que el principal imperativo social “de nuestro tiempo –y de nuestra región–” es combatir la <b>pobreza</b> y la miseria.</p> <p>Se propone convertir “a nuestros países” en zonas libres de hambre, analfabetismo, miseria y marginación. Se reafirma al ALBA como una alternativa político-estratégica de integración latino-caribeña, contra-hegemónica, incluyente y participativa, centrada en la justicia social, el desarrollo económico, el derecho a la autodeterminación de los pueblos y la defensa de las soberanías.</p>	<p>Se manifiesta el derecho de aprovechar de manera responsable y sustentable los recursos naturales no renovables, los cuales cuentan con el potencial de ser utilizados como importante fuente para financiar el <b>desarrollo</b> económico, la justicia social y el bienestar de los pueblos.</p>	<p>Se acuerda constituir una comisión de técnicos y representantes de los jefes de gobierno para elaborar una propuesta de creación de una Zona Económica Complementaria entre países del ALBA, del MERCOSUR y de PETROCARIBE, que privilegie la complementariedad y la solidaridad como lineamientos de la integración económica. Asimismo, la constitución de un grupo consultivo permanente y multidisciplinario del ALBA para atender los problemas socioeconómicos que pudieran atravesar algunos países.</p> <p><i>(XIIª Cumbre Presidencial, Guayaquil, Ecuador, 30/08/13).</i></p>
---	---	--

Lo expuesto hasta aquí es lo relevado en las Cumbres Ordinarias; en lo que sigue se reseña lo relativo a las de carácter extraordinario celebradas entre agosto de 2008 y junio de 2009.

**Cuadro N° 4. Agenda social en Cumbres Presidenciales Extraordinarias del ALBA-TCP**

PRINCIPALES TEMAS		Estrategias/Instrumentos
Pobreza/Desigualdad Cohesión/Integración Inclusión/Exclusión	Desarrollo	
<p>Se considera que la carestía y escasez de alimentos incide en el incumplimiento de los ODM, entre ellos la erradicación de la <b>pobreza</b> extrema y el hambre.</p>		<p>Se firma el Acuerdo para la implementación de Programas de Cooperación en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria, por el que se instruye a los Ministros de Agricultura, Economía y Comercio para elaborar un Programa de Soberanía Solidaria y Seguridad Alimentaria.</p> <p><i>(Iª Cumbre Extraordinaria, Caracas, Venezuela, 23/04/08).</i></p>
<p>Honduras adhiere al ALBA y comparte la</p>	<p>Honduras reconoce en su adhesión que el</p>	<p>Se aprueba cooperación con Honduras para reducir la pobreza e</p>

REGIONALISMO LATINOAMERICANO: DIMENSIONES ACTUALES

<p>convicción de que la “<i>cohesión social</i>” y el privilegio del ser humano deben ser un eje central en la integración, así como la solución de la <b>pobreza</b> y la <b>exclusión social</b>.</p>	<p>ALBA tiene por fin el <b>desarrollo</b> con equidad, entre otros.</p>	<p>incentivar programas sociales en diversas áreas. <i>(IIIª Cumbre Extraordinaria, Tegucigalpa, Honduras, 28/08/08).</i></p>
	<p>Se afirma que para salir de la crisis, se requiere un <b>desarrollo</b> en armonía con el planeta y con justicia social.</p>	<p>Se aprueba asignación de fondos del Banco del ALBA para dar continuidad a proyectos de alfabetización en Bolivia y Nicaragua. <i>(IIIª Cumbre Extraordinaria, Caracas, Venezuela, 26/11/08).</i></p>
		<p>Se firma el Acuerdo de Seguridad y Soberanía Alimentaria de los países miembros de PETROCARIBE y el ALBA. Se crea la Red Regional ALBA Alimentos, para incrementar la producción agrícola con el fin de mitigar el hambre y la desnutrición, disminuir y erradicar la pobreza. Se firma el Acuerdo para constituir la Empresa Grannacional de Alimentos. <i>(IVª Cumbre Extraordinaria, Caracas, Venezuela, 02/02/09).</i></p>
		<p>Se firma el acuerdo marco para el lanzamiento del SUCRE. Se ponen en marcha los proyectos: Fondo Cultural del ALBA; Empresa Grannacional de Energía, Gas y Petróleo y Registro Sanitario del ALBA (ALBAMED). Se lanza el satélite Simón Bolívar como herramienta fundamental para desarrollar iniciativas de impacto social. Se asignan fondos para contribuir al proceso de alfabetización del pueblo haitiano. <i>(Vª Cumbre Extraordinaria, Cumaná, Venezuela, 16 y 17/04/09).</i></p>
	<p>Se enfatiza la necesidad de pasar a un nuevo paradigma de <b>desarrollo</b> económico, que ponga al ser humano como centro de sus preocupaciones, para lo cual se requiere una efectiva participación del Estado como regulador y coordinador de la actividad</p>	<p>Se crea el Consejo Ministerial del ALBA-TCP para los Programas Sociales. Se crea el Consejo Ministerial de Mujeres del ALBA-TCP (para asegurar la transversalidad de género de todas las iniciativas e instrumentos de integración). Se acuerda constituir la Universidad de los Pueblos del ALBA-TCP (UNIALBA), como red de universidades comprometidas con la</p>



	<p>económica anulando al esquema neoliberal, causante del incremento de la pobreza y la exclusión social.</p>	<p>inclusión y para contribuir con el desarrollo y la unión Grannacional. Se constituye un Grupo de Trabajo en materia de acreditación y evaluación de los sistemas de educación superior, con el objeto de elevar la calidad de los sistemas universitarios.</p> <p>Se acuerdan fondos no reembolsables para los Proyectos de ALBA Alimentos.</p> <p><i>(VIª Cumbre Extraordinaria, Maracay, Venezuela, 24/06/09).</i></p>
--	---	---

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Documentos Oficiales del ALBA-TCP.

A partir del relevamiento de los aspectos seleccionados, es interesante rescatar e interpretar a continuación el sentido que se otorga a estos enunciados en los documentos oficiales producto de las Cumbres Presidenciales, enriqueciéndolo con aportes de otros textos y de autores que han reflexionado sobre los mismos.

## 2.2. Acerca del desarrollo

En los documentos de las Cumbres se propone un desarrollo calificado como “justo y sustentable”<sup>13</sup>, “endógeno”, “compartido”, “integral”, “socio económico”, “equitativo”, guiado por el “paradigma del Buen Vivir” y asentado en los principios del ALBA-TCP –esta última como condición indispensable–. Se trata de enunciaciones realizadas a partir de un enfoque multidimensional y superador de las premisas del modelo neoliberal, que se se articulan mediante proyectos de desarrollo cultural, agroindustrial, comunicacional, energético y educativo, entre otros, sobre la base de la justicia social y la equidad.

En cuanto a los términos mencionados, por su singularidad interesa detenerse en dos de ellos, el “buen vivir” y el desarrollo “endógeno”.

<sup>13</sup> La opción que aparece como más razonable para interpretar el concepto de “desarrollo sustentable” es definirlo como aquel que permite satisfacer las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas, como se desprende del Informe Bruntland presentado en 1987 ante la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo de las Naciones Unidas (CNUMAD) y receptado en documentos posteriores.

Respecto al primero, su originalidad se debe a que propone, en el ámbito regional, un salto cualitativo a la idea de sustentabilidad al suponer una relación de armonía y respeto con la naturaleza y con los demás. En ese sentido, encontramos que se apela a la creación de soluciones “*posoccidentales*”, tales como el “*Sumak Kawsay*” (quechua) de Ecuador o el “*Sumak Qamaña*” (aymara) de Bolivia. Nos referimos al “buen vivir” o “vivir bien”<sup>14</sup>, que representan para Lopera y Navarro Colorado (2011: 233) “*otros conceptos civilizatorios, otra manera de no usar la palabra desarrollo, y defender otras relaciones con la Madre Tierra y la naturaleza*”.

Es en este marco y desde una nueva visión epistémica del sur que se propone otra forma de desarrollo sostenible y, dentro de la sociología de las ausencias<sup>15</sup>, “*la posibilidad de que la ciencia no entre como monocultura sino como parte de una ecología más amplia de saberes, donde el saber científico pueda dialogar con el saber laico, con el saber popular, con el saber de los indígenas, con el saber de las poblaciones urbanas marginales, con el saber campesino*” (De Sousa Santos, 2006: 26).

En definitiva, este paradigma parte de una crítica al modelo de desarrollo contemporáneo al que se le cuestiona el criterio de racionalidad, su énfasis en los aspectos económicos y el mercado, su obsesión con el consumo y el mito de un progreso continuado (Gudynas, 2011).

Por otro lado, se anuncia que se trabajará en proyectos de desarrollo “endógeno”, entendiéndose por tal el que se sustenta en las potencialidades propias de cada comunidad, encaminadas a promover el beneficio colectivo y el desarrollo local, de modo tal que será autosuficiente, ecológicamente solvente –utilizando en forma racional sus recursos naturales– y estará basado en transformaciones estructurales “*en las relaciones sociales, en las actividades económicas y en su distribución en el espacio, así como en la estructura del poder*” (Nerfin, 1978; citado en Jaua, 2005: 24). Retoma tesis elaboradas por Osvaldo Sunkel sobre un desarrollo “desde dentro” y de Fajnzylberg respecto al aprovechamiento del esfuerzo interno

<sup>14</sup> Esta concepción fue incorporada en las nuevas constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

<sup>15</sup> La sociología de las ausencias propone “*sustituir las monoculturas por las ecologías*” que son cinco: de saberes, de temporalidades, del reconocimiento, de la trans-escala y de las productividades. Lo que el autor sugiere es “*crear la posibilidad de que estas experiencias ausentes se vuelvan presentes*” (De Sousa Santos, 2006: 26 y sgtes).

en aras de configurar una estructura productiva funcional a las carencias y capacidades específicas de cada país.

Para alcanzarlo se formulan estrategias integrales de articulación entre diferentes actores socioeconómicos y la conformación de Núcleos de Desarrollo Endógeno (NUDE), otorgando poder a las comunidades organizadas para que desarrollen las potencialidades agrícolas, industriales y turísticas de sus regiones de acuerdo a las características propias de cada área.

Estas concepciones pueden interpretarse como ‘formas de desarrollo alternativas’ o ‘alternativas de desarrollo’ que animan a pensar en dos implicaciones, la epistémica y la política. Al respecto De Sousa Santos entiende que la primera se refiere a *“que los países que no son simétricos, aquellos que son considerados subdesarrollados, no tienen la posibilidad de autonombrarse porque la teoría ya los nombró desde el inicio”* y en ese sentido *“no pueden pensar características suyas y valorarlas, si no es dentro del canon que se llama ‘país desarrollado’”*. La segunda alude a la dimensión *“que impide pensar que los países ‘subdesarrollados’ puedan ser más ‘desarrollados’ en algunos aspectos”* lo cual resulta devastador para su autoestima. Sugiere entonces imaginar *“una posibilidad, una racionalidad (...) donde se puedan crear condiciones para modelos de desarrollo contextualizados, y que puedan ser formas de desarrollo alternativo o alternativas de desarrollo”*, concluyendo que *“solamente así los pueblos pueden formular sus propias opciones”* (Chavarría y García, 2004: 102).

### **2.3. Cohesión e integración social**

El término “cohesión social” aparece por única vez en palabras pronunciadas por el presidente de Honduras, José Manuel Zelaya Rosales, cuando suscribió la declaración de adhesión al ALBA-TCP (IIª Cumbre Extraordinaria en agosto de 2008). Expresa allí que, en su país el modelo neoliberal ha significado *“la agudización de la pobreza y un sistemático proceso de exclusión social que mantiene en precario la calidad de vida de las y de los hondureños impidiendo alcanzar la equidad necesaria para convivir en paz, en armonía y en progreso”* y por ello comparte *“la convicción que la cooperación y la solidaridad entre los pueblos latinoamericanos harán posible la inserción exitosa en la economía mundial, teniendo como eje central la cohesión social y el privilegio del ser humano”*.

No obstante, la idea de cohesión social como atributo de las sociedades que desarrollan políticas para reducir las desigualdades

sociales está implícita al proponer instrumentos y acciones tendientes a su eliminación y a la erradicación de la pobreza, o al priorizar iniciativas relacionadas con la inclusión social. Por cierto, en una investigación<sup>16</sup> se concluyó 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, 78).

En relación al otro término, lo novedoso es que en las cumbres se alude a una integración “nueva”, “verdadera”, “solidaria”, “complementaria”, “humana”, “alternativa”, a favor del bienestar de los pueblos, con un anhelo por marcar una ruptura con los modelos de integración clásicos; de hecho, estas concepciones no guardan relación con aquellas que inducía el campo intelectual bajo la égida del modelo europeo. En ese sentido, se entiende la propuesta de facilitar y fortalecer la participación de los movimientos y organizaciones sociales y de los gobiernos nacional-populares para avanzar en la integración de los pueblos, las acciones culturales o en salud. Lo cual se complementa, desde el punto de vista económico y comercial, con la idea de complementariedad, de no competencia en las producciones y la propuesta de creación de una zona económica de desarrollo compartido con el SUCRE e instrumentos adicionales.

Tal es el caso del Plan Estratégico con acciones que abarcan las áreas de educación, salud y vivienda -entre otras- que en el transcurso de los años se ha ido instrumentando mediante Proyectos -PGN- y Programas -“Misiones”-, acordado en la IIª Cumbre Presidencial. También, en relación al área educación, la implementación de las misiones contribuyó a aumentar los índices de alfabetización y en algunos casos a que los países fueran declarados “libres de analfabetismo” por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), como Venezuela -2005-, Ecuador -2009-, Bolivia -2008- y Nicaragua -2009- en los que se aplicó el método *“Yo sí puedo”* originado en Cuba, donde el mismo objetivo fue cumplido muchos años antes -1961- (Schaposnik y

<sup>16</sup> Investigación sobre “Regionalismo sudamericano: viejas y nuevas problemáticas en clave de mejorar la gobernabilidad regional”. Red de Formación de Postgrado e investigación en integración regional (Tercera Parte) REDFIRE III-. Directora: Noemí Mellado. Periodo 2012, en la que participaron las autoras del capítulo “Educación, cooperativas y ‘cohesión social’ en el ALBA-TCP”.

Pardo, 2013). Por su parte, el Banco del ALBA, que tiene fondos asignados para los proyectos y programas y cuenta con planes especiales destinados a los países menos desarrollados de la región, aporta una importante fuente de financiamiento para lograr los objetivos del ALBA-TCP.

Destacando los resultados de los programas sociales para dar respuesta *“a la inmensa deuda social acumulada no solamente durante el largo interregno neoliberal sino también por siglos de explotación colonial y neocolonial”*, Espinosa (2011:186) menciona la erradicación del analfabetismo en varios de sus países miembros –ya comentados–, así como en las mejoras en los índices de salud, o el trato especial y diferenciado que otorga PETROCARIBE, entre otros.

Respecto a la salud sobresale la cooperación de Cuba con el envío de profesionales de la medicina y su contribución en la formación en los países del ALBA-TCP. Es en ese marco que en 2004 surgió la *Misión Milagro*<sup>17</sup>, actualmente desarrollada en Venezuela y en 31 países de América Latina, el Caribe, Asia y África mediante una red de alrededor de cincuenta centros oftalmológicos<sup>18</sup> que también contempla los medicamentos. Por ello, en la XIIIª Cumbre se firmó el Tratado Constitutivo<sup>19</sup> del Centro Regulador y el Registro Grannacional –ALBAMED–, como parte final de un proyecto que desde 2009 –en el marco del Proyecto Gran-nacional ALBA-Salud–

<sup>17</sup> Surgió como extensión de la *Misión Barrio Adentro*, un programa social que se caracteriza por brindar servicios de salud a la población venezolana en las zonas pobres del país, con la atención de médicos cubanos y venezolanos que desarrollan su actividad en ambulatorios que llegan a zonas inaccesibles y alejadas de los hospitales.

<sup>18</sup> Más de 700 mil ciudadanos con patologías oftalmológicas han sido intervenidos quirúrgicamente de manera gratuita por esta Misión, mejorando y en algunos casos recuperando en su totalidad la visión, según información publicada en <http://www.misionmilagro.gob.ve/Mision/Antecedentes.htm>

<sup>19</sup> Según Celeste Sánchez González, Coordinadora Técnica del Proyecto ALBA SALUD para la creación del Centro Regulador y el Registro Grannacional de Medicamentos, este Tratado *“constituye la base legal, metodológica y el marco de referencia para las nuevas figuras en el entorno de la reglamentación farmacéutica de nuestros países y la herramienta legal y técnica para instrumentar esta estrategia de integración. Entre los fundamentales aspectos define las funciones del centro, su sistema de dirección, los procedimientos para el otorgamiento y reconocimiento del Registro Grannacional, la vigilancia postregistro, el control de lotes de biológicos y la promoción y publicidad”*. En <http://www.salud.alianza bolivariana.org/>, consulta 13/9/13.

se desarrolla con el objetivo principal de contribuir a su accesibilidad con calidad, seguridad, eficacia y a mejores precios.

De manera que, analizando los programas que intentan dar respuesta al imperativo de desarrollo con justicia social, y a la luz de los resultados obtenidos, puede entenderse que el ALBA-TCP apunta a igualar posiciones para reducir las desigualdades<sup>20</sup>.

#### 2.4. Pobreza y desigualdad; inclusión y exclusión social

Dadas las situaciones de pobreza y de desigualdad difundidas en los países del ALBA-TCP, interesa mostrar aquí cómo ha sido el comportamiento de los indicadores sociales desde el inicio del proceso de integración, si bien resulta imposible deslindar con certeza en qué medida los datos y su evolución son atribuibles a las políticas propias de cada país<sup>21</sup> o a políticas derivadas de la pertenencia a este esquema de integración.

En cuanto a los niveles de pobreza e indigencia, según la Comisión Económica para América Latina –CEPAL– han disminuido en el periodo 2002-2010, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 5. Personas en situación de pobreza e indigencia**

Cabe destacar que Venezuela, Cuba y Nicaragua fueron

	<b>Año</b>	<b>Pobreza</b> % sobre población	<b>Indigencia</b> % sobre población
<b>Bolivia</b>	2002	62,4	37,1
	2009	42,4	22,4
<b>Ecuador</b>	2002	49,0	19,4
	2010	37,1	14,2
<b>Nicaragua</b>	2001	69,4	42,5
	2009	58,3	29,5
<b>Venezuela</b>	2002	48,6	22,2
	2010	27,8	10,7

**Fuente:** CEPAL (2012), www.eclac.org (Consulta 10/6/13). Elaboración propia.

<sup>20</sup> Francois Dubet distingue entre igualdad de oportunidades y de posiciones, la primera centrada en las posibilidades para todos de ocupar cualquier posición en función de un principio meritocrático –las des-

reconocidas en la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) realizada en junio de 2013 en Roma, por haber dado cumplimiento anticipado al Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) enunciado como la reducción a la mitad de los índices de pobreza hacia el año 2015.

Respecto a la desigualdad, los datos relativos a América Latina y el Caribe –una región con graves disparidades– desde el año 2000 han mostrado señales significativas de progreso ya que 16 de los 21 países con datos experimentaron una reducción en sus índices de Gini<sup>22</sup> (UNICEF, 2012), entre ellos los cuatro países que se muestran en el cuadro 5.

**Cuadro N° 6. Distribución del ingreso:  
coeficiente de Gini**

	<b>Año</b>	<b>Coefficiente de Gini</b>
<b>Bolivia</b>	2002	0,614
	2009	0,508
<b>Ecuador</b>	2002	0,513
	2010	0,485
<b>Nicaragua</b>	2001	0,579
	2005	0,478
<b>Venezuela</b>	2002	0,500
	2010	0,394

**Fuente:** Elaboración propia. CEPAL (2012), www.eclac.org (Consulta 10/6/13).

igualdades serían justas ya que todos los puestos están abiertos a todos–, y la segunda como una forma de concebir la justicia social que invita a reducir las desigualdades de ingresos, de condiciones de vida, de acceso a servicios, de seguridad, etc. Según el autor, *“en este caso, la movilidad social es una consecuencia indirecta de la relativa igualdad social”* (Dubet, 2012: 43).

<sup>21</sup> Se aporta la información de los países en los que se encontraron datos publicados.

<sup>22</sup> El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso se aleja de una distribución perfectamente equitativa; un valor de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un coeficiente de 1 representa la inequidad total.

Los mismos países muestran una mejora en igual sentido, medida por la mayor participación de los sectores más pobres en el ingreso total y una disminución en el decil más rico, como se ve en el cuadro a continuación:

**Cuadro N° 7. Participación porcentual en el ingreso total**

	<b>Año</b>	<b>40% más pobre</b>	<b>10% más rico</b>
<b>Bolivia</b>	2002	9,5	40,8
	2009	13,9	30,6
<b>Ecuador</b>	2002	15,5	34,1
	2010	16,6	31,8
<b>Nicaragua</b>	2001	12,0	40,7
	2009	16,5	29,9
<b>Venezuela</b>	2002	14,3	31,2
	2010	20,3	22,1

**Fuente:** Elaboración propia. CEPAL(2012), [www.eclac.org](http://www.eclac.org) (Consulta 10/6/13)

Asimismo, otros indicadores reflejan la situación socio-económica de los países del ALBA-TCP, como el Índice de Desarrollo Humano –IDH– medido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, que indica un crecimiento promedio entre 2000 y 2012 de 1,04% en Nicaragua, 1,03% en Venezuela, 1,02% en Cuba, 0,79% en Bolivia, 0,26% en Dominica (PNUD, 2013) o el índice de desempleo, que en sus valores promedio ha disminuido en Ecuador, Bolivia, Cuba y Venezuela, aunque no así en Nicaragua en el mismo periodo considerado (CEPAL, 2012).



### **3. Perspectivas del ALBA-TCP: entre logros y contradicciones**

*“Quizás se considere una utopía la formulación de esquemas que introduzcan cambios profundos a la concepción anterior del proyecto integracionista, pero los actos de audacia y hasta los sueños y las utopías son necesarios en el pensamiento político para superar el estancamiento en los modelos de desarrollo”.*

Eduardo Schaposnik (1992:17).

En el ALBA-TCP se registran avances en sus aspiraciones y logros *“que han abierto el paso hacia una integración social y solidaria”* (Fritz, 2007:5) apoyados en programas y acciones coherentes con los principios y bases cardinales aprobados en la Iª Cumbre Presidencial –como se mostró en este Capítulo–. Interesa entonces identificar algunos resultados y también contradicciones en las voces de diversos autores que valoran la trayectoria en su corta existencia.

#### **3.1. Logros identificados**

En su análisis Valenzuela (2010: 37) considera que el ALBA-TCP es innovador porque *“se ha realizado con una agenda de prioridades enfocada a intentar resolver algunos de los más graves problemas de los pueblos de la región, principalmente educación y salud”*. Mientras que para Katz (2006: 67, 68) lo novedoso del proyecto *“radica en el llamado a gestar una integración antiimperialista, en oposición a la sumisión que imperó en América Latina en la última década”*, sin dejar de lado la peculiaridad de que las iniciativas de intercambio solidario *“jerarquizan el campo de la salud y de la educación y demuestran 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.

Ullán de la Rosa (2010: 35, 42) coincide en que es *“un proyecto original”* diferente a las fórmulas de integración regional conocidas y preexistentes; lo considera *“un híbrido entre las políticas desarrollistas de ya larga tradición en América Latina<sup>23</sup> y el alter-*

<sup>23</sup> En el periodo fundacional, sus contenidos pueden vincularse con el enfoque neoestructuralista de “desarrollo desde dentro” promovido por Osvaldo Sunkel que propone un modelo que amplíe la utilización de los recursos internos en un proceso de diversificación productiva que

*mundialismo de raíz humanista*”, siendo para él este último aspecto el que caracteriza ideológicamente al ALBA-TCP. Para sustentar su afirmación se basa en la incorporación de los movimientos sociales en un Consejo, el funcionamiento mediante una “lógica de red” –no como una organización supranacional tradicional– y la coincidencia con el manifiesto ideológico y programático del altermundialismo<sup>24</sup>.

Benzi (2010: 79), por su parte, entiende que se trata de “*un genuino proceso contrahegemónico*”, cuyo punto de arranque se halla en la experiencia iniciada desde 1999 en Venezuela, en la crisis terminal del regionalismo abierto de los noventa y en el fracaso del ALCA. Se caracteriza por la resistencia al proyecto hemisférico impulsado por Estados Unidos, la construcción de redes alternativas –iniciada con las relaciones bilaterales entre Cuba y Venezuela, a la que se han sumado otros países–, y por trazar un camino hacia la institución de nuevas políticas –aún imprevisible en cuanto a la implantación y consolidación de las nuevas prácticas a instituir–. Destaca también el hecho de que sea el único que como mecanismo de integración trata de incorporar las demandas de los movimientos populares<sup>25</sup>.

En tanto Romero (2010: 15) resalta que en sus pocos años de vida la Alianza “*evidencia avances perceptibles en sus propósitos por construir un esquema de integración alternativo*”, fundando su aseveración en que sostiene como objetivos centrales del proceso la cooperación entre sus miembros, la complementariedad y la transferencia de tecnologías entre sus socios, la priorización de la dimensión social de la integración subordinando a ello la influencia de los mecanismos de mercado, el privilegio de las formas de propiedad social, y la combinación del trato especial y diferenciado –como instrumento básico para la reducción de las asimetrías entre sus países miembros– junto al reconocimiento del principio de reciprocidad.

---

debería estar acompañado de progreso técnico –el mismo modelo que sirviera de base a la propuesta de gobierno de Chávez a nivel nacional–.

<sup>24</sup> El autor analiza en particular el manifiesto de la Asociación por la Tasación de las Transacciones Financieras y la Ayuda a los Ciudadanos (ATTAC) –red internacional fundada en Francia en 1948 con sede en 34 países–, comparativamente con los documentos del ALBA publicados en su página web (Ullán de la Rosa, 2010).

<sup>25</sup> Para Arellano (2009:17), “*el discurso antiimperialista rígido se torna anacrónico; pretende cohesionar la población en torno a un proyecto, pero crea un clima de tensión permanente y de atención a la autoridad. El objetivo del control hace perder oportunidades en el escenario internacional y estimula una mayor fragmentación de la región*”.

Para Valenzuela (2010:16) –autor ya citado– se ha constituido además en un actor político en foros internacionales como la ONU y la OEA, o en cumbres iberoamericanas y de la Unión Europea, siendo la actuación conjunta de sus miembros una “*consecuencia de la sintonía y solidaridad espontáneas*” entre los mismos y de “*la relación entre la agenda de la Alianza con la de los movimientos sociales más activos en el continente e, incluso, en el mundo*”, no de la existencia de instancias formales de coordinación de la política internacional.

### **3.2. Contradicciones señaladas**

En cuanto a los aspectos que parecen entrar en contradicción con la propuesta del ALBA-TCP, se mencionan aquellos que aparecen con más intensidad o frecuencia.

Uno de los más reiterados es que el modelo de desarrollo adoptado, al no haber superado el patrón extractivo y primario-exportador, entra en tensión en algunos países con su propuesta civilizatoria diferente. Nos referimos al modelo neoextractivista, cuestionado por numerosos grupos ambientalistas y representativos de la población indígena, que está basado en la sobre-explotación de recursos naturales –en gran parte no renovables– así como en la expansión de las fronteras del capital hacia territorios antes considerados como improductivos<sup>26</sup>.

También se señala que sigue siendo “estadocéntrico” a pesar de que se promueve la participación de los movimientos sociales y se ha creado un consejo donde están representados –aspecto valorado por varios autores–, o que no constituye un proyecto de integración, sino más bien “*un proyecto político y una estrategia de cooperación Sur-Sur que ni pretende, ni logra, integrar el espacio económico de sus miembros*” (Sanahuja; citado en Benzi, 2010:93).

<sup>26</sup> Como señala Maristella Svampa, los gobiernos progresistas justifican el extractivismo como la vía que permite generar divisas para luego reorientarlas a la redistribución del ingreso y al consumo interno, o bien hacia actividades con mayor contenido de valor agregado. “*Este discurso cuyo alcance real debería ser analizado caso por caso, busca oponer de modo reduccionista la cuestión social (la redistribución) con la cuestión ambiental, al tiempo que deja afuera discusiones complejas y fundamentales que enlazan de modo estratégico las problemáticas del desarrollo, el ambiente y la democracia*”. (En: “El Consenso de los Commodities”, *Le Monde diplomatique*, Edición Cono Sur, N° 168 - Junio de 2013, <http://www.eldiplo.org>)

Otra cuestión que se destaca es que la versatilidad de la asociación genera una membresía muy compleja que admite la existencia de una red de acuerdos comerciales y económicos asumidos por sus miembros, que se superponen a los compromisos propios del ALBA-TCP (Romero, 2010)<sup>27</sup>. Por otro lado, estos acuerdos entrarían en contradicción con el componente ideológico que lo caracteriza, cuya carga simbólica –la historia política latinoamericana– opera como factor cohesionador pero a la vez puede ser un punto de vulnerabilidad en tanto llevaría “a cuestionar la viabilidad del grupo ante el cambio de escenarios políticos nacionales” (Silva, 2011: 244, 248).

Sin embargo, quizás esa competencia entre las diferentes iniciativas integracionistas en Suramérica puede ser benéfica para la geopolítica continental. Como afirmaría Oleas Montalvo (2009) “los temas comerciales se pueden profundizar en ALADI, los temas de derechos humanos pueden tener una gran proyección en la OEA, los temas de arquitectura financiera pueden darse en el ALBA, los energéticos pueden desarrollarse muy bien en el ALBA o en la UNASUR” lo que a mediano plazo puede generar un espíritu competitivo muy conveniente<sup>28</sup>.

### **Observaciones finales**

Más allá de las contradicciones mencionadas y de la dificultad para cuantificar los resultados obtenidos, se identifica –en las declaraciones presidenciales– la voluntad de reconstruir el tejido social y superar las desigualdades que caracterizan a sus países con programas y proyectos prácticos, inclusivos y extensivos a toda la comunidad, basados en los principios de solidaridad y complementación que guían la propuesta del ALBA-TCP, además del compromiso por recuperar la justicia social a través de la igualdad de posiciones.

<sup>27</sup> Existen contradicciones entre la lógica del funcionamiento del ALBA y otros mecanismos de integración, como el MERCOSUR –al que se sumó Venezuela–, la Comunidad Andina –a la que pertenecen Bolivia y Ecuador–, el SICA –del cual es miembro Nicaragua–, la CARICOM –en el que participan Dominica, San Vicente y Granadinas, Antigua y Barbuda–, el tratado de libre comercio CAFTA-RD –en el que participa Nicaragua–. “El modelo económico de estos procesos es claramente capitalista, mientras el ALBA se presenta como un modelo no capitalista de integración” (Briceño Ruiz, 2011: 73).

<sup>28</sup> Entrevista a Julio Oleas Montalvo, viceministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, del 24/06/2009, disponible en [www.ar.terra.com/.../0,,EI8868-OI3841208,00.html](http://www.ar.terra.com/.../0,,EI8868-OI3841208,00.html) - Estados Unidos

Incluso, a partir de una institucionalidad simple –que incorpora a los movimientos sociales como contrapeso de supervisión a la intergubernamentalidad y al eventual apartamiento de los objetivos trazados–, los instrumentos y mecanismos estructuran el proceso de manera flexible, coordinada y ensamblada respondiendo a un compromiso ético-político con los problemas funestos a los que estaban confinados países como los del ALBA-TCP. Asimismo, parecen consistentes con los propósitos y principios definidos en el origen del proceso en 2004, a punto tal que los países que se han incorporado han reconocido los beneficios obtenidos por la cooperación previa y han profundizado el sentido de las acciones.

En relación a su evolución, es coherente con su preocupación por alejarse de los mecanismos financieros propiciados por las principales IFIs así como de las políticas educativas o de salud que produjeron y reprodujeron la pobreza y la desigualdad en América Latina. En tal sentido, apela no sólo al compromiso militante de los movimientos sociales, sino también al del intelectual comprometido con la acción, esto es a una nueva *“actitud personal del científico ante las realidades en que se encuentra, lo que implica en su mente, la convergencia de dos planos: el de la conciencia de los problemas que observa y el del conocimiento de la teoría y conceptos aplicables a esos problemas”* (Naidorf y otros, 2010: 4)<sup>29</sup>.

En síntesis, el contenido y sentido dados a la integración social y al desarrollo en el ALBA-TCP parecen exceder los de procesos subregionales o regionales de América Latina y el Caribe surgidos en décadas anteriores, al revalorizar lo local y la multiculturalidad, en tanto recoge otros saberes apartándose de únicas concepciones para los términos, asumiendo la pluralidad con una visión emancipadora.

### **Bibliografía**

— ARELLANO Félix G. (2009). “Nacimiento, Evolución y Perspectivas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”, Edic. ILDS-FES, en: [library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/06815.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/06815.pdf)

<sup>29</sup> Es decir, requiere un nuevo rol del intelectual para superar aquella conversión experimentada, que Gambina y Ciampone (citado en Naidorf, 2010:28) entienden plegada a *“los conceptos de la corriente principal de las ciencias sociales norteamericanas y presentando la arquitectura institucional y las reglas de juego como objetos de excluyente interés, generando una literatura politicóloga de aparente sofisticación pero muy superficial en el ámbito de la reflexión”*.

- 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.
- BRICEÑO RUIZ José (2011). “El ALBA como propuesta de integración”, en: Altmann Borbón Josette (Editora), *ALBA: ¿Una nueva forma de Integración Regional?*, Teseo, Argentina, pp. 19-83.
- CEPAL (2012). *Panorama social de América Latina*, en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org) (consulta 10/6/13).
- CHAVARRÍA Miguel y GARCÍA Fernando (2004). “Otra globalización es posible. Diálogo con Boaventura de Souza Santos”, en: *Revista Iconos*, N° 019, FLACSO, Ecuador, pp. 100-111.
- DE SOUSA SANTOS Boaventura (2006). “La Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes”, en: *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social* (encuentros en Buenos Aires), ISBN 987-1183-57-7, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%201.pdf>
- DUBET Francois (2012). “Los límites de la igualdad de oportunidades”, en: *Nueva Sociedad*, Argentina, N° 239, mayo-junio, pp. 42-50.
- 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, [www.flacso.uh.cu](http://www.flacso.uh.cu) (consulta 8/10/12).
- (2011). “El ALBA: teoría y práctica de la integración regional”, en: Borbón, Josette Altmann (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), <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.
- GUDYNAS Eduardo (2011). “Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo”, en: *América Latina en Movimiento*, ALAI, N° 462, Quito, pp. 1-20, [www.globalizacion.org](http://www.globalizacion.org) (consulta 7/6/13).
- JAUA Elias (2005). “La emergencia del desarrollo endógeno”, en:

- Revista *Desde dentro*, Año 1, N°1, Ministerio para la Economía Popular, Venezuela.
- KATZ Claudio (2006). *El rediseño de América Latina*, Edic. Luxemburg, Argentina.
  - LOPERA Gladys y NAVARRO COLORADO Fernando (2011). “Entrevista a Boaventura De Sousa Santos”, en: Anexo de las actas del “IV Training Seminario del Foro de Jóvenes Investigadores en Dinámicas Interculturales (FJIDI)” del Centro de Estudios y Documentación Internacionales (CIDOB), Barcelona, pp. 231-242.
  - MOUFFE Chantal. (1999). *El retorno de lo político*. Paidós Ibérica, España.
  - NAIDORF Judith y otros (2010). “Reflexiones acerca del rol de los intelectuales en América Latina”, en: *Archivos analíticos de políticas educativas*, Volumen 18, N° 25, octubre, Arizona State University.
  - 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: Borbón Josette Altmann (Editora), *ALBA: ¿Una nueva forma de Integración Regional?*, Teseo, Argentina, pp. 135-153.
  - 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*.
  - ROJAS ARAVENA Francisco (2006). “El Nuevo Mapa Político Latinoamericano”, en: *Nueva Sociedad*, N° 205, septiembre-octubre, <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. (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. (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.
- (2013). “ALBA-TCP y educación: dos aliados estratégicos en la construcción de Nuestra América”, en: Revista *Densidades*, N° 12, mayo, Edit. O. A. García, Argentina, pp. 45- 82, [http://issuu.com/osvaldoandresgarcia/docs/densidades\\_n\\_12](http://issuu.com/osvaldoandresgarcia/docs/densidades_n_12)
- 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: [www.sela.org](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, CEPSAL, Universidad de los Andes, Mérida, pp. 33-69.
- UNICEF (2012). “Desigualdad global: La distribución del ingreso en 141 países”, *Documento de trabajo de política económica y*



*social*, elaborado por Isabel Ortiz y Matthew Cummins, en: [www.unicef.org](http://www.unicef.org) (consulta 10/6/13).

- 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](http://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/>

---

## CAPÍTULO IX

---

### **Comercio exterior, acceso a la educación y cohesión social bajo el regionalismo abierto y el nuevo regionalismo**

MARTIN TETAZ

#### **Introducción**

Desde el punto de vista teórico, en los modelos neoclásicos de comercio exterior a la Heckscher y Ohlin, se postula la idea de que como producto de la remoción de barreras arancelarias que implica un proceso de integración de tipo comercialista, se generará un proceso de creación de comercio, donde el patrón de los nuevos intercambios estará determinado por las dotaciones factoriales relativas de los países que se integran.

A su vez, se sostiene que si ese esquema permite la libertad de circulación de los factores productivos (mercado común), pues la región que se integra debería modificar sus patrones de comercio hacia terceros, en tanto y en cuanto comienza a ser relevante la dotación factorial del conjunto y pasa a un segundo plano la composición de factores de cada país.

Mirando entonces lo que sucede con las dotaciones factoriales en la región, si bien a nivel MERCOSUR, Argentina presenta comparativamente una mayor abundancia del factor tierra, al tiempo que en Brasil abunda la mano de obra (Tetaz, 2007), las conclusiones cambian si se considera que ambos países exportan a terceros productos intensivos en tierra y que por lo tanto el comercio entre ellos depende de la composición relativa de los otros factores.

Considerando por separado al trabajo calificado y no calificado, como bien señalan Cruces, Domenech y Gasparini (2012), Argentina tiene una fuerza laboral con 11 años de educación promedio,

mientras que Brasil solo llega a 7,7 de modo que lo que abunda en el primero es el trabajo calificado al tiempo que en el segundo sobra más mano de obra no calificada.

Entonces si Argentina y Brasil llevarán adelante un proceso de integración, en una primera etapa, teorema de Stolper y Samuelson (1941) mediante, debería existir un incremento del diferencial salarial, o premio por diploma, en Argentina y una disminución de ese diferencial en Brasil, que es exactamente el resultado que encontraron empíricamente Gasparini, Galiani, Cruces y Acosta (2011).

Los autores llegaron a la conclusión de que durante los '90, en parte como consecuencia del MERCOSUR, el premio salarial por mayores estudios en Argentina subió un 1,4% mientras que en Brasil cayó un 1,7%.

Se comprueba entonces que el mayor comercio producto del esquema surgido bajo el paradigma del regionalismo abierto (MERCOSUR) condujo a un empeoramiento en la distribución de los ingresos en Argentina, erosionando la cohesión social y poniendo así en riesgo la gobernabilidad, no solo hacia dentro de ese país sino la del propio bloque, en tanto y en cuanto el país perjudicado tendrá incentivos para trasladar hacia afuera las presiones internas, trabando el proceso de integración y justificando medidas proteccionistas.

Es interesante tener en cuenta que la preocupación por los impactos del proceso de integración en la cohesión social, no es autóctona sino que incluso el Consejo de Europa ha conceptualizado el término al expresar 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).

Obviamente, como sostiene Tironi (2008) *“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)”*.

Por esta razón es importante dar un paso más allá de la visión neoclásica de equilibrio estático, analizando no solo los cambios en la distribución del ingreso en un momento dado, sino también los cambios en materia de calificación de la mano de obra que han surgido como respuesta a los nuevos diferenciales salariales emergentes del proceso de integración regional.

Más aún, dado que con el cambio de milenio se produce un giro desde los paradigmas neoclásicos del regionalismo abierto (focali-

zados en el aspecto más comercialista) hacia nuevas formas de regionalismo que consideran como variables relevantes, la cohesión social y la gobernabilidad, resulta interesante preguntarse si ha existido en los últimos diez años un conjunto de políticas de inclusión educativa que de manera homogénea hayan contribuido a aumentar las oportunidades reduciendo la polarización e incrementando las chances de movilidad social.

La pregunta resulta pertinente, en tanto y en cuanto, la heterogeneidad en las oportunidades de acceso a los recursos educativos, al impactar negativamente en la cohesión social, compromete seriamente las chances de éxito de los procesos de integración al complicar su gobernabilidad a partir de las fuentes de conflictos que introducen.

A los efectos de responder a las preguntas que motivan este trabajo, la próxima sección presenta un modelo teórico de determinación de la cantidad de años de estudios que la mano de obra adquiere en cada momento del tiempo y su relación con el comercio internacional. A continuación se analizan algunos datos empíricos que buscan contrastar los resultados esperados que surgen del modelo. La anteúltima sección elabora una discusión de los resultados en el marco de los nuevos paradigmas de integración. Finalmente se presentan las conclusiones.

## 1. El Modelo

En la misma sintonía del modelo de Tetaz (2012), empezamos 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 relativa de 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

$$O_r (W_r; \alpha_r, \epsilon_r) = D_r (W_r, PMGr, Pr) + U_r (\alpha, \mu) \quad (1)$$

Donde  $W_r$  es el salario relativo,  $\alpha_r$  son las preferencias relativas de los individuos calificados y no calificados por uno u otro empleo, para un mismo salario,  $\epsilon_r$  es el nivel educativo relativo en cada uno de los sectores (en  $t_0$  está dado), 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.  $U_r$  es por su

parte, el desempleo relativo entre sectores -que depende de la velocidad de ajuste de los parámetros “ $\theta$ ” y de factores institucionales “ $\mu$ ”, y que garantiza que cualquier porción de un shock que no sea absorbida por los salarios termine ajustando por cantidades.

El desempleo, supondremos que depende del nivel de actividad (Y) que está exógenamente determinado (desempleo coyuntural), de factores institucionales “ $\beta$ ” (sindicatos, leyes laborales, etc.) y de desacoples “D” entre las calificaciones de la oferta de trabajo y los requerimientos técnicos que exige la demanda (desempleo estructural), siendo en su mayor parte estas diferencias generadas por shocks de cambio tecnológico y/o apertura comercial.

$$Ur = f(Y; \beta; D) \quad (2)$$

De la ecuación (1) y (2) suponemos entonces que surge un salario relativo de equilibrio  $Wr_e$ , junto con un desempleo relativo determinado  $Ur_e$

$$Wr_e = w(\alpha; \epsilon; r) \text{ PMGr, Pr, Ur} \quad (3)$$

$$Ur_e = u(Y; \beta; D) \quad (4)$$

Pero dado que ese salario de equilibrio puede darse con desempleo, los trabajadores no mirarán el salario solo, sino el salario esperado que es:

$$E(Wr) = (1-Ur_e) * Wr_e \quad (5)$$

Ese salario entonces puede sufrir modificaciones por un shock en cualquiera de los parámetros de (3) y (4), como por ejemplo un proceso de apertura que cambie Pr o D; un avance tecnológico que aumente PMGr, pero también por un cambio en la probabilidad de quedar desempleado que puede ocurrir por una caída en el nivel de actividad económica, un endurecimiento de las leyes laborales o simplemente por un shock de avance tecnológico sesgado.

La clave del modelo es que viendo esos datos, los individuos que se sumarán en el futuro al mercado de trabajo, deben decidir en el presente, si les conviene adquirir mayores niveles de educación.

Siguiendo a Gasparini y Tetaz (2007) supondremos que la demanda de educación depende de los costos actuales y beneficios esperados de educarse. Los beneficios son:

$$B = b(\Delta dWe; \Delta dAT; \Delta SS; Asp; FC) \quad (6)$$

Donde, B son los beneficios esperados de completar el nivel educativo;  $\Delta dWe$  es la diferencia en la distribución esperada de salarios atribuible a ese completamiento;  $\Delta dAT$  es la diferencia en la distribución esperada de amenidades laborales atribuible a com-

pletar el nivel educativo;  $\Delta SS$  es la diferencia en el *status* social (incluye *status* familiar, amigos y *mating*) atribuible a completar el nivel; Asp es el componente aspiracional (que puede depender de la educación de los padres, por ejemplo) y, finalmente, FC es el factor consumo.

Por el lado de los costos que enfrenta el estudiante, éstos se pueden aproximar por la siguiente expresión.

$$C = c(WP; DUE) \quad (7)$$

Donde, C son los costos de completar el nivel educativo; WP es el salario perdido, o costo de oportunidad del tiempo que le llevará completar el nivel educativo; y DUE es el diferencial de utilidad entre estudiar y trabajar, por el tiempo que le llevará completar el nivel educativo

De manera que sin ningún tipo de restricciones y perfecta autonomía, en el presente el joven decide estudiar toda vez que (6) sea más grande que (7) y elige no hacerlo en caso contrario.

En el presente, entonces, suponemos que el salario relativo está equilibrado, que genera una determinada distribución de ingresos y que de no mediar cambios, en el período siguiente se reproducirá socialmente la misma estructura educativa del presente; esto es: la misma distribución de capacidades.

Y aquí es donde comienza la parte que nos interesa.

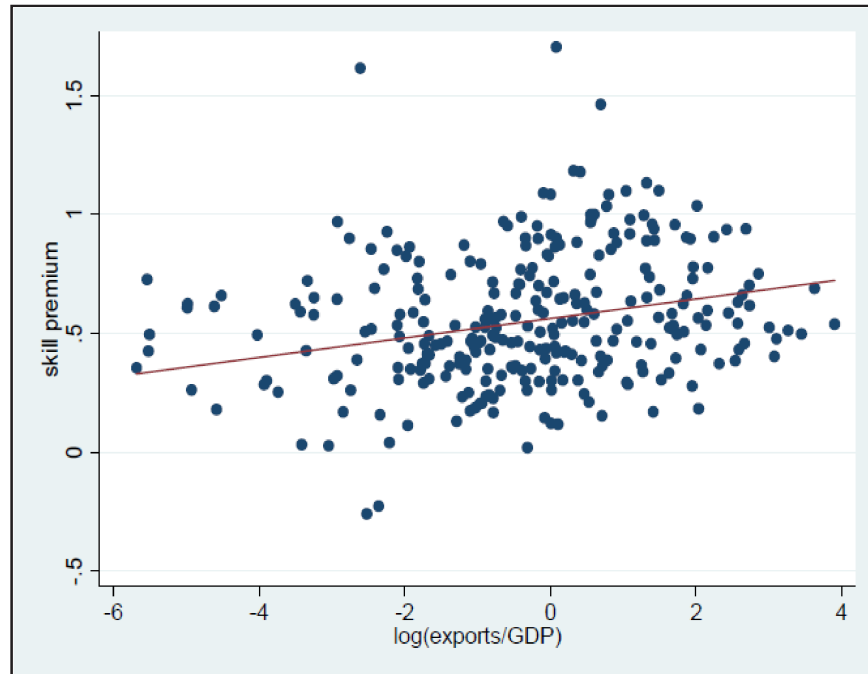
¿Qué cambios ocurren a partir de un proceso de integración que incrementa los flujos comerciales?

En nuestro modelo estos cambios pueden entrar básicamente en la demanda relativa de trabajadores calificados versus no calificados, si es que la apertura genera una (mayor o menor) demanda relativa de este tipo de empleo.

El shock de demanda, luego, ajustará o bien el salario relativo o bien se traducirá en cambios en el desempleo.

Brambilla, Carneiro, Lederman y Porto (2010), por ejemplo, hacen un análisis microeconómico de siete millones de trabajadores en 16 países latinoamericanos y encuentran que sistemáticamente mayores niveles de exportaciones conducen a un incremento de los premios salariales en los distintos sectores industriales involucrados en el comercio.

Presentamos a continuación un gráfico con la relación entre salarios y exportaciones encontrada por esos autores.



**Fuente:** Brambilla, Carneiro, Lederman y Porto (2010).

La clave de sus resultados aparentemente reside en que las empresas exportadoras demandan más *skills* porque necesitan prestar servicios de exportación (marketing, web page, manejo de garantías, logística, etc), que por lo general son intensivos en mano de obra calificada. Una idea similar, pero que resalta la importancia de los cambios tecnológicos que favorecen la demanda de trabajadores calificados, puede encontrarse en el artículo de Goldberg y Pavcnik (2005).

Especialmente, en Tetaz (2012) el autor discrimina entre comercio intra y extra MERCOSUR, encontrando que en particular es el comercio intra-MERCOSUR (justamente el que tiene que ver con el acuerdo de integración) el que genera un aumento en los retornos mincerianos a la educación para los trabajadores masculinos (no hay efecto para las mujeres).

Pero además, el efecto nocivo de la apertura parece haber discriminado también en contra de los trabajadores no calificados en lo que hace al desempleo, puesto que (incluso cuando esto puede deberse a otros factores más allá del comercio) de acuerdo a las

estadísticas publicadas por el CEDLAS, en Argentina, el desempleo saltó del 5,8 al 13,6% en los trabajadores de bajo nivel educativo, entre 1992 y 1998, mientras que para los de más alta formación solo subió de 3,0 a 5,5%. En Brasil, por su parte, también ascendió el desempleo del 4,3 al 6,1% en ese lapso, siempre para los trabajadores de baja calificación, al tiempo que en el grupo de más alta formación subió del 2,5% al 3,6%. Los resultados son obviamente menores en el país carioca, porque la enorme asimetría hace que el mayor impacto del nuevo comercio se produzca en el mercado más chico (Argentina).

Gasparini, Galiani, Cruces y Acosta (2011) muestran que en los '90 se creó empleo para los trabajadores calificados, en la mayor parte de los países latinoamericanos, al tiempo que se destruyeron puestos de trabajo en el grupo de aquellos que no habían completado sus estudios secundarios.

**Cuadro N°1. Cambios en la tasa de empleo  
(calificado vs. no calificado)**

<b>Los '90</b>			
	<b>Trabajadores calificados</b>	<b>Secundario Completo</b>	<b>No calificados</b>
<b>Argentina</b>	0,81	0,05	-0,86
<b>Brasil</b>	0,34	0,54	-0,88
<b>Chile</b>	0,8	0,62	-1,42
<b>Costa Rica</b>	0,65	-0,17	-0,48
<b>El Salvador</b>	1,01	0,67	-1,68
<b>México</b>	0,51	0,46	-0,97
<b>Nicaragua</b>	0,68	-0,05	-0,63
<b>Panamá</b>	0,27	-0,08	-0,19
<b>Venezuela</b>	0,71	0,27	-0,98
<b>Promedio LATAM</b>	0,64	0,26	-0,9

**Fuente:** Gasparini, Galiani, Cruces y Acosta (2011).

Entonces partiendo de la premisa de que efectivamente el mayor comercio producto del acuerdo favorece relativamente más a los



trabajadores calificados que a los no calificados, aumentará (*coeterisparibus*) la diferencia entre la ecuación 6 y la 7, haciendo que más gente se decida a completar los estudios en el presente.

Obviamente, para que ello genere una mejora en la cohesión social de la población, necesitamos que la mayor demanda por educación, o bien no dependa positivamente del ingreso de los hogares, o bien que en caso de que sea ortogonal en los ingresos, o sesgada positivamente más hacia los hogares más pobres, no se vea bloqueada por limitaciones de acceso diferentes para cada sector socioeconómico.

En nuestro modelo, al menos, hay bastantes elementos para pensar que en efecto la mejora en el premio por educarse (ya sea por mayores salarios o por menos desempleo) tendrá un impacto mayor en la demanda por educación de los hogares que poseen un bajo nivel educativo, que para aquellos en los que los padres u otros familiares ya tienen acceso.

Por un lado, en los hogares de altos ingresos, la sensibilidad de la demanda de educación a los cambios en el premio salarial puede que sea más baja, porque el componente aspiracional pesa más y hace que aún con un premio no tan alto, se busque acceder a mayor educación para igualar al menos el nivel alcanzado por los padres.

Por otro lado, en materia de costos (ecuación 7) los hogares de más altos ingresos tienen acceso a empleos de buena calidad relativa, incluso cuando no completan su educación, de modo que deben resignar salarios mayores para volcarse al estudio. Al partir de un piso más alto, a igual tasa de retorno de los estudios, una mejora de ese porcentaje de incremento salarial esperado, pesará menos en alguien que tiene un salario más alto (basta suponer utilidad marginal decreciente del ingreso).

En la práctica, Cruces, Domenech y Gasparini (2012) encuentran que efectivamente el índice de Gini de la cantidad de años de educación, mejoró en promedio 7,3 puntos para 16 países latinoamericanos analizados, siendo el cambio más notable el experimentado por Brasil, que en los últimos 20 años mejoró 12,7 puntos ese indicador (Argentina mejoró solo 2,6 puntos, pero parte de un nivel bajo, comparativamente).

## **2. Discusión**

La cohesión social, como ha dicho Halperín (2011) “*pretende reflejar un grado mínimo de estabilidad o equilibrio dentro de la estructura social*” y en ese sentido el acceso a la educación resulta

crucial, no solo por su impacto ecualizador en materia de ingresos, sino porque como sostenía Tironi (op.cit.), resulta más tolerable un determinado nivel de inequidad en los ingresos, en tanto y en cuanto las puertas para cerrar esa brecha se encuentran abiertas y existe en los individuos una percepción de posibilidad de movilidad social.

La idea nos recuerda al primer principio de justicia distributiva planteado por John Rawls (1974), en su *Theory of Justice*, que indicaba que un determinado nivel de desigualdad era moralmente aceptable si se había generado a partir de oportunidades iguales para todos. Algo parecido a lo que tenía en mente Paul Romer (1998) quien entendía que solo las diferencias basadas en resultados de esfuerzos diferentes, eran tolerables y que no se podía permitir que existieran desigualdades que tuvieran su explicación en factores que estuvieran fuera del control de los individuos.

Por esta razón resulta crucial determinar si los procesos de integración y, en particular, los que emergen a partir del nuevo regionalismo tienen algún impacto en materia de distribución de capacidades, o puesto en otras palabras, si influyen en la igualación del acceso a la educación de los distintos estratos sociales, contribuyendo así a una mayor cohesión social, lo que redundaría en última instancia en un mayor nivel de gobernabilidad no solo hacia dentro de los países que participan del proceso, sino en el seno de los espacios que gobiernan cada uno de los esquemas de integración.

Los resultados de nuestro modelo contrastados empíricamente con las distintas fuentes presentadas, muestran que en efecto el proceso de mayor integración de los '90 generó un incremento del premio salarial por completar estudios secundarios y superiores.

También se verificó (y continúa aún) un proceso de mayor acceso a la educación en toda Latinoamérica, con el agregado de que los crecimientos en las tasas de acceso fueron más significativos en los niveles socioeconómicos bajos, lo que hizo, como se mostró más arriba que cayeran los índices del Gini educativo, que mide la desigualdad de la distribución de años de escolarización de la población.

Este crecimiento de los años de educación promedio de los distintos estratos socioeconómicos en cada uno de los países latinoamericanos, coincide con los resultados postulados por nuestro modelo teórico, en tanto y en cuanto el aumento de los diferenciales salariales entre calificados y no calificados empuja positivamente la decisión de educarse, dado que sube de manera significativa el beneficio de cursar más estudios formales (captado por la ecuación 6 del modelo).

Ahora bien, es importante notar que el premio salarial por mayores niveles educativos no creció de manera monótona en los últimos 20 años, sino que por el contrario aumentó significativamente en los '90 (en la mayoría de los países latinoamericanos) pero bajo en la década del 2000, tal y como surge del siguiente cuadro que reportan Gasparini y otros (op.cit.).

**Cuadro N° 2. Evolución del Premio Salarial**

	Cambios en el premio salarial	
	1990	2000
<b>Argentina</b>	3,5	-2,4
<b>Bolivia</b>	7,9	-4,6
<b>Brasil</b>	-0,4	-3,2
<b>Chile</b>	0,5	-1,9
<b>Colombia</b>	2,5	-2
<b>Costa Rica</b>	0,4	-0,2
<b>Ecuador</b>		-3,2
<b>El Salvador</b>	1,7	-0,1
<b>Honduras</b>	0	-1,9
<b>México</b>	1,8	-2,8
<b>Nicaragua</b>	3,5	-6,9
<b>Panamá</b>	0,3	-2,3
<b>Paraguay</b>	0,8	-5,6
<b>Perú</b>	0,6	-2,8
<b>Uruguay</b>	2,3	-0,9
<b>Venezuela</b>	1,1	-4,8
<b>Promedio LATAM</b>	1,8	-2,8

**Fuente:** Gasparini, Galiani, Cruces, Acosta (2011).

El lector podría sospechar que de acuerdo a nuestro modelo, la caída en el diferencial salarial atribuible a mayores estudios que operó

en los últimos años podría haber impactado negativamente en la decisión de educarse de este último período, con consecuencias en materia de cohesión social que serán visibles recién en los próximos 10 años.

Sin embargo recordemos que habíamos supuesto que la sensibilidad de la demanda de educación a los diferenciales salariales era más baja en los grupos provenientes de hogares de más alto nivel educativo, porque influía de manera muy importante el factor aspiracional.

En esta década los hogares ya parten con un nivel de capital humano más alto por hogar (sobre todo en los hogares que hace 10 años atrás ostentaban niveles bajos en materia educativa), por lo que aspiracionalmente apuntan a llegar a un nivel de escolarización más alto, e influye menos la caída en el diferencial de salarios.

Adicionalmente, la demanda de educación como bien de consumo (aspecto captado por la variable FC en la ecuación 6) presuntamente crece con el ingreso por tratarse de un bien normal y no es descabellado pensar que crezca incluso más que proporcionalmente tal y como lo sugiere la Ley de Engel.

Finalmente, durante los últimos diez años además de haber caído los retornos mincerianos a la educación, también se ha reducido la probabilidad relativa de quedar desempleado de los no calificados, versus los calificados, pasando por ejemplo en Argentina (siembre según datos del SEDLAC) de ser un 101% mayor a principios de la década a un 72,9% al final de la misma. En Brasil, por su parte, cayó de un 73,1% a un 37,8% en la década. Este es sin duda un aspecto que puede ser atribuido a la mayor preocupación por los aspectos sociales, que se desprende de las nuevas formas de regionalismo, pero que desincentivan la demanda por educación.

Por estas razones, aunque un aumento en el premio salarial induce una mayor demanda de educación y (*coeterisparibus*) una caída en ese diferencial reduce el atractivo de continuar estudios, lo cierto es que al levantar el supuesto de que lo único que cambia son los retornos a la educación, relativiza y torna ambiguo ese resultado, siendo compatible el modelo con la mayor demanda por educación observada también en esta última década y que contribuye a profundizar la cohesión social de la región, siendo todavía posible atribuir esa mayor demanda al paradigma del nuevo regionalismo.

Más aún, aunque no pueda necesariamente atribuírsele al nuevo regionalismo el mayor nivel de gasto público en educación observado en toda la región, como tampoco la implementación de numerosos programas sociales de transferencias condicionales como el PROGRESA en México, el BOLSA en Brasil o la AUH en Argentina,

es plausible pensar que la similitud y coincidencia de esos programas en la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos diez años, sin distinciones ideológicas, tuvo que ver con el convencimiento (construido colectivamente en los espacios de integración regional, entre otros) de que debía cambiar el paradigma liberal de los '90, con un mayor foco de la acción del Estado hacia la inclusión social.

En este sentido, resulta interesante comentar que Ham (2010) analizando el impacto que tuvieron tres programas de transferencias condicionadas en México (PROGRESA), Honduras (PRAF II) y Nicaragua (RPS) encuentra que aunque los mismos aumentaron en promedio las tasas de matriculación un 2,4% un 3,3% y un 1,4%, no mejoraron en mayor medida y de manera significativa las chances de los que estaban peor; esto es: no contribuyeron a la igualdad de oportunidades.

Aunque no hay todavía datos para Argentina, una reciente investigación de Vazquez (2012) analizando datos de los programas internacionales de evaluación de calidad educativa, conocidos por la sigla PISA, indica que los países latinoamericanos se cuentan entre los que tienen los sistemas educativos más segregados del mundo.

El autor construye un “índice de disimilitud” que computa el porcentaje de los alumnos que se tendrían que cambiar de colegios, para que las escuelas acaben con una composición socioeconómica similar de sus estudiantes.

En Perú (el país más segregado), por ejemplo, más de la mitad de los alumnos se tendrían que cambiar de colegio para que el sistema realmente iguale oportunidades, mientras que para Argentina ese indicador sobrepasa el 45% y para Brasil trepa a más del 40%.

Obviamente, semejantes niveles de segregación son una amenaza latente a la cohesión social de los países de la región, aunque en el mismo trabajo el autor encuentra que Argentina y Brasil están entre los 5 países del mundo donde más cayó esa segregación en la última década, elemento que nuevamente refuerza la idea de un cambio en la tendencia en la región, incluso cuando esa mejora no pueda ser directamente atribuible a un cambio de paradigma en materia de integración.

Curiosamente esa menor segregación se dio en un contexto de mayor estratificación público privada. Esta aparente paradoja tiene que ver con que por ejemplo en Argentina solo el 25% de la segregación se da por culpa de la diferencia entre escuelas públicas y privadas, siendo el 75% restante causado por estratificaciones hacia dentro del sistema privado y del público. En Brasil también la mayor parte de la estratificación se da hacia dentro de cada uno de los subsistemas (65%).

En materia de gasto público en educación, por último, como muestran Cruces, Domenech y Gasparini (op. cit.), hubo un notable incremento en toda la región durante los '90, que continúa, aunque a un ritmo menor, en la última década.

No obstante la desaceleración en el crecimiento del gasto como porcentaje del producto, lo cierto es que como durante los 2000 el PBI de todos los países de la región creció sostenidamente, en términos absolutos el gasto público por alumno continuó creciendo prácticamente casi al mismo ritmo.

**Cuadro N°3. Gasto público en educación (como % PBI)**

	1990	1995	2000	2010
<b>Argentina</b>	3,6	4,2	5,1	5,3
<b>Bolivia</b>		5,5	5,8	6,3
<b>Brasil</b>	3,4	5,1	5	5,6
<b>Chile</b>	2,3	2,6	3,9	4,1
<b>Colombia</b>	2,4	3	3,3	3
<b>Costa Rica</b>	3,9	4,2	5,1	5,9
<b>República Dominicana</b>	0,9	1,6	2,5	2,3
<b>Ecuador</b>	2,8	2,6	2,1	2,6
<b>El Salvador</b>	1,9	2	3,4	3,1
<b>Guatemala</b>	1,8	1,9	2,9	3
<b>Honduras</b>	4,3	3,7	6,2	7,6
<b>México</b>	2,6	3,9	3,9	4,1
<b>Nicaragua</b>	2,6	2,8	3,7	5,5
<b>Panamá</b>	3,6	3,5	4,2	4
<b>Paraguay</b>	1,3	3,6	4,3	4,1
<b>Perú</b>	1,6	2,7	2,8	2,6
<b>Uruguay</b>	2,5	2,5	3	4,3
<b>Venezuela</b>	3,5	3,8	5,1	5,5
<b>Promedio LATAM</b>	2,8	3,3	4	4,4

**Fuente:** Cruces Domenech y Gasparini (2012).

Sumando todos estos factores, evidentemente tanto los procesos de integración basados en el paradigma del regionalismo abierto de los '90 como los que se enmarcan en el nuevo regionalismo de los 2000 han contribuido por distintas vías a impulsar la demanda (y el acceso) a mayores niveles educativos, favoreciendo en mayor medida a los sectores de niveles socioeconómicos bajos, lo que coadyuva a una reducción de las tensiones sociales incrementando la cohesión y contribuyendo por esa vía a una mayor gobernabilidad

Los canales fueron no obstante diferentes; durante los '90 el motor de la mayor demanda por formación fueron los diferenciales salariales surgidos (entre otras razones) por una mayor apertura ocasionada en la evolución de los procesos de integración, siendo esto particularmente cierto para el caso del mayor comercio creado por el MERCOSUR.

En los 2000, ese efecto desapareció y las mejoras en el acceso a la educación estuvieron motorizadas por el mayor gasto público en educación, los programas de transferencias condicionadas y los aspectos aspiracionales y de bien de consumo de la demanda por educación.

## **Conclusiones**

El trabajo parte de la hipótesis de que los procesos de integración tienen impactos económicos que modifican la conveniencia de acceder a estudios que aumenten la calificación de la mano de obra, generando así cambios en la cohesión social que, a su turno, influyen en los mayores o menores niveles de gobernabilidad, tanto al interior de los países que participan del proceso, como a nivel del propio esquema.

Obviamente, el impacto depende del tipo de proceso que cualitativamente hablando, se ponga en marcha.

Así, cuando el modelo que motoriza la integración es de tipo comercialista-liberal, como el que aparece implícito en el regionalismo abierto, pues el canal de transmisión es básicamente comercial, vía la modificación en las tasas de retorno (y en la probabilidad de desempleo), pero cuando el paradigma es el del nuevo regionalismo, que manifiesta una mayor preocupación por lo social, la polea que genera la conexión entre la mayor integración y los cambios en la demanda de educación, opera no solo vía diferenciales salariales, sino también a partir de medidas coordinadas (implícita o explícitamente) que buscan evitar deliberadamente las consecuencias

indeseables en materia de distribución no ya de la educación sino de los ingresos, como por ejemplo los programas sociales de transferencias condicionadas (cuyo requisito es la presentación de certificados de estudios, entre otros), o los aumentos del presupuesto educativo.

Este trabajo presentó un modelo teórico que ordenó esa discusión conectando el funcionamiento de los mercados de trabajo, con la apertura económica y las decisiones de educación de los individuos.

Entre los resultados del modelo, se señala que los cambios en los diferenciales salariales generados por la apertura comercial, ocasionan modificaciones en el valor de la función de beneficios de acceder a un nivel mayor de estudios, afectando así las decisiones de adquirir más (o menos) educación.

Adicionalmente, esa decisión de demandar educación también se ve afectada por la búsqueda del reconocimiento social (status), la aspiración a alcanzar (o superar) el nivel educativo de los padres y la intención de adquirir educación como un bien de consumo, lo que explica por qué la demanda de educación creció en los 2000, incluso cuando los diferenciales salariales cayeron, porque los ingresos eran más altos ocasionando una mayor demanda de educación como bien de consumo y porque la generación anterior ya había mejorado su nivel educativo, presionando al alza la demanda con motivo aspiracional.

Los niveles educativos crecieron además en mayor medida (en toda la región), en los grupos socioeconómicos más bajos, aumentando la cohesión social y mejorando así la gobernabilidad, aunque es preciso mencionar que en niveles absolutos, Latinoamérica presenta los porcentajes más altos de segregación del sistema educativo de todo el mundo, por lo que desde el punto de vista de la cohesión social, el panorama estructural es de alta inestabilidad, habida cuenta de que la educación es vista como uno de los canales más importantes de movilidad social y que cuando la desigualdad de ingresos crece, es justamente la apertura de ese canal la que funciona como una válvula de escape del descontento social, toda vez que la población más desfavorecida percibe que la situación no es permanente sino que hay posibilidades de mejorar las oportunidades de las futuras generaciones (típicamente los hijos) vía el acceso a la escuela.

La deuda pendiente de Latinoamérica es entonces reducir drásticamente esa desigualdad de oportunidades que genera la segregación escolar.



Una tarea para la cual el nuevo regionalismo no está preparado y que quizás requiera pensar en nuevas estrategias y/o políticas de integración que apunten directamente (con políticas concretas) a la reducción de las brechas en materia educativa.

### **Bibliografía**

- BRAMBILLA Irene, DIX CARNEIRO Rafael, LEDERMAN Daniel y PORTO Guido (2011). “Skills, Exports, and the Wages of Seven Million Latin American Workers”, CEDLAS, *Documento de Trabajo 119*, La Plata, Argentina, en: <http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/esp/>
- 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>
- CRUCES Guillermo, GARCIA DOMENECH Carolinay GASPARINI Leonardo (2012). “Inequality in Education: Evidence for Latin America”. CEDLAS, *Documento de Trabajo 135*, La Plata, Argentina, en: <http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/esp/>
- GASPARINI Leonardo, GALIANI Sebastián, CRUCES Guillermo y ACOSTA Pablo (2011). “Educational Upgrading and Return to Skills in Latin America. Evidence from a Supply-Demand Framework, 1990-2010”, CEDLAS, *Documento de Trabajo 127*, La Plata, Argentina, en: <http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/esp/>
- GOLDBERG Pinelopi y PAVCNİK Nina (2005). “Trade, Wages, and the Political Economy of Trade Protection: Evidence from the Colombian Trade Reforms”, *Journal of International Economics*.
- HALPERÍN 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:i-que-es-la-dimension-social-de-la-integracion&catid=6:situacion-social](http://www.marcelohalperin.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=60:i-que-es-la-dimension-social-de-la-integracion&catid=6:situacion-social)
- HAM Andrés (2010). “The Effect of Conditional Cash Transfer on Educational Opportunities: Experimental Evidence from Latin America”, CEDLAS, *Documento de Trabajo 109*, La Plata, Argentina, en: <http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/esp/>
- LEAMER Edward (1995). *The Heckscher-Ohlin Model in Theory and Practice*, Princeton Studies in International Economics.
- RAWLS John (1974). *A Theory of Justice*, Harvard University Press.
- ROEMER John (1998). *Equality of Opportunity*, Harvard University Press.

- SEDLAC (2012). “Socio-economic database for Latin American and the Caribbean”, en: [www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas)
- STOLPER Wolfgang, SAMUELSON Paul (1941). “Protection and real wages”, en: *Review of Economic Studies*, n° 9.
- TETAZ Martín (2007). “Comunidad Sudamericana de Naciones; Análisis de algunos indicadores básicos”, en: *Anales*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, Edit. La Ley, Año 4, n° 37, Marzo 2007, Argentina.
- (2013). “Impacto del comercio exterior en la cohesión social de los países del MERCOSUR”, en: Mellado Noemí B. –Coordinadora y Editora–, *Problemáticas del Regionalismo Latinoamericano en los inicios del siglo XXI*, Editorial Delgado, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador.