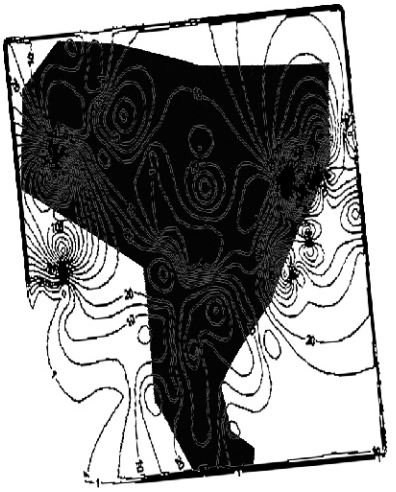
ISSN 1851-832X (VERSIÓN ELECTRÓNICA)
ISSN 1851-8311 (VERSIÓN IMPRESA)

densidades

martín a. arias duval
lincoln bizzozero
julián kan
marina vitelli
alicia moreno
magdalena bas vilizzio
emiliano martín bursese
gloria edel mendicoa
maría beatriz lucuix
nahuel lizitza
gabriela guimarey
corina sarli
silvana espejo
erika francescon
tito carlos machado de oliveira
paulo marcos esselin
sergio galiana
hernán fair
diego a. molina
marta n. fohs

6
mayo
2011



densidades

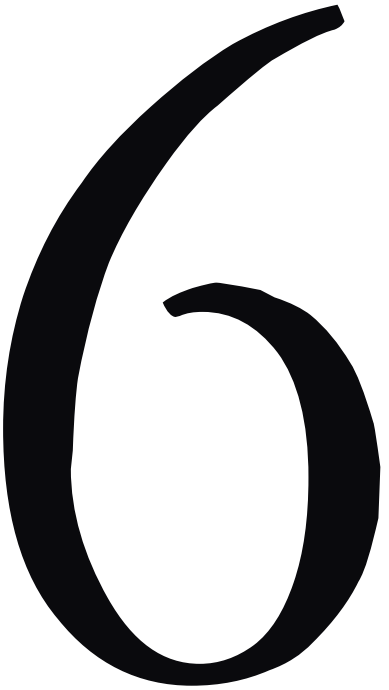
ISSN 1851-832X (VERSIÓN ELECTRÓNICA)
ISSN 1851-8311 (VERSIÓN IMPRESA)

densidades

Director
Osvaldo Andrés García

Comité Editorial
Juan Guevara
Luciana Litterio
Juan Carlos Moraga

Colaboradores
Marina Cifuentes
Analía Kim
Julia Nassif de Souza



contacto@densidades.org

mayo 2011

Editor Responsable
Osvaldo Andrés García
Tel: (54-11) 4361-5130
Cel: 15-6815 7961
Calle Perú 1031
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
C1068AAK. República Argentina
osvaldoandresgarcia@gmail.com

densidades
número 6 - mayo de 2011

Sumario

7 **A modo de presentación**

11 **"Las fronteras marcan la división entre los países, pero no pueden dividir a los pueblos"**
Entrevista a Martín A. Arias Duval
Osvaldo Andrés García y Luciana Litterio

23 **Los primeros veinte años del MERCOSUR: del Programa de Liberación Comercial al Plan Estratégico de Acción Social**
Lincoln Bizzozero

35 **Neoliberalismo e integración entre Argentina y Brasil en los orígenes del MERCOSUR. Desde la Declaración de Iguazú de 1985 hasta la crisis de 1999**
Julián Kan

49 **Hacia una identidad sudamericana de defensa: contrastes entre el Sistema Interamericano y el Consejo de Defensa de la UNASUR**
Marina Vitelli

63 **La necesidad de una estrategia ambiental en el MERCOSUR**
Alicia Moreno

79 **Solución de controversias: baluarte de la integración mercosureña**
Estudio particular del período 2004 - 2010
Magdalena Bas Vilizzio

103 **Hacia más integración regional: la construcción de ciudadanía a nivel local**
Emiliano Martín Bursese

125 **Repensar estrategias para abrir caminos de mayor inclusión y participación ciudadana en el MERCOSUR. La potencialidad de la Red Mercociudades**
Gloria Edel Mendicoa, María Beatriz Lucuix, Nahuel Lizitza, Gabriela Guimarey y Corina Sarli

149 **La ciudadanía regional en Sudamérica: Breve análisis de la participación en el MERCOSUR**
Silvana Espejo y Erika Francescon

163 **A Política e o Programa Agrário no Uruguay de Artigas**
Tito Carlos Machado de Oliveira
Paulo Marcos Esselin

175 **La Comunidad para el Desarrollo del África Austral y el fin de la guerra en la República Democrática del Congo**
Sergio Galiana

197 **La crisis (?) de hegemonía de la teología neoliberal. Algunas conjeturas posibles sobre el futuro**
Hernán Fair

205 **CULTURAS**
Crónicas paralelas, líneas cruzadas: Viñas / Pignatari
Diego A. Molina

215 **DEBATES**
Los temas que no se hablan del capitalismo: Diálogo entre Ha-Joon Chang, Mario Cimoli y Fernando Porta
Osvaldo Andrés García y Juan Carlos Moraga

225 **ESPACIOS**
La Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados a 20 años de su creación
Marta N. Fohs

247 **LECTURAS_1**
El latinoamericanismo educativo en la perspectiva de la integración regional, de Miguel Ángel Barrios

249 **LECTURAS_2**
Presidentes: voces de América Latina, de Daniel Filmus

261 **LECTURAS_3**
Entre la integración y la fragmentación regional: el desafío político de nuestro tiempo, de Julio Pinto (compilador), por *Florencia Lagar*

265 **ACADEMIAS**
Especialização em MERCOSUL e Comércio Internacional
Universidade de Passo Fundo, Rio Grande do Sul

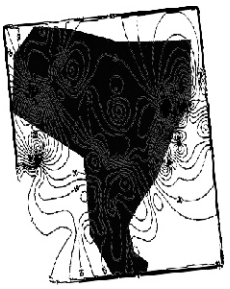
267 **DOCUMENTOS_1**
Palabras del Presidente de la República Argentina, Dr. Néstor Kirchner durante la inauguración de la IV Cumbre de las Américas
Mar del Plata, 4 de noviembre de 2005

274 **DOCUMENTOS_2**
Declaración final de la I Reunion de Intendentes Chilenos y Gobernadores Argentinos de la Frontera Común
Santiago de Chile, 18 de mayo de 2011

279 **DOCUMENTOS_3**
Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico
Lima, 29 de abril 2011

Los contenidos de esta publicación expresan exclusivamente la opinión de sus respectivos autores.

densidades



a modo de presentación

Estimados lectores,

Hace exactamente tres años concretábamos la edición de nuestro primer número. Haber llegado hasta aquí fue para nosotros todo un logro que justificó en si mismo el esfuerzo. Podríamos haber publicado ese sólo número y hubiéramos quedado satisfechos con el trabajo realizado. Sin embargo, inmediatamente recibimos el apoyo crítico de muchos interesados en los temas que tratamos y que reconocieron una iniciativa interesante en este proyecto: una publicación independiente dedicada a la integración regional centrada en América del Sur. Tres años después, seguimos acá, haciéndoles llegar nuestra sexta entrega. Ser una publicación independiente, sin publicidad y de distribución libre y gratuita, tiene sus costos. Uno de ellos es no poder lograr la periodicidad deseada. Por ello, a modo de compensación este número 6 es el más extenso que hemos editado hasta ahora. Por supuesto que todo sería imposible sin el apoyo de nuestros lectores frecuentes o circunstanciales, que nos han hecho llegar sus artículos, sus reseñas, críticas, comentarios y consejos. Sin esa respuesta, todo nuestro esfuerzo no tendría ningún sentido.

El pasado marzo el Tratado de Asunción, constitutivo del MERCOSUR, cumplió 20 años de vida. A pesar de todas las prematuras actas de defunción, allí está gozando de buena salud el esfuerzo institucional integracionista más avanzado de América Latina, sobreviviendo a los propios arranques esquizofrénicos de las elites políticas y económicas de sus Estados Miembros. El MERCOSUR sigue vivo y eso ya es un gran logro, reconceptualizado desde su origen, reorientado en la práctica en sus objetivos, sigue siendo hoy el espacio regional más importante para los países que lo conforman.

En el mes de abril pasado, en Lima, se firmó el acta del Pacto del Pacífico que reproducimos en nuestra sección de documentos. Como integracionistas convencidos, celebramos toda nueva iniciativa que busque la profundización de la integración regional, si es eso sobre lo que realmente trata este Pacto entre los cuatro países más grande de América Latina, que han firmado tratados de libre comercio con Estados Unidos. Por su parte, la principal potencia hemisférica continúo

licuando rápidamente cualquier expectativa sincera sobre un cambio real distinguible en su política exterior hacia la región. Después de dos años de malentendidos y torpezas, finalmente renunció el secretario adjunto para América Latina del Departamento de Estado, Arturo Valenzuela, dejando embajadas importantes sin representantes designados y una cantidad significativa de incidentes irritantes por lo gratuitos.

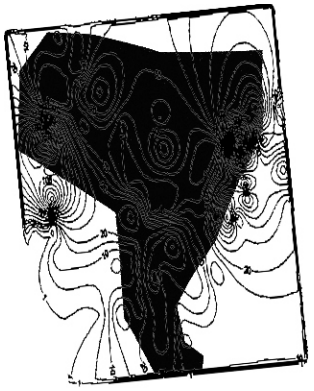
En nuestro anterior número señalábamos la importancia de la designación por unanimidad de Néstor Kirchner como Secretario General de la UNASUR. Una de sus primeras gestiones en el cargo fue mediar en la tensión suscitada entre Colombia y Venezuela, que llevó a la ruptura de relaciones diplomáticas, y que finalizó con la firma del Acta de Santa Marta, con el reconocimiento de los presidentes Chavez y Santos del valor de su intervención para acercar a las partes y para alcanzar una resolución pacífica entre hermanos. Quizás, una muestra del éxito de sus esfuerzos en aquel conflicto, fue el acuerdo alcanzado en el marco de UNASUR para designar a quienes ocuparán su lugar en la Secretaría General: hasta mayo de 2012, la ex canciller colombiana María Emma Mejía y a partir de esa fecha, el actual ministro de energía venezolano Alí Rodríguez.

Aún es muy pronto para evaluar de forma objetiva y con la suficiente perspectiva histórica el aporte regional de sus acciones. Lamentablemente, muchas veces se proyectan las efímeras y mezquinas consideraciones coyunturales de la política local a la hora de evaluar en su justa dimensión el aporte de un hombre político a su tiempo. Creemos que la historia le reservará un lugar destacado en la construcción de la integración regional de América Latina. Incluimos en esta edición su discurso en el marco de la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005, aquella en donde definitivamente quedó sepultado el proyecto del ALCA. La importancia de esta intervención nerviosa, desordenada, sin brillos literarios, está en la significación de algunos de los conceptos allí planteados, con la contundencia que implica explicitarlos en aquel escenario y en aquel momento en que se jugaba el futuro de la región. Hasta aquellas jornadas de Mar del Plata, el ALCA seguía siendo presentado en todo el continente como un camino factible para nuestra América Latina, sin distinción del tamaño de las economías ni de los grados de desarrollo. A la vista de las consecuencias de la crisis mundial, se constata, si alguna duda honesta podía quedar aún en pie, el acierto del camino elegido.

Agradecemos a todas y a todos los que nos acercaron sus excelentes trabajos, les agradecemos la confianza y el apoyo para mantener este espacio abierto.

Osvaldo Andrés García

25 de mayo de 2011



densidades

"Las fronteras marcan la división entre los países, pero no pueden dividir a los pueblos"

Entrevista a Martín A. Arias Duval

densidades: ¿Cuáles son los fundamentos de la nueva Ley migratoria argentina y que políticas se generaron a partir de la sanción de la misma?[1]

Martín A. Arias Duval: La Ley 25.871, es una ley que encuentra su sustento en la Constitución Nacional Argentina de 1853-1860 con su mandato a fomentar la inmigración. Nosotros veníamos de la vigencia de una ley, que era la Ley Videla[2] que había sido dictada por el último gobierno militar, que contenía un espíritu totalmente distinto a la 25.871, en el sentido de que se trataba de una ley que era de encauzamiento de las migraciones. Buscaba una determinada migración, y no atendía el fenómeno sobre la base de la realidad o los hechos. Por ejemplo, no prestaba atención y no resolvía el problema de la migración más numerosa que estaba recibiendo la Argentina, incluso al momento de promulgar la Ley Videla, que era la inmigración sudamericana y básicamente la inmigración limítrofe. Y esto tenía que ver con varias posiciones ideológicas o filosóficas. Una era la doctrina de la seguridad nacional, que sostenía el proceso militar, y que se traducía en materia migratoria en ver al inmigrante como un potencial invasor de la soberanía nacional. Máxime cuando los países limítrofes y muchos países de la región también eran regidos por gobiernos militares y, si bien había relación entre los gobiernos, había una gran desconfianza mutua entre ellos, de hecho con Chile estuvimos al borde de la guerra en el año '78.

Era una visión totalmente distinta a la visión que tenemos hoy respecto a cuál es el rol del Estado. La Ley Videla se basaba en una concepción de Estado gendarme, donde lo que importaba era satisfacer los intereses del Estado independientemente de los intereses de las personas. Por oposición a esta cosmovisión de Estado gendarme, nosotros defendemos el Estado de derecho, una redefinición de los fines del Estado que renace a partir de la democracia, y que ve al Estado como aquel ente que debe garantizar la vigencia de determinados derechos elementales básicos de las personas.

Director Nacional de Migraciones de la República Argentina (desde el año 2007). Abogado (Universidad de Buenos Aires_UBA). Profesor de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (Argentina).

1. La Ley de Migraciones N°25.871, fue publicada en el Boletín Oficial de la Nación el 21 de enero de 2004 y reglamentada por el Decreto de Poder Ejecutivo Nacional N°616/2010. Textos completos accesibles en: http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?normativa

2. Ley N°22.439 sancionada en marzo de 1981, por el dictador Jorge R.Videla, bajo las atribuciones que se autoconcedió el gobierno de facto de la última dictadura cívico militar argentina.

En la Ley Videla el eje de la política migratoria es el Estado, por eso el Estado gendarme, por eso la doctrina de la seguridad nacional, por eso el temor a la eventual invasión a la soberanía nacional; mientras que en la Ley 25.871 el eje de la política migratoria deja de ser el Estado para pasar a ser las personas, el Estado redefine o recupera el rol que nunca debió haber perdido de permitir el acceso a derechos básicos a las personas y de tutelar esos derechos.

Por otro lado, también creo que hay algunos intereses económicos atrás de ambas leyes. Las políticas públicas nunca son inocentes, siempre persiguen una finalidad. Y si uno se pone a "hilar fino" en la Ley Videla, ¿A quiénes les facilitaba y les permitía el acceso a la regularidad? Se suele decir que la Ley Videla era una ley expulsiva. En realidad no se trataba de una ley expulsiva, se trataba de una ley que no le daba solución a la migración regional, a la migración sudamericana, y que facilitaba el acceso a la regularidad migratoria a determinado perfil de migrantes: profesionales, técnicos, migrantes con capital suficiente, migrantes solicitados por empresas radicadas en el país, es decir, un determinado perfil. A ellos sí les facilitaba el acceso y les permitía acceder a la regularidad migratoria. A la gran masa de inmigrantes de los países de la región que venían y que vienen a la República Argentina, que comienzan a partir de 1960 a crecer en número y porcentaje sobre la inmigración total, y por ende a ganar visibilidad, no les resolvía la situación. No los expulsaba como regla general (aunque hubo muchas situaciones de expulsiones arbitrarias de inmigrantes limítrofes), pero no les permitía el acceso a la regularidad migratoria.

Y si uno se pone a "hilar fino" en esto, ¿A quién es funcional una política migratoria en ese sentido? Es funcional a determinados intereses o sectores económicos, a cierto capital que necesita de mano de obra barata. Y esto uno lo puede ver en Estados Unidos, que con la cantidad de recursos que tiene, tiene 11 millones de irregulares en su territorio. ¿Estados Unidos tiene 11 millones de irregulares porque no puede controlarlo? Habría que preguntarse si Estados Unidos tiene 11 millones de irregulares porque no puede controlarlo o si de alguna manera necesita de esa inmigración irregular para satisfacer determinada demanda laboral de ciertos sectores.

La Ley 25.871 no es neutral en esto, está facilitando el acceso a la regularidad migratoria de la migración regional, del MERCOSUR y Estados Asociados, o sea casi todo Sudamérica. ¿Y esto por qué lo hace? Lo hace porque la Argentina, a partir de que firmó el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR[3] y que después avanza en el proceso de integración regional con la conformación de la UNASUR, está haciendo una apuesta a este proceso de integración regional que al principio era una alianza económica, donde sólo se trataba de levantar barreras arancelarias para facilitar la circulación de mercaderías. Y este proceso de integración se fortalece cuando no solo pueden circular las mercaderías libremente por la región sino también las personas.

densidades: ¿Cómo se enmarca la política migratoria argentina en esta otra visión sobre el proceso de integración regional que hay a partir del año 2003 en la región?, Sobre todo con la llegada al poder en la Argentina de Néstor Kirchner y de Lula da Silva en Brasil.

3. Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Firmado en Brasilia en diciembre de 2002. Accesible en http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?normativa (Acuerdos regionales MERCOSUR)

Martín A. Arias Duval: Creo que tiene que ver con eso, hay un interés y un fin político y económico en avanzar con la integración, porque se fortalece mucho más la posición de una región que se tiene que sentar a negociar con otras regiones cuando la integración es mucho más plena. En la medida en que la integración sea más fuerte ninguno de los países se va a sentar a negociar solo.

Pongo el caso de Brasil, que es una potencia dentro de la región y es una potencia a nivel mundial. Si hay una integración plena verdadera con Brasil, cuando Brasil se siente a negociar, va a negociar para la región.

Y esta integración plena se logra cuando hay integración entre los pueblos, cuando un brasileño en la Argentina, al igual que un paraguayo, al igual que un boliviano, un uruguayo, etcétera, es contemplado como un par.

Esto no desatiende el fenómeno de la inmigración Extra-MERCOSUR, que sigue siendo muy importante, y que ha aumentado en los últimos años debido principalmente a la reactivación económica que ha experimentado la Argentina. Donde también es muy importante la inmigración que recibe Argentina relacionada a la oferta educativa, tenemos hoy muchas residencias otorgadas a estudiantes universitarios de grado y posgrado nacionales de países Extra-MERCOSUR que llegan atraídos por él nivel de calidad del sistema educativo argentino.

La Ley migratoria tiene una intencionalidad, además de la política dirigida a afianzar el proceso de integración regional con los países hermanos y la finalidad económica en un marco de alto crecimiento, reindustrialización y fortalecimiento del mercado interno, sino que también tiene otra finalidad que es la de resolver un problema que teníamos, que nos explotaba en la cara, y para el que no generábamos herramientas que pudieran resolverlo, so pretexto de excusas como razones de seguridad, teníamos una gran cantidad de inmigrantes dentro de nuestro país en situación migratoria irregular, que no sabíamos dónde estaban, quiénes eran, cuántos eran. El Estado era conciente de esto, pero no tomaba el "toro por las astas" para resolver esta cuestión.

En referencia al tema de seguridad, nosotros tenemos una visión plasmada en la política migratoria argentina a partir de la Ley 25.871 que cambia la perspectiva desde la cual se analiza el fenómeno migratorio. Uno puede tener una perspectiva como la anterior o como la que renace en algunos países después del 9/11, después del atentado a las Torres Gemelas, de tratar la problemática de las migraciones desde un foco puesto en la cuestión de la seguridad o uno puede tener una perspectiva distinta y tratar el tema de las migraciones desde el punto de vista de la integración, desde el punto de vista de los derechos. Si uno se pone a pensar cuáles son las causas de la inseguridad: una de las causas más importante de la inseguridad es la exclusión. Cuando hablamos de exclusión generalmente tendemos a pensar sólo en la dimensión económica de la exclusión. Eso es una dimensión muy importante, pero cuando hablamos de exclusión, estamos refiriéndonos básicamente a derechos. Cualquier situación de exclusión puede transformarse en un potencial caldo de cultivo para hechos de inseguridad. Por ello, nosotros vemos, analizamos y administramos el fenómeno migratorio desde la perspectiva de la integración, todos los esfuerzos están dirigidos a que el migrante se integre en la sociedad de recepción. Y esto constituye claramente una política realista.

El fenómeno de las migraciones es imparable y se da desde los orígenes mismos del hombre. En el mundo actual, donde se han desarrollado medios de comunicación y medios de transporte que te permiten estar de un lado a otro del planeta en cuestión de

horas, y donde se han generado divisiones políticas entre países donde hay una gran desigualdad, donde algunos países concentran la mayor cantidad de riqueza y otros países están sumidos en la pobreza y en la miseria; es natural que aquél que tenga necesidades tienda a desplazarse al lugar donde crea que va a poder satisfacerlas. En un mundo complejo y globalizado, donde también hay persecuciones por razones políticas, ideológicas, de raza, de género o de religión. ¿Qué sentido tienen las políticas dirigidas a detener el fenómeno de la migración? Las políticas restrictivas no sólo son injustas desde la visión de los derechos de los migrantes, sino que también son poco realistas. ¿Cómo se detendrían los movimientos migratorios en un país como la República Argentina que tiene más de 9.300 kilómetros de frontera? Una cosa es gestionar una sola frontera seca con un solo país, como puede ser la frontera (salvando las grandes distancias de finalidades de las políticas migratorias respectivas), entre Estados Unidos y México, con border patrol, muros, cercos, helicópteros y toda la infraestructura y la logística que tiene Estados Unidos para controlar su única frontera seca, y otra cosa es controlar 9.300 kilómetros de frontera no con un solo país sino con Uruguay, con Brasil, con Chile, con Bolivia, con Paraguay, donde los límites se diluyen porque no hay barreras físicas. O sea, hay muchos kilómetros de frontera seca y muchos kilómetros de frontera que es un río que se cruza en una balsa y en algunos lugares se cruza caminando. Nuestra única frontera difícilmente franqueable es la Cordillera de los Andes y la cruzó San Martín con el Ejército de los Andes hace casi 200 años, o sea que tampoco es infranqueable la Cordillera de los Andes.

Si nosotros nos situamos en la situación en la que atendemos también al contexto geográfico, político y económico de la Argentina y de los países de la región, es natural que se produzcan migraciones y que Argentina sea un polo de atracción por la demanda de mano de obra que ha tenido históricamente y que tiene mucho más hoy en día en un contexto de alto crecimiento económico. Toda esa demanda de mano de obra viene a ser satisfecha por migrantes que en sus países de origen, por razones económicas, no pueden acceder a un trabajo que les permita su sustento. Entonces es natural que se desplacen.

Y si uno toma conciencia de una situación de esa naturaleza, toma conciencia de la realidad, uno puede hacer de cuenta que eso no existe y mirar para otro lado, como se hizo durante la época de la Ley Videla, y ser funcional a determinados intereses y facilitar la labor de redes que se dediquen al tráfico ilícito de migrantes, a la trata de personas e incluso fomentar la corrupción en los propios funcionarios del Estado, porque si yo sé que la única manera de acceder a una residencia legal es pagando una coima, se deja abierto a cualquier tipo de arbitrariedad.

Entonces una ley que facilita el acceso a la regularidad migratoria, que toma en cuenta -además del proceso de integración regional y de los intereses económicos y políticos que tiene el país-, el fenómeno sociológico real y el contexto geográfico de la Argentina y el contexto económico de la región, busca darle una respuesta a ese dato de la realidad.

No quiere decir esto que una ley de esta naturaleza, como la nuestra, sea una ley que no se preocupa por las cuestiones de seguridad. Al contrario, uno está ayudando mucho más a generar elementos que permitan mejorar la seguridad pública cuando le pone barreras a la exclusión y facilita la inclusión y la integración. Sabiendo cuántas personas tiene dentro de su territorio, dónde están, quiénes son, teniendo registro de la población inmigrante que vive en nuestro país y sus problemáticas, se puede

trabajar en su inclusión y en garantizar el acceso al ejercicio de sus derechos. Me parece que en este sentido es mucho más proactiva la Ley 25.871.

densidades: Inmediatamente con posterioridad a la sanción de la nueva ley migratoria se implementa el Programa Patria Grande. ¿Qué balance se puede hacer del mismo?

Martín A. Arias Duval: En realidad el espíritu del Programa Patria Grande está cristalizado en la Ley, a partir del reconocimiento del derecho a solicitar residencia por el criterio de la nacionalidad. Lo que hubo después del cambio de la legislación fue un Programa de Regularización Documentaria Migratoria, que comúnmente se llamó Patria Grande, pero de lo que se trató era de darle una posibilidad a todas las personas que habían ingresado al país bajo el imperio de la Ley anterior y que, por haber ingresado o residido irregularmente en el país, no tenían la posibilidad de acceder a la regularidad migratoria. Una de las cosas que exige la Ley como mínimo es que la persona se registre al momento que ingresa al país, que ingrese por paso habilitado. O sea, no le pedimos nada, solamente un gesto de buena voluntad de que cuando llegue al país avise "aquí estoy" y se registre en el paso fronterizo.

densidades: En otros países, las políticas migratorias restrictivas y la falta de posibilidad de regularización empuja a que las personas crucen las fronteras ilegalmente. En el caso de Argentina ¿Tiene alguna significación el volumen de personas que cruzan la frontera de forma ilegal?

Martín A. Arias Duval: Lo que tenemos, sobre todo en algunas fronteras del norte de país, si se quiere es una migración irregular, pero en general se trata de gente que va y viene de una localidad a otra en el mismo día, como el fenómeno de los *paseros*. Esa es una migración irregular porque no se registran y entran y salen permanentemente, y desde el momento en que no se registran, uno no puede saber el número exacto. Si puede calcular una aproximación, sabemos que son muchos, pero también que es un determinado perfil de migrante que viven en localidades fronterizas.

También aprovecho para contar que cuando algunos piensan y dicen que los extranjeros cruzan a la Argentina para hacer uso de sus servicios como los establecimientos de salud -yo escuché hasta funcionarios de nivel medio de algunas provincias-, uno no ve o desconoce que en algunas localidades muchos argentinos cruzan, por ejemplo al lado brasileño, para ser atendidos en hospitales brasileños. Esta visión del discurso xenófobo de que todo el mundo usa nuestros servicios de salud y nosotros no recibimos nada a cambio esta lejos de la realidad. Nosotros también usamos servicios de salud de otros países. Pero además también tenemos que tener en cuenta que mucho más en zonas fronterizas la salud de la población, independientemente de que lado de la frontera vivan, tiene que ser cuidada y es beneficioso para todos. Si hay una epidemia de determinada enfermedad del otro lado de la frontera, esa epidemia muy probablemente se traslade a la Argentina, con lo cual es de interés de la propia política sanitaria argentina, que si en ciertas localidades del país de origen no hay un servicio de salud adecuado, que se atiendan en los servicio de salud del lado argentino para evitar que se propague algún tipo de enfermedad dentro de nuestro territorio.

densidades: En las políticas sociales hay que dejar de pensar en la frontera como límite y pensarlas como punto de encuentro y articulación. El caso de las políticas sanitarias es bien claro, pero también en temas laborales, productivos, educativos, urbanísticos, etc.

Martín A. Arias Duval: Si, claro, en temas laborales por ejemplo, tenemos un acuerdo firmado con Brasil, -aunque falta que ellos lo ratifiquen- que se llama Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas[4]. De lo que se trata es permitir que las personas que viven de un lado de la frontera, en una localidad fronteriza vinculada con otra, puedan trabajar del otro lado de la frontera sin necesidad de establecer su residencia.

Cuando uno recorre las fronteras y las localidades fronterizas vinculadas, constata que hay muchas personas que viven de un lado de la división política entre países, pero tienen a la novia del otro, tienen parte de la familia de un lado y parte del otro, se van a comer al otro lado, atraviesan cotidianamente la frontera en una y otra dirección. Este tipo de cosas se ven en la frontera y se tratan de igual a igual. Por ahí parece un *slogan*, pero lo que digo es que las fronteras marcan la división entre los países, pero no pueden dividir a los pueblos. Podemos decir que el límite fronterizo se diluye en las localidades de frontera.

densidades: Recientemente Venezuela comenzó a aplicar el criterio de nacionalidad para la obtención de residencia por parte de los ciudadanos argentinos, criterio que ya utilizaba Argentina con los ciudadanos nacionales de Venezuela ¿Cómo se está avanzando con el resto de los países de América del Sur?

Martín A. Arias Duval: En el año 2002 se firma el Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR, que lo firman los cuatro países miembros del MERCOSUR más Bolivia y Chile como Estados Asociados. Ese acuerdo no estuvo vigente sino hasta el año 2009 porque faltaba la ratificación de Paraguay. El instrumento de ratificación ya ha sido depositado, entonces ya está vigente para esos seis países. Argentina lo pone en vigencia unilateralmente en el año 2004 con su nueva Ley de Migraciones N°25.871, pero lo extiende, no se limita solo a estos países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, sino que lo extiende a toda América del Sur, menos Surinam y Guyana, en total, con nosotros, son diez países.

A partir de la sanción de la Ley 25.871 los países individualmente empiezan a reconocer en reciprocidad a los argentinos los mismos derechos y las mismas facilidades que nosotros les reconocemos. Paraguay lo hizo en su momento antes que estuviera en vigencia el Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR; Perú que no está incluido en ese Acuerdo de Residencia también lo hizo; con Brasil se avanzó mucho más porque hay un Acuerdo bilateral que permite acceder a la residencia permanente en el primer momento. Lo fueron haciendo todos los países y quedaban Ecuador, Colombia y Venezuela. Ahora hubo una decisión unilateral del gobierno venezolano, no fue un acuerdo bilateral, en reciprocidad a la Argentina, por la cual los argentinos pueden acceder en Venezuela a la residencia en base al criterio de nacionalidad. Sólo falta la decisión de Colombia y de Ecuador.

densidades: Hay poca información sobre la política migratoria en los grandes medios, y lo poco que sale aparece casi siempre teñido de ciertos lugares comunes que lindan con lo xenófobo, sobre todo con los inmigrantes de la región. Creemos que es importante hacer conocer el aspecto de la reciprocidad, porque sino parecería que la Argentina lleva delante de forma unilateral una política migratoria

4. Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, Aprobado por la República Argentina mediante Ley 26.523, sancionada el 14 de octubre de 2009. Accesible en: Accesible en http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?normativa (Acuerdos bilaterales - Brasil).

abierta pero no obtiene reciprocidad en el trato.

Martín A. Arias Duval: Muchas más cosas son interesantes de difundir. Hay un preconcepto de que la inmigración europea era la inmigración calificada. Y en realidad si uno se pone a pensar en las características de las grandes migraciones históricas venidas de ultramar, un gran porcentaje eran analfabetos, no eran precisamente las clases más acomodas de Europa las que venían a la Argentina, sino los excluidos de Europa que venían escapándose de la miseria. Que veían a la Argentina como una tierra de oportunidades que les permitió darles a sus hijos un futuro mejor. Donde pudieron trabajar y sus hijos acceder a la educación que él no pudo recibir en su país de origen. Hay un mito muy arraigado sobre el nivel educativo de los europeos que llegaron a la Argentina.

Y hay un mito o un preconcepto también de que la inmigración sudamericana o limítrofe es una inmigración no calificada y en realidad, no es así. Nosotros hicimos en el año 2009 una encuesta[5] acerca de las características de los migrantes que venían a tramitar su residencia, de las cual podemos sacar varias conclusiones interesantes, en líneas generales, es una población mayoritariamente joven (entre 16 y 45 años), lo que implica que es económicamente activa y en edad reproductiva, y con niveles de educación alcanzados que refutan esa imagen construida desde el prejuicio sobre la falta de calificación de los inmigrantes de países limítrofes.

Y esto también, nos ayuda a nosotros como sociedad a enfrentar el fenómeno que se da a nivel mundial del envejecimiento de la población. Al reducirse la tasa de natalidad y al alargarse la expectativa de vida, la pirámide poblacional se empieza a invertir. Y la pirámide poblacional invertida es una pirámide poblacional negativa porque la población activa no puede sostener a la clase pasiva.

Y los grandes medios de comunicación que se horrorizan con la migración que recibe la Argentina, también te publican con letras de molde que Alemania necesita 500.000 inmigrantes por año para poder sostenerse económicamente. Cuando en diciembre fueron los incidentes en el Parque Indoamericano, desde la editorial de un gran diario se criticaba la política migratoria argentina y en el suplemento de economía ponían que Alemania necesitaba 500.000 inmigrantes por año. Y la República Argentina a la par que mantiene un sostenido crecimiento económico, aún conserva una tasa poblacional positiva y la inmigración tiene mucho que ver con eso.

Por eso es tan importante la nueva Ley, que facilitó el acceso a la regularidad migratoria de la población inmigrante de la región, que tiene estas características: 16 a 45 años; alto nivel de instrucción, identidad cultural; todas características que facilitan su integración y aportan al desarrollo del país. La consecuencia de que toda esta población pueda acceder a la regularidad migratoria y tenga un documento nacional de identidad, más allá de saber cuántos son, dónde están y quiénes son, al tener documento nacional de identidad, al tener una residencia legal en el país, pueden salir a la luz, pueden insertarse en el mercado laboral legalmente. Y al insertarse en el mercado laboral legalmente, o al tener la posibilidad de insertarse en el mercado laboral legalmente, uno desalienta el trabajo de las redes de tráfico y trata de personas, y

5. *Encuesta a Inmigrantes en Argentina 2008-2009. Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población Nº 4,* mayo 2010. Dirección Nacional de Población y Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior de la República Argentina. Accesible en: http://www.minterior.gov.ar/poblacion/pdf/Encuesta_Inmigrantes.pdf

por otro lado, contribuye al mantenimiento del sistema de seguridad social.

Desde todo punto de vista una política migratoria como la que tiene la Argentina me parece muy positiva. Esto ha sido reconocido oficialmente por la Organización Internacional para las Migraciones, así como por la Organización de Estados Americanos y también, por supuesto, lo reconocen muchos de los países del mundo que nos ven a nosotros como un referente en materia de política migratoria.

Es un política humanista también que pone como eje a la persona, que reconoce el derecho a migrar como un derecho humano, que está acorde a los tratados internacionales de derechos humanos que nosotros suscribimos, que está acorde a los principios de nuestra Constitución Nacional. Podemos decir que en ese sentido estamos haciendo bien los deberes.

densidades: Coincidimos que la política migratoria argentina es un motivo más de militancia integracionista, acabó con muchos años de arbitrariedades, donde se sucedían políticas restrictivas y blanqueos generalizados, que daban paso a más arbitrariedades.

Martín A. Arias Duval: Tal cual, hace unos días en la Feria del Libro, Florencio Randazzo, el Ministro del Interior, presentó su libro junto, entre otros, al Ministro de la Corte Suprema Eugenio Zaffaroni, quién hizo una muy buena reflexión acerca de los prejuicios hacia los inmigrantes, que muestran ese miedo a lo diferente, que es un rasgo universal del hombre. Hace cien años, los criollos argentinos discriminaban a los europeos que llegaban, luego, los hijos de esos mismos europeos despreciados, despreciaban y discriminaban a los inmigrantes internos de las provincias del norte de Argentina o de los países. Y terminaba preguntándose a quién van a discriminar los hijos de estas últimas migraciones, o, si hemos aprendido algo, es de esperar que no discriminen a nadie.

No van a desaparecer los prejuicios porque tengamos una buena Ley migratoria, pero de hecho el Estado no los ampara más, como en otros países que uno ve que el Estado está atrás de los prejuicios de las sociedades y los utiliza.

Y además hay otra cosa importante, que marca una diferencia con lo que ocurría antes, cuando se fomentaba solo la inmigración europea y el migrante de alguna manera era forzado a perder parte de su identidad, a uniformarse. Los italianos, los españoles, algunas colectividades mantuvieron algunas costumbres, pero en general se asimilaron. Aquellas políticas educativas sarmientinas procuraban forzar su argentinización, porque en el fondo se desconfiaba de las influencias que el mantenimiento de sus identidades podía tener en la sociedad argentina. Hoy, está incluso consagrado en la Constitución Nacional, hay un respeto muy importante a la diversidad cultural y al enriquecimiento de la cultura de un país a partir de la diversidad cultural. Hoy no se busca la asimilación del inmigrante haciendo que pierda las costumbres de sus países de origen, buscando que los bolivianos, colombianos o chilenos pierdan su identidad de bolivianos, colombianos y chilenos. No, creemos que deben seguir manteniendo sus tradiciones e identidades, porque creemos que la convivencia en nuestro suelo de diversas culturas enriquece a la cultura argentina. Esto se logra educando en un verdadero respeto por lo distinto, en el respeto por la diversidad.

densidades: En este sentido, más allá de los diferentes tintes políticos de los gobiernos de los otros países de la región, ¿Qué recepción Usted ve de la política migratoria argentina en los otros países de América del Sur y de Latinoamérica en general?

Martín A. Arias Duval: Cómo decía antes, creo que se ve a la política migratoria argentina como una importante referencia. No hay país, por lo menos que yo sepa y con la experiencia de las múltiples reuniones internacionales en las que hemos participado, que levante la mano contra la política migratoria del país. Sí lo que hay es miedo, o temor, o desconfianza de desarrollar e implementar en sus países una política similar. Hay cierto temor de desarrollar algo similar y están a la expectativa mirando a ver cómo nos va. Nadie dice está mal lo que están haciendo, todos dicen está muy bien, está muy lindo. Ahora, ¿después lo hacen ellos en sus propios países? Y muchos se están abriendo, están modificando y revisando su legislación, y avanzando en el mismo sentido que nosotros. Pero creo que hay aún muchos países que tienen cierto miedo o prejuicio de implementar una política como la nuestra. Nosotros estamos convencidos de que es beneficiosa desde todo punto de vista: económico, social, en materia de seguridad, en materia de salud. Desde todo punto de vista beneficia a la Argentina esta política migratoria, y beneficiaría a cualquier país implementar una política migratoria de esta naturaleza y tratar las cuestiones de seguridad desde otra perspectiva, en otro ámbito.

Nosotros estamos intentando poder demostrar con datos comprobables que lo que nosotros estamos diciendo no sólo es un discurso, sino que es una realidad. Le hemos sugerido a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que haga un estudio sobre el impacto de la Ley 25.871 y su decreto reglamentario en la Argentina desde distintos enfoques, que por lo que sé está dando buenos resultados. Todavía no está terminado el estudio, todavía no lo presentó la OIM, pero me parece que va a ser un documento importante, tanto para nosotros como para otros países de la región el tener acceso a este estudio. Porque que un organismo internacional pueda decir cuáles fueron las consecuencias de una política migratoria de estas características en la Argentina, le da mucha más fuerza al discurso, porque el discurso es comprobable en los hechos. Y esto es preferible que lo diga un tercero y no que lo digamos nosotros mismos.

densidades: Una consecuencia interesante de la política migratoria es que en paralelo a la regularización masiva de inmigrantes a partir de la nueva Ley, y el incremento del caudal inmigratorio, se logró en Argentina una declinación continua del desempleo, contradiciendo de manera contundente ese gran prejuicio acerca de la inmigración como generadora de desempleo de la población nativa.

Martín A. Arias Duval: Y todavía hoy tenemos una gran cantidad de oferta de trabajo y demanda de mano de obra que está insatisfecha, porque también seguimos pagando las consecuencias terribles de políticas económicas que se aplicaron en los años '90. Casi todas las cosas que se han hecho en la década de los '90 fueron terribles, desde la apertura indiscriminada que trajo desindustrialización y el desmantelamiento del sistema ferroviario, hasta la destrucción de las escuelas industriales, que provoca que hoy tengamos un déficit en trabajadores calificados en oficios cuando la reactivación de la industria y su acelerado crecimiento está demandando trabajadores calificados, operarios calificados especializados en varias ramas.

densidades: ¿Cuáles son los desafíos para política migratoria argentina en el mediano plazo?

Martín A. Arias Duval: Yo creo que esta política migratoria hay que mantenerla. Ahora tenemos que reconocer que tenemos algunos desafíos pendientes. Un desafío pendiente muy importante es el lograr que se

internalice, que se haga conciencia, en determinados sectores de la sociedad; lograr que determinados funcionarios también dejen de lado concepciones basadas en la ley vieja y que actúen conforme lo dice la Ley 25.871, que internalicen la norma y la cumplan, y que nosotros seamos capaces de hacerla cumplir, pero no por la coacción sino por la convicción, que podamos difundir y convencer de que esto es lo que hay que hacer. Nos pasa mucho de migrantes que no son aceptados en institutos educativos porque no tienen sus trámites de migraciones termina-dos, y la Ley manda otra cosa. A pesar de lo que dice la Ley, si no tienen documento nacional de identidad, no los atienden en muchos hospitales, o no les dan turnos para atenderlos. Entonces este es un problema que tenemos y es un desafío que tenemos que vencer.

En cuanto a la gestión, creo que el órgano de aplicación de la Ley 25.871 ha crecido mucho en los últimos años, pero todavía debe crecer más porque con la estructura que tiene no da abasto para atender a la demanda. Entonces la Ley puede decir una cosa y puede facilitar el acceso a la regularidad migratoria, pero a veces en los hechos este acceso a la regularidad migratoria se dilata en el tiempo por incapacidad del órgano de aplicación de atender la gran demanda. Para que tengas una idea nosotros estamos radicando aproximadamente 120.000 a 130.000 personas por año. Y la Dirección Nacional de Migraciones es un organismo que cuenta apenas con 2.000 empleados y tiene 234 pasos fronterizos, 28 delegaciones, 5 oficinas migratorias y 2 edificios en la Capital Federal, con 2000 empleados es muy difícil atenderlos.

Se está haciendo un esfuerzo muy importante en suplir determinadas necesidades en cuanto a recursos humanos con la incorporación de tecnología, que hasta hace muy poco la Argentina no la estaba utilizando: provisión de recursos informáticos; conectividad; el desarrollo del nuevo documento de identidad que beneficia también no sólo a los argentinos sino también a los extranjeros; la integración entre la Dirección Nacional de Migraciones y el Registro Nacional de las Personas (la integración informática y de las bases de datos para que todo pueda hacerse digitalmente); la informatización de los pasos fronterizos también y la renovación del parque informático de los pasos fronterizos más importantes del país para agilizar el movimiento de personas y para darle más seguridad y más eficiencia a los registros del movimiento de personas; el desarrollo de aplicativos de *software* con recursos propios del Estado, esto nos ha permitido no ser cautivos de ninguna empresa y nos ha permitido no tener que firmar contratos millonarios, como en su momento se firmó un contrato muy cuestionado de DNI y de informatización de frontera con la empresa Siemens, bueno hoy el Estado lo está haciendo con sus propios recursos y con sus propios desarrollos. Y creo que un desafío pendiente es mejorar esto, terminar todo este proceso de modernización, de informatización y de digitalización de muchos trámites, que estamos en buen camino y creo que en muy poco tiempo vamos a poder terminar todo este proceso y mostrar los resultados prácticos de toda esta inversión.

De modo que toda esta proclamación de derechos que hace la Ley 25.871 se traduzca en hechos con mas efectividad. Y se traduce en hechos cuando el extranjero tiene su trámite de regularización terminado y tiene su documento nacional de identidad, que lo coloca en verdadero estado de igualdad de derechos y obligaciones respecto de los argentinos. Y cuando hablamos del objetivo de la libre circulación de personas dentro de la región, como lo hacen las últimas Declaraciones presidenciales en el marco del MERCOSUR, sin duda la facilitación y agilización de los trámites en frontera va

hacia ese objetivo, está en sintonía con ese objetivo. Entonces también ese es otro desafío.

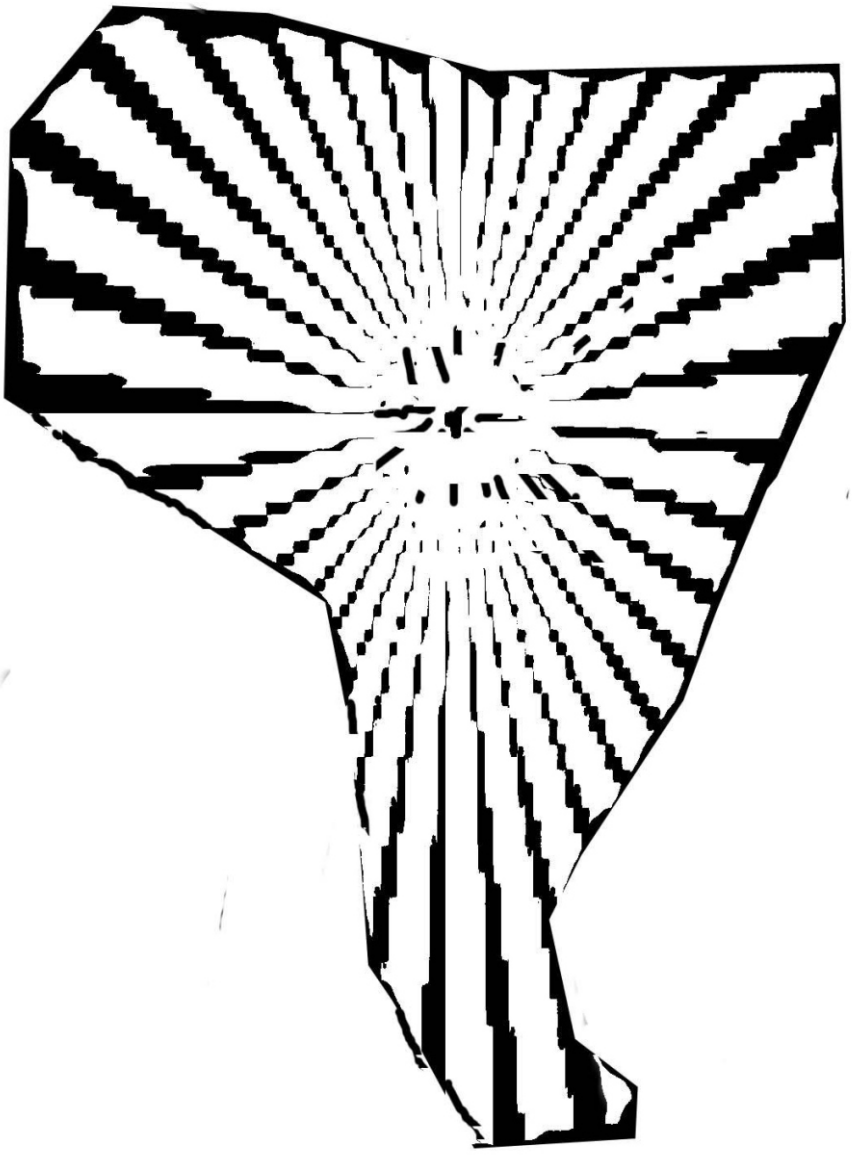
Y el poder vencer también ciertos prejuicios que por ahí tienen ciertos operadores del sistema. Creo que hay que hacer un cambio muy importante de la cultura institucional de los operadores del sistema, acostumbrados a trabajar durante muchos años bajo el imperio de leyes más cerradas o con una concepción distinta a trabajar con una Ley que aborda el fenómeno de la migración desde una perspectiva distinta. Y vencer también el temor por el otro. En la Argentina creo que ha habido un cambio cultural importante en la Gendarmería Nacional en ese sentido, pero los pasos fronterizos que concentran el 80% del movimiento de ingreso y egreso de personas es gestionado por personal de la Dirección Nacional de Migraciones. Y en los pasos fronterizos más importantes que gestiona la Gendarmería por delegación, hay supervisión de la Dirección Nacional de Migraciones. Esto significa que la autoridad que decide o no sobre el ingreso o egreso de una persona al país no es una fuerza de seguridad, sino que es una institución civil. Y en muchos países de la región todavía está dividida la función del otorgamiento de residencias del control de fronteras: el otorgamiento de residencias lo tiene una institución civil o bajo una conducción política y el control de ingreso y egreso por las fronteras lo tiene todavía fuerzas de seguridad. Vencer esto es también un desafío, o que haya un cambio cultural dentro de las fuerzas de seguridad o el lograr que no sea un personal de seguridad, que es formado y educado para una función distinta, el que decida sobre la admisión o no de una persona al territorio del país, sino que sea una autoridad civil, no una persona formada de determinada manera con uniforme y con un arma en la cintura. Que tiene que haber gente en la frontera con uniforme y con un arma en la cintura, sí, pero para una tarea distinta. Entonces me parece que ese también es otro desafío pendiente.

Otro problema, pero quizás es interno, que casi el 90% de los migrantes se quedan en Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires. Nuestra distribución demográfica es muy despareja. Entonces ese sí es un desafío muy importante, que en algún momento deberemos encarar, que no lo puede encarar el gobierno nacional solo, sino que lo tiene que encarar el gobierno nacional con las provincias y, a su vez, con el sector privado. Y de lo que se trata es de poder direccionar los flujos migratorios hacia los lugares en los que se está requiriendo de poblaciones y de mano de obra. En lugar de quedarse en la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, donde hay problemas de infraestructura, problemas urbanísticos, problemas en el acceso a los sistemas educativo y de salud. Si uno puede direccionar las migraciones hacia el interior del país, el poder dirigir o direccionar los flujos migratorios hacia aquellos lugares donde hay necesidad de mayor población o donde hay mayor infraestructura o posibilidad de generar mayor infraestructura de modo de satisfacer de forma plena sus necesidades básicas, de modo que la distribución de la población sea un poco más pareja en todo el país y contribuyamos también a un desarrollo un poco más armónico del interior del país. No creo que sea un desafío sencillo, pero es algo que hay que encarar y que hay que hacer.

densidades: Muchas gracias por su predisposición.

Martín A. Arias Duval: Muchas gracias a ustedes.

Nota. entrevista realizada el 9 de mayo de 2011.



Los primeros veinte años del MERCOSUR: del Programa de Liberación al Plan Estratégico de Acción Social

Lincoln Bizzozero

1. Dos décadas de proceso: una aproximación desde el regionalismo

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un proceso de integración que se inició por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991. El tratado fundacional, el Tratado de Asunción, fue firmado el 26 de marzo de 1991 y tuvo entre sus anexos un Programa de Liberación Comercial, cuyo cumplimiento posibilitó evaluar la primera etapa del proceso como exitosa. La última Cumbre del MERCOSUR, que se realizó en diciembre del 2010 en Foz de Iguazú, Brasil, tuvo entre otros resultados, la aprobación de la Decisión 67/10, que planteó una hoja de ruta en función del documento *Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social* elaborado por la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR.

Entre la aprobación del Tratado de Asunción y el momento actual, el MERCOSUR atravesó varias etapas y su recorrido fue objeto de debates en función de los distintos contextos internacionales y de las prioridades manejadas por los gobiernos que se sucedieron y por las sociedades. Esta articulación entre el ámbito internacional y los que corresponden al nivel nacional, en materia de modelos de desarrollo, definición de prioridades y orientación de la política exterior de los países, generó repercusiones de distinta índole en el recorrido del proceso regional. Una de las consideraciones de partida es que el proceso regional está imbuido de las orientaciones y prioridades que tomaron los gobiernos de la región y en particular los de Argentina y Brasil como respuesta al contexto internacional. De ahí que los contenidos del regionalismo constituyan una manifestación sui-generis de respuestas convergentes desde la región, y sobre todo del eje argentino-brasileño, al contexto internacional.

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Libre de Bruselas (Bélgica). Investigador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay); Profesor del Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores (Uruguay).

El MERCOSUR, como otros procesos de integración regional que se iniciaron o se reformularon en los noventa del siglo pasado, surgió en un contexto determinado por el final de la bipolaridad del sistema internacional y el empuje que produjeron diferentes acontecimientos, entre los cuales el mismo derrumbe del sistema socialista, en la aceleración de la mundialización del capitalismo. Este fenómeno de aceleración del tiempo histórico, provocó diversas repercusiones y cambios en los Estados y en los demás actores del sistema internacional. La des-estructuración del mundo bipolar existente hasta el momento y la eclosión de posibilidades que planteó al mercado la ampliación del espacio, posicionaron al Estado frente a una nueva realidad en el escenario internacional.

Frente a ese nuevo escenario internacional de los noventa del siglo XX, se plantearon dos cuestiones relevantes a los Estados. Desde la perspectiva de las relaciones internacionales las capacidades en función de los recursos de poder, de impulsar o participar de procesos (régimen internacional) conducentes a conformar un nuevo orden. La mayor parte de los Estados del planeta no estaba en condiciones de impulsar o participar del proceso de transición, por lo que se bosquejaron respuestas diversas, de mayor o menor adaptación o autonomía. La segunda cuestión relevante que se plantearon los Estados atañe la economía y política del desarrollo, una vez que dejaron de confrontarse modelos excluyentes y pasó a considerarse el papel del Estado en su relación con el mercado mundial (Bernal-Meza, 2008). Esta cuestión que hasta los años noventa correspondía al ámbito de los *asuntos internos* y que estuvo vinculada a las esferas de influencia que le deparaba la posición del país en el conflicto bipolar, pasó a ser un componente de la agenda *interméstica* por el efecto de la mundialización y de la progresiva incorporación de los temas sociales en la agenda política y estatal.

Los regionalismos que surgieron en los noventa fueron respuestas que diseñaron los Estados frente al proceso de mundialización. Desde el momento que la economía, propulsada por las empresas transnacionales, extendía sus fronteras, la respuesta de los Estados contempló diversas formas de acuerdos regionales y de generación de nuevas instancias y realidades económicas (Hettne, 1994; Hettne-Inotai-Sunkel, 2000). Como han señalado algunos análisis, hubo un eje divisorio entre los Estados impulsores del proceso de respuesta a la mundialización, en la tríada Estados Unidos-Europa-Japón y el resto de países que procesaron diversas respuestas regionales en torno a esas tres áreas económicas (Aixline, 1996).

Estados Unidos impulsó la regionalización latinoamericana-caribeña a través de diversas iniciativas continentales, entre las cuales la *Iniciativa para las Américas*, que presentó el Presidente George Bush (padre) en 1990. Por otra parte, desde fines de los ochenta, varios gobiernos de la región propulsaron reformas liberales en el marco del *Consenso de Washington*, conjunto de propuestas y medidas que constituyeron el credo del modelo neo-liberal. Los procesos regionales que se gestaron o reformularon en los noventa tuvieron como base gobiernos orientados por ese modelo, que apoyaron los postulados del nuevo regionalismo, en particular referidos a la apertura exterior y la liberalización de la economía.

El contexto internacional del siglo XXI se modificó como consecuencia del cambio del papel ejercido por Estados Unidos en el sistema, por el mayor peso que han ido tomando las potencias emergentes y por las limitaciones, con sus respectivas consecuencias, que genera el factor energético en materia de política internacional. Una de las manifestaciones de este cambio del papel de

Estados Unidos en relación a América Latina es la baja prioridad otorgada a la región. Además de esta baja prioridad que tuvo América Latina para Estados Unidos, el modelo neo-liberal aplicado provocó una crisis de dimensiones en algunos países de la región y un estancamiento del proceso regional del MERCOSUR. Los cambios de gobierno que se produjeron en respuesta a la crisis otorgaron un nuevo impulso al proceso regional sobre bases diferentes en lo que concierne a la posición del Estado en términos político-estratégicos y de inserción internacional, el desarrollo y la dimensión social.

Esta aproximación tiene como objetivo visualizar estos primeros veinte años del proceso regional del MERCOSUR desde los factores que impulsaron el mismo y desde los contenidos otorgados al regionalismo. Se parte de la base que el recorrido histórico del MERCOSUR puede dividirse en dos etapas: la de los años noventa del siglo pasado, donde prima la lógica del *regionalismo abierto* y la que se inicia con posterioridad a la crisis de comienzos del siglo XXI, donde se echan las bases del *regionalismo continental*. Se considera que la delimitación del proceso del MERCOSUR en esas dos etapas posibilita una mejor aproximación conceptual a la evaluación del mismo, en función de los ejes impulsores del proceso, referidos al modelo de desarrollo y a la articulación región-mundo y región-Estado nación.

El *regionalismo abierto* estuvo asociado a las reformas impulsadas por el Consenso de Washington y a las iniciativas de un panamericanismo renovado. El pasaje de un regionalismo a otro debe visualizarse en función de varios factores, pero fundamentalmente por el fracaso del modelo económico neo-liberal que provocó una crisis en los países de la región y una modificación en las expectativas sociales con los consecuentes cambios de gobierno y de orientación de las políticas públicas, incluidas las regionales[1].

La respuesta al *regionalismo abierto* se fue elaborando durante el siglo XXI en América del Sur a partir de diversas iniciativas que mostraron un mayor protagonismo de Brasil. La gestación de nuevas instancias regionales, el fomento de diversas modalidades de cooperación y el desarrollo de una agenda política y social han ido conformando una respuesta diferenciada frente al *regionalismo abierto* (Sanahuja, 2007). Estas nuevas instancias que priorizan la regionalización del espacio territorial sudamericano, la cooperación y la inserción estratégica regional de Sudamérica en el mundo, esbozan un nuevo mapa de procesos de integración y cooperación, en que se articulan los esquemas que se iniciaron en los años sesenta con el *regionalismo abierto* de los noventa y con el *regionalismo estratégico continental* del siglo XXI (Bizzozero, 2008; 2009).

El trabajo continuará de la siguiente manera: en la próxima sección se expondrán las bases del MERCOSUR en los años noventa, lo que abarca los antecedentes, los inicios, la etapa de transición y de consolidación. En definitiva, la fase de los años noventa abarca los Tratados fundacionales (Asunción y Ouro Preto), por lo que continúa siendo relevante para comprender el conjunto del proceso. En otro apartado se tratará el período que se abre en

1. La consideración de estas dos fases es a los efectos conceptuales y metodológicos, como se señala en el texto, una manera de aproximarse al tema en función de los ejes impulsores y las ideas predominantes del momento. Para hacerlo científicamente más ajustado al análisis, deberían introducirse otras variables vinculadas con el régimen político de cada uno de los países, la articulación con los sectores económicos y la dimensión social. Ello excedería los límites de este trabajo.

el siglo XXI posteriormente a la crisis de Argentina, con los cambios de gobierno en Argentina y Brasil. Esta fase se inaugura con algunos acuerdos orientadores en cuanto a la direccionalidad del proceso que concretan los Presidentes argentino-brasileño entre fines del 2002 e inicios del 2003. Finalmente se plantearán algunas conclusiones y perspectivas del proceso regional, teniendo en cuenta los últimos desarrollos y decisiones entre los que se cuentan, entre otros, el Código Aduanero, la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común, el Programa Estratégico de Acción Social y el establecimiento de un Plan de Acción para la conformación de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR.

2. Las bases del MERCOSUR: la fase de regionalismo abierto

Los inicios de ese proceso regional pueden explicarse por diversos factores que convergieron históricamente a inicios de los noventa. En primer lugar resulta relevante la acumulación generada por los antecedentes históricos comunes de los países, la doctrina internacionalista latinoamericana, el pensamiento de la CEPAL, el proceso regional de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y lo que generaron las ideas de algunos políticos y pensadores (Devés Valdés, 2003).

En segundo término, la resolución del conflicto argentino-brasileño por las represas, pero sobre todo la culminación de una lógica competitiva por el predominio del espacio geopolítico y el pasaje a un proceso de cooperación. Este pasaje a un proceso de cooperación terminaba con una forma de relaciones entre los países, que era triangulada por Estados Unidos, sobre todo con posterioridad a la segunda guerra mundial (Cervo, 1994; Herrera Vegas, 1995; Moniz Bandeira, 2004).

En tercer lugar, el cambio en las relaciones bilaterales argentino-brasileñas, generó otra dinámica bilateral entre los actores y a su vez posibilitó la concreción de un acercamiento entre los países democráticos de la región a los efectos de concertar políticas. El cambio en las relaciones al realizarse conjuntamente con las transiciones democráticas, facilitó una transformación de las bases sobre las cuales se fue edificando la aproximación cooperativa, ya que posibilitó la participación a los actores políticos, sociales y también se generaron espacios para los flujos de personas (y no sólo de bienes) y concomitantemente de las ideas. Por otra parte, las transiciones democráticas en Argentina, Brasil y Uruguay fomentaron una modificación en la cooperación regional en el conjunto de América Latina, posibilitando la gestación del Grupo de Río, en la medida que se fue estableciendo una necesaria vinculación entre el régimen democrático, la cooperación y los procesos de integración y la manifestación de las políticas exteriores con el sistema internacional.

Para comprender los orígenes y la evolución del proceso regional resulta necesario introducir, además del análisis bilateral específico, las relaciones de ambos países con Estados Unidos como actor principal del sistema internacional e interamericano. En ese sentido, una de las cuestiones que resultan relevantes es la *permisividad* de Estados Unidos para con el proceso regional del MERCOSUR. Esta posición de Estados Unidos se fue bosquejando a partir de la aceptación de los gobiernos participantes de los países del bloque del conjunto de reformas propuesto por el *Consenso de Washington* y la inclusión de los mismos en la *Iniciativa para las Américas*. La *Iniciativa para las Américas* que fuera presentado por George Bush (padre) en 1990 tenía dos componentes: el político en el cual el Presidente de Estados Unidos enfatizó el objetivo de que esta región sería la primera

democrática del planeta y el comercial que centraba en Estados Unidos el eje motor de la región con múltiples canales, tantos como países del área interamericana.

El surgimiento del MERCOSUR se afirmó sobre la base de una convergencia política de los gobiernos en las reformas económicas a implementar y su vinculación con el proceso de integración. De esa manera, la apertura de las economías se vinculó con las reformas del Estado y del mercado y de ahí que el MERCOSUR fuera funcional a los temas de la agenda continental pautados por el *Consenso de Washington*.

El MERCOSUR nació y desarrolló durante los años noventa el denominado *regionalismo abierto*, conjunto de postulados que preconizaban una liberalización completa regional, una apertura unilateral, la posibilidad de fijar una preferencia arancelaria regional a los efectos de desarrollar en algunos sectores economías de escala, la *reciprocidad de derechos y obligaciones* entre los socios y una institucionalidad controlada por los gobiernos, que contara con una mínima burocracia regional. Además de esos postulados de base, el *regionalismo abierto* implicaba acordar una política comercial común frente a terceros, una política de competencia, reglas comunes en materia de normas de origen, salvaguardas, servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras gubernamentales, una convergencia macroeconómica que posibilitara la transformación productiva y la coordinación en algunos sectores claves para posibilitar la integración como la energía y el transporte[2].

Estos postulados no fueron cumplidos en su totalidad por el MERCOSUR. La falta de cumplimiento se debió a diversos tipos de cuestiones. En algunos casos se trató de haber alcanzado un techo en materia de cooperación y convergencia regional como evidenciaron las relaciones argentino-brasileñas; en otros casos se evidenciaron las asimetrías en términos de responsabilidades y costos del proceso como fue el caso sobre todo con los socios pequeños; o también las diferencias entre las prioridades de las agendas difíciles de ser compatibilizadas en función de los condicionantes externos, como fue el caso de la crisis del *real* hacia fines del siglo pasado. Además se plantearon como explicaciones complementarias o alternativa de la falta de aplicación de los postulados del *regionalismo abierto* de los noventa, la ausencia de la denominada *voluntad política* en temas estratégicos que requerían más tiempo para los países del bloque (al menos para algunos) y la insuficiencia de recursos humanos calificados, de instituciones y burocracias organizadoras a los efectos de ir generando una nueva cultura regional.

Una cuestión relevante que ayuda a comprender las dificultades en la transición para ese *nuevo regionalismo* de los noventa, es que el proceso regional no contó con el tiempo suficiente para *regionalizar la agenda internacional*. De esta manera, al internacionalizarse los temas que requerían de políticas comunes, en agendas de negociación externas (ALCA, negociaciones con la Unión Europea), se alejaron de la cotidianeidad de los sistemas políticos y de las sociedades nacionales. La internacionalización de algunos temas sensibles aparejó evidentes riesgos de estancamiento en las negociaciones, por los antecedentes de los países latinoamericanos que han confrontado a

2. Algunos análisis incluyen algunos de los postulados, pero dejan de lado justamente parte de los que han sido más sensibles y definitorios del proceso (reciprocidad, no inclusión de temas sectoriales, políticas comunes, mínima institucionalidad). En ese sentido, justamente lo que importa son los postulados heredados que estructuralmente condicionan el momento actual.

partir de una cultura periférica, con un relativo grado de desarrollo en materia económica y de las ideas. Por otra parte, en el caso de Argentina y Brasil, esa cultura se enriquece con una anterior generación de normas e instituciones, que necesariamente son puestas como referentes para que se defina una negociación de las pautas de convergencia.

La inclusión de los gobiernos de la región en los parámetros del Consenso de Washington y las definiciones en materia de las políticas exteriores de los países posibilitaron que la *permisividad* de Estados Unidos en los inicios del MERCOSUR, continuara durante la etapa de transición. En ese sentido es necesario comprender que, Estados Unidos empezó a manejar una respuesta política en distintos niveles frente a la región durante esa primera etapa. Por un lado, la definición de los temas relevantes de la agenda continental para el reconocimiento del proceso, lo cual quedó plasmado en *Acuerdo de Libre Comercio de las Américas* a nivel continental y en el *Acuerdo 4 + 1*, con los países del MERCOSUR, que planteó un marco para los temas de comercio e inversión. En segundo lugar, la continuidad de las relaciones bilaterales con los países que permitía el manejo de la *última carta*, para eventualmente estimular posibles *salidas* del bloque. Finalmente, una mayor injerencia en asuntos financieros con las implicancias que ello aparejó en la credibilidad y sustento para un proceso de integración regional.

El apoyo inicial al MERCOSUR, la enunciación de un *Programa de Liberalización Comercial* en el mismo anexo al *Tratado de Asunción* y la inclusión de un cronograma de actividades, definieron los pilares esenciales sobre los cuales se asentó el éxito inicial del proceso. Para ello, los gobiernos utilizaron positivamente el marco regional para impulsar las reformas a nivel nacional. Este conjunto de reformas nacionales tuvieron que ver notoriamente con lo que constituye la esencia de una zona de libre comercio (disminución de aranceles a cero, esclarecimiento de las normas no arancelarias, pero también rotulación de productos, caracterización de forma de los bienes, características de contenido, transparencia comercial, mejor eficiencia aduanera, entre otros).

La definición inicial del MERCOSUR como *regionalismo abierto*, tuvo como consecuencia su participación, con posterioridad a la ratificación del *Protocolo de Ouro Preto* en 1995 y su consiguiente reconocimiento de la personalidad jurídica internacional, en instancias bi-regionales de negociación con la Unión Europea e interamericanas en el ALCA, propulsando una concepción del bloque en tanto respuesta estratégica (Briceño Ruiz, 2006). Ello implicó una articulación entre el plano político -el bloque en el sistema internacional-, el plano económico -inserción competitiva y regulación- y el social -participación de la sociedad civil-. La crisis económica que se inició hacia fines de los noventa dejó sin cumplir varios de los postulados del *regionalismo abierto* además de déficit en la dimensión política, sobre todo en el plano institucional, y en la dimensión social[3].

El estancamiento y crisis del bloque a partir de 1998 posibilitó que comenzara a cuestionarse el mismo en tanto vehículo para el desarrollo y también para el ejercicio de un instrumento de poder en las relaciones internacionales. El declive de la concepción del MERCOSUR vinculada con un modelo

3. Lo cual no quiere decir que el MERCOSUR no tuviera esa dimensión social, pero la misma fue insuficiente, tanto en las políticas regionales, como en la participación de la sociedad civil (Mellado, 1998).

de regionalismo abierto, coincidió con los inicios de este siglo y milenio que comenzó con dos acontecimientos ordenadores de la coyuntura desde una perspectiva global: la Ronda del Milenio de la OMC y los atentados del 11 de septiembre, que retroalimentaron desde el centro imperial de Estados Unidos varios temas vinculados a la seguridad (nacional y regional), el terrorismo, la guerra y la paz, los derechos humanos.

Cuatro factores explican la reorientación del MERCOSUR: la crisis regional, y en especial de Argentina y Uruguay, que llevó a que los países se plantearan como prioridad la resolución de la misma; los cambios de gobierno vinculados con la necesidad de transformaciones y que contempló las demandas políticas y sociales representativas de los nuevos tiempos; el impulso dado por Brasil al espacio sudamericano en la política regional y la adaptación del MERCOSUR a esa prioridad; y finalmente el papel que comenzó a jugar Venezuela en el escenario regional, que se expresó a través de objetivos, criterios e instrumentos de cooperación (Malamud, 2007).

El punto siguiente expondrá las transformaciones ocurridas en el bloque regional del MERCOSUR con los cambios de gobierno, que se expresaron a partir del Programa 2004-2006 y en otras decisiones que otorgan otro contenido al regionalismo, diferente al de los años noventa.

3. El MERCOSUR del siglo XXI: una nueva fase de regionalismo

El bloque regional del MERCOSUR inició el siglo XXI con cambios de gobierno que posibilitaron, conjuntamente con una vinculación de prioridades del desarrollo nacional de Brasil con su política exterior hacia la región, otorgar otro impulso al proceso. Algunas de las manifestaciones que marcaron esos cambios y la transición entre la década de los noventa y el siglo XXI en la orientación del regionalismo fueron: la realización de la Cumbre de Brasilia en el año 2000, que dio inicio al proceso de cooperación sudamericano, la constatación por parte de Fernando Henrique Cardoso de que era necesario pasar a una lógica endógena de prioridades ante el agotamiento de las negociaciones en el frente externo y el inicio de la etapa de relanzamiento del MERCOSUR asociada al ingreso de prioridades del ámbito político y social.

La Cumbre de Presidentes de América del Sur, que se realizó en Brasilia, en el contexto de las conmemoraciones de los 500 años del descubrimiento de Brasil, delimitó dos aspectos importantes sobre el regionalismo y las negociaciones de espacios diferentes: el que se refiere a la necesaria articulación entre la consolidación de los procesos regionales y el conjunto de América Latina y Caribe; y el que tiene relación con la importancia de la identidad sudamericana en el cruce de procesos y espacios diferenciados. Por otra parte, la Cumbre fue la ocasión en que Brasil explicitó sus prioridades, el papel a cumplir, las vías e instrumentos a aplicar en el proceso regional[4].

La Cumbre reafirmó tres pilares para la seguridad y el desarrollo de la región: la paz, la democracia y la profundización de la integración. De esta manera la Cumbre de Brasilia marcó varias definiciones sobre el regionalismo en un proceso de construcción de distintos espacios, niveles y alcances de realización. Lo que importa destacar es que se planteó el inicio de un espacio

4. La invitación del Presidente de Brasil fue hecha a los Presidentes de América del Sur, lo cual explicita la prioridad continental de Brasil. Véase al respecto el artículo de Luis Bilbao (2000) "Brasil tentado por una opción sudamericana". En *Le Monde Diplomatique*, (Buenos Aires), año II, nº 13, julio.

sudamericano sui-géneris que a su vez esbozó como pilar del mismo la cooperación regional y que esbozó como objetivo la construcción de la región sudamericana.

Por otra parte, la afirmación del Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, de partir de una lógica endógena que implicara una definición de prioridades para consolidar y profundizar el proceso y al mismo tiempo seguir avanzando en el MERCOSUR global, se da en el momento que se planteó un agotamiento del proceso de las instancias de negociación internacional[5]. De esta manera, el MERCOSUR quedó confrontado a sus propias opciones en un momento de dificultades financieras, sin que pudiera gestarse una lógica activa de relanzamiento del proceso, cuyo impulso debía venir fundamentalmente desde Brasil (Bizzozero, 2001).

Finalmente, durante los primeros meses del 2000 los cambios de gobierno en Argentina y Chile y la proximidad política de los Presidentes Ricardo Lagos, Fernando Henrique Cardoso y Fernando de la Rúa mostraron un nuevo dinamismo en materia de iniciativas y propuestas para aportar en la región, entre las cuales, la inclusión de una mayor apertura a la dimensión social. Sin embargo, estos primeros esbozos de cambio en el regionalismo no tuvieron mayor andamiento por el estallido de la crisis en Argentina a fines del 2001, que llevaron a la partida anticipada de Fernando de la Rúa y a un proceso eleccionario.

Con posterioridad los cambios de gobierno en los países de la región y la reorientación del eje de cooperación estratégico argentino-brasileño propulsaron la idea de un nuevo impulso en el bloque regional a partir de la redefinición de las prioridades, la inclusión de temas y la resolución de otras cuestiones (Bizzozero, 2003). Esta convergencia entre los gobiernos entrantes de Argentina y Brasil y el cambio de orientación del modelo de desarrollo y del regionalismo se explicitó en sendos documentos que surgieron de dos encuentros entre los Presidentes de Argentina y de Brasil: el *Documento de Buenos Aires* en octubre del 2003 y el *Documento de Río de Janeiro* y *Acta de Copacabana* de abril del 2004.

Algunos de los puntos que se rubricaron en Buenos Aires como parte del *Documento* y que obran como orientadores simbólicos del regionalismo del siglo XXI son: el impulso a la participación activa de la sociedad civil en el proceso regional; el trabajo como eje cardinal de combate a la pobreza y de mejora en la sociedad y en la redistribución de ingreso; la reafirmación del papel estratégico del Estado; la prioridad de la educación para la inclusión social; la convicción de que el MERCOSUR no es solamente un bloque comercial, sino también un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido; la idea de que el bloque también resulta una opción estratégica para negociar mejor los términos de la inserción internacional; la opción por el multilateralismo y la participación en el ALCA y la Ronda Doha; y la apuesta a la definición de un espacio común con la Comunidad Andina. Todos estos puntos más los aprobados en el *Documento de Río de Janeiro* y el *Acta de Copacabana* referidos al crecimiento con equidad y a una propuesta de reforma del Fondo Monetario Internacional, fueron expuestos como parte de la ruta a recorrer por los países del bloque, aun cuando fuera el eje argentino-brasileño el impulsor de los temas y puntos acordados.

5. Fernando Henrique Cardoso realizó esas afirmaciones con motivo de la XVII Cumbre del MERCOSUR, que se realizó en Montevideo, en diciembre de 1999.

La posterior aprobación del *Programa de Trabajo 2004-2006*, a iniciativa de Brasil, contempló las principales asignaturas pendientes de la agenda, los objetivos y las líneas de resolución e incluyó algunos temas pendientes y no contemplados durante la década de los noventa. Entre los temas incluidos en el bloque regional a partir del *Programa de Trabajo 2004-2006*, que no estuvieron contemplados en la década de aplicación del *regionalismo abierto*, se encuentran el de las asimetrías entre los países y en el desarrollo regional, la generación de fondos estructurales, la articulación productiva y algunos temas pertenecientes a la nueva agenda social y económica como el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, los referidos al mundo rural, la soberanía alimentaria.

La evolución del bloque regional hacia el final de la primera década del siglo XXI patenta esos cambios que inscribió el Programa 2004-2006 en los temas de la agenda regional, la inclusión de cuestiones no contempladas anteriormente, la generación de nuevas instancias institucionales, de fondos regionales (estructurales y sectoriales), el apoyo a la pequeña y mediana empresa y el énfasis en proyectos de articulación productiva y en innovación en ciencia y tecnología. Algunos ejemplos de estos desarrollos son: la definición de una e-estrategia del bloque de crecimiento del empleo, la aprobación del sistema de pagos en moneda local; la creación de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y la aprobación y puesta en marcha del Parlamento regional; la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), del Fondo Educacional del MERCOSUR, del Fondo de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas involucradas en iniciativas de integración productiva y del Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR (FAF-MERCOSUR); la aprobación del Programa de Integración Productiva con siete líneas de acción a nivel horizontal y dos a nivel sectorial (foros de competitividad e iniciativas de integración).

La aprobación de estos temas y sus desarrollos no habían sido suficientes, al menos hasta el año 2010, para resolver cuestiones básicas vinculadas con la libre circulación, con el Arancel Externo Común y con las perforaciones al mismo, entre otros asuntos. Las Cumbres que se realizaron en el 2010 en San Juan y en Foz de Iguazú posibilitaron acordar varias cuestiones que obstaculizaban la marcha del bloque. Entre las mismas se cuentan algunas, que fueron tratadas con sendas decisiones, en la reunión del Consejo Mercado Común, que se realizó en San Juan, Argentina, durante el primer semestre del 2010.

La aprobación del *Código Aduanero del MERCOSUR* (*Decisión 27/10*), la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común y distribución de la renta aduanera (*Decisión 10/10*), la aprobación del *Documento Único Aduanero* (*Decisión 17/10*), la puesta en vigencia del *Manual de Valor Aduanero* (Decisión 16/10), la reglamenta-ción del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (*Decisión 1/10*) y la resolución del financiamiento para algunas propuestas, son algunas de las cuestiones señaladas, cuya aprobación prepara las bases para una nueva etapa en el funcionamiento del bloque. Además de eso, se acordaron algunas decisiones relevantes en materia institucional, sobre los objetivos, ejes y directrices del *Plan Estratégico de Acción Social* referidas al trabajo, la educación, la cultura entre otros y sobre la definición de un estatuto del ciudadano del MERCOSUR.

Los avances en algunos de estos temas relevantes del bloque que han quedado como secuelas de las insuficiencias de los primeros años del proceso y otros resultados que se

han ido concretando en materia de dimensión social, integración productiva, apoyo a la pequeña y mediana empresa, políticas sociales, educativas y culturales, no han llegado a ser suficientes en materia de acumulación para generar otros derrames, que se potencien en las sociedades nacionales y vayan más allá de determinados circuitos.

Los factores explicativos de los avances insuficientes en los objetivos del bloque y en la generación de resultados de impacto en la macro-política regional posibilitan una comprensión en las dificultades de pasaje del nivel nacional al regional en las políticas públicas (Luján, 2009). Este punto, que resulta crucial en cualquier proceso regional que tenga como objetivo un mercado común, atañe siempre la dilucidación de una ecuación entre el contexto internacional y el eje impulsor del bloque. En el caso del MERCOSUR, el mantenimiento de los temas principales en la agenda regional y el avance a pequeños pasos son funcionales para la estrategia global y sudamericana de Brasil, mientras que esa misma evolución posibilita que Argentina centre sus prioridades en la definición bilateral con el socio mayor de los temas de la agenda entre los que se incluyen los productivos y comerciales.

4. Veinte años del MERCOSUR: ¿hacia un regionalismo sui-generis?

El MERCOSUR está cumpliendo veinte años y como todo proceso regional, amerita que se realice una mirada a las dos décadas transcurridas para extraer determinadas reflexiones que sirvan para los desafíos venideros. El eje metodológico que se utilizó para el recorrido de los veinte años fue el regionalismo en su orientación y contenidos, ya que los mismos tienen el sello otorgado por los gobiernos. De ahí que se el trabajo utiliza como instrumento la vinculación entre el contexto internacional y las agendas nacionales y la referencia a la orientación de los gobiernos como elemento impulsor del proceso.

Además del corte analítico referido a la orientación y contenidos del regionalismo, algunos resultados de este proceso que es específico son a resaltar como parte del legado integracionista del bloque regional. Desde esta perspectiva, más allá de que se diferencie el *regionalismo abierto* del *regionalismo continental*, el MERCOSUR solamente puede ser explicado y comprendido a partir del conjunto del proceso.

Entre los resultados del MERCOSUR es importante destacar en primer lugar, los inicios del proceso regional. Los inicios del proceso culminaron con una historia de conflictividad entre Argentina y Brasil, pero también de desconocimientos mutuos entre los países de la región y posibilitaron comenzar a cerrar una brecha histórica existente en América del Sur. Además, los inicios del proceso regional posibilitaron ligar las transiciones democráticas con el proceso de cooperación regional, lo que en definitiva terminó plasmando una vinculación de base entre el proceso de integración regional y el régimen democrático, tal cual se rubricó en el *Protocolo de Ushuaia*. Por otra parte, los inicios del MERCOSUR posibilitaron una respuesta de inserción competitiva desde la región al proceso de mundialización, lo cual facilitó los necesarios aprendizajes regionales.

En segundo lugar, es dable destacar las distintas apuestas del MERCOSUR en sus veinte años, producto de sus diferentes etapas y de su grado de evolución. Durante ese recorrido se plantearon diversos debates en los países y algunos se exteriorizaron y concretaron a nivel regional. La cuestión es que todo eso fluyó en el proceso regional y es parte del patrimonio regional. En cierta manera los debates sobre la vitalidad o no del proceso, sobre los posibles desvíos de

comercio, sobre la dilución del MERCOSUR en un acuerdo de libre comercio continental, sobre la eventualidad de un proceso incompleto, sobre la politización del MERCOSUR, sobre la lentitud y dificultades en al incorporación de normas, son parte sustantiva de un proceso que en cierta forma es único.

En tercer orden, los veinte años muestran una irreversibilidad del proceso regional La irreversibilidad se visualiza en el nivel regional de objetivos alcanzados, entre los cuales se cuenta el recientemente aprobado *Código Aduanero del MERCOSUR*, con las consiguientes repercusiones en materia de Unión Aduanera y aplicación del Arancel Externo Común. Si bien este ejemplo es el que resulta más evidente en términos de los objetivos del *Tratado de Asunción*, es necesario señalar también que varios sectores y circuitos de la sociedad se han regionalizado o al menos funcionan en una lógica nacional-regional y regional-nacional.

Todo ello puede parecer insuficiente frente a las apuestas iniciales que apuntaban a que una vez finalizada la etapa de transición se iba a plantear una etapa de consolidación donde se iba a expresar la pujanza de la sociedad civil. No hay que olvidar en todo este recorrido el contexto en el cual surgió el MERCOSUR en los años noventa que completó un ciclo al final de la década y el contexto en el cual pudo redefinirse y relanzarse el MERCOSUR a partir del año 2003-2004. El MERCOSUR actual retoma el recorrido de la década de los noventa, pero ha redefinido su agenda desde la región otorgando prioridad a los temas de integración productiva, sociales y de cooperación regional. Estas prioridades han ido diseñando otra cara del MERCOSUR, diferente al regionalismo abierto de los años noventa. Este regionalismo, continental y estratégico, como lo he señalado en otros trabajos, redefine las prioridades en términos del espacio territorial y la cooperación regional. De ahí que en los próximos años asistiremos a debates y definiciones sobre la orientación y contenidos del desarrollo regional, sobre las vías de transporte en sentido general (puertos, conexiones), sobre los delicados temas de la energía y la sustentabilidad de los emprendimientos y la vinculación de esos debates con la participación ciudadana.

Bibliografía

Axline, Andrew (1996): "Regionalismo latinoamericano en la era de la globalización". En Lincoln Bizzozero y Marcel Vaillant: *La inserción internacional del MERCOSUR. ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?* Montevideo, ARCA.

Bernal-Meza, Raúl (2008): "Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y MERCOSUR (estrategias, cooperación y factores de tensión)". En *Revista Brasileira Política Internacional* N°51 (2): páginas 154-178.

Bernal-Meza, Raúl y Masera, Gustavo Alberto (2008): "El Retorno del Regionalismo. Aspectos Políticos y Económicos en los Procesos de Integración Internacional". En *Cadernos PROLAM/USP* ano 8 - vol. 1, páginas 173-198.

Bizzozero, Lincoln (2009): "Integración regional en el Cono Sur 1980-2007. MERCOSUR como respuesta estratégica". En Alfredo Guerra Borges: *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*. México, Siglo XXI, páginas 170-207.

Bizzozero, Lincoln (2008): "El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana". En *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XIV, Nº 19, diciembre, 22 páginas.

Bizzozero, Lincoln (2003): "Los cambios de

gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR". En *Nueva Sociedad* Nº 186, Caracas, julio-agosto, páginas 128-142.

Bizzozero, Lincoln (2001): "Los primeros diez años del MERCOSUR. Repensando los pilares y las aristas de la construcción". En *Cuadernos del SELA* Nº 62, Caracas, mayo-agosto.

Briceño Ruiz, José (2006): "Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR". En *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* año XII, nº 15, diciembre, páginas 28-42.

Cervo, Amado (1994): "Política exterior e desenvolvimento: Estados Unidos, Brasil e Argentina nos dois últimos séculos". En Amado Cervo y Wolfgang Döpcke (org): *Relações Internacionais dos países americanos. Vertentes da História*. Brasilia, UnB.

Devés Valdés, Eduardo (2003): *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al neoliberalismo. Tomo II*. Buenos Aires, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana-Biblos .

Herrera Vegas, Jorge Hugo (1995): "Las políticas exteriores de la Argentina y de Brasil: divergencias y convergencias". En Felipe A. M. de la Balze (comp): *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*. Buenos Aires, CARI-ABA.

Hettne, Björn; Inotai, András y Sunkel, Osvaldo (2000): *National Perspectives on the New Regionalism in the South*. Helsinki, Londres, St. Martin´s Press, Mac. Millan Press.

Hettne, Björn (1994): "The New Regionalism: Implications for Development". En Björn Hettne y Andreas Inotai: *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security*. Helsinki, The United Nations University, Wider, páginas 1-45.

Luján, Carlos (2009): "Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales". En Gerardo Caetano, coord. (2009): *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo, CEFIR-In went-Somos MERCOSUR, páginas 183-197.

Malamud, Carlos (2007): "El MERCOSUR y Venezuela: la cumbre de Asunción y el impacto de una posible ruptura venezolana". Real Instituto Elcano. En página web: http://www.almendron.com/tribuna/16387/el-mercosur-y-venezuela-la-cumbre-de-asuncion-y-el-impacto-de-una-posible-ruptura-venezolana/

Mellado, Noemí (1998): "Una asignatura pendiente del MERCOSUR: la participación social". *Aldea Mundo* nº 6, CEFI Universidad de los Andes, San Cristóbal Táchira, Venezuela, octubre-abril 1999, página 71-78.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2004): *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

Roett, Riordan, comp. (1999): *MERCOSUR: Integración regional y mercados mundiales*. Buenos Aires, Nuevo Hacer-Grupo Editor Latinoamericano.

Sanahuja, José Antonio (2007): "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". En *Pensamiento Iberoamericano* monográfico "La nueva agenda de desarrollo en América Latina", versión PDF en sitio: http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/0/pdf/pensamientoIbero americano-22.pdf

d

Neoliberalismo e integración entre Argentina y Brasil en los orígenes del MERCOSUR

Desde la Declaración de Iguazú hasta la crisis de 1999

Julián Kan

1. Introducción

El MERCOSUR ha cumplido dos décadas de vida y, a pesar de varias tensiones por las que ha transitado en reiteradas ocasiones, continúa siendo el principal escenario de inserción regional de Argentina y Brasil. La creación y continuidad hasta el presente de este bloque regional posibilitó el desarrollo de un proceso de integración entre Argentina y Brasil que contrasta con todos los intentos anteriores de acercamiento entre ambos países. En este trabajo, por un lado, analizaremos la relación entre Argentina y Brasil en el contexto de fines de la década de los ochenta y principios del noventa. Por otro lado, analizaremos también cómo afectaron a este acercamiento las políticas neoliberales adoptadas por ambos países a principios de los años noventa, particularmente en la conformación del MERCOSUR.

Desde la llegada de Kirchner y Lula a los gobiernos de Argentina y Brasil en 2003, tanto la relación entre ambos países como la situación crítica en la que se encontraba el MERCOSUR han cambiado. Observamos una mayor articulación y coordinación de las políticas exteriores y regionales de ambos países, una coincidencia en un tema central para la integración regional en América Latina como fue el rechazo al ALCA que tuvo lugar en la V Cumbre de las Américas de Mar del Plata, o la apuesta a la conformación de UNASUR, por mencionar los hechos de mayor relevancia[1]. Sin embargo, el período previo a 2003 ofrece contrastes en esas cuestiones. La relación entre Argentina y Brasil y los lineamientos iniciales del MERCOSUR dado por los dos principales socios del bloque en los acuerdos que preceden al Tratado de Asunción -que tuvieron lugar desde 1985 en adelante- tienen una historia y un contexto que explican buena parte de los contrapuntos en la

Profesor de Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctorando en Historia de la UBA sobre el tema "Clases dominantes e integración regional en Argentina y Brasil desde 1990 a la actualidad". Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), con asiento en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Docente de la asignatura Historia de América III de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.
Contacto: kanjulian76@yahoo.com.ar

1. Estos cambios los hemos analizado en Kan (2010a y 2010b).

relación entre ambos países en la década del noventa y en los orígenes y primera etapa del MERCOSUR. Asumimos la hipótesis de que, si bien la diferencia estructural entre las economías de ambos países y la posible disputa político-regional previa generó disrupción para sostener en el tiempo una integración política, económica y social, esta disrupción se profundizó debido a que el mayor momento de integración entre ambos se dio a partir de la firma del *Acta de Buenos Aires* del mes de julio de 1990, donde se prefigura el MERCOSUR que se comenzaría el año posterior en Asunción. Este bloque, al que en 1991 se sumarán Uruguay y Paraguay, estuvo permeado en aquellos comienzos del recetario neoliberal de ajuste, privatizaciones y apertura de la economía que se aplicaba en sus países miembros. En este sentido, se construyó un MERCOSUR que privilegió la integración económica por sobre otras áreas y, dentro de ésta, exclusivamente una integración comercial que, más allá de haber sido exitosa para ambos países, no estuvo ni está exenta de tensiones y desacuerdos. Incluso algunos de estos -específicamente los bilaterales comerciales- continuaron manifestándose desde 2003 en adelante a pesar de los cambios señalados.

Nuestro trabajo aborda los siguientes análisis. En primer lugar, el desarrollo del neoliberalismo en la región y su aplicación en Argentina y Brasil, teniendo en cuenta el escenario político y económico mundial de cambios que reconfiguraron los proyectos de integración. En segundo lugar, analizaremos los intentos de integración entre Argentina y Brasil desde la *Declaración de Iguazú* de 1985 hasta el *Tratado Asunción* de 1991 que crea MERCOSUR. En tercer lugar, exploraremos las características del MERCOSUR construido al amparo de las políticas neoliberales del Consenso de Washington y observaremos las continuidades y rupturas con las anteriores premisas de integración.

2. Neoliberalismo en la región. Los casos de Argentina y Brasil

La década del ochenta en América Latina, denominada "década perdida", presentaba los siguientes rasgos en la mayoría de los países de la región: elevado endeudamiento externo de las economías, ciclos recesivos, estallidos hiperinflacionarios, altas tasas de interés, caída de las exportaciones por los precios decrecientes de las materias primas y por el aumento del proteccionismo de las potencias industriales, aumento del desempleo y de la pobreza. Sobre este cuadro se fue construyendo paulatinamente la justificación de la imposición del neoliberalismo. El recetario neoliberal (ajuste fiscal, privatizaciones y apertura indiscriminada de la economía) pudo ser aplicado luego del triunfo de las clases dominantes de la región por medio de dictaduras militares contra proyectos políticos que ofrecían una amenaza hacia el orden social vigente en las década del sesenta y setenta. A finales de la década del ochenta y principios del noventa, en el marco de los procesos de "transición a la democracia", esas políticas tuvieron un consenso de amplias capas de la población y comenzaron a aplicarse a través de canales democráticos. De esta forma se impuso la hegemonía de los sectores más concentrados de las clases dominantes, a quienes respondían estas políticas (Basualdo 2001).

Anderson (2003) sitúa los orígenes del neoliberalismo a mediados del siglo XX y sus raíces teórico-filosóficas en la reacción de Friedick Hayek hacia el intervencionismo estatal implementado por el Estado de Bienestar europeo y el *New Deal* norteamericano. El neoliberalismo permaneció en el plano teórico durante dos décadas y recién a partir de la crisis del setenta el recetario se comenzó a aplicar. Anderson (2003) observa que las primeras políticas neoliberales tuvieron su escenario de experimentación en América Latina durante la dictadura militar

chilena de Pinochet en 1973, aplicando recetas económicas de la escuela norteamericana de Friedman[2]. Recetas que a fines de esa década fueron plenamente implementadas por Thatcher en Gran Bretaña y por Reagan en EE.UU. La aplicación de estas políticas en ambos países tuvo como objetivo: contener la inflación y contraer la emisión monetaria, elevar el desempleo, aplicar la desregulación financiera, reducir gastos sociales e implementar reformas en la legislación laboral, reducir el poder de los sindicatos, profundizar la apertura comercial, cambiar la forma de intervención del Estado en la economía. El otro escenario de experimentación del neoliberalismo en la región fue el plan de ajuste y estabilización antiinflacionario de Víctor Paz Estensoro (ideado originariamente para Hugo Banzer) en Bolivia con el asesoramiento de otro técnico norteamericano de renombre, Jeffrey Sachs. Estas políticas aplicadas en Bolivia fueron también modelo para escenarios futuros: los países del Este europeo y Rusia luego de la caída del "socialismo real", siendo el mismo Sachs quien monitoreó su aplicación.

Luego de los primeros ensayos exploratorios, a fines de la década de los ochenta y principios del noventa, Salinas de Gortari en México, Menem en Argentina, Fujimori en Perú, y el intento de Carlos Andrés Pérez en su segunda presidencia en Venezuela[3] "*constituyen el viraje continental en dirección al neoliberalismo*" (Anderson 2003:35). Las políticas neoliberales implementadas en América Latina estaban amparadas en el *Consenso de Washington* de 1990 y su adhesión se dará de diversa forma y a ritmos distintos; aplicándolas en Brasil Fernando Collor de Mello primero y Fernando Henrique Cardoso después, en Uruguay Luis Lacalle, en Chile los presidentes de la Concertación, en Ecuador Sixto Durán Ballén y Abdalá Bucaram Ortiz, en Bolivia Jaime Paz Zamora y Gonzalo Sánchez de Losada.

Este desembarco pleno del neoliberalismo en la región se produjo en un momento de transformaciones del escenario económico y político mundial que otorgó condiciones para su aplicación. En lo económico, la resolución de la crisis del setenta estuvo acompañada por un proceso de concentración y centralización de capitales registrado por la mundialización de las posteriores tres décadas de la crisis (Katz 2006). Esta mundialización se manifestó a través de la apertura de las economías y de la formación de bloques regionales con propósitos defensivos. En lo político, el fin de la etapa de la Guerra Fría y la constitución de un nuevo escenario internacional en el cual la confrontación Este-Oeste dejaba de jugar el papel de "eje ordenador", posibilitó la adhesión de la mayoría de los gobiernos de la región al recetario neoliberal del *Consenso de Washington*[4]. Este nuevo escenario mundial había allanado el camino político e ideológico para la aplicación del neoliberalismo. De esta

2. Creador de la monetarista y neoclásica Escuela de Economía de Chicago e integrante de las reuniones de la Sociedad de Mont Pélerin, "una suerte de francomasonería neoliberal", comandada por Hayek en las décadas del cuarenta y cincuenta (Anderson 2003: 26).

3. Intento que fracasó por el *Caracazo* de febrero de 1989, una rebelión popular contra el neoliberalismo que explica beuna parte del ciclo de protesta social de la década del noventa y la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999 (López Maya 2003).

4. El *Consenso de Washington* fue un acuerdo alcanzado por el Departamento de Estado norteamericano, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el "Grupos de los 7" (G-7), en donde se acordaron las políticas a seguir para los países periféricos del hemisferio americano. El otorgamiento de préstamos para "ayudar" a estos países se haría a cambio de cumplir con los 10 puntos principales del *Consenso*: mayor recaudación impositiva y disciplina fiscal, reforma tributaria, liberalización del sistema financiero, tasas de cambio competitivas, reorientación de los gastos en educación, salud e infraestructura, liberalización del comercio exterior, eliminación de

forma, las políticas neoliberales fueron la cara visible del triunfo de occidente en el marco de la Guerra Fría, triunfo que se emparentaba con las derrotas de los proyectos de transformación en América Latina.

La aplicación de estas políticas transformó la estructura del capitalismo regional, determinando significativos cambios en el plano económico, político y social (Katz 2006). Cambios que trajeron como consecuencia la apertura indiscriminada de las economías latinoamericanas, mayor endeudamiento externo, reducción del salario real, altos índices de desocupación y empobrecimiento de las capas medias de la población. De modo que la ideología neoliberal fue el ideario adoptado por las fracciones más concentradas de capital de las burguesías de la región, para poner en marcha el proceso de reformas. La imposición de esa hegemonía en Argentina entre 1989 y 1991 se realizó por medio de estallidos de crisis hiperinflacionarias (Bonnet 2008) usadas para generar consenso de amplias capas de la población. Asimismo, en Brasil entre 1990 y 1994 la primera etapa de reformas también utilizó el contexto hiperinflacionario para lograr justificar su necesidad.

En Argentina las políticas neoliberales serán lanzadas entre los años 1989 y 1991 para quedarse por algo más de una década. Luego de la primera oleada hiperinflacionaria, en julio de 1989 asume Carlos Menem la presidencia antes de la fecha prevista y comienza el proceso de transformaciones. La primera etapa se efectivizó a través de la Ley de Reforma del Estado (23.796) y la Ley de Emergencia Económica (23.697) permitiendo encarar el proceso privatizador de las empresas de servicios públicos, la capitalización de deuda y la reasignación del gasto estatal por medio de eliminación de subsidios, reintegros impositivos y transferencias del sector público a las economías regionales y las Pymes. De las privatizaciones, los principales beneficiados fueron la banca acreedora internacional que colocaba en las privatizaciones bonos de la deuda devaluados internacionalmente, sectores extranjeros de capital concentrado[5] y fracciones de capital concentrado de la burguesía local[6]. Estas leyes son consideradas las primeras e indispensables medidas de transformación reclamadas desde la década del ochenta por el FMI, el BM y el CEA[7]. El 16 de julio en una solicitada el CEA respalda al gobierno declarando "*su decidido apoyo a este*

restricciones para la inversión extranjera, privatizaciones de empresas de estatales de servicios públicos, desregulación laboral, propiedad intelectual. "*En el transcurso del año 1989 es convocado un seminario sobre reformas económicas para América Latina. Estas nuevas políticas tuvieron como eje dos cuestiones: la estabilidad y el crecimiento económico. Sus 10 puntos consensuados dieron margen al llamado Consenso de Washington coordinado por el economista inglés John Williamson (...) Estos puntos fueron el recetario impuesto por los organismos internacionales para la concesión de créditos. Este conjunto de reformas están centradas en la doctrina de desregulación de los mercados, apertura comercial y financiera y de reducción del papel del Estado. Las políticas marcaron los años noventa en América. Su evaluación no es de las más favorables, dos ejemplos: México y Argentina*" (Novion 2005).

5. Tomando como ejemplo las telefónicas, es de destacar la participación del Citicorp, el JP Morgan y el Citibank.

6. En la privatización de ENTEL participan: Techint (8,39%) y Sociedad Comercial del Plata (5%) de la parte que luego será Telefónica de Argentina, y Pérez Companc (25%) y Banco Río (14,5%) de la parte que luego será Telecom.

7. Consejo Empresarial Argentino, hoy Asociación Empresaria Argentina (AEA) nucleaba a: Jorge Born (Bunge y Born), José Estensoro (Sol Petróleo), Carlos Dietl (Integrante de los directorios de Bayer, Boston Cia. Financiera, Eternit, Rigolleau, Pasa Petroquímica), Rafael Gaviola (Monsanto Argentina), Alcides Lopez Aufranc (Acindar), Amin Massuh (Massuh), Juan Munro, (Massalin Particulares), Pedro de Ocampo (SRA), Fulvio Pagani (Arcor), Ruete Aguirre (Grupo Roberts), Víctor Savanti (IBM Argentina), Francisco Soldati (Sociedad Comercial del Plata), Federico Zorroaquín (Garavaglio y Zorroaquin), Francisco Macri (Sevel Argentina).

programa, en particular en aquellos aspectos que apuntan a las reformas estructurales del sector público, la desregulación y la apertura económica"[8].

Luego de otras dos oleadas hiperinflacionarias en diciembre de 1989 y marzo de 1990, el proceso de reformas logra el apoyo de varias fracciones del capital y también del movimiento obrero. En agosto de 1990, empresarios (representantes de Bunge Born, Pérez Companc, Citibank y de la Sociedad Rural Argentina, todos miembros del CEA) y sindicalistas (Carlos West Ocampo, Luis Barrionuevo, José Rodríguez, José Pedraza, Andrés Rodríguez, Armando Cavalieri, Oscar Lescano, Juan José Zanola, entre otros) fueron citados por el Presidente para escuchar los anuncios de reformas, e hicieron pública una declaración de apoyo al programa de privatizaciones, desregulación y apertura de los mercados[9]. La aplicación de políticas neoliberales de apertura indiscriminada se terminará de concretar algunos meses más tarde con la *Ley de Convertibilidad* diseñada por Domingo Cavallo, que entrará en vigencia en abril de 1991[10].

En materia de política exterior e integración regional, el programa llevado a las elecciones por el justicialismo estaba en continuidad con la doctrina peronista de la tercera posición, que tenía que ver con privilegiar la integración latinoamericana y la persistencia en el movimiento de países no alineados. Pero, en el marco de la adopción del recetario neoliberal, la política llevada a cabo por los cancilleres Domingo Cavallo y Guido Di Tella se distanciaría rápida y abruptamente de estos postulados, donde el acercamiento a EE.UU. en el marco de la doctrina del "realismo periférico" cambiaría la tradicional concepción de ese partido[11]. En este sentido, Rapoport y Musacchio (2003) afirman que para Argentina el MERCOSUR fue concebido a principios de la década del noventa como parte de un modelo de inserción internacional que, en lo político, respondía al "realismo periférico" mientras que en lo económico apuntaba al "regionalismo abierto". Ambas ideas se conjugaban con las políticas neoliberales impuestas en la región y servían de marco para imponer un proyecto orientado a una incorporación totalmente abierta a la economía mundial, asumiendo un proceso de globalización que no dejaba lugar a políticas y proyectos nacionales y regionales.

Las reformas neoliberales en Brasil fueron aplicadas en dos etapas. La primera de ella fue llevada a cabo por Fernando Collor de Mello entre 1990 y 1992 y la segunda por Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995. De todas maneras, el proceso de reformas (en ambas etapas) fue menos profundo que en Argentina. La primera etapa estuvo signada por la adaptación de Brasil al nuevo escenario mundial y la transición hacia una apertura de

8. *La Nación*, 16/07/1989.

9. "*Nosotros, los aquí reunidos, dirigentes de los sectores empresarios y sindicales, nos hemos pronunciado sin reservas en apoyo del programa económico del presidente de la república, de desregulación, apertura, privatizaciones y libertad de mercados*". Declaración registrada el 31/08/1990, véanse *Clarín* y *La Nación* del 01/09/1990.

10. Que contó con el apoyo explícito de las principales corporaciones empresarias: Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Unión Industrial Argentina UIA -con algunos matices en función de sus respectivas líneas internas, un apoyo explícito de la Coordinadora de las industrias de Productos Alimenticios, COPAL, y de los sectores aperturistas nucleados en el Movimiento de Industria Argentino, MIA, y un apoyo "crítico" o con reparos que igualmente no obstaculizaron un tardía aprobación más firme, el Movimiento de Industria Nacional (MIN)-, Cámara Argentina de Comercio (CAC) y Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA). Al respecto véase un detallado análisis en Viguera (2000).

11. Sobre la adopción del menemismo del "realismo periférico" elaborado por Carlos Escudé, véase Míguez (2006).

la economía. El "Plan Collor" intentó enfriar la economía y, a su vez, comenzar con el proceso de liberalización de la misma. Pero la situación económica hiperinflacionaria, las trabas burocráticas y el escenario político fragmentado harían fracasarlo, contrastando con el alto grado de consenso obtenido en Argentina. Tiempo después, se daba paso al *Plan Nacional de Desestatización* (PND), mucho más profundo en el avance de reformas estructurales. Su implementación con "medidas provisorias" hizo empeorar la conflictiva relación con el Congreso, quien luego lanzará el proceso del *impeachment* destituyendo a Collor en 1992. De todas maneras, en la etapa de Collor, hubo privatizaciones importantes en siderurgia y petroquímica, aunque solamente el PND pudo concretar 15 de las 66 privatizaciones planeadas. Será recién en la segunda parte de la década del noventa bajo los gobiernos de Cardoso cuando se aplicarán reformas profundas y se avanzará en la privatización de las principales empresas de servicios públicos[12].

En materia de política exterior e integración regional, a partir de 1989 Brasil cambia de paradigma de integración abandonando la etapa de "estado desarrollista" para pasar a la de "estado normal" (de carácter neoliberal), aunque sin la conceptualización de "realismo periférico" que se desarrolló en Argentina (Bernal Meza 2008:30). Collor de Mello condujo al Brasil -país fuertemente proteccionista- a una apertura económica importante aunque menos radical que la de Argentina. En este marco, buscó actualizar la agenda política a los nuevos temas de aquél momento, apuntando a una mejor relación con EE.UU., pretendiendo despojar a Brasil de un perfil tercemundista y "*adquiriendo un nuevo perfil compatible con el ideario neoliberal del Consenso de Washington*" (Flores 2005:60). Los formuladores de políticas que acompañaron a Collor de Mello en su estrategia de creación del MERCOSUR tenían claros objetivos de políticas neoliberales a implementar, pensamiento con el cual concibieron el bloque. Este fue un instrumento para la redefinición internacional en el marco de una política de apertura económica (liberalización) iniciada por este presidente y continuada por las dos gestiones de Cardoso (Bernal-Meza 2008). El regionalismo de Brasil constituyó un laboratorio de experementación, ya que su política exterior perseguía objetivos económicos vinculados con el desarrollo y la ampliación de su mercado y también objetivos políticos relacionados con la búsqueda de poder. Así, en algunos casos combinó al alineamiento a las políticas del *Consenso de Washington* con la búsqueda de una mayor autonomía regional (Bernal Meza 2008:31) y, si bien no rechazó el esquema comercialista, tenía una concepción estratégica algo más matizada (Musacchio 2006:32).

3. Neoliberalismo e integración: de la Declaración de Iguazú a la primera etapa del MERCOSUR

3.1. La integración entre Argentina y Brasil previa al Consenso de Washington

Dentro del marco mundial de reformas neoliberales ya señalado, se promovieron distintos proyectos de integración regional exigidas por el mismo. Es así que EE.UU. impulsa en 1990 la "Iniciativa para las Américas" cuyo objetivo era la creación de una zona hemisférica de libre comercio. Años más tarde, el ALCA (Área de Libre

12. Por ejemplo en mayo de 1997 se concretará la mayor privatización de América Latina, al ser vendido el 41.7 % de los activos estatales de la gigantesca empresa minera Vale do Rio Doce a un consorcio norteamericano-brasileño (Rapoport y Madrid 2002:270).

Comercio de las Américas), lanzado en la Primera Cumbre de las Américas de 1994, en Miami, se convertía en la propuesta continental de creación de una zona de libre comercio[13]. La apertura de los mercados y la eliminación de las barreras arancelarias contenidas en el ideario del Consenso de Washington, signarán todos los proyectos de integración lanzados en aquella década. El ensayo previo al ALCA fue el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte más conocido como NAFTA por sus siglas en inglés), entre Canadá, EE.UU y México, firmado en el año 1992 y que comenzó a funcionar en 1994. En este mismo contexto de apertura comercial y realineamiento político mundial, en 1991 en Sudamérica se creaba el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Previa a la conformación del MERCOSUR, el proceso de integración entre Argentina y Brasil transitó en la década del ochenta -con respecto a décadas anteriores[14]- un momento relevante. De modo que los saltos dados entre 1985 y 1990 prefiguran la integración más profunda que se plasmaría en el MERCOSUR. Al respecto, Rapoport (2008) observa que en esa década se presentaba una situación más favorable a la integración entre los dos países, por el contexto de la vuelta a la democracia y de búsqueda de una salida a los procesos de endeudamiento externo y crisis económicas internas. A esto se sumaba la sintonía política entre ambos países tras la Guerra de Malvinas, que allanó el camino para planes conjuntos de largo alcance en el Cono Sur. De modo que, "*Se pudieron superar así años de recelos y conflictos, muchos de ellos alentados por Estados Unidos para evitar la constitución de un polo regional común. Desde los acuerdos entre Alfonsín y Sarney, se reflotaron los viejos anhelos sudamericanos de integración y se firmó en noviembre de 1985 la Declaración de Iguazú, que sería la piedra fundamental del MERCOSUR*" (Rapoport 2008:3).

La *Declaración de Iguazú* denota un contexto -similar al señalado por Rapoport- de acercamiento consensuado y estratégico entre ambos países, haciendo hincapié en que la integración profundizaría el estancado desarrollo económico de por aquél entonces. En este sentido, el ítem Nº 7 de la *Declaración* señala que "*Los presidentes coincidieron en el análisis de las dificultades por las que atraviesa la*

13. El ALCA era un proyecto de integración comercial que se proponía abarcar desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Fue presentado por Bill Clinton en 1994 y aprobado por todos los países americanos con la excepción de Cuba. El objetivo del mismo era crear un área de libre comercio que elimine las barreras comerciales y arancelarias para la libre circulación de mercancías. Esto crearía un mercado de 800 millones de personas con un producto bruto de 13 billones de dólares (siendo el principal aporte de EEUU con 9 billones). El ALCA se impulsaba debido a la necesidad de las grandes corporaciones económicas (localizadas principalmente en EEUU) de reproducir sus capitales. Producto del grado y desarrollo de la capacidad productiva, las fronteras nacionales ya no servían para su reproducción y para ello se intenta crear un mercado común en todo el continente, lo que permitiría la supremacía de las empresas que puedan fabricar abundantes mercancías en una menor cantidad de tiempo, eliminando las industrias locales de los países latinoamericanos. "*El ALCA pretende brindar a esas empresas la seguridad de amplias ganancias por sus inversiones. El convenio incluye controvertidos pagos de patentes, nuevas retribuciones por servicios y ciertos privilegios en futuras privatizaciones*." (Katz 2006:16). En palabras del propio Collin Powell, ex secretario de Estado norteamericano, "*nuestro objetivo con el ALCA es garantizar a las empresas estadounidenses el control de un territorio que va del Polo Ártico hasta la Antártica, y el libre acceso, sin ningún obstáculo o dificultad para nuestros productos, servicios, tecnología y capital en todo el continente*" (ET 11/6/03), citado en Morgenfeld (2006).

14. Existieron otras instancias de integración regional en América Latina donde Argentina y Brasil comenzaron a practicar un acercamiento. Algunas de ellas fueron: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de 1960; el "Encuentro de Uruguayana" entre Fondizi y Quadros de 1961; el "Tratado de la Cuenca del Plata" de 1969; el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), de 1975; la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), de 1979 que sustituyó a la primigenia y fracasada ALALC. Al respecto véanse Otero (2002) y Corazza (2008).

economía de la región, en función de los complejos problemas derivados de la deuda externa, del incremento de las políticas proteccionistas en el comercio internacional, del permanente deterioro de los términos del intercambio, y del drenaje de divisas que sufren las economías de los países en desarrollo". Siguiendo la misma tónica el ítem Nº 8 señala "*Concordaron igualmente en cuanto a la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación. Por ello, resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización.*" Por otra parte, como aspecto significativo -que casi no aparecerá en posteriores declaraciones de integración- encontramos en varios puntos de la declaración que el sujeto "pueblo" o "poblaciones" de ambos países serían el sustento del acercamiento regional entre Argentina y Brasil. Por ejemplo, en el ítem Nº 5 de la *Declaración* se destaca que el desarrollo que potenciaría la integración daría "*forma concreta a los legítimos anhelos de las poblaciones de ambos lados de la frontera*". Asimismo, el ítem Nº 6 señala que "*Los jefes de Estado coincidieron en destacar el elevado grado de diversificación, profundización y fluidez alcanzado en las relaciones argentino-brasileñas, que fortalece la permanente disposición de los dos pueblos a estrechar en forma creciente sus lazos de amistad y solidaridad* "[15]. De esta forma, podemos entrever en esta declaración que el contexto económico de crisis y de la vuelta a la democracia hacia más propicio poner como al sustento del acercamiento entre los países las necesidades de los pueblos más que las finalidades netamente comerciales que se vislumbrarán en los posteriores acuerdos de integración.

Luego de este paso inicial y hasta la creación del MERCOSUR, otros dos acuerdos contribuyeron al acercamiento. El *Tratado de Integración, Cooperación, y Desarrollo* de 1988, profundizaba la decisión de construir gradualmente un mercado común entre los dos países en el plazo de diez años, preconizando la armonización y la coordinación de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, agrícola e industrial (Moniz Bandeira 2002). Se profundizaban aspectos de la integración económica anunciada previamente en Iguazú y en el *Acta para la Integración Argentino-Brasileña* de 1986[16], pero si bien lo económico era lo predomi-nante no tendría aún la impronta de los noventa donde lo económico estaba reducido a una rápida apertura comercial. Un ejemplo de ello lo constituye que el *Tratado* se planteaba un plazo de 10 años para construir el mercado común, intentando armonizar políticas para las áreas clave de integración.

Dos años después, con los nuevos gobiernos y el escenario de cambios geopolíticos mundiales ya analizados, "*El Acta de Buenos Aires de 1990 adaptó los objetivos propuestos en el tratado de 1988 a las políticas de apertura económica y reforma aduanera, defendidas por los presidentes Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Mello (1990-1992), y reducía el plazo de diez a cuatro años, o sea, hasta diciembre de 1994, para alcanzar el mercado común*" (Moniz Bandeira 2002:317). En el *Acta* se afirma que, en relación a la integración económica, existe "*La necesidad de modernización de las economías de los dos países, de ampliar la oferta y calidad de los bienes en circulación en los dos mercados y de favorecer el desarrollo económico con Justicia Social* ". Asimismo, se hacía explícito el nuevo escenario internacional que asumían los gobiernos de la región para diseñar la integración: "*La evolución reciente de los*

15. Véase *Declaración de Iguazú* en http://www.eumed.net/libros/2007a/256/46.htm
16. Acta donde se había implementado el Programa de Integración y Cooperación Económica.

acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de los grandes espacios económicos, la globalización del escenario económico internacional y la importancia crucial de lograr una adecuada inserción económica internacional para nuestros países"[17]. De modo que de los considerandos del Acta podemos extraer la finalidad puramente comercial de integración que comienza a moldear al futuro MERCOSUR.

Días antes de la firma del *Acta*, tenía lugar la conferencia convocada por el presidente de los EE.UU., George Bush (padre) donde lanzaba la "Iniciativa para las Américas". En el marco global señalado de reformas de mercado, la iniciativa contribuía a imponer un sesgo aperturista y comercialista a los proyectos de integración en danza de aquél momento y ponía a Estados Unidos como interlocutor externo válido para América Latina. La iniciativa era aceptada por todos los gobiernos de la región que la calificaban como positiva[18]. Cuando tenía lugar la conferencia de George Bush el apoyo de la primera plana del gobierno argentino era público y notorio[19]. Por esos días el canciller Cavallo tenía un encuentro con la comunidad de negocios norteamericanos, en la que apoyaba la iniciativa de Bush y sentaba las bases de la estrategia de inserción regional argentina, que consistía en apoyar el proyecto norteamericano y, a la vez, profundizar la integración con sus vecinos emitiendo una declaración a favor de convergencia de la Iniciativa con la integración del Cono Sur[20]. Días más tarde, Cavallo vuelve a apoyar la iniciativa de Bush y afirma que esa estrategia no era excluyente con la integración con Brasil, "*sino que eran complementarias*"[21]. El embajador argentino en Estados Unidos, Guido Di Tella, también señalaba como positivo el gesto de Bush para la región, a la vez que despejaba posibles efectos de perjuicio para la integración de Argentina con sus países vecinos[22]. Para sellar la postura argentina, el presidente Menem afirmaba que: "*La de Bush es una propuesta inédita, coincide con lo que está haciendo Argentina y lo que acordará con sus vecinos*"[23].

En este contexto y con los lineamientos mencionados en el Acta de julio, poco tiempo después y adelantando algunos plazos establecidos en los tratados previos, se celebraba en marzo de 1991 el *Tratado de Asunción* entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que consolidaba -al crear el MERCOSUR- las directrices básicas del tratado de 1988 y del *Acta* de 1990 y preveía la libre circulación de los factores productivos y las tarifas externas comunes a partir de enero de 1995 (Moniz Bandeira 2002). De esta forma, Argentina y Brasil, darían un vuelco significativo en el proceso de integración, más allá que el MERCOSUR también incluía a otros dos socios[24].

3.2. La década del noventa y el

17. Véase "Acta de Buenos Aires" del 6 de julio de 1990 en: http://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_Buenos_Aires_(1990)

18. Entre ellos los de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, México (*La Nación* 29/6/90).

19. Véanse las declaraciones del presidente Menem, el ministro de Economía Erman González, el canciller Cavallo y el embajador en Estados Unidos, Di Tella (*La Nación* 28/6/90).

20. *La Nación* 28/6/90.

21. *La Nación* 1/7/90.

22. *La Nación* 29/6/90.

23. *La Nación* 30/6/90.

24. Puestos en primera escena para el MERCOSUR los lineamientos principales del acercamiento que Argentina y Brasil venían desarrollando, se extiende el proyecto de integración a los dos vecinos que rodean la Cuenca del Plata: Paraguay y Uruguay, quienes no tendrán la posibilidad de ser parte de aquellos acuerdos básicos establecidos entre

MERCOSUR: el giro neoliberal

Siguiendo los inmediatos antecedentes de integración, el MERCOSUR se proponía continuar con la construcción de una integración más que estrictamente comercial. Esta intención, por ejemplo, podemos observarla en los "Considerandos" de *Tratado de Asunción*[25]. En este sentido, varios análisis señalan que, si bien el MERCOSUR nacería privilegiando el área económica por sobre otras áreas de integración y dentro de aquella privilegiaría los aspectos comerciales, la iniciativa contemplaba la intención de profundizar todas las áreas económicas de la integración entre Argentina y Brasil, e incluso áreas sociales, políticas e institucionales. Asimismo, Musacchio (2006) afirma que la formación del MERCOSUR se insertaba como parte de un proceso más amplio de crecimiento del intercambio intralatinoamericano observable en las décadas previas y que "*aunque la idea de un mercado común y algunos acuerdos de compensación en los flujos de intercambio también estaban presentes, la iniciativa no se concentraba en las cuestiones exclusivamente comerciales.*" (Musacchio 2006:22). En consonancia, Corazza (2008) afirma que el tratado de Asunción de 1991 definió un proyecto ambicioso de integración, pues envolvería no sólo la liberalización comercial de bienes y servicios, sino también la libre circulación de factores de producción, la armonización de los marcos jurídicos e institucionales, así como la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, además coordinación de dimensiones políticas, sociales, educativas, laborales y democráticas[26].

Luego de señalar las potencialidades que envolvía del MERCOSUR en su creación, a continuación observaremos cómo en los hechos esta primera etapa de integración entre Brasil y Argentina a través del flamante bloque. Podemos afirmar que desde su creación y hasta el año 1999 -donde la devaluación del Real en Brasil desencadenó una crisis profunda en la relación bilateral-comercial entre Argentina y Brasil, y que repercutió en una aguda crisis dentro del bloque[27]-, el MERCOSUR en general y ambos países en particular atravesarán una etapa de integración signada por los paradigmas neoliberales de apertura económica modelados en el *Consenso de Washington*. Por ejemplo, la liberalización comercial -a través de la reducción arancelaria entre 1991 y 1994 y de la implementación del Arancel Externo Común (AEC) a países extra zona en 1995- y el aliento a la inversión extranjera recomendadas por el *Consenso* -y que ambos gobiernos pusieron en práctica- le otorgaron al MERCOSUR un carácter comercialista donde la lógica de la apertura comercial por

los socios principales del flamante bloque, como la planificación de las condiciones para el acceso preferencial en la reducción aracelaria (Moniz Bandeira 2002:317). Esto marcará un problema a lo largo de la historia del MERCOSUR, que perdurará hasta el presente y que se manifiesta en la incapacidad del bloque en encontrar soluciones concretas a la asimetría entre los socios chicos y grandes del tratado.

25. Véanse los siete ítems de la introducción del Tratado de Asunción en sus primeras dos páginas a través el sitio oficial del MERCOSUR en: http://www.mercosur.int/innovaportal/innovaportal.GetHTTPFile/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf?contentid=719&version=1&filename=CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf

26. "*No hay que negar que el MERCOSUR aún en los años noventa tras un período de transición en que predominó el pragmatismo y la flexibilidad, dio pasos importantes en el proceso de integración entre los países miembros, tanto en su dimensión económica y comercial como en sus aspectos políticos y sociales*" (Corazza 2008:5). La traducción es propia.

27. Problemas que abordamos en Kan (2008 y 2009) y que con antelación, desde diferentes enfoques, varios autores se han ocupado de estudiar, entre otros Schvarzer (2001), Bouzas (2001), Rapoport y Madrid (2002) y Katz (2006).

sobre la integración productiva predominó en su armado. Esta lógica se combinaba con el *regionalismo abierto*, en búsqueda de una mejor inserción de la región en el comercio mundial en base a ventajas comparativas. "*Esta concepción concibe la integración económica privilegiando la reducción de las barreras internas sobre el establecimiento de restricciones a las importaciones extrazona. La integración era, pues, sólo un fenómeno de tipo comercial con el objetivo de mejorar la competitividad en el mercado mundial y compensar las trabas comerciales arancelarias y no arancelarias impuestas por los países centrales*" (Rapoport 2008:4).

Así, el intercambio comercial entre ambos países sufría un salto considerable a partir de la entrada en vigencia del MERCOSUR en 1991 que se interrumpirá recién con la recesión iniciada en Argentina en el año 1998 y con la devaluación del Real en Brasil en 1999. Pero solamente entre 1991 y 1994 el intercambio comercial se había casi triplicado y para 1997 se había quintuplicado: En 1991 alcanzaba 3 mil millones de dólares, en 1994 8 mil millones y en 1997 15 mil millones. Las exportaciones de Brasil a Argentina saltarán del 2 % al 13% del total en 1998. Y desde el lado argentino, las exportaciones a Brasil saltarán desde un 10 % del total en 1989 a un 30 % del total de las exportaciones en 1998[28].

Esta primera etapa del MERCOSUR tuvo como beneficiarias a las grandes corporaciones transnacionales establecidas en Argentina y Brasil, quienes fueron favorecidas en su complementación comercial y productiva por las reducciones aduaneras y por el AEC. Entre 1990 y 1995 el 60 % del intercambio entre ambos países (que se quintuplicó por 5 en esos años) fue acaparado por las empresas transnacionales (Katz 2006:36). Estas firmas presionaron a los gobiernos a forjar el marco institucional necesario para el funcionamiento del convenio y, a su vez, las clases dominantes locales observaron la oportunidad para desarrollar negocios complementarios. De modo que "*El MERCOSUR nació con el auspicio de funcionarios, empresas multinacionales y capitalistas sudamericanos* " (Katz 2006:37). En este sentido, Crivelli (2006) afirma también que los esfuerzos integradores del MERCOSUR obedecieron a los intereses de los capitales más concentrados, donde los intereses de las clases y capas populares no han jugado un papel de importancia, siendo invariablemente subordinadas al cálculo empresarial (Crivelli 2006:52).

La necesidad de expandir la escala de producción y extender la dimensión de los mercados -exigencias que provenían de la compulsión competitiva que imponía el avance de la mundialización- condujo a las empresas transnacionales a erigir un "MERCOSUR de negocios" en los segmentos más rentables de la región. El circuito integrado al convenio quedó reducido al 20 % de la zona formalmente incorporada al tratado y sólo a catorce de las ciudades de los cuatro países, conformando un MERCOSUR estrecho en lo real que solamente conectaba la región sur-sureste brasileña con el litoral y la pampa argentina. En consecuencia, "*El surgimiento del MERCOSUR en pleno auge de las privatizaciones y la desregulación acrecentó la fractura social y geográfica del Cono Sur*" (Katz 2006:37-38).

Otro aspecto característico de este "MERCOSUR de negocios" lo constituye la importancia de la inversión extranjera.

28. Véase http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/comercio_brasil/introduccion.htm. El contraste con la década anterior es total, ya que "*el intercambio entre Argentina y Brasil después de declinar durante la primera mitad de los años ochenta, continuó creciendo mucho más allá de las expectativas*" (Moniz Bandeira 2002: 317).

Alentada por las políticas aperturistas en ambos países, los capitales extranjeros aprovecharon la posibilidad de invertir en los países de un bloque que estaba avanzando en la desregulación arancelaria. A partir de 1991 la inversión extranjera directa (IED) creció notablemente en Argentina y Brasil y en el MERCOSUR en general. El MERCOSUR pasó de recibir, en 1991 el 8,8% de la inversión directa destinada a los países en desarrollo, a recibir en 1998 el 22 %. Hasta 1994 Argentina recibía más inversiones que Brasil, pero luego de la sanción del Plan Real Brasil recepcionó el mayor porcentaje dentro del bloque[29].

Por otra parte, en esta primera etapa, el MERCOSUR transitó algunos obstáculos relacionados con la asimetría entre ambas economías y la falta de una planificación de la integración tanto sectorial como por etapas. Al respecto, Moniz Bandeira (2002) advertía que desde sus comienzos la concreción de un proyecto de integración, con tantas implicancias económicas, políticas y geopolíticas, "*nunca atendería evidentemente, a los intereses de todos los sectores productivos, y se podría prever que, sumadas a reacciones externas de terceros países, muchas resistencias internas, dificultades burocráticas, bien como problemas económicos y comerciales, aparecerían, como de hecho aparecieron*" (Moniz Bandeira 2002:316). Entre los obstáculos más notables estuvo presente la vulnerabilidad externa de Brasil y Argentina (ambas naciones fuertemente endeudadas y sometidas a constantes incursiones por parte de fondos especulativos volátiles), las disputas comerciales (en distintos rubros como automotores, "línea blanca", textiles, arroz), políticas exteriores que no priorizaban el MERCOSUR y una concepción estrechamente comercialista y al servicio de las multinacionales sin ninguna visión del mediano y largo plazo (Rapoport 2008:4).

En 1995 entraba en vigencia el arancel externo común a países extra zona y Argentina y Brasil seguían aumentando su intercambio comercial, pero las promesas de eliminación de aranceles internos para el 1º de enero de ese año eran imposibles de cumplirse. En 1999 luego de iniciada la recesión el año anterior y como consecuencia de la devaluación del Real en Brasil, el bloque entra en una crisis aguda (Bouzas 2001, Katz 2006). Este cambio macroeconómico no consensuado, la imposibilidad de ponerse de acuerdo entre ambos gobiernos para paliar las consecuencias de la devaluación sobre la industria Argentina, el avance de negociaciones de instancias de mayor apertura como los acuerdos de libre comercio del ALCA y la Unión Europea (Kan 2009), profundizaron la crisis entre Argentina y Brasil y en el MERCOSUR, que tendrá lugar al menos hasta entrado el año 2003.

4. A modo de cierre

Hemos analizado los cambios en el proceso de integración entre Argentina y Brasil desde la Declaración de Iguazú hasta la primera etapa del MERCOSUR. Observamos cómo la adhesión de los gobiernos de Menem y Collor de Mello a las políticas del *Consenso de*

29. Datos extraídos de UNCTAD, al respecto véase www.unctad.org. En relación a las inversiones en el MERCOSUR, en su sitio web oficial se observa la importancia que tuvo en todo su trayecto: "*La captación de las inversiones es uno de los objetivos centrales del MERCOSUR. En un escenario internacional tan competitivo, en el cual los países se esfuerzan en brindar atractivos a los inversores, la búsqueda y consolidación de la Unión Aduanera tenderá a convertirse en una ventaja fundamental, pues otorgará un marco muy propicio para atraer a los capitales. Aun con todas las dificultades derivadas del difícil escenario económico internacional y de los inconvenientes resultantes de los procesos de reestructuración de las economías internas, el MERCOSUR ha sido uno de los principales receptores mundiales de inversión extranjera directa*". Véase: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&version=1&channel=secretaria&seccion=2#comercial

Washington han modelado una integración neoliberal acorde al escenario político regional y mundial de comienzos de la década del noventa, de apertura y desregulación de la economía. Así, la primera etapa del proceso más profundo de integración entre los dos países más importantes del Cono Sur privilegió las áreas económicas por sobre otras áreas de integración, exclusivamente las comerciales y financieras. Este carácter comercialista no niega el avance en la integración en relación a los intentos previos, pero a su vez, muestra los límites de la construcción de una integración bajo los lineamientos de ese paradigma.

En consecuencia, ese "MERCOSUR de negocios" fue acaparado por los capitales extranjeros y los sectores de capital concentrado de ambos países, dejando poco lugar para otras fracciones de capital y sin atender intereses de otras clases y capas de población. En él se diseñó una integración endeble que sellará algunas características estructurales para el futuro del MERCOSUR y de la relación entre Argentina y Brasil, que se expresaron en la crisis del bloque entre 1999 y 2002 como consecuencia de la devaluación del Real, y que con algunas modificaciones continúan hasta el presente. Nos referimos a una falta de planificación de políticas comunes entre ambos países, al desequilibrio y asimetría entre economías con escalas diferentes, y a la falta de una integración profunda en aspectos políticos y sociales que permitan aprovechar el vínculo estratégico entre ambos países para solucionar las problemáticas de las mayorías.

5. Bibliografía

Anderson P. (2003): "Neoliberalismo: un balance provisorio". En Sader E. y Gentilli P. (Comps): *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Bs. As., CLACSO.

Basualdo E. (2000): *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del '90*. Bs. As., Universidad Nacional de Quilmes.

Bernal-Meza, R. (2008): "La política extrior de Brasil. Claves para entender las diferencias con Argentina". En densidades Nº 2, Bs.As.

Bonnet, A. (2008): *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Bs. As., Pometeo.

Bouzas, R. (2001): "El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o dejà vu?", en *Desarrollo económico* N°, 41 (162), Bs. As., IDES.

Corazza, G. (2008): "Integração e Nacionalismo na América Latina: o caso do Mercosul". Ponencia presentada en el *IV Coloquio Internacional de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico* (SEPLA), Bs. As.

Crivelli, A. (2007): "El MERCOSUR y la Unión Europea". En Morgenfeld L., comp.: *El MERCOSUR en cuestión. Integración económica e inserción internacional*. Bs. As., Ed. Cooperativas.

Flores, M. (2005): *O MERCOSUL nos discursos do governo brasileiro 1985-1994*. Río de Janeiro, Editora FGV.

Kan J. (2008): "Integración regional y burguesía argentina: el impacto de la devaluación del real de 1999". En *V Jornadas de Sociología de la UNLP y el I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales*, La Plata. Edición digital en CD ROM.

Kan, J. (2009): "Vuelta previa al 2001. La devaluación del real de 1999 y algunas implicancias en la burguesía argentina". En Bonnet A. y Piva A. (comps.): *Argentina en Pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*. Bs. As., Ed. Continente-Peña Lillo. '

Kan, J. (2010a): "De Cancún a Mar del Plata. Las disputas y alineamientos entre los gobiernos de la región y Estados Unidos en la derrota del ALCA". En *Revista Ciclos de la Historia, la Economía y la Sociedad*, Nº 37/38 Año XX, Vol. XIX, Buenos Aires, FIHES-IDEHESI.

Kan, J. (2010b): "¿La región verdeamarelo? Algunas consideraciones sobre el liderazgo regional de Brasil en el contexto actual de la integración latinoamericana". En *Contextualizaciones Latinoamericanas*, *Revista electrónica del Departamento de Estudios Ibéricos de la Universidad de Guadalajara, México*, año 1, Nº 2, Enero-junio 2010. Accesible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com/pdf/n2_/kan.pdf

Katz, C. (2006): *El Rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Bs. As., Ed. Luxemburg.

López Maya, M. (2003): "Movilización, institucionalidad y legitimidad en Venezuela". En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Universidad Central de Venezuela, Año 9, Vol. 001, Caracas.

Míguez, M.C. (2006): "La UCR y el PJ y los proyectos de integración en la génesis del MERCOSUR". En Morgenfeld, L., (comp.): *El MERCOSUR en cuestión. Integración económica e inserción internacional*. Bs. As., Ed. Cooperativas.

Moniz Bandeira, L. (2002): "Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración". En Rapoport M. y Cervo, A. (comps.): *El Cono Sur. Una historia en común*. Bs. As, FCE.

Morgenfeld, L., (2006): *ALCA ¿A quién le interesa?* Bs. As. Ed. Cooperativas.

Mussachio, A. (2007): "Formas de integración económica y modelos de inserción internacional en el MEROCUSUR: pasado, presente y prespectivas". En Morgenfeld L., (comp.): *El MERCOSUR en cuestión. Integración económica e inserción internacional*. Bs. As., Ed. Cooperativas.

Novion, J. (2005): "Imperialismo, Militarizaçao e Intervençao na América Latina". En *Ni Calco Ni Copia. Revista del Taller de Problemas de Historia de América*. Año 1 Nº 1, Bs. As.

Otero, D. (2002): "Políticas e ideologías en los procesos de integración en el Cono sur, siglo xx". En Rapoport, M. y Cervo A. (comps.): *El Cono Sur. Una historia en común*. Bs. As, FCE.

Rapoport, M. y Madrid ,E. (2002): "Los países del Cono Sur y las grandes potencias". En Rapoport M., Cervo A. (comps.): *El Cono Sur. Una historia en común*. Bs. As, FCE.

Rapoport, M. y Mussachio, A. (2003): "Hacia un nuevo MERCOSUR". En *Encrucijadas, Revista de la Universidad de Buenos Aires* Nº 24, diciembre 2003.

Rapoport, M., (2008): "Argentina y el MERCOSUR: ¿Dilema o solución?". En *Revista CICLOS en la historia, la economía y la sociedad* Nº 33/34, Bs. As.

Schvarzer, J. (2001): "El MERCOSUR, un bloque económico con objetivos a precisar". En G. de Sierra (comp.): L*os rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Bs. As., CLACSO.

Viguera, A., (2000): *La trama política de la apertura económica en la Argentina (1987-1996)*. La Plata, Ediciones Al Margen.

5.1. Fuentes

Diario *Clarín* : http://www.clarin.com.ar

Diario *La Nación*: http://www.lanacion.com.ar

Sitio Oficial del MERCOSUR: http://www.mercosur.int/

Sitio Oficial del Ministerio de Economía de Argentina http://www.mecon.gov.ar/

Hacia una identidad sudamericana de defensa: contrastes entre el Sistema Interamericano y el Consejo de Defensa de la UNASUR

Marina Vitelli

Introducción

No son pocos los análisis de la política internacional latinoamericana que señalan como su característica fundamental el proceso de fragmentación de la región ocurrido a partir del fin de la Guerra Fría y agudizado más tarde por las diferencias ideológicas entre aquellos estados que continuaron con el modelo neoliberal y aquellos orientados hacia la centroizquierda. América Latina fue segmentándose en subregiones, de acuerdo a las distintas realidades económicas, políticas y de seguridad, así como en relación a las opciones de inserción internacional de los estados que la componen y a las diferentes trayectorias de los mecanismos de integración regional. En este contexto, el sistema interamericano constituido fundamentalmente por la Organización de Estados Americanos (OEA) enfrentó serios desafíos ante los cuales intentó adaptarse mediante la implementación de reformas de sus organismos.

Así, ya comenzada la década del 2000 la subregión sudamericana fue conformándose como espacio político diferenciado a partir de algunos cambios en las políticas exteriores de sus miembros. Brasil amplió al subcontinente la política de involucramiento regional que había comenzado con el Cono Sur en los '90. La Venezuela de Chávez articuló parte importante de su política exterior alrededor del imaginario bolivariano de una Sudamérica unida, y reforzó sus vínculos con los ideológicamente afines Ecuador y Bolivia, así como con Argentina en cuanto socio comercial. Esta última, saliendo de una de sus más profundas crisis políticas y sociales, encontró refugio diplomático en el espacio sudamericano. Aun conservando un marcado formato de diplomacia presidencial, la concertación política sudamericana fue conformando una creciente institucionalidad, abarcando temáticas relativas a la integración física, la energía, lo político- diplomático y la defensa regional.

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina (UNR), becaria de doctorado del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de la República Argentina (CONICET), docente de Teoría de las Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UNR, integrante del Observatorio de Política Exterior Argentina.
Contacto: marinavitelli@conicet.gov.ar

En virtud de esto, un análisis contemporáneo de la seguridad en las Américas no puede dejar de lado el factor de la segmentación entre América del Sur y el resto del continente, a partir de la inclusión de la seguridad en la agenda de la concertación y la cooperación política alrededor de la UNASUR. En este sentido, presentaremos un panorama actual del área de cuestiones de la seguridad en la política internacional latinoamericana, identificando las distintas conceptualizaciones de la seguridad que sostiene cada región, en especial la singularidad del concepto para América del Sur a partir de la creación de la UNASUR.

El artículo se organiza en tres partes. En primer lugar, analizaremos el devenir de la concepción de la seguridad en el sistema interamericano, distinguiendo tres etapas desde 1947 hasta llegar a la actualidad. A continuación, se desarrolla el análisis de la concepción de la seguridad y la defensa presente en la subregión sudamericana plasmada en el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), esbozando una interpretación sobre las similitudes y diferencias con respecto a la concepción hemisférica de la misma a partir de la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales. Para concluir, nos referiremos al rol de Brasil en la adopción de un concepto tradicional de la seguridad, intentando responder a algunos interrogantes planteados.

El sistema hemisférico. La arquitectura de seguridad de la región: los cambios en la concepción de la seguridad.

De la concepción tradicional de la seguridad nacional hacia la inclusión de cambios:

La arquitectura de la seguridad en las Américas comenzó a conformarse durante la década del 40, fuertemente influenciada por, en un primer momento, los acontecimientos vinculados a la Segunda Guerra Mundial, y luego por el enfrentamiento Este-Oeste y la pertenencia de América Latina a la zona de influencia de Estados Unidos. Previamente a la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA), durante la Tercera Reunión de Consulta Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Río de Janeiro en 1942 se creó la Junta Interamericana de Defensa (JID), un organismo encargado de "*preparar gradualmente a las Repúblicas americanas para la defensa del Continente mediante la realización de estudios y la recomendación de las medidas destinadas a tal efecto*" (RESTREPO: 2004, 16). Este organismo estuvo separado de la OEA hasta el año 2006 cuando fue incluido en el sistema.

El siguiente elemento del sistema fue la firma del *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR), suscripto en el marco de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente realizada en Río de Janeiro en 1947. Este instrumento conformó una alianza defensiva permanente de carácter colectivo, que respondiera a una agresión armada externa, a las agresiones que no se consideraran ataques armados y cualquier hecho que pusiera en peligro la paz de América. El TIAR fue reformado en 1975, cuestionado durante la Guerra de Malvinas y denunciado por México en el 2001. No obstante, el tratado continúa en vigencia y fue invocado por Brasil ante el ataque al World Trace Center y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001.

Asimismo, la OEA podría considerarse como parte del marco de seguridad hemisférica en tanto posee un marco normativo y mecanismos operativos para la resolución pacífica de disputas entre los Estados, incluyendo entre éstos el papel del Secretario General en el uso de sus buenos oficios para facilitar la resolución pacífica de controversias y el mandato del Consejo

Permanente de los representantes de los Estados miembros, que proveyó de un foro y de un marco institucional para la discusión de las diferencias que pudieran surgir entre éstos.

Por último, según señala Celi, otro importante elemento de la arquitectura de Seguridad en las Américas estaba constituido por los acuerdos bilaterales de cooperación en materia de seguridad nacional establecidos entre Estados Unidos y muchos de los estados de la región (CELI: 2007, 42). Se trataba así de un sistema de seguridad regional fuertemente articulado alrededor de los requerimientos de seguridad de la potencia hegemónica en un contexto de enfrentamiento ideológico global que comenzó a ser dirimido en las respectivas esferas de influencia de las superpotencias. En este sentido, garantizó la seguridad de Estados Unidos pero significó el surgimiento de conflictos armados al interior de los Estados americanos.

Esta arquitectura se encontraba permeada por la concepción tradicional de la seguridad en tanto el objeto referente de la misma eran los Estados en el marco de una concepción de la National Security entendida como la supervivencia del Estado, la integridad territorial y la soberanía política, amenazadas por un enemigo externo con quien se mantenía un enfrentamiento ideológico irreductible. Si bien la fuente de hostilidad se encontraba en otro Estado -la Unión Soviética- y en quienes formaban parte de su esfera de influencia, este enemigo establecía vínculos con sectores nacionales, creando así una contraparte interna, fundamento de la Doctrina de la Seguridad Nacional. A pesar de esto, la seguridad continuaba siendo correlativa con la dimensión militar, en tanto al interior del sistema interamericano los Estados decidían combatir esta amenaza por medio de intervenciones militares, aunque ya a fines de la década del 70 esto se reemplazó por operaciones de guerra asimétrica en las cuales participaron junto a los militares las fuerzas de seguridad de los Estados.

Finalmente, resulta interesante subrayar que la concepción tradicional de la seguridad determinó algunos vínculos bilaterales en la región, tales como el desarrollo de las hipótesis de conflicto entre Brasil y Argentina y entre esta última y Chile. En este sentido, las visiones geoestratégicas de valoración militar de recursos naturales, así como de disputas de delimitación territorial, fueron interpretadas desde la lógica tradicional de la *National Security*, independiente del conflicto ideológico sistémico y vinculada con las disputas regionales de poder.

El orden de Guerra Fría fue transformándose ya en la segunda mitad de la década de los '80, a la vez que los estados latinoamericanos emprendían sus procesos de redemocratización y pacificación. El fin del conflicto ideológico Este-Oeste y la vuelta de la democracia pusieron fin a la Doctrina de la Seguridad Nacional y las experiencias de resolución pacífica de las controversias desarmaron las hipótesis de conflicto entre vecinos. Estas transformaciones positivas, junto a elementos negativos como el agravamiento del problema del narcotráfico y el crimen organizado en la región andina, fueron modificando la concepción de la seguridad en las Américas, transformaciones que tuvieron su correlato en las reformas del sistema interamericano.

Las transformaciones en la década del 90: nuevas amenazas[1] y gobernabilidad democrática.

1. Si bien utilizamos el término nuevas amenazas recurrimos a la cursiva para señalar nuestro reconocimiento de la

La incorporación de las *nuevas amenazas* a la agenda interamericana y la inclusión de la gobernabilidad democrática como condición de la seguridad hemisférica fueron las transformaciones más relevantes en materia de seguridad hemisférica introducidas luego del fin de la Guerra Fría. Estos elementos representan el cambio en la concepción de la seguridad a nivel regional en el sentido de su ampliación conceptual.

En lo que respecta al primer elemento, como resultado de la Conferencia Especializada sobre Narcotráfico realizada en Río de Janeiro de 1986 la OEA creó la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) con el objeto de trabajar en la eliminación del tráfico ilícito de narcóticos y su uso indebido, una problemática que ya manifestaba sus graves efectos sobre el nivel de violencia de las sociedades y sobre la calidad institucional y la gobernabilidad democrática de los países andinos. Asimismo, se trataba de un tema de agenda fundamentalmente norteamericano, parte de la denominada *Guerra contra las Drogas* de la administración Reagan.

Continuando con la redefinición de la cooperación en seguridad, en reconocimiento de la necesidad de redefinir qué era la seguridad hemisférica, la OEA creó en 1992 la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, "*un organismo transitorio con la misión de realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio para hacer recomendaciones al Consejo Permanente de la Organización sobre las acciones a tomar para la redefinición del esquema de seguridad hemisférica*" (RESTREPO: 2004, 20). Esta comisión se convirtió en 1995 en la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) como órgano permanente, con la misión de "*estudiar y formular recomendaciones al Consejo Permanente sobre los temas de seguridad hemisférica, en particular para promover la cooperación en este campo, que le encomiende el Consejo Permanente o la Asamblea General por su intermedio*" [2].

Por último, en 1998 la OEA estableció el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE), con el objetivo de coordinar los esfuerzos de la lucha contra el mismo, que junto con el narcotráfico configuran dos de las nuevas amenazas que impulsaron debates al interior de los estudios internacionales en relación a la concepción de la seguridad.

Uno de los primeros correlatos de estas amenazas es que, al contrario de las tradicionales, las fuentes de la inseguridad dejan de ser de carácter estatal y pasan a ser grupos al interior de los Estados, no sólo amenazando a aquel donde operan, sino también a los Estados vecinos. Desde el análisis conceptual esto se relaciona con la multiplicación y diversificación de los actores internacionales que trajo la interdependencia, así como con el paso a segundo plano de la dimensión militar de la seguridad, en tanto se trata de amenazas que no pueden ser superadas solamente mediante el recurso al instrumento militar, y pasan a involucrar a las fuerzas de seguridad y al sistema judicial.

Estas problemáticas surgieron en un

polémica que existe en relación al mismo. Esta ha sido reflejada por BARTOLOMÉ: 2006: "*(...) estos fenómenos suelen ser erróneamente calificados como 'nuevas amenazas', un cliché que no sólo no arroja luz sobre la cuestión, sino que induce a graves yerros conceptuales. Sucede que, con la excepción de la guerra informática, ninguna de estas amenazas es 'nueva'. Sí es novedosa su jerarquía dentro de la Seguridad Internacional, en términos comparativos con épocas anteriores de predominio conceptual estadocéntrico, como también lo son sus formas de manifestación, a la luz del proceso de globalización y de la revolución tecnológica iniciada a fines de la década del 80*".

2. Artículo 20 del Reglamento del Consejo Permanente de la OEA.

momento clave de los Estados americanos: los procesos de redemocratización luego de las dictaduras de los '60 y '70, así como de los procesos de pacificación de guerras civiles, como ocurrió en América Central. Es en este sentido que el fortalecimiento institucional de la democracia y del estado se convirtió en las Américas en una política de seguridad, ampliando aun más el concepto: la seguridad del Estado ya no sólo era la supervivencia como integridad territorial y soberanía política frente al accionar de otros Estados, sino la estabilidad del régimen democrático como condición de viabilidad del Estado y su sociedad, en el marco de fuertes crisis macroeconómicas e inestabilidad político-institucional.

En función de esto entendemos que la promoción de la democracia es en parte importante la otra función que adopta la OEA en el ámbito de la seguridad hemisférica durante los '90, dando lugar a una ampliación del concepto de seguridad en las Américas más allá de la dimensión militar que se consolidaría más adelante.

El concepto de Seguridad Multidimensional y la Seguridad Humana. La perspectiva crítica de la securitización

La ampliación de la concepción de la seguridad en las Américas que comenzó en la década del '90 se consolidó hacia 2003 en la reconfiguración del concepto de seguridad hemisférica plasmada en la *Declaración sobre Seguridad en las Américas* aprobada en la Conferencia Especial sobre la temática convocada por la OEA en la Ciudad de México en octubre del citado año. En la misma se estableció el concepto de la Seguridad Multidimensional, un híbrido que recupera los desarrollos teóricos de la Seguridad Humana y algunos conceptos de la Escuela de Copenhague sobre los sectores de la seguridad.

De acuerdo a la Declaración en su punto 2º, la concepción de la seguridad con alcance multidimensional "*incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional*".

La referencia a la Seguridad Humana se plasmó en el punto 4º inc. e: "…*reafirmamos que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre*".

Se trata entonces de, por un lado, la consagración en la agenda hemisférica de la lucha contra las denominadas nuevas amenazas, y por otro, de la adopción del individuo como referente de la seguridad, mediante la conexión entre la agenda del desarrollo humano con la seguridad de los Estados.

La perspectiva de la Seguridad Humana fue la mayor ampliación del concepto de seguridad que se intentó realizar en el marco del debate teórico y político a mediados de los '90, fundamentalmente a partir del informe de 1994 sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este documento sostenía que las preocupaciones legítimas de seguridad de las personas comunes solían ser sacrificadas en pos de la seguridad nacional, y definía a la seguridad humana como la protección con respecto a las amenazas constantes del hambre, la enfermedad, el crimen y la represión, así como en relación a

las disrupciones repentinas y dañinas de los patrones de nuestra vida cotidiana. A partir de esto, el informe distinguía entre siete áreas de la Seguridad Humana: la personal, la económica, la alimentaria, la de salud, la política, la ambiental y la comunitaria. En virtud de esta segmentación se establecían como amenazas la sobrepoblación, las disparidades en oportunidades económicas, las migraciones, la degradación ambiental, el tráfico de drogas y el terrorismo internacional (NURUZZAMAN: 2006, 285).

A raíz de estos desarrollos se creó la Comisión sobre Seguridad Humana, un organismo de base no gubernamental, aunque fuertemente sostenido por los gobiernos de Japón y Suecia, y que trabaja en colaboración con el Banco Mundial, el PNUD y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Sus objetivos son la promoción del conocimiento público sobre la Seguridad Humana, el desarrollo del concepto como una herramienta de formulación e implementación de políticas, y proponer un programa concreto de acción para hacer frente a las amenazas a la seguridad humana.

La reconceptualización de la seguridad, con eje en el individuo como objeto referente y la ampliación del concepto hacia dimensiones no militares tuvo su impacto a nivel subregional en la firma del *Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica* de 1995, complementario del *Protocolo de Tegucigalpa* que crea el Sistema de Integración Centroamericana, y dentro de América del Sur, en la política de seguridad del gobierno colombiano desde 2003[3].

Este enfoque conceptual, surgido de los desarrollos técnicos a nivel de los organismos de gobernanza global, fue analizado por los Estudios de Seguridad Internacional, entre los cuales despertó tanto elogios como fuertes cuestionamientos[4]. En primer lugar se señaló que al ampliarse la seguridad hacia sectores no directamente vinculados con ella, cubriendo todo el espectro de la vida de las personas, el concepto de la seguridad quedaba vacío de contenido (BUZAN y HANSEN: 2009, 203). Como consecuencia, al volverse un concepto vago y ambiguo la seguridad comenzaba a ser muy difícil de operativizar. Esta es una de las críticas que recibió la Declaración de Seguridad en las Américas, un documento mediante el cual los estados parecieron eludir compromisos de consensuar planes de acción en el marco interamericano sobre la seguridad (BENÍTEZ MANAUT: 2007).

Desde los desarrollos teóricos sobre la seguridad internacional, el principal foco de críticas sobre la Seguridad Humana fue el riesgo de securitización que la misma conlleva. Este concepto fue acuñado por la Escuela de Copenhague, reconocida como uno de los tres centros de investigación europeos sobre la seguridad -junto a Aberystwyth y Paris- que a partir de la mitad de los '80 comenzaron a repensar el tema desde una mirada distinta a la

3. La política de la Seguridad Democrática de Colombia tiene matices en relación al modelo centroamericano. De acuerdo a lo que establece el documento *Política de Defensa y Seguridad Democrática* de 2003, "*La verdadera seguridad depende no sólo de la capacidad de la Fuerza Pública de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino también de la capacidad del poder judicial de garantizar la pronta y cumplida administración de justicia, del Gobierno de cumplir con las responsabilidades constitucionales del Estado y del Congreso de legislar teniendo presente la seguridad como el bien común por excelencia de toda la sociedad*". Se trata de la visión de la seguridad de parte de un estado con serios déficits de ejercicio de su autoridad sobre la totalidad del territorio y la población, lo cual aparece como la amenaza más importante a la seguridad nacional.

4. Destacamos el Coloquio que sobre el tema realizaron la publicación *Security Dialogue* y el International Peace Research Institute de Oslo en 2004 (OWEN: 2004).

norteamericana.

Este grupo de investigadores comenzó preguntándose sobre el significado de la seguridad y como primer desarrollo estableció que la misma se refiere a las amenazas que desafían la capacidad del actor político para controlar los eventos, distinguiendo dos dimensiones de las amenazas: una objetiva y otra subjetiva, señalando así una diferencia entre una amenaza real y una *percibida*. En tanto la seguridad es en primer lugar una cuestión política, la segunda dimensión es la más importante, en virtud de lo cual una amenaza debe ser percibida, debe ser definida por los actores como relevante para el debate político (HUYSMANS: 1998, 491).

Más adelante cobró importancia en el trabajo de investigación de Copenhague pensar a la seguridad como una estructura retórica, como un acto del discurso: "cuando el estado nombra como un problema de seguridad a un conjunto de hechos, este reclama un derecho especial para utilizar cualquier medio que sea necesario, una prerrogativa que será en última instancia definida por el estado y sus elites. De esta manera, quienes tienen el poder pueden utilizar el instrumento de la *securitización* de una cuestión para tener control sobre la misma" (WAEVER: 1999). De manera que, si bien el concepto de Seguridad Humana -y de Seguridad Multidimensional- en apariencia plantean una agenda progresista vinculada a las problemáticas de la marginalidad y la exclusión social, al relacionar estos problemas con la lógica de la seguridad -en su dimensión militar, policial o judicial- en realidad estarían postulando el derecho del Estado a aplicar la lógica de la excepcionalidad ligada este ámbito de cuestiones.

A modo de balance, es interesante relevar algunas de las críticas que se esbozan sobre la actual arquitectura de seguridad interamericana. Por un lado, se llama la atención sobre el proceso de desinstitucionalización en materia de seguridad hemisférica no resuelto por la diplomacia de las cumbres. A su vez, se evalúa que hoy no existe un sistema de seguridad hemisférica, en tanto la JID y el TIAR son instrumentos anacrónicos. Lo que existiría es un proceso inconcluso de transición entre la defensa hemisférica -la arquitectura tradicional- y la seguridad regional multilateral: los intentos de reforma de la década del '90. Hoy la seguridad hemisférica trata de conjugar la agenda tradicional de prevención y resolución de conflictos con la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo y el narcotráfico sin una jerarquización compartida de esas amenazas (CELI: 2007, 38). Por otro lado, se señala que el concepto multidimensional de seguridad ha resultado un obstáculo para la construcción de una seguridad hemisférica operativa (BENÍTEZ MANAUT: 2007, 43). En el marco de este panorama complejo surgió la segmentación de América del Sur como región diferenciada del resto, con su propia concepción de la seguridad.

La inclusión de la defensa en la agenda de la concertación política en América del Sur.

Comenzando en el decenio de 1990, y consolidándose a partir de comienzos de 2000, América del Sur se fortaleció como subregión diferenciada del resto de América Latina. El antecedente frecuentemente mencionado para fundamentar el ascenso de la clave sudamericana en la política regional es la I Cumbre de Presidentes de América del Sur celebrada en Brasilia en septiembre de 2000, a la cual le siguieron otras dos antes de la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2004, y su posterior transformación, en mayo de 2008, en la Unión de Naciones Sudamericanas, la UNASUR. Luego de décadas en que se pensaba a América Latina como una unidad,

se fue consolidando un proceso de diferenciación del Sur respecto de América Central y Norte.

En un principio la cooperación entre los países de América del Sur abordó los temas comerciales, económicos y sociales. A los mencionados comenzó a sumarse la dimensión de la seguridad y la defensa, primero de manera informal -por medio de las reuniones de ministros de Defensa- y luego mediante la creación del Consejo de Defensa Sudamericano.

La primera mención en la prensa sobre la propuesta de crear un consejo de defensa para la subregión ocurrió durante la visita del Presidente Lula da Silva y el ministro Jobim a Buenos Aires en febrero de 2008. No obstante esto, la propuesta de la creación del CDS surgió con verdadera fuerza a partir del conflicto desatado entre el gobierno de Colombia y el de Ecuador el 1° de marzo de 2008 a causa del ataque del ejército colombiano al lugar donde acampaba Raúl Reyes, el segundo miembro en importancia de las FARC, en el departamento de Putumayo, en la frontera con Ecuador.

A partir de estos acontecimientos, la promoción de la creación del CDS pasó a ubicarse en un lugar central de la agenda del ministro de defensa de Brasil. Ya a pocos meses de lanzada la planificación estratégica de la defensa -*La Estrategia Nacional de Defensa*- Jobim comenzó una gira por los países sudamericanos con el objetivo de difundir los detalles del proyecto para formar un órgano de defensa sudamericano, con miras a presentarla formalmente durante la reunión extraordinaria de la UNASUR en Brasilia el 23 de mayo de 2008. Durante la misma, los presidentes decidieron crear un grupo de trabajo que estudiara el tema y presentara una propuesta definitiva en tres meses. Finalmente, el CDS fue creado durante la Reunión Extraordinaria de la UNASUR en Costa do Sauípe, Brasil, el 16 de diciembre de 2008.

El CDS es una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa, integrado por las Ministras y Ministros de Defensa, o sus equivalentes, de los países de la UNASUR, a la vez que posee una Instancia Ejecutiva, compuesta por las Viceministras y los Viceministros de Defensa. Sus objetivos son consolidar Sudamérica como una zona de paz; la construcción de una identidad sudamericana en materia de defensa; la generación de consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa; avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa; promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgos y amenazas; contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza y difundir las lecciones aprendidas; promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa; fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar; facilitar procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas; y promover la cooperación académica de los centros de estudios de defensa y compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, entre otros.

En contradicción con algunas evaluaciones críticas que ha recibido el CDS ante el surgimiento de crisis interestatales en la región andina (TOKATLIÁN: 2009), el organismo ha desarrollado hasta el momento una profusa actividad de trabajo. El *Informe de Gestión 2009/2010* da cuenta de la realización hasta fines del 2010 de dos reuniones ordinarias de ministros de Defensa y dos

extraordinarias, en conjunto con los ministros de Relaciones Exteriores, tres reuniones ordinarias de la Instancia Ejecutiva y una extraordinaria, así como seis reuniones de grupos de trabajo específicos y la realización de siete talleres y seminarios. A su vez, se llevó adelante el *Plan de Acción 2009/2010* y se encuentra en ejecución el *Plan de Acción 2010/2011*, ambos ordenados alrededor de cuatro ejes temáticos: política de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de la defensa; y formación y capacitación.

Entendemos que la razón del contraste entre las opiniones negativas sobre los avances del organismo y la realidad de los avances concretos alcanzados radica en una incorrecta percepción sobre la naturaleza del CDS, en última instancia, de la concepción de la seguridad que este organismo adoptó: al proponerse la consolidación de las relaciones pacíficas entre sus miembros y la construcción de una identidad subregional de defensa el organismo adopta una concepción de la seguridad inspirada en los desarrollos del Constructivismo, una teoría de las Relaciones Internacionales que surgió a fines de los '80.

A modo de introducción del análisis sobre la concepción de la seguridad del CDS es necesario remarcar como uno de los elementos más claros de la concertación política sobre temas de seguridad y defensa en América del Sur que los Estados basan su interacción en este asunto en una concepción limitada de la seguridad -la búsqueda de la paz interestatal y la seguridad de los Estados frente a amenazas tradicionales- en detrimento de la concepción ampliada de la misma, que involucra el cambio del objeto referente desde el Estado hacia la sociedad o el individuo, e incluye el combate militar de las denominadas nuevas amenazas. A partir de esto, consideramos más adecuado hablar de la concertación y cooperación regional en materia de *Defensa* en lugar de seguridad, preferencia incluso expresada en el mismo nombre del órgano que se ocupa del tema en América del Sur.

Constructivismo y seguridad regional: el CDS.

Surgido a fines de la década de los '80, el constructivismo en Relaciones Internacionales reúne a una amplia gama de autores que comparten un conjunto de postulados esenciales, entre ellos, una valoración de los elementos ideacionales de la vida social -el conocimiento compartido, los significados intersubjetivos, las creencias, las normas y las reglas- como determinantes de la realidad internacional, en oposición a la ontología material de la corriente racionalista de la disciplina conformada por el realismo y el neoliberalismo. El constructivismo fue uno de los protagonistas, junto al post-estructuralismo/posmodernismo, del llamado cuarto debate de la disciplina (SODUPE: 2003), en el cual las teorías de la corriente principal fueron impugnadas por enfoques que impulsaban compromisos meta teóricos distintos a aquellos del paradigma racionalista.

La teoría realista clásica, basada en los supuestos del realismo político, dominó esta vertiente hasta fines de los '70, y fue luego reformulada por Kenneth Waltz con elementos estructuralistas. De esta manera, mientras que el realismo clásico entendía que las relaciones entre los Estados son irreductiblemente conflictivas en virtud de la naturaleza egoísta de los hombres y su inclinación hacia el poder, el Neorrealismo, o realismo estructural, por su parte llegaba al mismo diagnóstico pero poniendo la causa en la naturaleza anárquica del sistema internacional: en tanto no existiera una autoridad por sobre los Estados, que asegurara el derecho, la vida y la propiedad,

las naciones continuarán practicando la autoayuda -la persecución individual del interés nacional para garantizar la supervivencia del Estado- buscando su interés nacional a costa de las demás.

El constructivismo[5] busca refutar estas premisas, en especial en lo que este entiende sobre los efectos de los elementos ideacionales -el conocimiento compartido, las ideas o los significados intersubjetivos- sobre las identidades y los intereses nacionales de los Estados, elementos clave para comprender sus políticas de seguridad. De esta manera, Alexander Wendt intenta demostrar que la competencia y la política de poder entre los estados no son consecuencias lógicas de la situación de anarquía que existe entre las naciones. En realidad, si hoy existe un sistema internacional de autoayuda es porque los procesos de interacción entre los estados produjeron y reprodujeron identidades e intereses acordes a dicha situación: la anarquía es, de esta manera, una construcción social producto de la interacción de los Estados (WENDT: 1992).

Así, esta teoría se basa en la importancia que para la vida social, contrariamente a la natural, tienen los elementos ideacionales. Los agentes sociales deben interpretar el mundo en el que viven, y en el proceso de darle sentido lo construyen. Aun teniendo en cuenta la existencia de elementos materiales más allá de nuestra interpretación -como las armas, los recursos económicos, el territorio- estos cobran sentido en el marco de relaciones sociales que son posibles gracias a significados intersubjetivos. De esta manera, Las ideas que los estados tienen sobre quiénes son y qué desean -tanto ellos como los demás estados con los que interactúan- son en parte importante los determinantes de sus políticas exteriores. Lo que es más, si bien esas ideas son principalmente producto de lo que ocurre al interior de los Estados -su régimen político, su estructura social y económica, su cultura- también surgen de la interacción con otros estados. Durante la misma, los estados se vuelven capaces de adoptar nuevas ideas sobre su identidad y sus intereses e incluso -bajo determinadas circunstancias- ampliar las fronteras de su identidad para formar con otros identidades colectivas. De esta manera, los estados acuerdan someterse a normas que restringen su libertad de acción independientemente del beneficio material que esto pueda generarles porque estas se vuelven constitutivas de su identidad en tanto los estados creen en su legitimidad.

El constructivismo trabajó extensamente la temática de los esquemas de seguridad regional desde la óptica de la relevancia de los elementos normativos e institucionales para explicar la cooperación. Emanuel Adler y Michael Barnett estudiaron desde el enfoque constructivista las denominadas comunidades de seguridad[6], iniciativas regionales con variado nivel de institucionalización cuyo objetivo es la cooperación en materia de seguridad y defensa. Los autores señalan que para el constructivismo "*los actores internacionales están enraizados en una estructura que es a la vez normativa y material -que contiene reglas y recursos- y da lugar a la posibilidad que, bajo las condiciones apropiadas, los actores puedan generar identidades y normas vinculadas a una paz estable*"

5. Nos referimos aquí a los elementos teóricos del denominado constructivismo convencional. Existe también un constructivismo crítico, más ligado al enfoque lingüístico y al posestructuralismo.

6. El primer desarrollo teórico y empírico del concepto fue realizado por Karl Deutsch en su libro de 1957, llamado *Security Community*, conceptualización que los autores retomaron en 1998, reelaborando el concepto a la luz de los nuevos acontecimientos mundiales y de los debates contemporáneos sobre la teoría de las Relaciones Internacionales.

(ADLER y BARNETT: 1998, 10). El trabajo de los autores giró en torno a las comunidades de seguridad, en las cuales la constitución de una identidad colectiva de seguridad, materializada en hábitos y prácticas concretas actúa como la garantía de la seguridad, tanto de la paz estable entre los miembros como en el combate contra amenazas comunes.

El CDS se vincula directamente con este modelo anclado en el constructivismo en tanto tiene como meta de mediano a largo plazo construir una *identidad sudamericana en materia de defensa*. La generación de consensos, de una visión compartida en materia de defensa y la articulación de posiciones conjuntas es la traducción de importantes premisas de esta teoría en el estatuto del CDS: la creación conjunta de significados intersubjetivos a través del trabajo conjunto de concertación política, y su materialización en prácticas concretas que deviene en el surgimiento de identidades colectivas.

Entre las actividades realizadas por el CDS encontramos algunas que consisten en procesos de reflexión y definición conjunta de determinado conocimiento común y posiciones compartidas sobre ooperaciones de paz, modernización de los Ministerios de Defensa, la participación de las FFAA en ocasión de desastres naturales y sobre los riesgos y amenazas a la región. A su vez, la cuestión de la generación de pensamiento común se materializa más plenamente en la creación por parte del CDS en 2009 del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED- CDS)[7].

En resumen, en tanto el CDS se traza el objetivo de constituir en América del Sur una zona de paz, adopta la concepción de la seguridad del constructivismo -como paz interestatal- según la cual los procesos de interacción entre los países pueden generar sistema de Estados más pacíficos, ya que durante las instancias de trabajo conjunto estos producen y reproducen identidades menos conflictivas. De esta manera, una zona de paz se entiende como un ambiente de seguridad cuya estructura ideacional está conformada por ideas -percepciones, normas, reglas- que promueven la resolución pacífica y colectiva de las disputas interestatales.

A partir de lo señalado, creemos que surgen dos interrogantes. Por un lado, si América del Sur no es una región en absoluto exenta de las problemáticas conceptualizadas como nuevas amenazas a la seguridad -en particular el problema de las drogas, el crimen organizado y la existencia de grupos irregulares que desafían la autoridad del Estado- por qué entonces la concertación sudamericana gira en torno a la concepción tradicional de la defensa. A su vez, en qué medida esto implica una incompatibilidad o no con la definición multidimensional de la seguridad.

Algunas reflexiones: el rol de Brasil en la defensa sudamericana.

A modo de reflexión final como intento de respuesta a los interrogantes planteados sostenemos la conjetura de que lo que explica la adopción del concepto de la defensa de base constructivista para América del Sur es

7. Se trata de una *instancia de producción de estudios estratégicos a efectos del asesoramiento* al CDS cuando éste lo requiera. Su misión es "*contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS, a partir de la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional* ". Tiene por objetivos la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial; la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común; y la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas.

en parte importante la actual identidad internacional de Brasil como actor global, la cual se despliega a nivel regional e internacional.

Tal como señala Khatchik Derghougassian, una de las novedades introducidas por el gobierno de Lula en la política exterior brasileña es "*la consideración del valor estratégico de la integración regional paralelamente a su inserción internacional que anteriormente seguían carriles distintos*". Como sostiene el autor, la "*reconsideración del instrumento militar como factor en el proceso de la construcción de Unasur*" ocurrió en el contexto del recrudecimiento del unilateralismo norteamericano, manifestado en la política sudamericana de Estados Unidos en la reactivación de la IV Flota y en el acuerdo de renovación de la asistencia militar a Colombia (DERGHOUGASSIAN: 2010).

Hasta antes de la propuesta de creación del CDS, Brasil había eludido los compromisos rígidos en materia de defensa subregional, y había preferido limitarse a promover la confianza mutua y la cooperación esporádica y/o *ad hoc* a producir e implementar un plano de cooperación militar efectiva a corto o medio plazo (SAINT PIERRE: 2008). El cambio de política fue simultáneo al proceso de planificación estratégica brasileña, que culminó en la Estrategia Nacional de Defensa presentada en diciembre de 2008. Este documento fundamentalmente trabajado por Jobim y el ministro de Asuntos Estratégicos, Roberto Mangabeira Unger, condensó una serie de elementos nuevos y otros tradicionales de la relación que establece Brasil entre su política exterior y su política de defensa para articular su rol regional y global con el área de cuestiones de la seguridad en América del Sur. Si bien Brasil manifiesta recurrentemente que no ejerce el liderazgo sobre la región, lo cierto es que la concertación regional sobre la defensa se concretó por su impulso, aun cuando antes ya existían opiniones y proyectos para desarrollarla.

Con respecto al momento en particular en que fue lanzada la concertación sudamericana en materia de defensa -la propuesta de creación del CDS- algunos análisis señalan que se trató de un intento de Brasil por administrar el conflicto en la región andina que recrudeció desde marzo de 2008, luego del incidente entre Colombia y Ecuador arriba señalado. En resumen, si Brasil deseaba presentarse como un actor importante del sistema internacional debía primero probar su poder de gobernanza al interior de su región, garantizando la estabilidad política y la paz interestatal, lo cual se veía cuestionado por los reiterados episodios de conflicto en los Andes. En virtud de esto habría ideado el CDS como mecanismo institucional de gestión del conflicto de manera que pudiera ejercer la función de liderazgo regional consistente en mantener el orden en el área de influencia. Esta lógica explicaría la opción por una concepción de defensa más ligada a la tradicional, que excluye el combate conjunto de las nuevas amenazas[8], cuestión en la cual los Estados sudamericanos tienen realidades heterogéneas (BARTOLOMÉ: 2008) y que protagonizan la agenda de Estados Unidos con la región.

Desde nuestro análisis entendemos que ambas cuestiones constituyen factores que explican la adopción del concepto de defensa sudamericano aquí descripto: tanto la decisión de Brasil de evitar la escalada del conflicto andino y presentarlo como un

8. Tenemos en cuenta la existencia del Consejo Sudamericano de Lucha contra las drogas pero consideramos relevante para nuestro argumento que se trate de un organismo separado del CDS.

activo de su rol regional, como prevenir la expansión del unilateralismo norteamericano en su política sudamericana. No obstante esto, entendemos que la explicación no estaría completa si se excluye el argumento constructivista sobre la determinación de las políticas exteriores por los elementos ideacionales, las identidades y los intereses nacionales de los, estados, construcciones sociales producto de la interacción con otros en el sistema internacional así como por factores domésticos.

Tomando como guía las premisas del trabajo de Jepperson, Katzenstein y Wendt -que los *elementos culturales e institucionales* de los ambientes de los estados, domésticos y globales, dan forma a las identidades estatales, a los *intereses de seguridad* y a las *políticas* de defensa de los estados- sostenemos que tanto el contexto doméstico como el regional dieron lugar a las políticas de defensa de los Estados sudamericanos, convergentes en el tipo de concertación aquí descripto. Los elementos más importantes del primer contexto son los procesos de democratización de las políticas de defensa de los países de América del Sur -con sus respectivos matices- y las coincidencias ideológicas entre los gobiernos sudamericanos post 2001 a favor de una inserción internacional no atada a los Estados Unidos. En el caso del contexto regional, la maduración de los mecanismos de integración -aun con el reconocimiento de sus limitaciones-, la profundización de las relaciones bilaterales -en especial en el área de la defensa- y la articulación que realiza Brasil de la integración regional y su rol global, constituyen los factores más importantes.

¿En qué medida las concepciones de la seguridad/la defensa a nivel hemisférico y sudamericano son contradictorias? Mientras que en apariencia ambas responden a distintas matrices teóricas es posible una potencial complementariedad entre ambas. Teniendo en cuenta la íntima relación entre la seguridad multidimensional y las agendas del desarrollo y los derechos humanos, vemos que se trata de temas que permean los planes de gobierno basados en la recuperación del Estado como motor del desarrollo seguida por muchos de los estados sudamericanos. El hecho de que hoy no formen parte de la concertación regional en el área de la defensa no significa necesariamente una renuncia a la cooperación en la materia, sino que representa la heterogeneidad mencionada en la decisión de incluir estos temas en el ámbito de actuación del instrumento militar.

La labor que comenzó el CDS, consistente en la construcción de consensos mínimos que coordinaran las políticas de defensa de la subregión, constituye un trabajo artesanal, sin imágenes estridentes ni grandes titulares sobre iniciativas faraónicas. No obstante, se trata de construir ideas -significados intersubjetivos- y prácticas concretas de interacción, que son la base de los compromisos cooperativos que los estados irán implementando en los próximos años.

Bibliografía

Adler, Emmanuel y Barnett, Michael (1998): *Security Communities*. Cambridge University Press.

Bartolomé, Mariano (2006): *La Seguridad Internacional en el Siglo XXI, más allá de Westfalia y de Clausewitz*. ANEPE, Santiago de Chile.

Bartolomé, Mariano (2008): "Singularidades de las FFAA sudamericanas, explicaciones y repercusiones". Congreso Mundial *Armed Forces and Society: New challenges and New Environments*, International Political Science Association (IPSA), Research Committee 24, Santiago de Chile junio de 2008.

Benítez Manaut, Raúl (2007): "Las cumbres y la Seguridad Hemisférica". En PNUD: *Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales*, PNUD, Buenos Aires, páginas 43-50.

Buzan, Barry y Hansen, Lene (2009): *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press.

Celi, Pablo (2007): "La seguridad hemisférica en América Latina". En Bertranou, Julián (coord.) (2007): *Defensa nacional dimensiones internacionales y regionales: contribuciones al debate*. PNUD, Buenos Aires. Páginas 37-42.

Derghougassian, Khatchik (2010): "La política de defensa en Sudamérica". En *Revista Veintitres*, septiembre de 2010, pág. 14

Huysmans, Jef (1998): "Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe". En *European Journal of International Relations vol 4 nº 4*, páginas 479-505.

Jepperson, Ronald; Wendt, Alexander & Katzenstein, Peter (1996): "Norms, Identity, and Culture in National Security". En Katzenstein, Peter (Editor): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York.

Nuruzzaman, Mohammed (2006): "Paradigms in Conflict. The Contested Claims of Human Security, Critical Theory and Feminism". En *Cooperation and Conflict* vol 41 nº 3, páginas 285-303.

Owen, Taylor (2004): "Human Security Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition". En *Security Dialogue* vol. 35 nº 3, págs 373 a 387.

Restrepo, César Andrés (2004): *La Nueva Seguridad Hemisférica*. Fundación Seguridad y Democracia, Colombia.

Saint Pierre, Héctor (2008): "Brasil: política externa y defensa subregional". En Seminario Internacional *Límites y Desafíos de la Agenda de Seguridad Hemisférica*, Observatorio de Democracia y Seguridad, Wilson Center.

Tokatlián, Juan Gabriel (2009): "¿Bye bye Consejo Sudamericano de Defensa?". En diario *Página 12*, El Mundo, 7 de agosto de 2009.

Waever, Ole (1999): "Securitization and Desecuritization". En Lipschutz, Ronnie (ed.): *On Security*. Columbia University Press, New York.

Wendt, Alexander (1992): "Anarchy is what state make of it. The social construction of power politics". En *International Organization*, vol. 42, nº 2, 1992, páginas 391-425.

Documentos oficiales:

Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica. San Pedro Soula, 15 de diciembre de 1995.

Declaración sobre Seguridad en las Américas. Conferencia Especial sobre Seguridad, Organización de los Estados Americanos, Ciudad de México, 28 de octubre de 2003.

Política de Defensa y Seguridad Democrática. Ministerio de Defensa Nacional, Presidencia de Colombia, 2003. Disponible en: http://www.presidencia.gov.co/seguridad_democratica.pdf

Informe de Gestión del Consejo de Defensa Sudamericano 2009/2010. Disponible en http://www.cdsunasur.org

La necesidad de una estrategia ambiental en el MERCOSUR

Alicia Moreno

Introducción

Naturaleza, medio ambiente, ecosistema, biodiversidad, recursos naturales y desarrollo sustentable o sostenible, son conceptos utilizados regularmente, algunos como sinónimos. No obstante, no tienen el mismo significado, y es oportuno aclarar sus similitudes, diferencias y las relaciones que guardan entre sí.

El término **Naturaleza** refiere al espacio físico que contiene diferentes elementos bióticos y abióticos que, interactuando entre sí y en condiciones climáticas, de latitud y altura diferentes, dan por resultado un paisaje determinado. Los elementos de la Naturaleza se relacionan formando **ecosistemas**, compuestos por seres vivos, un medio físico y relaciones generadoras de flujos de energía y nutrientes, que aseguran su subsistencia. Los ecosistemas son múltiples y se superponen unos a otros, acrecentando su complejidad, hasta alcanzar el conjunto denominado biosfera. Cuando se identifica a la Naturaleza como fuente de recursos, nos referimos a los **recursos naturales**, lo cual lleva a la idea de control, manipulación y apropiación. En cuanto al concepto de **medio ambiente**, si bien es usado como un sinónimo de Naturaleza, hace referencia a la intervención del hombre, como parte de un entorno natural modificado. Esto no implica considerarlo como un conjunto de componentes naturales sobre los que se asienta una población y sus actividades socioeconómicas, sino como una síntesis, una realidad compleja e interrelacionada.

La noción de **desarrollo sustentable**[1] o **sostenible** surge en 1980 con el documento *Estrategia Mundial para la Conservación*[2], donde se afirma que, el desarrollo sostenido es el que tiene en cuenta, además de los factores

Profesora Nacional de Geografía con Maestría de la Universidad de Buenos Aires en Procesos de Integración Regional y MERCOSUR (Facultad de Ciencias Económicas). Integrante del Centro Tecnológico para la Sustentabilidad de la Universidad Tecnológica Nacional. Punto Focal alterno de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable para el Consejo de Expertos de Gobierno de América Latina y el Caribe sobre Producción y Consumo Sostenibles del PNUMA. Integrante (2003-2008) del SGT 6 Medio Ambiente del MERCOSUR.

1. La traducción del inglés del término *sustainable*, ha dado lugar a dos términos: **sustentable** y **sostenible**. "Sostenible" incorpora con mayor precisión la noción de equidad intergeneracional. La traducción oficial al español de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río 92) utiliza el término "desarrollo sostenible". No obstante, en casi todos los países de habla hispana se usan indistintamente y ambos se han incorporado al lenguaje conceptual y normativo. Por ejemplo, en Argentina, la Ley General del Ambiente (Ley 25.675) habla de "desarrollo sustentable"; mientras que la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Ley 26.331) utiliza "desarrollo sostenible". En el presente trabajo, se usan ambos términos de manera indistinta.

2. La *Estrategia Mundial para la Conservación - Conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo*

económicos, los de índole social y ecológica, la base de recursos vivos e inanimados, las ventajas e inconvenientes a corto y a largo plazo de otros tipos de acción. Además sostiene que la conservación debe entenderse como *"la gestión de la utilización de la biosfera por el ser humano, de tal suerte que produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones futuras*". En 1987, el informe *Nuestro Futuro Común (Our Common Future)*[3] define al desarrollo sostenible como a*quel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones*. En la segunda entrega de la estrategia de UICN, *Cuidar la Tierra, Estrategia para el Futuro de la Vida*, se define al desarrollo sustentable como *la mejora en la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan*. Una economía sostenible es entonces aquella que logra mantener la base de recursos naturales y puede continuar desarrollándose mediante la adaptación y mejores conocimientos, organización y eficiencia técnica.

A la luz del *trade off* entre conservación y desarrollo, el concepto aporta una nueva visión sobre la relación entre estas dos variables. No obstante, se debe señalar que el desarrollo sustentable es un concepto plural y amplio, que puede ser promovido tanto por los sectores más conservacionistas, como desde los ámbitos de pensamiento económico ortodoxo. Por lo tanto, los modelos de gestión ambiental pueden tener importantes diferencias, según el enfoque desde donde se los aplique. Por ello, muchos especialistas, sostienen que el *Informe Brundtland* no plantea un cambio de rumbo, sino por el contrario, refuerza el paradigma tradicional del desarrollo.

En un análisis más minucioso, Eduardo Gudynas sostiene que se pueden distinguir tres corrientes en el desarrollo sostenible, que se diferencian de acuerdo a cómo se interpreta la vinculación entre la conservación de los recursos naturales y los procesos productivos, la valoración de la Naturaleza, y la ubicación respecto de una postura antropocéntrica o biocéntrica: **Sustentabilidad Débil**, **Fuerte** y **Súper-Fuerte**. Desde una perspectiva utilitarista y antropocéntrica, la **Sustentabilidad Débil** promueve la modificación de los procesos productivos actuales para reducir el impacto ambiental y considera que la conservación es necesaria para el crecimiento económico. Por ello se vale de la reforma técnica (mejores y más eficientes usos de la energía, mitigación de la contaminación, etc.) y otorga un fuerte peso a los instrumentos económicos. Desde la **Sustentabilidad Fuerte** se advierte que no toda la Naturaleza puede ser reducida a un capital natural, ni que todas las valoraciones son económicas. Por lo tanto, se subraya la necesidad de asegurar la supervivencia de especies y la protección de ambientes críticos, más allá de su posible uso económico. La **Sustentabilidad Súper-Fuerte** sostiene que, además de la valoración económica, hay valores culturales, ecológicos, religiosos o estéticos, que tiene igual o aún mayor importancia. Enfatiza el concepto de **Patrimonio Natural**, entendido como un acervo de nuestros antecesores y que debe ser mantenido, legado a las generaciones futuras, y no necesariamente

sostenido fue elaborada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN), con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Fund - WWF).

3. Generalmente conocido como *Informe Brundtland*, por el equipo que lo elaboró encabezado por la Dra. Gro Harlem Brundtland.

transado en el mercado. Este enfoque se apoya en gran medida en una nueva ética, que sostiene que la Naturaleza tiene valores propios, e independientes de la utilidad que puedan tener para el ser humano.

Más allá de la posición que se adopte frente a estas alternativas, no hay duda que el modelo económico, tecnológico y cultural basado en el paradigma de la simplicidad está en crisis. Considerar a la Naturaleza como una fuente de suministros de recursos físicos infinitos a ser utilizados para el beneficio de la humanidad, y como un sumidero de los subproductos del desarrollo y del consumo, es un modelo agotado.

Los Acuerdos Multilaterales Medioambientales

La protección de la salud, el medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales han motivado la generación de un marco legal internacional específico, basado en una serie de instrumentos jurídicos, conocidos bajo el denominador común de Acuerdos Multilaterales Medioambientales (AMUMAs).

La elaboración de un AMUMA, como otros instrumentos internacionales, consiste en un proceso complejo, que depende, no solo de la cuestión específica que trate, sino también de los intereses involucrados y de las circunstancias de las negociaciones. No es tarea sencilla alcanzar un acuerdo entre naciones con intereses diversos, para llevar a cabo acciones concertadas. No obstante, en los últimos decenios se han acordado una diversidad de acuerdos, tanto a escala mundial como regional. Más allá de estas particularidades, es posible identificar elementos básicos, protagonistas esenciales, y fases comunes en el proceso político para su celebración. Generalmente, las fases iníciales son impulsadas por la toma de conciencia sobre un determinado problema ambiental con repercusiones a nivel mundial o regional, y la decisión de una organización internacional o una nación firmemente decidida a mitigarlo. El consenso científico y la presión de los grupos de interés, completan el punto de partida de la negociación. Se inicia entonces una fase de estudios e investigaciones, necesarios para trazar un panorama confiable de la situación, identificar las causas principales y los medios posibles para su solución o mitigación. Finalmente se llega a la fase de negociación internacional, en la que se conforma un comité intergubernamental, cuyas deliberaciones suelen llevar varios años. Una vez concluidas las negociaciones, y acordado un texto definitivo, se requerirá la firma de los gobiernos y, en algunos casos, su ratificación por parte de los parlamentos nacionales (Ivers 2001).

Asimismo, cabe diferenciar entre instrumentos vinculantes, con obligatoriedad de cumplimiento por los países signatarios, y no vinculantes, lo que supone que sólo son aspiraciones a ser cumplidas, y cada signatario puede modular sus contenidos. En general, las convenciones responden al modelo no vinculante y los protocolos que se firman en su ámbito son los que establecen las obligaciones concretas. Otras iniciativas internacionales y regionales también responden al modelo no vinculante, sin haberse constituido en convenciones.

También es preciso advertir que, con la aprobación de estos instrumentos, aún los vinculantes, no siempre se alcanza el objetivo establecido. Es necesario continuar negociando las medidas de implementación, y otras que refuercen los compromisos asumidos. En este marco, encontramos las llamadas **medidas positivas** de soporte a la puesta en práctica de los AMUMAs, que comprenden la creación de fondos de financiación, formación y reforzamiento de capacidades y aspectos ligados al conocimiento tecnológico, así como el

fomento a la mayor interacción y coordinación socio-económica a nivel local para la implementación de las medidas finales.

La mayoría de los AMUMAs se han celebrado bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), siendo también la Organización Marítima Internacional (OMI) el ámbito en el que se elaboraron aquellos acuerdos orientados a prevenir la contaminación marina. En general se los clasifica u ordena en relación temporal con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. La *Cumbre de la Tierra (The Earth Summit)* marcó un punto de inflexión en el tratamiento de las cuestiones ambientales y su vinculación con el desarrollo. Por ello se suele hablar de acuerdos **pre-Río**, acordados en **Río** y **post-Río**. La celebración de la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en septiembre de 2002, también sirve de referencia para su ubicación temporal. Más esclarecedor puede resultar diferenciarlos en función de la temática que abordan. En la Tabla 1 se enumeran los Acuerdos más importantes en función de ambas categorías.

Tabla 1. Acuerdos Multilaterales Medioambientales y otras iniciativas de nivel internacional

Temática	Acuerdo	Fecha de adopción
Prevención de la contaminación marina	Convención sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias	Pre-Río Diciembre 1972
	Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación desde Buques (MARPOL 73 Protocolo 78)	Pre-Río Febrero 1978
	Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques	Post-Johannesburgo Febrero 2004
Protección y gestión de los recursos naturales	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)	Pre-Río Marzo 1973
	Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional (Ramsar)	Pre-Río Febrero 1971
	Convención de Bonn sobre la Conservación de las especies migratorias de animales silvestres (CMS)	Pre-Río Junio 1979
	Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)	Cumbre de Río Junio 1992
	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD)	Cumbre de Río Junio 1994
	Principios para un Consenso Mundial respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo (Declaración Autorizada-sin fuerza jurídica obligatoria)	Cumbre de Río Junio 1992
	Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques (FNUB) United Nations Forum on Forests (UNFF)	Post-Río Octubre 2000
	Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios (Protocolo del CBD)	Post-Johannesburgo Octubre de 2010
Capa de Ozono	Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono	Pre-Río Marzo 1985
	Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono	Pre-Río Septiembre 1987

Tabla 1. Acuerdos Multilaterales Medioambientales y otras iniciativas de nivel internacional (cont.)

Temática	Acuerdo	Fecha de adopción
Cambio climático	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMUCC) United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)	Cumbre de Río Junio 1992
	Protocolo de Kyoto	Post-Río Diciembre 1997
Gestión de las Tecnologías	Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación	Pre-Río Marzo 1989
	Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional - Prior Informed Consent (PIC)	Post-Río Septiembre 1998
	Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (POPs)	Post-Río Mayo 2001
	Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (Protocolo del CDB)	Post-Río Enero 2000
	Proceso de Marrakech sobre Producción y Consumo Sostenibles	Post-Johannesburgo Marzo 2003
	Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques	Post-Johannesburgo Febrero 2004
	Enfoque Estratégico al Manejo Internacional de Sustancias Químicas / Strategic Approach to International Chemical Management (SAICM)	Post-Johannesburgo Febrero 2006

Integración regional y medio ambiente

Es oportuno señalar que los procesos de integración regional pueden brindar interesantes posibilidades para construir estrategias de desarrollo sustentable. En este sentido, la adopción de un enfoque conjunto de las consideraciones ambientales aportaría oportunidades poco exploradas hasta ahora en el MERCOSUR. En efecto, se pueden identificar ventajas estratégicas y de gestión, a partir de una reorientación en este sentido.

Ante todo, se debe considerar el aspecto ético: el paradigma del desarrollo sustentable, integra aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales, ligados a los conceptos de solidaridad y equidad intergeneracional. El discurso político pone énfasis en la priorización de los más pobres, pero parece desconocer que son justamente ellos los que sufren las peores condiciones de deterioro ambiental, viviendo en sitios contaminados, con malas condiciones de salubridad laboral, o bajo altos riesgos ambientales (Gudynas 2010). Los estudios también verifican que los pobres son los más damnificados por los efectos del cambio climático (Cimadamore y Sejenovich 2010).

Desde el punto de vista estratégico, y en marco del objetivo de avanzar hacia la profundización del proceso de integración, estamos ante una temática particularmente apta para contribuir ese sentido. Una primera particularidad se relaciona con el aspecto geográfico, espacial o territorial: no hay límites políticos, ni administrativos para las cuestiones ambientales. La gestión del recurso a un lado de la frontera, inevitablemente impactará sobre el o los países vecinos. Difícilmente haya un ejemplo más

claro para esta afirmación que el conflicto por la instalación de la empresa Botnia en la localidad de Fray Bentos, Uruguay.

Otra particularidad se relaciona con la transversalidad de la gestión ambiental. Ninguna institución, más allá del rango y jerarquía que se le otorgue, resulta suficiente para abordar una problemática tan compleja. En el marco de la sustentabilidad, las consideraciones ambientales no pueden quedar fuera de las decisiones relativas a la producción, el comercio, las inversiones, el transporte, o la energía. Un enfoque de estas características permitiría una profunda revisión de la agenda de proceso de integración, muy necesaria por cierto, más allá de la problemática en cuestión.

En efecto, el MERCOSUR debe afrontar varios desafíos, si existe voluntad política para adecuar el bloque a los nuevos escenarios regionales e internacionales. Claramente el mundo no es el mismo que a principios de 1991, cuando se firmó el Tratado fundacional.

En este sentido, sin minimizar las distancias ni suponer reproducción de instituciones o procedimientos, la Unión Europea (UE) en tanto esquema de referencia inevitable, da cuenta de una adaptación y evolución que aún no parecen ser advertidas y valoradas en toda su dimensión. Resulta necesario enfatizar aquí, un proceso que fue evolucionando, a través de sucesivos tratados, hasta su conformación actual. De la Comunidad Europea del Carbón y del Acero al Tratado de Lisboa, este modelo de *working process*, no debería pasar desapercibido para los tomadores de decisión de un MERCOSUR encorsetado como un *bonsái*, y atado a reglas de veinte años atrás.

En relación con la cuestión ambiental, los sucesivos Programas Comunitarios de Medio Ambiente de la UE, demuestran que es posible elaborar una estrategia de intervención regional, en nuestro caso, sobre la base de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Se puede concluir entonces, que hay una temática, además de las sustantivas al proceso de integración, que debería ser promovida en el nivel regional, y ésta es la ambiental.

Estado del ambiente en el espacio regional

Una conjunción de variables naturales ha determinado que el espacio ocupado por los países del MERCOSUR, esté conformado por una enorme variedad de paisajes que contienen, además, una parte sustancial de la biodiversidad de la Tierra.

La presencia del hombre sobre este espacio ha producido un fuerte impacto, y claramente la historia del desarrollo productivo de la región y sus corrientes exportadoras están fuertemente asociadas a ello. La pérdida de biodiversidad, bosques nativos y calidad de los suelos, así como el aumento de la contaminación, son resultado de un modelo de desarrollo basado en patrones insustentables de producción y consumo, a los que ahora deberemos agregar las consecuencias de problemas de orden global, como el cambio climático.

El análisis del estado del medio ambiente, en el marco de un proceso de integración, recibió un enfoque innovador en el *GEO MERCOSUR-Integración, Comercio y Ambiente*[4]. En este trabajo se estudian las relaciones

4. El *GEO MERCOSUR* es un informe promovido por el PNUMA y coordinado por el Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), con consulta a los representantes del SGT 6, que analiza la situación en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, y la relación estrecha entre los principales flujos de comercio exterior y sus implicancias ambientales; las negociaciones multilaterales y sus efectos en promover, o inhibir el desarrollo sostenible, y las

entre el comercio internacional y el proceso de integración regional, en su dimensión ambiental. Es decir que no se trata de un estudio de todos los problemas ambientales que afectan a los integrantes del bloque, sino de aquellos relacionados directamente con el comercio exterior.

De acuerdo al documento, en el espacio ocupado por los socios plenos (más Chile) se pueden identificar 55 ecorregiones[5]. Casi todas se encuentran en condiciones de retroceso, amenaza o vulnerabilidad. Entre los principales impactos ambientales directos, el informe destaca el avance de la frontera agropecuaria sobre áreas naturales; la pérdida local o incremento de la vulnerabilidad de especies nativas de fauna y flora; la contaminación del aire, suelo y agua por agroquímicos y sus derivados, y la afectación del suelo por erosión localizada y compactación. Otros impactos indirectos se asocian a los megaproyectos orientados a apoyar las exportaciones, o a la generación y distribución de energía.

La demanda de productos para las exportaciones aparece como una de las fuerzas principales que explican la expansión de la superficie bajo producción agrícola y el avance de la frontera agropecuaria sobre áreas silvestres, en particular en zonas asociadas a ambientes de bosques nativos o sabanas arboladas, de Argentina, Brasil y Paraguay. En este sentido, se señala que la expansión incontrolada del monocultivo sojero desencadena una degradación irreversible en cantidad y calidad de los recursos naturales, siendo una opción incompatible con la sustentabilidad de la producción agropecuaria en regiones extra pampeanas (INTA, 2003). En las regiones tropicales, la deforestación desencadena, además de la pérdida de árboles y del hábitat de las especies que allí encuentran su refugio, alteración del ciclo del agua, de los mecanismos de regeneración del suelo y de las dinámicas climáticas locales.

Las implicancias ambientales de las industrias exportadoras, de acuerdo a diversos estudios, de PNUMA y CEPAL, pueden ser evaluadas en función de la distinción entre **industrias ambientalmente sensibles** e **industrias limpias**, según se trate de procesos potencialmente intensivos en contaminación, o industrias que aborden el problema de la contaminación industrial de manera preventiva, reduciendo o eliminando los residuos, antes de que se generen. Las principales exportaciones de industrias ambientalmente sensibles incluyen pulpa y desperdicio de papel, productos químicos orgánicos, papel y cartón, lingotes de hierro o acero y aluminio. En todos estos casos el reporte señala la existencia de problemas en el manejo de efluentes, emisiones y residuos, y mayores costos de mitigación y recuperación frente a accidentes o impactos ambientales. Los actuales patrones de consumo, conducen a una mayor generación de residuos sólidos por habitante, con los evidentes problemas que plantea su disposición final.

La minería tiene importantes impactos, que incluyen emisiones y manejo de productos peligrosos, contaminación del agua, riesgo

respuestas institucionales. Aplica la metodología *GEO (Global Environmental Outlook)*, por la cual se analizan las presiones que afectan al ambiente, sus impactos y las respuestas ensayadas para enfrentarlos.

5. Se adopta el concepto de ecorregión, entendida como una superficie relativamente extensa de tierra o agua que contiene un conjunto de comunidades naturales distinguible geográficamente. Estas comunidades comparten la mayoría de las especies, dinámica y condiciones ambientales. Estas ecorregiones conforman a su vez biomas, que son unidades biogeográficas de mayor envergadura geográfica, y que incluyen más de una ecorregión, agrupadas por regímenes climáticos.

en el caso de presencia de glaciares en el área y pasivos ambientales. En cuanto al sector energético, la exploración, explotación y transporte de los combustibles fósiles genera contaminación de suelos y aguas en los sitios de prospección y extracción, pérdida del agua potable, apertura de áreas naturales, además de los casos de accidentes y derrames. La región está emitiendo gases de efecto invernadero, tanto dióxido de carbono, derivado de la quema de combustibles fósiles y la deforestación, como metano y óxido nitroso, provenientes de las actividades agropecuarias.

Señala también el informe que, como resultado de la falta de planificación urbana, el crecimiento demográfico y el aumento de automóviles en circulación, en América Latina una quinta parte de la población está expuesta a contaminación aérea por encima de los límites internacionalmente recomendados. Las infecciones respiratorias agudas y crónicas son -luego de la diarrea y la malaria-, las afecciones a la salud o la pérdida de años de vida, que mayor relación guardan con el estado del ambiente.

Antecedentes de la temática ambiental en el MERCOSUR

La constitución del MERCOSUR coincidió con un momento en que el tratamiento de la problemática ambiental transitaba un camino que la llevaría a alcanzar un lugar destacado en la agenda internacional. Su consideración en el Preámbulo del instrumento fundacional del bloque, así lo corrobora. En efecto, el Tratado de Asunción fue firmado el 26 marzo de 1991. Para entonces, se desarrollaba el proceso preparatorio para la realización de la "Cumbre de la Tierra", convocada con el objetivo de establecer medidas para detener e invertir los efectos de la degradación del medio ambiente y promover el desarrollo sustentable.

En el contexto de ese proceso preparatorio, los presidentes de los países del Cono Sur plasmaron, en la Declaración de Canela, la posición de la región sobre los temas a ser abordados, pocos meses después, en la Cumbre. Si bien esta Declaración no fue formulada en el ámbito de las instituciones orgánicas del MERCOSUR, la presencia de los presidentes de los cuatro Estados Parte, la convertía en un documento de referencia para la agenda del incipiente proceso de integración. En función de ello, se puede sostener que la creación del el primer órgano específico para el tratamiento de la temática, la Reunión Especializada de Medio Ambiente, se relaciona directamente con celebración la de la Cumbre de la Tierra.

Una vez en vigor el Protocolo de Ouro Preto, en 1995 se aprueba la estructura del Grupo Mercado Común, la Reunión Especializada es reemplazada por un Subgrupo de Trabajo, alcanzando así el mismo nivel institucional, con el que se abordan otros temas sustantivos como los industriales, agrícolas o energéticos, entre otros. La creación de una instancia política de nivel ministerial, la Reunión de Ministros de Medio Ambiente, se relaciona con los avances y compromisos asumidos en el nivel internacional, en este caso, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica.

Se podría afirmar entonces que, en el ámbito del MERCOSUR, están dadas las condiciones institucionales para que esta problemática ocupe el lugar que ha alcanzado en el escenario internacional. No obstante, el análisis de su evolución nos demuestra que, aunque se han logrado algunos objetivos básicos, aún se deberá recorrer un largo camino para alcanzar una adecuada consideración de los aspectos ambientales en las políticas sectoriales del MERCOSUR, y mucho más aún si se aspira a

desarrollar una política regional en la materia.

En efecto, la evolución jurídica dista mucho de sus logros institucionales. En el marco de una de las primeras pautas negociadoras del Subgrupo de Trabajo N° 6, Medio Ambiente (SGT 6), se trabajó por años en la elaboración de un instrumento jurídico ambiental para el bloque. El contraste entre el proyecto inicial, un *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente*, y el instrumento finalmente aprobado y ratificado por los Estados Parte, el *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR*, demuestra que hubo que abandonar una posición ambiciosa, para acordar un instrumento de cooperación, que no ofrece herramientas operativas y ni contiene obligaciones, plazos o procedimientos. De hecho no ha sido invocado como instrumento jurídico del MERCOSUR en controversias, conflictos, creación de otros órganos, ni en programas regionales relativos a cuestiones de desarrollo, producción, ciencia y tecnología, etc.[6] El resto de las normas aprobadas, orientadas a implemen-tarlo, mantienen el mismo sesgo a la cooperación, con el mismo resultado respecto de su consideración por otros órganos o normas[7].

Debilidades en la atención de las consideraciones ambientales

La humanidad enfrenta grandes retos para alcanzar el objetivo del desarrollo sustentable: pobreza, deterioro del ambiente, desigualdades sociales y económicas. Los procesos de integración regional como el MERCOSUR, no pueden permanecer ajenos a estos desafíos.

No obstante, la falta de atención a las consideraciones ambientales evidencia que, más allá de cualquier retórica, la construcción de estrategias de desarrollo sustentable no se encuentra entre los objetivos políticos o estratégicos del bloque.

Esta debilidad quedó claramente plasmada en 2006, cuando un nuevo conflicto estalló en el seno del MERCOSUR. La novedad: éste no se había originado en una controversia comercial, sino en el ámbito de una temática que se había caracterizado por ocupar un lugar secundario.

Cabe señalar que, si bien desde el sector gubernamental de Argentina se insistió en el carácter bilateral del conflicto, no había dudas que se había constituido en un problema que ponía en riesgo al MERCOSUR, a partir de la fractura entre dos de sus miembros fundadores. (Lud, 2010). Además, el Congreso Nacional, a través de un Dictamen de Sesiones

6. Por ejemplo: Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (Decisión Nº 12/08) y su Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (Decisión Nº 13/08); Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR para el período 2008-2012 (Decisión Nº 3/08); Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR (Decisión Nº 23/06); Régimen para la Integración de los Procesos Productivos en varios Estados Partes del MERCOSUR con Utilización de Materiales No Originarios (Decisión Nº 3/05). También cabe señalar la falta de consideraciones ambientales en el Curso Básico de Integración del Instituto MERCOSUR de Formación (Decisión Nº 35/07); o de instrucción de articulación con otros órganos como el Grupo Ad Hoc para una Política Regional sobre Neumáticos inclusive Reformados y Usados (Resolución Nº 25/08); Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní (Decisión Nº 25/04); Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el MERCOSUR (Resolución Nº 11/04); Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (Decisión Nº 05/02) y la Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración (Resolución Nº 89/00). Cabe señalar que, salvo en este último caso, el resto de las normas fueron aprobadas con posterioridad a la aprobación del Acuerdo Marco, junio 2001, y varias son posteriores a su entrada en vigor, en junio de 2004.

7. Por ejemplo, la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el MERCOSUR (Decisión Nº 26/07) no ha sido considerada en el mencionado Programa de Integración Productiva, aprobado en 2008.

Ordinarias de la Comisión de MERCOSUR se hizo eco del conflicto declarando: "…*El conflicto entre la Argentina y la República Oriental del Uruguay por la instalación de dos plantas de pasta de celulosa en la localidad de Fray Bentos, departamento de Río Negro, en la República Oriental del Uruguay, suscitó la sensación de la ausencia de una normativa común en temas ambientales y de desarrollo sustentable*…"[8].

Desde una perspectiva más amplia, Aldo Ferrer se preguntaba "*¿Cómo es posible que, en un espacio compartido, proyectos de gran escala que afectan al* **desarrollo y al medio ambiente de toda la región**, *puedan ser llevados hasta un avanzado nivel de ejecución sin acuerdo previo entre los países?* " Y, por qué (separado) seguían desarrollándose bajo el formato tradicional de la inversión extranjera directa, sin participación complementaria de capitales locales. En respuesta, el Dr. Ferrer sostenía que "…*esto sucede porque el MERCOSUR abandonó el empleo de la programación del desarrollo industrial de la región, en los sectores clave (como el de celulosa y papel), que estaba previsto y puesto en práctica (en el sector clave de bienes de capital) en los acuerdos bilaterales argentino-brasileños*…". Concluía afirmando que "*El desarrollo de las papeleras de Fray Bentos es un resabio del modelo neoliberal que, como lo revela la experiencia, es una fábrica de desempleados y pobres y, de paso, puede generar problemas, como los que ahora enfrentamos en torno de este diferendo, en una disputa inconcebible y absurda entre argentinos y uruguayos*"[9].

Tampoco habían sido suficientemente relevantes las consideraciones ambientales en el tratamiento de la controversia que Uruguay planteó a Argentina por la Ley Nº25.626, de prohibición de importación de neumáticos recauchutados y usados. Cabe señalar que muchos países adoptan medidas restrictivas a las importaciones de neumáticos usados y recauchutados porque el país importador es el que debe hacerse cargo de los pasivos ambientales. Una vez agotada su vida útil, los neumáticos se constituyen en residuos potencialmente peligrosos, por sus consecuencias graves sobre la salud y el medio ambiente, además de una dificultosa disposición final.

Uruguay fundamentó su reclamo en términos estrictamente comerciales, remitiéndose a los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción sobre la libre circulación de bienes y servicios entre los Estados Parte, y normas aprobadas con vistas a eliminar restricciones no arancelarias. En su defensa, Argentina confirmaba y reconocía las normas que promueven el libre comercio, pero entendía también que las excepciones dispuestas en el Art. 50 del Tratado de Montevideo[10] amparaban esta prohibición, congruente además con medidas similares que regían en otros países.

En octubre de 2005, el Tribunal Arbitral emitió un Laudo a favor de Argentina, estableciendo que el principio de libre comercio no podía entenderse como un principio absoluto, y que la defensa del medio ambiente, fundada en justas razones, podía constituir una excepción a las normas generales del proceso de integración. Por primera vez, una controversia en el MERCOSUR anteponía la defensa del ambiente y la salud humana, a las disposiciones comerciales. Claramente este fallo pudo marcar un punto de inflexión en el

8. Cámara de Diputados de la Nación - Sesiones Ordinarias 2006 - Orden del Día Nº 1519 - Comisión de MERCOSUR.

9. *Clarín*, Opinión 26.4.06. Aldo Ferrer: "Imaginemos un escenario distinto".

10. Siendo el MERCOSUR un Acuerdo de Alcance Parcial inscripto en ALADI, debe observar todo lo dispuesto en el Tratado de Montevideo de 1980. Particularmente, el artículo 50 inc. d) establece que los países miembros están facultados para establecer medidas tendientes a la protección de la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales.

tratamiento de las relaciones entre comercio, y medio ambiente.

No obstante, en el debut del Protocolo de Olivos[11], el Tribunal Permanente de Revisión revocó el fallo del Tribunal Ad Hoc, entendiendo que la cuestión debatida en la controversia era la viabilidad de la excepción medioambiental en función de la normativa regional. Al no existir en el MERCOSUR un cuerpo legal que estableciera clara y concreta-mente los criterios a ser analizados para la invocación de tales excepciones, se estableció que el fallo "…*tendrá vigencia hasta que el MERCOSUR, por la vía institucional apropiada, apruebe una normativa consensuada sobre la cuestión debatida*…". Este párrafo resulta fundamen-tal porque reconoce que la falta de normativa aplicable pertinente. Finalmente, atento a que Brasil también había sido demandado por Uruguay por una norma de similar objetivo, y con vistas a dar una solución regional al problema, se conformó el Grupo Ad Hoc para una Política Regional sobre Neumáticos inclusive Reformados y Usados (GAHN), dependiente del Grupo Mercado Común, que deberá elaborar también una política común de destino final ambiental-mente adecuada para todo el sector de neumáticos (Resolución N° 25/08).

"*El MERCOSUR tiene una agenda ambiental pendiente*", así lo señala la Ingeniera Agrónoma Alicia Torres, Coordinadora por Uruguay del Subgrupo de Trabajo N° 6 entre 2005 y 2010. Se identifican déficits en la interiorización desarrollo sostenible, en la evaluación de impactos, en la definición de estándares de calidad ambiental, en la creación de un sistema de información ambiental y en la elaboración de programas integrados de gestión de recursos hídricos y cuencas transfronterizas. Sintetizando, sostiene que "*No hay ningún tema ambiental sobre el que se haya acordado una definición que esté operativa a nivel regional* ". La razón a tantas cuestiones pendientes subyace en la preeminencia de la defensa del libre comercio por sobre cualquier otra consideración, y en la advertencia a que los aspectos ambientales no se conviertan en barreras para-arancelarias[12].

Por último, es importante señalar la necesidad de articular los organismos que se ocupan de las cuestiones ambientales. En este sentido, las lagunas y falta de articulación que presenta el tratamiento de los recursos hídricos deberían ser superadas. En efecto, el tratamiento de este tema por parte de los órganos específicos (SGT 6 y Reunión de Ministros de Medio Ambiente) fue recurrentemente abortado. Inclusive, en el caso del *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*, a pesar de la expresa solicitud de los Ministros de articulación con el Grupo ad hoc de Alto Nivel, la respuesta fue nula[13].

La pregunta que queda entonces planteada es, si esta temática tendrá, a corto o mediano plazo, un efectivo y sistemático tratamiento, o permanecerá en la esfera marginal, abordada de manera aleatoria, o acotada a la atención de los conflictos que puedan surgir por el reclamo de los pueblos que integran el bloque, en la defensa de sus derechos.

11. En el marco del "Relanzamiento del MERCOSUR", se aprobaron una serie de normas que abarcaron áreas prioritarias para dar respuesta institucional a una serie de desequilibrios macroeconómicos. Entre ellas, la revisión y perfeccionamiento del sistema de solución de controversias. Como resultado el 18 de Febrero de 2002, se aprobó el *Protocolo de Olivos*.

12. "Políticas ambientales. El convidado de piedra de la integración regional". Presentación de Alicia Torres en el Seminario *Políticas Públicas Regionales para el MERCOSUR*, CEFIR, Montevideo, 8 de octubre de 2010.

13. Actas del SGT 6 y Reunión de Ministros de Medio Ambiente, disponibles en: http://www.ambiente.gob.ar

La necesidad de una estrategia positiva y viable

Desarrollar una estrategia de intervención positiva, aprovechando las oportunidades que brinda el escenario internacional, y viable, dadas las amenazas que enfrenta el abordaje de esta temática, es una cuestión prioritaria.

¿Por qué debe ser positiva?

Para el período 2007-08, el informe de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano sostenía que, para que todos los países del mundo alcancen los niveles de desarrollo y consumo de un país desarrollado, se necesitarían nueve planetas. No hay dudas de que el modelo económico dominante nos está llevado a consumir de forma continua más biomasa de la que el planeta produce; *nuestra huella ecológica colectiva, ya supera la Tierra*[14].

No hay entonces fundamentos ecológicos, sociales, ni económicos para insistir en estilos de desarrollo de altas emisiones de gases. Claramente resultan insostenibles y, por tanto es imperativo diseñar estrategias que conduzcan a una transición hacia economías sustentables (CLAES, 2010).

Ahora bien, cabe la pregunta: ¿cómo se puede aportar desde el MERCOSUR en este sentido? No existiendo niveles supranacionales, sin dudas el bloque no es más que un reflejo de que sucede en los niveles nacionales. No obstante, es necesario encontrar alternativas innovadoras, que puedan prosperar aún en estos escenarios poco favorables.

Por el momento, los esfuerzos para desarrollar una agenda ambiental propia y específica en el marco de los procesos de integración, han demostrado que ni habilita espacios de participación ni de realización de aportes técnicos en escenarios relevantes. En este sentido, el reporte *Tendencias en Ambiente y Desarrollo en América del Sur* señala que "*…Los diferentes bloques de integración regional se mantienen funcionando, y se han ampliado a nuevos emprendimientos (como UNASUR). Pero no se logran fortalecer mecanismos efectivos de manejo compartido de recursos naturales, coordinación de políticas comerciales y económicas para reducir la presión sobre recursos naturales, o la mediación en conflictos ambientales regionales*"… "*América del Sur no coordina posiciones comunes en las negociaciones globales en cambio climático. Tampoco es evidente que se logren consensos a partir de los bloques de integración regionales existentes, como MERCOSUR o la Comunidad Andina…*".

Además, estos procesos de integración, suelen presentarse como una entidad ajena, un ámbito reservado, que no forma parte del quehacer cotidiano de los especialistas, o responsables de las negociaciones internacionales. ¿Qué se hace en el MERCOSUR para adaptarnos al cambio climático, o qué se hizo en el MERCOSUR en el Año Internacional de la Diversidad Biológica para proteger la biodiversidad de la región? Son apenas dos preguntas sobre temas de relevancia nacional e internacional para los que no hay respuesta satisfactoria.

¿Por qué deber ser viable?

Una estrategia viable no puede dejar de reconocer la vigencia de la vieja disyuntiva entre economía y ecología; el retroceso a la polémica originada con el informe *Los límites del crecimiento*, el cual planteaba que el crecimiento económico perpetuo, estaba acotado por los límites ambientales. Aparentemente superada con la instalación

14. *Elementos de carácter general que pueden ser utilizados por los Ministros y Jefes de Delegación para el Intercambio sobre Economía Verde*, XVII Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, abril 2010.

del concepto de desarrollo sostenible, hoy las cuestiones ambientales vuelven a considerarse como una amenaza al desarrollo.

En efecto, es habitual que se asocie la discusión sobre procesos de mejoras en el desempeño ambiental, con el concepto de gasto, tanto en relación con las tecnologías como con el cumplimiento de la normativa ambiental. En este sentido, hay que señalar que el comportamiento empresarial en la región es heterogéneo, considerando países, tamaño de las empresas y sectores o cadenas productivas. Las grandes empresas, con casas matrices en los países desarrollados, que participan del intercambio comercial global, han desarrollado políticas corporativas y sistemas de gestión, orientadas a cumplir con las exigencias ambientales. Pero en el caso de las pequeñas y medianas empresas, solo las proveedoras de grandes corporaciones, o las que han accedido a mercados exigentes en desempeño ambiental, han incorporado estos aspectos dentro de su gestión empresarial. Aún es grande la cantidad de pymes que desconocen la importancia de la gestión ambiental como herramienta para la mejora de su competitividad y en consecuencia, el acceso a mercados. En el ámbito de la tecnología y la innovación tecnológica, las condiciones económicas y culturales han sido relativamente desfavorables para el desarrollo de servicios tecnológicos y científicos. Gran parte de las empresas de la región mantienen como fuente predominante de competitividad internacional, la producción de bienes de bajo costo y poco calificados, altamente dependientes de los recursos naturales. Se ignora o desatiende la experiencia internacional que ha demostrado que las tecnologías limpias resultan más efectivas, desde el punto de vista económico, y más coherentes, desde el punto de vista ambiental (Carbajal, 2009).

Por último, la viabilidad también debe tener en cuenta que una gran reticencia a abordar las consideraciones ambientales en el marco de los acuerdos comerciales regionales y/o multilaterales, se ampara en otra amenaza que surge de las regulaciones del comercio internacional. En efecto, los países desarrollados, forzando en muchos casos los principios de prevención y precaución, han consolidado formas de proteccionismo comercial, contrarias al espíritu de los acuerdos de libre comercio que suelen promover. La introducción de ciertas consideraciones ambientales en la calificación de los bienes o en sus métodos y procesos de producción han dado lugar a obstáculos técnicos y/o restricciones no arancelarias, que claramente perjudican a los países en desarrollo. Pero esta es una señal a tener en cuenta, y no a ser instalada como la excusa que impide cumplir con el mandato ético de promover modelos de desarrollo sostenibles.

Ejes estratégicos para una agenda ambiental efectiva

En el escenario internacional se perciben importantes oportunidades para reforzar el tratamiento de las cuestiones ambientales en el MERCOSUR. En efecto, teniendo en cuenta que los Estados Parte han ratificado la mayoría de los AMUMAs señalados en la Tabla 1, el bloque puede constituirse en un espacio donde coordinar y cooperar en aquellos temas de prioridad e interés común, abordados en estos instrumentos. Claramente no se está planteando aquí una posición ingenua, que suponga que la agenda regional pueda reorientar las posiciones nacionales, en caso de ser discordantes. Lo que sí es evidente, es que en nuestra región hay problemáticas e intereses comunes, y a partir de ellos, hay mayor espacio para el acuerdo que para el disenso.

Tabla 2. Principales AMUMAs ratificados por los países del MERCOSUR y otras iniciativas internacionales en las que han asumido compromisos de gestión

AMUMAs y otras iniciativas	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
CITES	08/01/81	06/08/75	15/11/76	02/04/75	24/10/77
CMS	01/01/92 (1)	No Parte	01/01/99 (2)	01/05/90 (1) (2)	No Parte
CDB	22/11/94	28/02/94	24/02/94	05/11/93	13/09/94
Convención de Basilea	27/06/91	01/10/92 (Aceptación)	28/09/95	20/12/91	03/03/98
Convenio de Viena	18/01/90	19/03/90	03/12/92	27/02/89	01/09/88
Protocolo de Montreal	18/09/90	19/03/90	03/12/92	08/01/91	06/02/89
CMUCC	11/03/94	28/02/94	24/02/94	18/08/94	28/12/94
Protocolo de Kyoto	28/09/01	23/08/02	27/08/99	05/02/01	18/02/05 (Aceptación)
CNULD	06/01/97	25/06/97	15/01/97	17/02/99	29/06/98
RAMSAR (3)	04/09/92	24/09/93	07/10/95	22/09/84	23/11/88
Convenio de Rotterdam	11/06/04	16/06/04	18/08/03	04/03/03	19/04/05 (Aceptación)
Convención de Estocolmo	25/01/05	16/06/04	01/04/04	09/02/04	19/04/05
Protocolo de Cartagena	No Parte	24/11/03	10/03/04	01/06/01	13/05/02
Convenio Agua de Lastre	Adoptado el 13/02/2004 (Entrará en vigor 1 año después de las 30 ratificaciones que representen 35% del tonelaje mundial (4)				
Protocolo de Nagoya (CDB)	Adoptado el 29/10/2010 - Requiere 50 ratificaciones para entrar en vigor				
FNUB	Octubre de 2000				
Proceso de Marrakech	Junio de 2003				
SAICM	Febrero de 2006				

Nota: Se informan fechas de ratificación (salvo indicación particular).

Referencias: (1) Parte en el Acuerdo sobre Albatros y Petreles (fecha de entrada en vigor); (2) Signatario del Memorando de Entendimiento sobre Aves de Pastizales; (3) El sitio oficial informa fechas de entrada en vigor, no de ratificación; (4) El sitio oficial informa 27 ratificaciones y 25 % del tonelaje internacional a febrero-2011.

Fuentes: www.cbd.int; www.cites.org; www.basel.int; www.unep.ch/ozone; http://unfccc.int; www.ramsar.org; www.pic.int; www.pops.int; www.pnuma.org; www.un.org/esa/forests; www.saicm.org; www.imo.org.

En indudable que hay una agenda a desarrollar en materia de articulación, coordinación, propuestas de enfoques integrados e identificación de sinergias entre estos instrumentos. La complementariedad entre las convenciones, convenios e iniciativas en materia de cambio climático, diversidad biológica, desertificación y bosques, así como la identificación de nichos de complementación de cambio climático con herramientas de producción y consumo sostenibles, entre otros, otorgaría a los órganos ambientales del MERCOSUR un rol destacado e innovador en estos ámbitos de negociación. Asimismo podría constituirse en un espacio ideal para compatibilizar requerimientos de asistencia externa.

Desde el punto de vista operativo, abordar una agenda de trabajo desde esta perspectiva, también allanaría el camino para la elaboración de una política o estrategia ambiental regional, coherente con los

objetivos y prioridades de los socios, y congruente con los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Inclusive, la implementación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, en aquellas áreas temáticas que son objeto de negociación multilateral, requiere ineludible-mente coordinar con los responsables de cada Estado Parte de la negociación de los AMUMAs. Alcanzar acuerdos posteriores, tanto en materia normativa como de implementación, seguramente resultará no solo más sencillo, sino también más efectivo.

Finalmente no puede dejar de advertirse la necesidad de profundizar la comunicación y articulación con el sector académico, empresario, del trabajo, consumidores, ONGs más representativas, y otros ámbitos regionales, como por ejemplo, la Red de Mercociudades. Desde los niveles ministeriales, sería oportuno un acercamiento a las otras iniciativas regionales que, como UNASUR aún no han incluido en su agenda de trabajo cuestiones sectoriales como la ambiental y, por supuesto, el diálogo político con el Parlamento MERCOSUR.

Bibliografía:

Carbajal, Ariel (2001): "La producción limpia, un enfoque para el desarrollo sustentable: Desempeño ambiental y competitividad". Medioambiente-on-line.com, del 3 de julio de 2001.

Cimadamore, Alberto (2001): "Crisis e instituciones: hacia el MERCOSUR del siglo XXI". En Sierra, Gerónimo, comp.: *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. CLACSO.

Cimadamore, Alberto y SEJENOVICH, Héctor (2010): "Cambio climático y pobreza". En *Voces en el Fénix. Revista del Plan Fénix N° 2*, julio.

LAES (2010): *Tendencias en ambiente y desarrollo en América del Sur. Cambio climático, biodiversidad y políticas ambientales*. Centro Latino Americano de Ecología Social, Montevideo.

Ferrer, Aldo (1997): "El MERCOSUR en un mundo global". En Clementi, Hebe, comp.: *La dimensión cultural del MERCOSUR*, Colección CEA-CBC, Universidad de Buenos Aires.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales_FARN (1995): *Informe Analítico Nº 4 Bases para la Armonización de Exigencias Ambientales en el MERCOSUR*. Grupo Y'Guazú, Buenos Aires.

Gudynas, Eduardo (2002): *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sustentable*. Centro Latino Americano de Ecología Social CLAES-CTERA, Buenos Aires.

Ivers, Laura (2001): "¿Cómo se elabora un convenio?". En *Unasylva Nº 206 Revista internacional de silvicultura e industrias forestales* Vol. 52- 2001/3 FAO.

Krugman, Paul (1992): *Geografía y Comercio*. A. Bosch Editor, Barcelona.

Lud, David. (2010): "Botnia y Gualeguaychú ¿Ambiente versus integración regional?". En *Voces del Fénix. Revista del Plan Fénix N°2*, julio.

PNUMA-CLAES (2008): *GEO MERCOSUR Integración, comercio y ambiente*. Montevideo.

Universidad de Bologna - Centro de Excelencia Jean Monnet (2010): "El fallo internacional y la integración regional". *Newsletter Punto Europa N°3*.

Nota: todas las normas mencionadas se encuentran disponibles en el sitio oficial del MERCOSUR (www.mercosur.int)

Solución de controversias: baluarte de la integración mercosureña

Estudio particular del período 2004 - 2010

Magdalena Bas Vilizzio

I. Los procesos de integración desde la óptica de la política internacional

I. 1. Conceptos preliminares

Desde que los Estados decidieron abandonar el aislamiento y relacionarse entre sí en el contexto internacional, muchos son los instrumentos que estos crearon para asegurar el cumplimiento de sus propios intereses[1]. Ya sea por motivos históricos, culturales, lingüísticos, políticos, geográficos, estratégicos o económicos, la integración se perfila como uno de los instrumentos de política internacional que más auge ha tenido en los últimos cincuenta años.

Siguiendo a Haas (1966, pág 70), la **integración** puede ser definida como: "…*el proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes*".

La integración nunca puede ser impuesta por otro centro de poder ya que atentaría contra el atributo de soberanía de los Estados independientes. Los Estados participan voluntariamente en un proceso de integración con el fin de mejorar su posición en la comunidad internacional (primero en áreas puntuales y luego extendiéndose a otras áreas por el efecto derrame o *spillover*[2]).

Estos como centros de poder independientes, son libres de formar parte o no de un proceso de integración, y su permanencia en un proceso de integración estará determinada por la percepción de mayores beneficios percibidos dentro del sistema, que fuera del mismo. Por tanto, el no participar de un proceso de integración, o incluso el aislamiento, siempre es una alternativa.

Arbuet es de la opinión que la integración es un proceso esencialmente político que brinda "…*instrumentos mediante los cuales los Estados que participan en ellos procuran incrementar*

Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de la República, Montevideo, República Oriental del Uruguay. Profesora Asistente de Derecho Internacional Público de la Universidad de la República.

1. En esta instancia conviene hacer una advertencia: este trabajo se desprende de la teoría realista de las relaciones internacionales, basada en la seguridad como único interés estatal y concibiendo al Estado como actor racional único de las relaciones internacionales. Dado el estado de situación actual de la comunidad internacional y la permeabilidad de las relaciones entre la política interna e internacional, entendemos que el interés estatal estará compuesto e influenciado por diversos factores que serán tenidos en cuenta al momento de la toma de decisiones (como ser la opinión pública, los partidos políticos, las empresas, las organizaciones internacionales, etc).

2. Los beneficios de un proceso iniciado en un área específica de la política exterior (por ejemplo comercial) se trasladan a otras áreas colaterales (social, política, cultural, etc).

su poder, tanto individual como colectivo, para situarse más favorablemente en la ecuación general de poder de los Estados" (2004, pág. 93). Agrega que si bien la integración es un instrumento político, tiene un detonante económico y requiere regulación jurídica (2004, pág. 117).

Finalmente, Deutsch explica la integración introduciendo el concepto de interdependencia entre las unidades que componen el nuevo sistema. Cualquier acción realizada por una de las partes, necesariamente afectará al resto de los componentes, generándose propiedades sistémicas, las cuales están ausentes en cualquiera de los componentes por separado (Deutsch: 1990, pág. 285).

En síntesis, la integración es un proceso por el cual Estados soberanos e independientes, voluntariamente deciden agruparse, ya sea formando nuevas entidades a las cuales delegan la toma de decisiones, o coordinando sus políticas externas, en el entendido que los beneficios obtenidos en el proceso de integración deben ser necesariamente mayores (o al menos iguales) a los obtenidos permaneciendo fuera del mismo.

I.2. La idea de cooperación y los regímenes internacionales

La política internacional presenta una multiplicidad de teorías que permiten describir y explicar los procesos de integración. Este trabajo tomará como marco teórico la teoría **institucionalista** de las relaciones internacionales. La misma se basa en la existencia de instituciones internacionales en torno a las cuales los Estados toman las decisiones que les permiten interrelacionarse.

Dentro de esta trama de relaciones interestatales, los autores institucionalistas parten de la base que los Estados prefieren las relaciones de cooperación frente a las de conflicto, contraponiéndose a la idea clásica de la Escuela Realista, según la cual el sistema internacional es naturalmente anárquico y los Estados se vinculan según juegos de poder[3].

Como explica Keohane: "…*la cooperación se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros, por medio de un proceso de coordinación de políticas* " (1998: pág. 74). La cooperación implica un paso más que la armonía, puesto en ésta las políticas de cada actor internacional son tenidas en cuenta por los demás, en tanto facilitador en la conclusión de sus propios objetivos.

Sin embargo, cooperación no implica ausencia absoluta de conflicto, sino que son los propios actores los principales interesados en superar el conflicto, compatibilizando su conducta con la de los demás.

En la explicación de este entramado de relaciones, Krasner introduce el concepto de instituciones o **regímenes internacionales**, esto es: "…*un conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales las expectativas de los distintos actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales*" (Krasner: 1983, pág 2).

Dichas normas y reglas de comportamiento establecen acciones, prohibiciones y obligaciones, formando la estructura fundamental de las constantes interacciones entre actores, que condicionará la toma de decisiones, individuales y conjuntas, en función de la conducta esperada de los demás miembros de la comunidad internacional.

Cabe aclarar que los regímenes internacionales no son buenos por sí mismos y que los

3. De ahí la imagen de la comunidad internacional como una mesa de billar y los Estados como bolas en choque constante.

Estados no participan en ellos por obligación sino por elección. Se trata de Estados soberanos que por voluntad propia deciden coordinar sus acciones con otros Estados también soberanos y a quienes reconocer su propia soberanía.

Los Estados como actores internacionales, forman parte de un régimen siempre que perciban una reciprocidad de intereses o relación ganar-ganar. Los beneficios que se reciban una vez incorporado en el régimen, deben ser mayores (o al menos iguales) a que los que percibían antes de su incorporación, de lo contrario no formarían parte del mismo. De hecho, es factible que un régimen sea abandonado cuando los Estados entiendan que los costos de permanecer en él son mayores a las alternativas externas (Keohane, 1988: pág. 137).

Entre los beneficios brindados por los regímenes internacionales se destacan: la disminución de la incertidumbre, la economía de escala en la celebración de acuerdos producto del efecto derrame (ver I.1), certeza en cuanto al cumplimiento de reglas de juego o acciones frente al incumplimiento (ver II), interés en mantener su propia conducta a futuro, "protección" para los actores más débiles frente a la posible arbitrariedad de los actores más poderosos.

Así lo explica el analista argentino Peña (2003: pág. 3) cuando afirma que: "…*el predominio de reglas de juego de calidad, libremente consentidas en la relación entre asociados de desigual poder relativo, constituye una cierta garantía de la preservación de la reciprocidad de intereses nacionales que es lo que permite sustentar el vínculo asociativo a través del tiempo.*"[4]

En este sentido, el mencionado autor resalta que predominan los regímenes *rule-oriented* sobre los *power-oriented*, en el entendido que los primeros se caracterizan por relaciones orientadas por reglas de juego efectivas y legítimas (principio de efectividad)[5] y los segundos por relaciones orientadas en función del poder del más fuerte (Peña: 2004 B, pág. 222).

Por tanto, en los regímenes *rule-oriented*, una conducta contraria o violatoria al régimen no solo afecta al Estado contra quien se dirige dicha conducta, sino que también a todos los miembros del sistema. La consecuente evaluación negativa de estos actores, hace necesario que la controversia sea resuelta y por ende, se ponga en marcha de un mecanismo de solución de controversias (jurisdiccional o no) que concluya en una sanción o represalia al transgresor y permita la restitución del status quo.

Dado que los Estados que deciden formar parte de un proceso de integración lo hacen con vocación de permanencia, es necesario que se prevean mecanismos institucionales para reencausar sus relaciones recíprocas en caso de conflicto o que tengan un efecto disuasivo ante otras posibles conductas violatorias del régimen. Reafirmando de esta forma, los principios de certeza y previsibilidad.

II. Los procesos de integración desde la óptica del derecho

II. 1. Necesidad de normas jurídicas y sistemas de solución de controversias

4. Si bien en este punto Peña se refiere en exclusividad a los procesos de integración, es posible aplicar estos conceptos al estudio de los regímenes internacionales en general, para luego pasar al análisis de los procesos de integración en particular.

5. El principio de efectividad implica que una norma penetra en la realidad siempre que se logren los resultados buscados con su creación, y no el mero cumplimiento de las mismas en la medida de lo posible. Reglas de juego no efectivas derivan en un proceso que pierde credibilidad tanto para los ciudadanos, las empresas, los inversores y terceros Estados.

Dentro de las reglas y normas de procedimiento que menciona Krasner al definir los regímenes internacionales, se destacan las reglas de Derecho, normas necesarias en todo proceso de integración para impedir la arbitrariedad unilateral de los miembros y generar credibilidad y confianza en torno al propio sistema (Pagani: 2004). Tal como lo explicita Arbuet, en la integración "…*el acomodar intereses para actuar en conjunto exige reglas que ayuden a obtener ese propósito*" (2004, pág. 220).

El aumento de los contactos entre Estados Miembros naturalmente suscitará conflictos de intereses entre ellos, ya que la existencia de un régimen internacional enmarcado en la cooperación no implica la ausencia de conflicto sino su superación por mutua conveniencia (ver I.2). En este sentido, surgida una controversia, el propio régimen generará la necesidad de resolverla para restablecer el status quo y la reciprocidad de intereses de los miembros del grupo.

Un sistema de solución de controversias conforma la piedra fundamental de cualquier proceso de integración, brindando seguridad jurídica y facilitando la conclusión de los fines del proceso. Las características que este sistema tenga estarán determinadas por las propias características del proceso de integración en cuestión, ya sea como organización internacional supranacional o intergubernamental.

II. 2. Organizaciones supranacionales: El caso Unión Europea

Las organizaciones internacionales supranacionales se caracterizan por poseer órganos que cuentan con total independencia de los Estados Miembros, ya que sus funcionarios no representan la voluntad ni reciben instrucciones de estos. El proceso de toma de decisiones busca la defensa del interés común de la organización, y no la defensa de los intereses particulares cada uno de sus integrantes (Arbuet en Jiménez de Aréchaga, Puceiro y Arbuet: 2005).

Explica Arbuet (2004, pág 342), citando a Rafael Mallo, que "…*la supranacionalidad es una competencia plenamente capaz de vincular en forma directa y obligatoria a los gobiernos, y según la materia sobre la cual ella eventualmente verse, también sobre las personas*". De esta forma, las normas de Derecho Derivado[6] de un proceso de integración tendrán efecto directo, inmediato y prevalente ante los Derechos Internos de los Estados Miembros. El ejemplo más claro es el caso de la Unión Europea.

El **efecto directo** implica que el Derecho Comunitario genera derechos y obligaciones para los Estados Miembros o particulares (dependiendo del caso), sin necesidad de pasar por un proceso de incorporación a los Derechos Internos. Por tanto, los particulares pueden solicitar la aplicación del Derecho Comunitario por el Juez Nacional. Así lo reconoce el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas[7] en el *Caso Van Gend* en Loos (1963) al enunciar: "…*la Comunidad constituye un nuevo Orden Jurídico de Derecho internacional, en beneficio del cual los Estados han limitado sus derechos soberanos (…), un Orden Jurídico en el que no sólo los Estados, sino también las personas individuales son sujetos de Derecho. El Derecho comunitario, independiente-mente de la legislación de los Estados Miembros, de la misma manera que le impone a los particulares deberes, también le otorga derechos. Tales derechos se*

6. Se entiende por Derecho Derivado aquel creado por los órganos del proceso de integración, sean supranacionales o intergubernamentales.

7. Si bien luego de la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa (1 de Diciembre de 2009) ha pasado a denominarse Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se mantiene la anterior denominación (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) para referirse a la jurisprudencia anterior a dicha fecha.

constituyen no sólo cuando el Tratado lo prevé expresamente sino sobre la base de obligaciones claras que el Tratado establece en los individuos, en los Estados y en los órganos de la Comunidad…".

Si bien los tratados fundacionales de la Unión Europea otorgan dicho efecto únicamente a los reglamentos, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha precisado qué otras normas surten efecto directo y con qué características[8].

En cuanto al **efecto inmediato**, éste significa que una norma comunitaria adquiere automáticamente carácter de Derecho Positivo en el Orden Jurídico Interno de los Estados Miembros desde el momento de la publicación en el ámbito comunitario. Así lo explica el Tribunal de Justicia en el *Caso Simmenthal* (1978), al expresar que las disposiciones comunitarias "…*son una fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquellos a quienes afectan, ya se trate de Estados Miembros o de particulares que son parte en relaciones jurídicas que entran en el ámbito del derecho comunitario…*".

La supremacía o efecto prevalente del Derecho Comunitario establece la obligación de aplicar las normas comunitarias en caso de conflicto con normas nacionales, aun si se tratara de una norma constitucional o una norma posterior en el tiempo. Este principio fue instaurado por el Tribunal de Justicia en el *Caso Costa contra ENEL* (1964), estableciéndose "…*la imposibilidad en que están los Estados de hacer prevalecer en contra de un Orden Jurídico aceptado por ellos, sobre la base de la reciprocidad, una medida ulterior unilateral que no puede serle oponible…*".

En la misma línea, en el caso Simmenthal (1978) el Tribunal sostiene: "…*el Juez Nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del derecho comunitario, tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de estas normas dejando inaplicada si fuere necesario, en virtud de su propia autoridad, toda disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que para ello tenga que pedir o esperar su previa eliminación por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional…*".

II. 3. Organizaciones intergubernamentales: El caso MERCOSUR

En contraposición con las organizaciones internacionales supranacionales, la voluntad jurídica de organizaciones internacionales intergubernamentales se basa en la voluntad política de los Estados miembros, quienes instruyen a sus representantes para la defensa de sus propios intereses (Arbuet en Jiménez de Aréchaga, Puceiro y Arbuet: 2005).

Aplicando estos conceptos al caso concreto de los procesos de integración intergubernamentales, en los mismos, cada Estado deberá incorporar el Derecho Derivado de acuerdo a los procedimientos nacionales de incorporación, y darle la jerarquía jurídica prevista en la legislación nacional.

Ésta es la situación del **MERCOSUR**, donde el carácter intergubernamental de sus órganos decisorios está previsto a texto expreso en el Protocolo de Ouro Preto (de aquí en más POP)[9], y es reforzado por la conformación de dichos órganos, la necesidad de consenso para la toma de decisiones[10]

8. Además de los reglamentos, se reconoce el efecto directo vertical (en las relaciones entre los particulares y los Estados) de las decisiones y las directivas. En cuanto al Derecho Originario, los art. 12, 25, 28, 29, 39, 43, 50, 81, 88, 90 y 141 del Tratado de Roma tienen efecto directo completo (en las relaciones entre los particulares y los Estados, y en las relaciones entre los particulares entre sí).

9. Art. 2 del POP: "*Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur*".

10. Art. 37 del POP: "*Las decisiones de los órganos del MERCOSUR serán tomadas por consenso y con la presencia*

y las características de su Derecho Derivado[11].

En cuanto a este último punto, si bien la incorporación de las normas mercosureñas es obligatoria, estas normas no gozan de efecto inmediato sino simultáneo en todos los Estados Miembros (de acuerdo al procedimiento de entrada en vigencia previsto por el art. 40 del POP[12]). Solo dos tipos de normas son excluidas de este procedimiento: aquéllas que refieren al funcionamiento interno del MERCOSUR y aquéllas que cuenten con una regulación similar en los órdenes jurídicos internos de los Estados Miembros (CMC/DEC 23/00).

La obligatoriedad de incorporación de las normas emanadas de los órganos decisorios del MERCOSUR, es recordada por el Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR en el *Laudo IV* del sistema del *Protocolo de Brasilia* (de aquí en más PB) (derogado por el *Protocolo de Olivos* (de aquí en más PO)), en la controversia entre Brasil y Argentina sobre aplicación de Medidas Antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil: "*Las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR son obligatorias para los Estados Partes del MERCOSUR y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los Ordenamientos Jurídicos Nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país (art. 42 POP). La obligatoriedad no significa "aplicación inmediata" sino el compromiso de incorporación al derecho interno. La forma de incorporación dependerá del derecho constitucional de cada uno. El sistema de producción de normas en el MERCOSUR, que es intergubernamental, no participa del sistema del derecho comunitario europeo donde las normas comunitarias penetran directamente en el ordenamiento de cada país sin necesidad de incorporación…*".

El laudo es categórico al establecer responsabilidad internacional del Estado que no incorpora las normas mercosureñas: "*…dada la naturaleza intergubernamental del MERCOSUR y la ausencia de aplicación directa de su normativa nadie puede cumplir en lugar del Estado obligado el acto de incorporación requerido. Pero el incumpliendo apareja responsabilidad internacional del Estado que incumple hacia los Estados que sí han cumplido*"[13].

En este sentido, Bouzas da un paso más en el estudio de las normas del mercosureñas al explicar que la naturaleza intergubernamental de los órganos decisorios del MERCOSUR, justificada por la intención de mantener el control del proceso en manos de

de todos los Estados Partes."

11. Es importante destacar que la jurista argentina Raya de Vera, expresa que, de forma casi unánime, la doctrina de ese país entiende que el MERCOSUR ha dejado de ser un proceso exclusivamente intergubernamental. Los principales argumentos se encuentran en la creación del Tribunal Permanente de Revisión y el Parlamento del MERCOSUR, órganos que funcionan con independencia y autonomía de los Estados Partes. Son partícipes de esta doctrina: Dreyzin, Perotti, Noodt Taquela, Biocca, Moya Domínguez, entre otros (Raya de Vera: 2010, pág. 11).

12. Art. 40 del POP: "*Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el Art. 2 de este Protocolo deberá seguirse el siguiente procedimiento: i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado Parte; iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes. dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.*"

13. El Tribunal se pronuncia de manera similar en la Controversia entre Argentina y Brasil sobre obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño, por la no incorporación de las GMC/RES 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 y 71/98 y su consecuente no entrada en vigencia.

los Gobiernos, no es causa de ineficiencia regulatoria. Son los propios mecanismos de creación de normas los que generan ineficacia (o ruptura del principio de efectividad según Peña, ver I.2), puesto que otorgan una segunda posibilidad de veto a los Estados Miembros, "…*minando el compromiso y responsabilidad política de la instancia regional de toma de decisiones*" (Bouzas 2005, pág 8)[14].

Por último, en cuanto a la primacía de las normas mercosureñas, la misma dependerá de las disposiciones de las Constituciones Nacionales de cada Estado Miembro respecto a las normas internacionales. En Argentina tienen jerarquía infraconstitucional y supralegal, en Brasil infralegal, en Paraguay infraconstitucional y supralegal, y en Uruguay no hay disposiciones constitucionales relativas a la materia.

La Opinión Consultiva 1/2007[15] maneja la idea de primacía del Derecho de Integración por encima de los Derechos internos de los Estados Miembros al argumentar que: "…*el derecho de integración por su concepto, naturaleza y finalidad debe ser siempre prevalente sobre los derechos nacionales respectivos por su misma esencia. Caso contrario, se desnaturaliza el concepto, la naturaleza y sobre todo la finalidad no solo del Derecho de Integración, sino del proceso de integración en si mismo, o en palabras del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se pondría en 'tela de juicio la base jurídica misma del MERCOSUR'. La anterioridad o posterioridad de la norma nacional deviene absolutamente irrelevante.*"

II. 4. Solución de controversias

Magariños (2000, pág. 141) explica que "*El nivel de integración jurídica y la naturaleza del mecanismo jurisdiccional deben estar debidamente correlacionados*". Por tanto, los sistemas de solución de controversias de procesos de integración supranacionales cuentan con un tribunal de justicia supranacional permanente del cual emanan laudos que tendrán valor de cosa juzgada (vinculantes e inapelables).

Un ejemplo destacable es el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, denominado Tribunal de Justicia de la Unión Europea luego de la entrada en vigencia del *Tratado de Lisboa* (1 de Diciembre de 2009). Si bien este Tribunal no sustituye a los órganos de justicia de los Estados Miembros, será el encargado de interpretar las normas comunitarias. En este ámbito, existe la llamada "cuestión prejudicial" mediante la cual los jueces nacionales pueden (y en algunos casos deben) consultar al Tribunal de Justicia sobre aquellos asuntos que involucren normas comunitarias. Dicha opinión tendrá carácter vinculante para el Juez Nacional[16].

En el ámbito europeo existe un efectivo control de la legalidad a través de los recursos de anulación, omisión y reparación como mecanismos de control de las acciones de los órganos comunitarios, así como incumplimiento del Derecho Comunitario.

En palabras del Juez Pescatore, "…*por primera vez una jurisdicción ha sido realmente definida de tal manera que los jueces están en condiciones de hacer jugar plenamente su papel en Derecho; por último, se ha creado un vínculo orgánico entre esa jurisdicción común y los poderes judiciales*

14. A la fecha de finalización de este estudio, Diciembre 2010, están en vigencia poco más del 70% de las normas de Derecho Derivado del MERCOSUR. Las restantes aun no han culminado su proceso de perfeccionamiento jurídico que les permita entrar en vigencia.

15. En el *Caso Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratorio Northia Sociedad Anónima, Comercial, Industrial, Financiera, Inmobiliaria y Agropecuaria s/ Indemnización de daños y perjuicios y lucro cesante*, presentada por la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, relativa a la aplicación del Protocolo de Buenos Aires sobre la ley nacional paraguaya 194/93 (norma de orden público).

16. En la actualidad, el 50% de los casos del sistema europeo son cuestiones prejudiciales (Perotti: 2007, pág. 26).

nacionales" (citado por Diez de Velasco: 1999, pág. 593).

Por el contrario, como fuera planteado anteriormente, el **MERCOSUR** es un claro sistema intergubernamental, cuyo mecanismo jurisdiccional está regulado por el PO cuyas características se desarrollarán y analizarán en el punto III.1.

III. Solución de controversias en el MERCOSUR

III. 1. El Protocolo de Olivos y sus normas reglamentarias

El sistema actual de solución de controversias en el MERCOSUR está regulado por el PO, su *Reglamento* (de aquí en más RPO) (CMC/DEC 37/03), el *Procedimiento para atender casos de urgencia* (CMC/DEC 23/04), las *Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión* (CMC/DEC 30/05) y el *Reglamento del Procedimiento para la Solicitud de Opiniones Consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por los Tribunales Superiores de Justicia* (CMC/DEC 2/07).

Los mecanismos previstos presentan una dualidad negociadora y legalista, la cual será desarrollada a continuación.

III.1. a. Controversias entre Estados

El PO prevé la posibilidad de presentar controversias entre Estados Miembros relativas a la interpretación, aplicación o incumplimiento del Derecho Originario o Derivado del MERCOSUR[17]. En estos casos se establece una cláusula de **opción de foro** (art. 1 lit. 2 PO), que será objeto de estudio en el punto III.1.c.

El **procedimiento** comienza con una etapa de negociaciones directas entre los Estados partes en la controversia, cuyo plazo es de quince días (art. 4 y 5 PO y art. 14 RPO)[18]. De no prosperar las negociaciones o de resolverse parcialmente la controversia, se establece la participación optativa del Grupo Mercado Común, órgano que puede recurrir al asesoramiento de expertos. Su intervención que no podrá exceder un plazo de treinta días, y culmina con la formulación de recomendaciones no obligatorias (art. 6 a 8 PO y art. 15 a 17 RPO).

Si a esta etapa la controversia no pudo solucionarse, queda abierta la vía arbitral (art. 9 a 16 PO y art. 18 a 30 RPO), dando lugar a la intervención de un **Tribunal Arbitral Ad Hoc** (de aquí en más TAAH). El mismo está compuesto por tres árbitros seleccionados de la lista de árbitros registrada en la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (uno por Estado parte en la Controversia y un tercero que presidirá).

En esta instancia se fija el objeto del proceso en la demanda y contestación, y se pueden tomar medidas provisionales en caso de presunción de daños graves e irreparables. El plazo para laudar es de sesenta días prorrogables por treinta más.

Una innovación del PO es la creación del **Tribunal Permanente de Revisión** (de aquí en más TPR) (art. 17 a 22 PO y art. 31 a 39 RPO), quien entenderá ante el recurso de revisión contra las cuestiones de Derecho e interpretaciones jurídicas de los laudos del TAAH. Este Tribunal con sede en Asunción, está integrado por cinco árbitros designados uno por Estado Parte del MERCOSUR y el quinto árbitro de común acuerdo entre todos

17. Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto, protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, Decisiones del Consejo del Mercado Común, Resoluciones del Grupo Mercado Común y Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (art. 1).

18. Esta primera etapa de corte negociador, y no legalista, reafirma la característica intergubernamental del MERCOSUR. Para profundizar sobre la dualidad negociadora y legalista del sistema de solución de controversias del MERCOSUR, ver: Pagani (2004).

los Estados Partes. Cuando la controversia involucre dos Estados, el Tribunal se compone por tres árbitros, y en caso de involucrar más de dos, por cinco árbitros.

El plazo para laudar es de treinta días prorrogables por quince más, y el laudo tiene carácter definitivo y obligatorio, solo pasible de recurso de aclaración.

El TPR también puede actuar como primera y única instancia, en caso que las partes así lo establezcan (art. 23 PO y art. 39 RPO).

En caso que el Estado beneficiado por el laudo entienda que las medidas adoptadas no dan cumplimiento al mismo, cuenta con treinta días para plantear **divergencia**s (art. 30 PO y art. 42 RPO). El respectivo Tribunal tiene treinta días para expedirse.

Por último se establece que independientemente al planteo de divergencias, el Estado beneficiado por el laudo tiene la posibilidad de solicitar **medidas compensatorias** en caso de incumplimiento total o parcial de un laudo[19] (art. 31 y 32 PO y 43 y 44 RPO), durante el plazo de un año desde que venció el plazo previsto para el cumplimiento. Estas medidas consisten en suspender concesiones u otras obligaciones equivalentes.

El Estado perdedor cuenta con quince días para cuestionar las medidas compensatorias, previéndose por ende, un plazo de treinta días para que el Tribunal correspondiente pueda expedirse.

Se indican en la Tabla III.1 los dos casos presentados ante el sistema del PO durante el período 2004-2010, actuando Uruguay como reclamante y Argentina como demandado en ambas oportunidades.

Tabla III.1: Casos presentados mediante el Sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Olivos (Período 2004 – 2010).

Laudo	Fecha	Actor	Demandado	Asunto	Dictamen
Laudo I del TAAH	25 de octubre de 2005	Uruguay	Argentina	Prohibición de importación de neumáticos remoldeados en violación de la libertad de circulación (Art 1 y 5 TA)	A favor de Argentina (protección de la vida como excepción al libre comercio)
1/2005 del TPR	20 de diciembre de 2005	Uruguay	Argentina	Recurso de revisión ante laudo I del TAAH	A favor de Uruguay (Argentina tiene 120 días para modificar la ley que implementa la prohibición)
Laudo II del TAAH	6 de septiembre de 2006	Uruguay	Argentina	Omisión de Argentina de prevenir y/o hacer cesar los cortes en territorio argentino de rutas de acceso a puentes internacionales Gral San Martín y Gral Artigas, en violación de la libertad de circulación (Art 1 TA)	Argentina debió haber adoptado medidas para prevenir, ordenar o corregir los cortes de las rutas que unen Argentina con Uruguay, realizados por los vecinos de la ribera argentina del Río Uruguay

III. 1. b. Cronología de un caso: Prohibición de Argentina de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay

A los efectos ilustrativos se resume la cronología de la controversia sobre la prohibición argentina de importación de neumáticos remoldeados procedentes de Uruguay, en la que se dieron todas las etapas anteriormente descriptas.

El sistema de solución de controversias del PO es puesto en funcionamiento por **Uruguay** al cuestionar la legitimidad de la decisión de Argentina de prohibir la

19. Este punto será de especial análisis en el punto III.1.d.

importación de neumáticos remoldeados, basada en la Ley 25.626 del 8 de Agosto de 2002. Dicha prohibición, al entender de Uruguay, viola los art. 1 y 5 del Tratado de Asunción (de aquí en más TA), por inhibir injustificadamente la libre circulación de bienes en el MERCOSUR. Asimismo, es contraria al Anexo I del TA y las CMC/DEC 22/00 y 57/00, relativas al Acceso a Mercados.

Las **negociaciones directas** tienen lugar el 23 de Diciembre de 2004, sin lograrse acuerdo entre las partes. Como siguiente paso, se da la **intervención del Grupo Mercado Común** el día 23 de Febrero de 2005. Frente a la ausencia de consenso, las partes deciden recurrir a la vía arbitral.

En la demanda uruguaya, además de hacer referencia a la violación de la normativa mercosureña previamente reseñada, establece la aplicación de la regla del estoppel por haberse resuelto una controversia de similar objeto entre Uruguay y Brasil en el anterior sistema del PB, con resultado favorable a Uruguay (Laudo VI de 9 de Enero de 2002). Por tanto, solicita que se declare la incompatibilidad de la mencionada ley argentina con las normas y principios del MERCOSUR.

Argentina contesta el reclamo argumentando que dicha ley es una excepción permitida al libre comercio ya que el uso neumáticos remoldeados es perjudicial para el medio ambiente y la seguridad en el tránsito. Se ampara en el art. 50 del *Tratado de Montevideo* de 1980 (constitutivo de ALADI), aceptada por el Anexo I del TA que regula la "*Protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales*".

El **TAAH** emite su fallo el 25 de Octubre de 2005. Después de analizar ambas posiciones, el Tribunal concluye que: "*…la Ley Nº 25.626, al prohibir la importación de neumáticos remoldeados, interrumpió el comercio internacional de tales productos, y particularmente las exportaciones de Uruguay para la Argentina, que se desarrollaban, en cuanto a tales neumáticos, desde el año de 1997 (…) Sin embargo, la libertad de comercio y su preservación como forma de estructurar el MERCOSUR no puede ser considerada principio absoluto e inderogable.*"

Por tanto, el libre comercio puede excepcionarse por ejemplo, cuando atenta contra el medio ambiente (en base a las CMC/DEC 22/00 y 57/00, el *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente* entre otras disposiciones internacionales en la materia).

En cuanto a la regla del estoppel argumentada por Uruguay, el TAAH entiende que en su momento la controversia que lo enfrentara con Brasil únicamente se focalizó en la violación al principio de libre comercio y perjuicio económico causado por el mismo. Al dejar de lado el tema ambiental, base central de este fallo, no opera la *regla del estoppel*[20].

Por mayoría de votos, el TAAH decide que "*…la Ley 25.626, promulgada por la República Argentina el 8 de Agosto de 2002, es compatible con lo dispuesto en el TA y su Anexo I, con las normas derivadas de tal Tratado, así como con las disposiciones de Derecho Internacional aplicables a la materia*".

Frente a este laudo desfavorable, Uruguay

20. *Convención sobre Derecho de los Tratados entre Estados* (Viena 1969): "*Art. 45. Pérdida del derecho a alegar una causa de nulidad, terminación, retiro o suspensión de la aplicación de un tratado. Un Estado no podrá ya alegar una causa para anular un tratado, darlo por terminado, retirarse de él o suspender su aplicación con arreglo a lo dispuesto un los art. 46 a 50 o en los art. 60 y 62, si, después de haber tenido conocimiento de los hechos, ese Estado: a) ha convenido expresamente en que el tratado es válido, permanece en vigor o continúa en aplicación, según el caso; o b) se ha comportado de tal manera que debe considerarse que ha dado su aquiescencia a la validez del tratado o a su continuación en vigor o en aplicación. según el caso.*"

presenta **recurso de revisión** el 9 de Noviembre de 2005, el cual es contestado por Argentina el 9 de Diciembre de 2005.

De acuerdo a los plazos previstos, el 20 de Diciembre de 2005 el **TPR**, luego de analizar jurisprudencia de otros sistemas de integración, establece que quien invoca la excepción en concreto al libre comercio debe probarla. No obstante, aclara que no existe en el MERCOSUR un cuerpo legal que establezca clara y concretamente los criterios de rigor a ser analizados para la invocación de tales excepciones, las cuales siempre deben ser interpretadas con criterio restrictivo.

Por unanimidad el TPR decide **revocar el laudo del TAAH** y determina que la ley argentina involucrada en la cuestión es incompatible con la normativa MERCOSUR y, por lo tanto, ese país debe derogarla o modificarla dentro del plazo de ciento veinte días corridos. Asimismo le prohíbe a Argentina adoptar o emplear medida alguna contraria al laudo o que obstaculice su aplicación.

En el mes de Julio de 2006 (una vez cumplido el plazo previsto) **Argentina pide una extensión del plazo** para modificar la ley argumentando que se encuentra en el ámbito legislativo. El Tribunal rechaza la solicitud.

Al no haber cambios en la legislación argentina, el 24 de Agosto 2006 **Uruguay denuncia a Argentina** ante el TPR **por no cumplir el fallo**.

Ante el incumplimiento argentino, Uruguay decide implementar una **medida compensatoria**, sancionando el Decreto 142/007 por el cual se establece el cobro de un arancel de 16% a las importaciones desde ese país de neumáticos nuevos y recauchutados a partir del 18 de Abril de 2007.

Con fecha 3 de Mayo de 2007, Argentina solicita al TPR que se expida por considerar la medida excesiva y causante de un desvío de comercio en beneficio de Brasil y China, entre otros países.

Finalmente, el 8 de Junio de 2007, el TPR resuelve que la medida compensatoria prevista por Uruguay "*ni siquiera agota*" el daño económico generado. Y sostiene que "…*es un poco más que simbólica, habida cuenta de que la misma es abiertamente menos gravosa para Argentina que las consecuencias que se derivan para Uruguay*…" del incumplimiento de modificar sus normas para permitir el ingreso de los neumáticos remoldeados. Además agrega que el incumplimiento de Argentina genera "*una preocupante sensación de descrédito*" en la sociedad hacia las instituciones del MERCOSUR al tiempo que afecta la estabilidad de las mismas[21].

III. 1. c. Opción de foro

En las controversias entre Estados Miembros relativas a la interpretación, aplicación o incumplimiento del Derecho Originario o Derivado del MERCOSUR, como la descripta en el punto anterior, se establece una cláusula de **opción de foro** (art. 1 lit. 2), que evita los problemas generados en el anterior PB[22]. Sin embargo tiene la desventaja de permitir que temas relativos al Derecho mercosureño sean resueltos en otros foros, con la consecuente falta de uniformidad en las interpretaciones jurídicas.

La elección de un foro diferente al mercosureño, operó en la controversia entre Argentina y Brasil relativa a medidas antidumping aplicadas por el Estado norteño

21. El concepto de daño institucional manejado por incumplimiento de un laudo será analizado en el punto III.2.

22. La controversia entre Brasil y Argentina sobre aplicación de Medidas *Antidumping* contra la exportación de pollos enteros provenientes de Brasil *Laudo IV* del PB, tuvo un fallo opuesto en el sistema de la OMC.

a las importaciones de resinas de politereftalato de etileno de origen argentino, de acuerdo a la Resolución 29 de la Cámara de Comercio Exterior de Brasil de fecha 26 de Agosto de 2005. Argentina optó por la jurisdicción de la Organización Mundial del Comercio (de aquí en más OMC), si bien por la CMC/DEC 13/02 el MERCOSUR adoptó el *Acuerdo Antidumping* de la OMC, para la aplicación de medidas antidumping en el comercio intrazona[23].

El procedimiento en la OMC (Diferencia DS355) comienza el 26 de Diciembre de 2006, cuando Argentina solicita al Órgano de Solución de Diferencias la celebración de consultas con Brasil, argumentando que las medidas brasileras son incompatibles con el *Acuerdo Antidumping*, puesto que no considera los datos suministrados por las empresas argentinas para calcular el valor normal de venta en el mercado de origen, ni logra probar el daño a la industria nacional ni el nexo causal[24].

El 7 de Junio de 2007 Argentina requiere el establecimiento de un Grupo Especial para que entienda en la controversia, que es creado el 24 de Julio de 2007. No obstante, el 4 de Febrero de 2008, Argentina informa que la Cámara de Comercio Exterior de Brasil suspendió la medida con fecha 29 de Enero de 2008, por tanto, se suspenden los trabajos del Grupo Especial.

III. 1. d. Ejecución de laudos arbitrales

A estas instancias es importante dedicarle unos párrafos a los mecanismos de ejecución de los laudos arbitrales de los tribunales del MERCOSUR.

Como primera aproximación, es importante destacar que los tribunales internacionales tienen *jurisdicio e imperium*, por tanto pueden aplicar el Derecho cuanto solicitar la adopción de medidas coercitivas. Sin embargo, dado que el Derecho Internacional Público contemporáneo es un sistema coordinación, los tribunales internacionales no pueden ejecutar sus laudos en el ámbito interno de un Estado. De hacerlo, estarían atentando contra los principios de igualdad soberana y no intervención en los asuntos internos, ya que "*…para la aplicación de una norma jurídica se destruiría el mismo sistema jurídico que la contiene*" (Arbuet: 2007, pág. 155).

De acuerdo al procedimiento de solución de controversias entre Estados Miembros estudiado en el punto III.1.a, el MERCOSUR no es la excepción a la regla y por tanto carece de un sistema de ejecución de laudos arbitrales.

Sin embargo, el PO ofrece la posibilidad que el Estado beneficiado por un laudo, frente al incumplimiento de su contraparte, adopte medidas compensatorias (art. 30 y 31 PO y 43 y 44 RPO). Se trata de una contramedida institucionalizada[25], por tanto de ejecución indirecta o descentralizada basada en la retaliación (Pastori: 2006, pág. 80).

23. En dicha decisión (previa al PO) también se prevé una opción de foro, estableciéndose que "...cuando el Estado Parte reclamante opta por un sistema de solución de controversias, el otro queda excluido" (art. 2).

24. A continuación se extractan algunos artículos del Acuerdo Antidumping de la OMC, a los efectos de una mejor comprensión del caso bajo análisis: *Art. 2.1: "A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que un producto es objeto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador."; Art.3.1: "La determinación de la existencia de daño a los efectos del artículo VI del GATT de 1994 se basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo: a) del volumen de las importaciones objeto de dumping y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno y b) de la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos."*

25. El Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional entiende que las contramedidas son respuestas a hechos

El mecanismo de la retaliación no siempre es efectivo, puesto que está supeditado al equilibro de fuerzas entre el Estado beneficiado y el Estado incumplidor del laudo. Como explica Pastori, "…*los países pequeños, que no pueden apostar al impacto que provoquen las medidas de retaliación que aplique, se encuentran en situación clara de desventaja*" (2006, pág. 81).

Independientemente del mecanismo de las medidas compensatorias, el PO prevé el planteo de divergencias por cumplimiento de un laudo (art. 30 PO y 42 RPO), no tratándose de una sanción indirecta o descentralizada, sino de un mecanismo para el cumplimiento más efectivo de un laudo.

Ninguno de estos dos procedimientos es comparable al sistema europeo, donde la Comisión puede solicitar al Tribunal de Justicia la aplicación de una sanción pecuniaria. Si bien no se trata de un caso de ejecución forzada, es una forma de generar presión al Estado incumplidor. Solo tres casos llegaron a este punto, en los restantes se procedió al cumplimiento previo a que el Tribunal dictara sentencia[26].

Por último cabe destacar que Pastori (2006) indica una alternativa para lograr la ejecución de los laudos arbitrales del MERCOSUR: apelar a la jurisdicción nacional del Estado incumplidor. Los particulares damnificados por la inejecución del laudo cuentan con dicho laudo como título habilitante para reclamar la ejecución ante el sistema jurisdiccional interno, así como la reparación de daños y perjuicios desde la fecha que el Estado omiso comenzó a incumplir.

III. 1. e. Denuncias de Particulares

El PO prevé los reclamos de particulares (personas físicas o jurídicas) con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Derecho Originario y el Derecho Derivado del MERCOSUR.

Dado que los particulares no poseen legitimación activa, acceden indirectamente planteando el reclamo a su sección nacional del Grupo Mercado Común, quien decidirá si continúa el caso o no (art. 40 PO y art. 46 RPO).

Si decide aceptar el reclamo, se prevén consultas entre las Secciones Nacionales del Grupo Mercado Común involucradas en la controversia, a fin de llegar a una solución (art. 41 PO y art. 47 y 48 RPO). De no llegarse a una solución, se establece la intervención del Grupo Mercado Común, quien define si acepta o no el reclamo. En caso afirmativo, debe convocar un Grupo de Expertos que emite un dictamen en un plazo improrrogable de treinta días (art. 42 y 43 PO y art. 49 a 54 RPO).

Si dicho dictamen no es unánime o considera improcedente el reclamo, concluye el proceso. Por el contrario, si el dictamen es unánime y admite el reclamo: cualquier Estado podrá requerir la adopción de medidas correctivas o anulación de las medidas cuestionadas en un máximo de quince días. De no prosperar el procedimiento, queda abierta la vía arbitral prevista para los procedimientos entre Estados (art. 44 PO y art. 54 RPO).

Del análisis del articulado surge claramente la ausencia de un recurso directo ante el

ilícitos de otro Estado, que revisten el carácter de proporcionales y temporales, así como excluyen el uso de la fuerza (art. 49 a 54).

26.Comisión c/Grecia sobre eliminación de desechos tóxicos (1992), Comisión c/España sobre calidad de aguas de baño (2003), Comisión c/Francia sobre medidas conservación en materia de pesquerías (2005).

sistema jurisdiccional del MERCOSUR, por tanto la posible no aceptación del reclamo presentado, lleva al analista argentino Alejandro Perotti a considerarla como un caso de denegación de justicia (Perotti: 2010, pág. 22)[27].

Cabe destacar que no se han presentado reclamos de particulares en el período bajo estudio (2004-2010).

III.1. f. Opiniones Consultivas

El PO (art. 3) contempla dos posibilidades de solicitud de opiniones consultivas: a) todos los Estados Partes del MERCOSUR actuando conjuntamente o los órganos decisorios del MERCOSUR sobre cualquier cuestión jurídica comprendida en el Derecho originario y derivado del MERCOSUR, y b) los tribunales nacionales a través de los tribunales superiores de los Estados Partes[28] sobre la interpretación jurídica de la normativa mercosureña en causas bajo trámite.

El plazo que el TPR cuenta para expedirse es de sesenta y cinco días, de acuerdo a la CMC/DEC 15/10. En su análisis el Tribunal no puede referirse o valorar los hechos del caso en cuestión, sino que su providencia es meramente un acto de interpretación jurídica y no de aplicación.

Es importante examinar la naturaleza de las opiniones consultivas. El PO establece que las mismas **no son vinculantes ni obligatorias** (art. 11 del RPO)[29]. Esto ha recibido serias críticas puesto que atenta contra la uniformidad en la aplicación de las normas mercosureñas por parte de los tribunales nacionales[30].

En este sentido, se destaca la Opinión Consultiva 1/2007, donde el TPR estudia detalladamente el concepto, naturaleza y objetivo de las opiniones consultivas en el ámbito del MERCOSUR. Al considerar la no obligatoriedad de las opiniones consultivas en el MERCOSUR, el TPR entiende que "*…se desnaturaliza por completo el concepto, la naturaleza y el objetivo de lo que debe ser un corrector sistema de interpretación prejudicial.*"[31]

En cuanto a este punto, Perotti (2010) realiza una interesante interpretación sobre los efectos de la opinión consultiva para el Juez Nacional consultante. El autor entiende que las opiniones consultivas son obligatorias (y por tanto el Juez Nacional no puede apartarse de las mismas) puesto que la norma que establece su no obligatoriedad (art. 11 del RPO) es incompatible con el POP, norma de mayor jerarquía[32].

El art. 38 del POP estipula el compromiso de los Estados Miembros de adoptar las

27. Dado el efecto obligatorio que Perotti asigna a las opiniones consultivas (ver III.1.f), entiende que "*…la única forma válida que tiene un tribunal nacional de controlar la legalidad de una norma de un órgano del bloque con relación al TA, y eventualmente declarar su inaplicación en un caso concreto, es contando previamente con una decisión del TPR, a través de un pedido de OC, mediante la cual éste y sólo este Tribunal reconozca la inaplicabilidad en el caso de una norma del MERCOSUR*" (Perotti: 2010, pág. 22).

28. En Argentina: Corte Suprema de Justicia de la Nación, en Brasil: Supremo Tribunal Federal, en Paraguay: Corte Suprema de Justicia, en Uruguay: Suprema Corte de Justicia y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

29. Como la cuestión prejudicial en el sistema de la Unión Europea o la interpretación prejudicial en la Comunidad Andina.

30. En este sentido: Debenardi (2007), Feldstein & otros (2006), Perotti (2009), entre otros.

31. Esta Opinión Consultiva desarrolla un interesante análisis sobre el error en la denominación "opiniones consultivas". El TPR entiende que se trata de interpretaciones prejudiciales, puesto que su efecto es "*…resguardar la aplicación uniforme del derecho pertinente por todos los jueces en el territorio de los países miembros*". Para un mayor análisis ver: Fresnedo (2003).

32. El POP forma parte del Derecho Originario o Constitutivo del MERCOSUR y el RPO forma parte del Derecho Derivado (CMC/DEC 37/03).

medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos decisorios del MERCOSUR. Esta norma obliga no solo al Poder Ejecutivo de cada Estado sino también al Poder Judicial, por tanto la interpretación del Derecho Mercosureño que realice el TPR será obligatoria para el Juez Nacional consultante[33].

Durante el período bajo estudio de este trabajo, tres opiniones consultivas fueron emitidas por el TPR (la primera a solicitud de de Paraguay y las dos siguientes de Uruguay) (Tabla III.2). Por diferentes motivos, otras dos solicitudes que fueron presentadas a pedido de parte en procesos jurisdiccionales argentinos, no se encaminaron al TPR (Tabla III.3).

Tabla III.2: Opiniones consultivas presentadas (Período 2004-2010).

Opinión Consultiva	Fecha	Estado Solicitante	Causa	Consulta	Respuesta
1/2007	3 de abril de 2007	Paraguay	Norte c/ Laboratorios Northia	Aplicabilidad del Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdicción en Materia Contractual por sobre la ley nacional paraguaya 194/93 (de orden público interno).	Las normas del Mercosur internalizadas prevalecen sobre las normas del Derecho Interno de los Estados Partes, por tanto prevalece el Protocolo de Buenos Aires por sobre la ley paraguaya.
1/2008	24 de abril de 2009	Uruguay	Sucesión Carlos Schnek y otros c/ Ministerio de Economía y Finanzas y otros	a) si prima el TA frente a la ley uruguaya; b) si el TA permite a un Estado Parte como Uruguay adoptar una norma nacional como la que reimplanta la tasa consular.	La medida que reimplanta la tasa consular es incompatible si se trata de un impuesto o una tasa que no tenga relación directa y razonable con el costo de los servicios prestados. Por tanto, solicita al órgano judicial uruguayo que clarifique si se está ante una tasa o un impuesto en base al ordenamiento jurídico interno.
1/2009	15 de junio de 2009	Uruguay	Frigorífico Centenario c/ MEF y otros	Ídem Anterior	Ídem Anterior

Tabla III.3: Opiniones consultivas solicitadas pero no presentadas (Período 2004-2010).

Fecha	Estado Solicitante	Causa	Consulta	Respuesta
28 de agosto de 2008	Argentina	González, Gonzalo Nicanor c/ Image Factory Servicios de Impresión	Alcance de las atribuciones que el Derecho Mercosureño confiere a los Jueces Nacionales para rechazar los exhortos provenientes de otros Estados Partes.	La Corte Suprema consideró que la opinión consultiva era "…*extemporánea, por no haber sido introducida en el recurso extraordinario*" sino en el escrito de queja.
6 de octubre de 2009	Argentina	Sancor c/ Dirección General de Aduanas	Si el TA impone a los Estados Miembros del Mercosur la obligación de abstenerse de establecer derechos a la exportación de mercaderías originarias de uno de ellos y destinadas a otros Estados Miembros.	Antes que las actuaciones fueran remitidas al TPR, la actora desiste de la acción, por tanto la opinión consultiva no fue presentada al TPR.

33. Lo cual permite realizarse un control de legalidad de una norma mercosureña con relación al TA, y eventualmente, el tribunal nacional podría declarar la inaplicabilidad de la misma para el caso concreto que está entendiendo. Actualmente este control de legalidad es realizado por los tribunales internos de cada Estado Miembro, siendo un ejemplo de esta práctica la sentencia 1016/98 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay en el *Caso Alianza da Bahía Compañía de Seguros y otras c/ Estado*. La misma anula con efectos generales y absolutos el Decreto 299/95 por el cual se aprueba como Acuerdo de Alcance Parcial de ALADI el *Convenio para la Facilitación del Transporte Multimodal de Mercancías* de 1994, puesto que "*...dicha normativa ingresaría a regular indebidamente materia de reserva legislativa*".

III. 1. g. Etapas paralelas ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR

Paralelamente y con independencia al procedimiento previsto por el PO, pueden darse los mecanismos de consultas y reclamaciones estipulados en la CCM/DIR 17/99, Anexo al POP y CMC/DEC 18/02. La consulta debe presentarse por escrito y se considera en las reuniones ordinarias de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

III. 2. Aciertos y debilidades

III. 2. a. Consideraciones iniciales

Lejos del entusiasmo e interés inicial que despertaba el MERCOSUR, muchas son las críticas que en la actualidad recibe desde diversos ámbitos (académicos, políticos, sociales, medios de prensa, etc)[34].

En este punto, el especialista argentino Peña observa mucho escepticismo respecto al bloque así como temor a que este se vuelva irrelevante. En uno de sus artículos semanales para el periódico argentino *La Nación* (2009, 18 de Setiembre), explica la sensación dominante citando a José Mujica quien declaró que "*El MERCOSUR anda rengo y a la miseria*" lo cual pone en duda la relevancia del bloque (tanto para sus miembros como terceros países). Situación que requiere "…*un debate más metodológico que existencial*".

En la misma línea, pero al analizar la inserción internacional de Uruguay, el economista nacional Iturburu en una conferencia en la Academia Nacional de Economía analizó la inserción internacional de Uruguay, expresa que "…*Uruguay sigue apostando al MERCOSUR y desaprovecha un potencial de crecimiento por estar atado al bloque. Tendría que dejar de ser una unión aduanera para ser una zona de libre comercio y ahí sí se podrían hacer más acuerdos con terceros*". Opinión que reafirma manifestando que "…*el MERCOSUR no funciona desde hace tiempo y ha fracasado básicamente porque Brasil y Argentina no cumplieron su compromiso de apertura a los productos uruguayos, imponiendo trabas arancelarias y no arancelarias en forma unilateral* " (Ruiz: 2010).

Ambos analistas son contundentes en sus críticas al sistema y la necesidad de cambios estructurales que permitan una mejor definición de la estrategia a seguir y que determine ganancias recíprocas. De lo contrario primará más la necesidad de defender intereses locales: imponiendo trabas arancelaras y no arancelaras unilateralmente, engrosando las listas de excepciones en los acuerdos (más cantidad de productos "sensibles"), presiones empresariales, etc.

Un proceso de integración debe estar arraigado en la realidad económica, política y social que vivan los Estados así como la regional. En un proceso de integración intergubernamental, como el MERCOSUR, esa realidad es construida por los Gobiernos de los Estados Miembros, que mandatan a sus representantes al momento de negociar. Como dice la jurista argentina Dreyzin en entrevista al periódico chileno *El Mercurio* (2006, 4 Setiembre), son "…*los Gobiernos, a través de su voluntad política, los que fijan los lineamientos, los que direccionan el bloque*".

Por tanto, los negociadores regionales responderán a los intereses de los Gobiernos, quienes a su vez, necesariamente responderán a los intereses de sus ciudadanos, empresas, inversores, gremios, etc[35]. En definitiva,

34. Este trabajo se finaliza en Diciembre de 2010 y toma como período de estudio los años 2004 a 2009.

35. Al estudiar el proceso de toma de decisiones políticas de una autoridad, Easton explica que los mismos reciben insumos (*inputs*) provenientes de la sociedad, los procesa y los convierte en resultados (*outputs*). Mediante este mecanismo, el Gobierno asigna diferentes valores a diferentes sectores de la sociedad y determina los temas de su agenda internacional (Tomassini: 1989).

el "arraigo" no solo debe darse con la realidad de un Estado o de la región en su conjunto, sino del entramado de relaciones y juego de intereses que lo componen.

Dos aspectos resultan determinantes en este entramado: reglas jurídicas claras y que efectivamente penetren en la realidad (entren en vigencia de manera clara y rápida, y cumplan sus objetivos), y un sistema de solución de controversias que garantice la seguridad jurídica. Si bien ambos aspectos van de la mano, dado el enfoque de este trabajo, en este punto se hará referencia exclusivamente a los aciertos y desaciertos del sistema de solución de controversias del MERCOSUR.

Se analizarán tres temas fundamentales: no uso del sistema jurisdiccional de solución de controversias (y consecuente abuso de la "diplomacia presidencial" en la resolución de conflictos), uso de la opción de foro, cumplimiento de los laudos arbitrales.

III. 2. b. No uso del sistema jurisdiccional de solución de controversias (PO)

Las situaciones de cooperación, así como las de conflicto, son parte del devenir normal del relacionamiento entre los socios de un bloque de integración como el MERCOSUR. Sin embargo, solo dos controversias han sido resueltas mediante el mecanismo arbitral en los primeros cinco años de vigencia del PO, frente a los diez casos resueltos en los diez años de vigencia del sistema de solución de controversias del PB.

En las demás situaciones se recurrió a los mecanismos no jurisdiccionales de solución de controversias, como ser instancias políticas de negociación (reuniones entre Jefes de Gobierno o Cancilleres, negociaciones bilaterales, etc). Como explica el árbitro del TPR Jorge Fontoura, en entrevista con el periódico paraguayo *ABC* (2009, 29 de Marzo): "*El tribunal funcionó poco por más problemas que existan porque los gobiernos no tienen interés de recurrir al tribunal a diferencia de la Unión Europea que tiene un Poder Judicial supranacional. (…) Los Estados prefieren negociaciones directas. El tribunal no puede mudar (cambiar) la historia.)*".

Un claro ejemplo es el caso de las licencias no automáticas de importación[36] impuestas por Brasil en Enero de 2009, en virtud del lobby de las empresas de productos lácteos del país norteño. Esta medida que incumple la obligación prevista en el TA de eliminar las restricciones no arancelarias[37], quedó sin efecto para los productos de origen uruguayo, luego de las negociaciones entre los Presidentes de Brasil y Uruguay.

Similar resultado tuvieron las licencias no

36. Explica Labandera (2009) que "*...un régimen de licencias de importación es un sistema normativo en virtud del cual se requiere al importador respectivo, que presente como condición previa al despacho aduanero, una solicitud o documentación adicional y diferente a la que habitualmente se exige, con lo cual, se genera una carga adicional que el importador debe afrontar...*". El Acuerdo sobre procedimiento para el trámite de licencias de importación suscrito a nivel de la OMC, establece que las licencias automáticas son exigidas con fines estadísticos y se otorgan sin discriminación ni condición alguna. Las licencias que no entren en el concepto de automáticas, serán no automáticas. En el ámbito del MERCOSUR, el art. 1 del TA establece "*...la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente*". Esta disposición debe complementarse por el art. 2 del Anexo I que reza: "*se entenderá (...) por "restricciones", cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco.*" Asimismo, la CMC/DEC 22/00 reafirma que "*Los Estados Partes no adoptarán ninguna medida restrictiva al comercio recíproco, cualquiera sea su naturaleza*". Por tanto, se puede inferir claramente que las licencias de importación no automáticas son contrarias al Derecho mercosureño.

37. Este tema fue objeto del *Laudo I* del sistema del PB, en virtud de la controversia entre Argentina y Brasil sobre aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco. En dicho laudo el Tribunal Arbitral Ad Hoc entendió que las medidas no eran compatibles con la normativa mercosureña.

automáticas de importación aplicadas por Argentina desde 2009. Puntualmente con Brasil, la situación adversa culminó al firmarse un acuerdo bilateral[38], por el cual ambos países expedirán las licencias no automáticas en un plazo no mayor a 60 días, previéndose un régimen más expedito para los productos perecederos y estacionales.

Sin embargo, otros conflictos cuya resolución se inició por vía no jurisdiccional, como ser el caso de los cortes de rutas entre Uruguay y Argentina, no tuvieron una negociación con saldo inicial positivo. Asimismo se vio claramente la autoexclusión de otros Miembros del MERCOSUR (en especial Brasil), al momento de tender redes que permitieran la concreción de un acuerdo[39]. Situación que "…*puede terminar provocando el costo no querido del aflojamiento o disolución de las lealtades y confianzas recíprocas que son la base cultural de la integración*…" como explica Caetano (2007).

De modo que, si bien es habitual que a mayor grado de integración mayor sea la politización del proceso, un abuso de la "diplomacia presidencial" en el manejo de las situaciones de conflicto puede resultar inadecuado, lento y más "mediático" que real, producto de la intergubernamentalidad del MERCOSUR y la consecuente dependencia de los avatares de los Gobiernos de turno y de las afinidades políticas del bloque.

Por tanto, en este contexto, la diplomacia presidencial no puede ser el recurso primario en situaciones normales, sí en caso de conflictos agudos y profundos que requieran reencauzar el proceso[40].

III. 2. c. Opción de foro

La opción de foro prevista por el PO para las controversias entre Estados tiene la ventaja de imposibilitar la obtención de resultados contrarios en diferentes foros. Sin embargo, abre la puerta para la revisión del Derecho del MERCOSUR por otros sistemas.

Como se explicara en el punto III.1.c, el conflicto entre Argentina y Brasil por los derecho antidumping aplicados por el último a las resinas de politereftalato de etileno de origen argentino, fue llevado al ámbito de la OMC.

No es un dato menor que un conflicto entre los miembros más poderosos del MERCOSUR no fuera resuelto en el foro regional, sino que se optara por el multilateral. En este sentido es significativo citar la opinión del político y economista argentino Amadeo (2008) que con respecto al sistema de solución de controversias del MERCOSUR, se pregunta: "…*¿Qué empresa se ha de acoger (…) en un tribunal de resolución de controversias de difícil acceso e inciertos tiempos de*

38. Vigente a partir de enero de 2010.

39. Si bien excede el período de estudio de este trabajo (2004 2009), por su importancia se hará una breve referencia a la resolución del conflicto por los cortes de rutas entre Uruguay y Argentina (resuelto en el MERCOSUR por violación al principio de libre circulación) y el correlativo conflicto por la violación del deber de no informar sobre la construcción de la pastera Botnia por parte de Uruguay (obligación prevista por el Estatuto del Río Uruguay). El 20 de Abril de 2010, la Corte Internacional de Justicia dictó sentencia entendiendo que Uruguay incumplió las obligaciones procesales impuestas por los artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay y que la declaración por la Corte de este incumplimiento constituyó una satisfacción apropiada. Sin embargo, no encuentra que Uruguay haya incumplido las obligaciones sustanciales previstas por el mencionado cuerpo legal. En vistas a este fallo, el 29 de Abril de 2010 se produjo una reunión entre los presidente de Argentina y Uruguay para tratar de destrabar el conflicto entre ambos países. El 16 de Junio la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú decide levantar los cortes y quedarse a un lado de la Ruta 136. Finalmente y luego que se sucedieran varias instancias negociadoras a nivel ministerial, el 14 de Noviembre de 2010, los Cancilleres de Argentina y Uruguay llegaron a un acuerdo sobre el plan de monitoreo del río Uruguay.

40. Similar opinión puede verse en Bouzas (2005) y Peña (2004).

resolución? ". Idea que se refuerza por la inexistencia de reclamos de particulares y únicamente dos controversias entre Estados presentadas de acuerdo a los mecanismos previstos en el PO (ver Tabla III.1)[41].

III. 2. d. Cumplimiento de los laudos arbitrales

Otro punto de fundamental importancia es el cumplimiento de los laudos arbitrales y la consecuente salubridad que apareja en el sistema. Si un laudo, en tanto resultado de un proceso de solución de controversias consentido por ambas partes como medio apto para resolver un conflicto, no es respetado, el sistema difícilmente pueda lograr los resultados previstos.

En el Laudo 01/2007, el propio TPR, maneja la noción de daño institucional (además de económico)[42] en base a la inobservancia por parte de Argentina del Laudo 01/2005[43] y la aplicación de medidas compensatorias por parte de Uruguay. Establece que la conducta argentina "…*pone en causa la estabilidad y efectividad de las instituciones del MERCOSUR, provocando, asimismo, una preocupante sensación de descrédito en la sociedad en relación al proceso en su conjunto.*"

El Tribunal manifiesta con preocupación que "…*el incumplimiento de un laudo del Tribunal, de perdurar en el tiempo, llegado el caso, puede tener por un efecto contagioso sobre los Estados Partes, con lo cual la potencialidad perjudicial del hecho aumenta considerablemente, pudiendo llegar a comprometer las bases mismas del proceso de integración*".[44]

En estudio de la no aplicación del *Laudo II* del TAAH (*Controversia sobre la violación a la libre circulación por los cortes de rutas internacionales de acceso a los puentes internacionales que unen Uruguay y Argentina, 2006*) que acogió la pretensión uruguaya estableciendo la omisión de Argentina de prevenir, ordenar o corregir los cortes, es contundente la opinión de Pastori (2006, pág 215)[45]: "*Se ha comprobado que en el MERCOSUR el incumplimiento paga. Por tanto el mecanismo de solución de controversias es defectuoso. Y esto es así, esencialmente, porque el incumplidor es un país grande respecto del que le reclama. Y los pequeños países quedan desprotegidos en los sistemas basados en la retaliación.*"

La intergubernamentalidad típica del MERCOSUR redunda en la inexistencia de órganos comunitarios con fuerza de contralor efectiva para determinar sanciones pecuniarias. Esa imposibilidad de sanción genera que el incumplimiento sea visto como

41. Durante los diez años de vigencia del PB, se emitieron nueve laudos arbitrales, en los cinco primeros años de vigencia del Protocolo de Olivos únicamente dos. Aun así al PB se lo criticaba en función a los plazos demasiado extensos, la forma de cumplimiento de los laudos y el acceso indirecto de los particulares. Para profundizar en estos aspectos, ver Debenardi (2007).

42. Pastori cuestiona el pronunciamiento del Tribunal en cuanto al daño institucional, puesto que en el MERCOSUR no existe un órgano comunitario, como la Comisión en la Unión Europea, que pueda determinar con imparcialidad el daño institucional y en última instancia solicitar una sanción en caso de incumplimiento de un laudo (2008, pág. 40).

43. Laudo relativo a la prohibición de importación de neumáticos remoldeados de acuerdo a la ley 25.626 de Argentina, que enfrentó a Uruguay con Argentina (ver: Cronología de un caso en III.1.b).

44. Uno de los argumentos de Uruguay citados en el fallo se basa en que "*...el sistema jurisdiccional del MERCOSUR y su efectiva aplicación constituye la garantía misma del proceso de integración. Por otro lado, el carácter obligatorio de los laudos surge del PO, razón por la cual su incumplimiento implica una violación tanto a la norma mercosureña objeto del fallo como así también al citado Protocolo, lo que constituye así una afectación a la esencia misma del proceso de integración.*"

45. En este trabajo Pastori estudia la no aplicación del laudo en la controversia sobre violación a la libre circulación por los cortes de rutas por parte de los Ambientalistas de Gualeguaychú que enfrentó a Uruguay con Argentina.

46. Las rutas internacionales de acceso a los puentes que unen Uruguay y Argentina estuvieron cortadas por los Ambientalistas de Gualeguaychú entre el 23 de Diciembre de 2005 y el 16 de Junio de 2010, aun con un laudo que determinaba la omisión del Estado Argentino de prevenir, ordenar o corregir los cortes.

una situación de normalidad[46], incluso consentida por los demás miembros del bloque y el bloque como persona jurídica independiente.

IV. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se han analizado los procesos de integración enmarcados en el concepto de regímenes internacionales, destacando la importancia del cumplimiento de las normas jurídicas y los laudos de los Tribunales regionales como forma de mantener la legalidad y la certeza jurídica.

En el entendido que los sistemas de solución de controversia constituyen la piedra fundamental de cualquier proceso de integración, ya sea de corte intergubernamental o supranacional, este trabajo parte de la hipótesis que el carácter intergubernamental de los órganos del MERCOSUR provoca que los Gobiernos opten por mecanismos no jurisdiccionales de solución de controversias, no accionando los procedimientos jurisdiccionales del Protocolo de Olivos.

Un proceso intergubernamental, como es el caso del MERCOSUR, su destino y el de su sistema de solución de controversias, estarán ligados a los avatares de los Gobiernos, que parecen preferir la negociación diplomática (principalmente la "diplomacia presidencial") frente a los mecanismos jurisdiccionales de solución de controversias.

Esta clara politización del proceso de integración en su conjunto, refuerza la necesidad de afinidad política a la hora de negociar, al mismo tiempo que la potencia. Sin embargo, contrario a los resultados esperados, los hechos han demostrado que la afinidad ideológica existente entre los Gobiernos de los Estados Miembros, no ha sido determinante a la hora de resolver conflictos.

Por otra parte, en los únicos dos casos en que el sistema de solución de controversias fue puesto en marcha, los laudos no fueron cumplidos de la manera prevista. Dadas las características del sistema el incumplimiento no puede ser sancionado como en los sistemas supranacionales. Esto lleva a que el incumplimiento se perpetúe en el tiempo, así como la ausencia de de compromiso en el cumplimiento de los laudos.

En este contexto, es posible afirmar que el carácter intergubernamental del MERCOSUR es una causa del fenómeno descripto. Sin embargo, no es la única causa, puesto que si existiera voluntad política el proceso de integración y su sistema de solución de controversias darían los resultados deseados: solidez, legalidad, certeza y confianza.

Por tanto, es esencial determinar qué modelo de solución de controversias tenemos y cuál queremos. En la construcción de ese modelo deseado, los Estados Miembros deben replantearse sus estrategias regionales y enfocarlas en la generación de un sistema sólido y creíble. Sin credibilidad y solidez, son escasas las posibilidades de atraer inversiones externas, mantener el apoyo y la confianza de los exportadores, o proteger a los Estados menos desarrollados de las arbitrariedades y políticas restrictivas de los más poderosos.

Dada la situación actual del MERCOSUR y la sensación de descrédito de los actores sociales y económicos, el compromiso de los Gobiernos es fundamental, así como una fuerte apuesta al cambio. Como dijo Albert Einstein:

"*No pretendamos que las cosas cambien, si siempre hacemos lo mismo*".

Abreviaturas

ALADI-Asociación Latinoamericana de Integración

CAN-Comunidad Andina de Naciones

CCM-Comisión de Comercio del

MERCOSUR

CMC-Consejo Mercado Común

DEC-Decisión del Consejo Mercado Común

DIR-Directiva de la Comisión de Comercio del MERCOSUR

GMC-Grupo Mercado Común

MERCOSUR-Mercado Común del Sur

OC-Opinión Consultiva

OMC-Organización Mundial del Comercio

PB-Protocolo de Brasilia

PO-Protocolo de Olivos

POP-Protocolo de Ouro Preto

RES-Resolución del Grupo Mercado Común

RPO-Reglamento del Protocolo de Olivos

TA-Tratado de Asunción

TG-Tribunal General o Tribunal de Primera Instancia

TJCA-Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

TJCE-Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

TJUE-Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TPR-Tribunal Permanente de Revisión

TAAH-Tribunal Arbitral Ad Hoc

UE-Unión Europea

Reseña Bibliográfica

Abreu, Sergio & otros (2002): *Jornada Académica sobre el Protocolo de Olivos para la solución de las controversias en el MERCOSUR*. Montevideo: ALADI.

Alonso Casellas, Cristina; Bozzo, Cristina; Ferro, Graciela; Gos, León ; Stabile María Rosa (1999): *Solución de controversias en los sistemas de integración. El caso del MERCOSUR*. Buenos Aires: INAP - CEPAS.

Amadeo, Eduardo (2008): "¿Quo vadis, MERCOSUR?". En *La Nación*. Buenos Aires, 20 de mayo.

Arbuet Vignali, Heber (2007): "La guerra del papel. Reflexiones sobre el hecho y las posibilidades de sus tribunales". En Hummer, Waldemar (Ed.) & Mellado, Naomi (Coord.): *Cooperación y Conflicto en el MERCOSUR*, págs. 137-158. Buenos Aires: Lerner.

Arbuet Vignali, Heber (2004): *Claves jurídicas de la integración*. Buenos Aires: Editorial Rubinzal Culzoni.

Bertoni, Liliana (2006). *Laudos arbitrales en el MERCOSUR*. Madrid: Ciudad Argentina.

Bouzas, Roberto (2005): *MERCOSUR: Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda*. BID-INTAL.

Caetano, Gerardo (2006): "MERCOSUR: ¿quo vadis?". En *Diplomacia, Estrategia y Política / Proyecto Raúl Prebisch, Nro. 5*, págs. 148-185. Montevideo.

Debernardi, Mariana (2007): "Como ha incidido el Protocolo de Brasilia en los empresarios uruguayos". En *Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración. Año XIII, Nro 64-65*, págs. 60-67. Montevideo: UCUDAL.

Delisante, Virginia (2010): "La construcción del MERCOSUR: Los dos casos laudados en el marco del Protocolo de Olivos y las aclaraciones del Tribunal Permanente de Revisión". En *Letras Internacionales, Año 4 Nro 97*. Montevideo: Universidad ORT. Recuperado el 6/10/2010, de: http://biblioteca.fstandardbank.edu.ar/index.php?title=%22La_construcci%C3%B3n_del_MERCOSUR:_Los_dos_casos_laudados_en_el_marco_del_Protocolo_de_Olivos_y_las_aclaraciones_del_Tribunal_Permanente_de_Revisi%C3%B3n%22

Deutsch, Karl (1990): *Análisis de las relaciones internacionales*. México: Guernica.

Diez de Velasco, Manuel (1999): *Las organizaciones internacionales*. Madrid: Ed. Tecnos 11ma edición.

Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. (1993): *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

Drnas de Clement, Zlata (2005): "Un análisis comparativo de distintos sistemas de solución de controversias en zonas latinoamericanas de integración: Sistema de Integración

Centroamericano (SICA), Comunidad Andina (CAN) y MERCOSUR (MS)". En *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales 2004/05, Nro 8*. Buenos Aires. Recuperado el 28/07/2010 de http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/18.pdf

Easton, David (1976): *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu 3era Edición.

Easton, David (1982): "Categorías para el análisis sistémico de la política". En Easton, David (Comp.): *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.

Feder, Berta (2008): *El Protocolo de Olivos para la solución de controversias del MERCOSUR: algunos aspectos particulares (técnico jurídicos, orgánico institucionales, procesales)*. Brasilia: Cámara de Diputados de Brasil. Recuperado el 15 Abril 2010 de: http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/publicacoeseinformativos/livros.html/solucao.html/artigo04-berta-felder.html

Feldstein, Sara & otros (2006): *Del Protocolo de Brasilia al Protocolo de Olivos: Los desafíos pendientes*. Recuperado el 20/09/2010 de: http://www.caei.com.ar/es&programas/di/ 28.pdf

Fresnedo, Cecilia (2004): "Un importante avance en la democratización del proceso decisorio del MERCOSUR: el acuerdo institucional Consejo Mercado Común - Comisión Parlamentaria Conjunta". En *Revista Foro Constitucional Iberoamericano, Nro 4*. Madrid: UCM.

Galli, Emiliano (2009): "Todo un símbolo para revitalizar el MERCOSUR". En *La Nación*. Buenos Aires, 13 de Octubre.

Guerrero, Pablo (2009): "Régimen presidencial impide al MERCOSUR poder supranacional". En *Periódico ABC*, Asunción, 29 de Marzo. Recuperado el 10/11/2009, de http://archivo.abc.com.py/2009-03-29/articulos/508177/regimen-presidencial-impide-al-mercosur-poder-supranacional.htm

Haas, Ernst (1966): *Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea*. Buenos Aires: BID-INTAL.

Jimenez de Arechaga, Eduardo; Arbuet Vignali, Heber y Puciero Ripoll, Roberto (2005): *Derecho Internacional Público Tomo I: Principios-Normas-Estructuras*. Montevideo: FCU.

Jovtis, Ignacio (2008): "La proporcionaliad de las medidas compensatorias en el MERCOSUR: algunas reflexiones en torno al laudo 1/2007 del Tribunal Permanente de Revisión". En Hummer, Waldemar (Ed.) & Drnas de Clément, Zlata (Coord.): *MERCOSUR y Unión Europea*, págs. 45-62. Buenos Aires: Lerner.

Keohane, Robert (1993): *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, Robert (1988): *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Krasner, Stephen (1983): "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". En Krasner, Stephen (Ed.): *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Labandera, Pablo (2009): "Licencias previas de importación". *Revista Comercio Exterior Año IX Nro 80*, págs. 28-29. Septiembre. Montevideo: Diseño Ediciones.

Magariños, Gustavo (2000): *Integración Multinacional. Teoría y sistemas*. Montevideo: ALADI-ORT.

Nye, Joseph (1969): "Integración Regional Comparada: Concepto y Medición". En *Revista de la Integración Nro 5*, págs. 50-86. Noviembre. Buenos Aires,: BID-INTAL.

Pagani, Adriana (2004): "Negociación y Legalidad en la Estructura Institucional del MERCOSUR. El sistema de solución de controversias comerciales". En *Revista de la Facultad de Ciencias Empresariale*s Año 2 Nro 3. Octubre. Montevideo: UCUDAL.

Pastori Fillol, Alejandro (2009): *Jurisprudencia Internacional Esencial de Derecho Internacional Público y de la Integración Regional*. Montevideo: Editorial CURI.

Pastori Fillol, Alejandro (2008): "Comentarios al primer laudo del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR sobre la aplicación

en exceso de medidas compensatorias". En Hummer, Waldemar (Ed.) & Drnas de Clément, Zlata (Coord.): *MERCOSUR y Unión Europea*, págs. 23-43. Buenos Aires: Lerner.

Pastori Fillol, Alejandro (2007): "La (no) aplicación del laudo del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR sobre libre circulación en la controversia entre Uruguay Argentina". En Hummer, Waldemar (Ed.) & Mellado, Naomi (Coord.): *Cooperación y Conflicto en el MERCOSUR*, págs.183-215. Buenos Aires: Lerner.

Pastori Fillol, Alejandro (2006): "La ejecución de las sentencias y laudos en la integración regional. Análisis comparativo de los distintos procedimientos instituidos en la Unión Europea y en el MERCOSUR". En *Cuadernos de Integración Europea, Nro 5*, págs. 61-93. Recuperado el 28/07/2010 de http://cde.uv.es/documents/2006-CIE-05.pdf

Peña Félix (2009): "Rengo y a la Miseria pero aún con futuro". En *La Nación*, 8 de Setiembre. Buenos Aires.

Peña Félix (2004): "El riesgo de la irrelevancia". En *Suplemento de Comercio Exterior de La Nación*, 29 de Junio. Buenos Aires.

Peña Félix (2004 B): *Una aproximación a nuevas tendencias en los mecanismos de solución de controversias de acuerdos comerciales preferenciales, Solución de controversias comerciales intergubernamen-tales. Enfoques multilaterales y regionales*. Buenos Aires: BID-INTAL.

Peña Félix (2003): *Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Red MERCOSUR-Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Perotti, Alejandro (2010): "Rol de los abogados y jueces en las Opiniones Consultivas al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR. Valor jurídico de las Opiniones Consultivas. Acordada Nº 13/08 de la Corte Suprema". En *Temas del Cono Sur Dossier de Integración, Febrero 2010*, págs. 13-27. Buenos Aires: MERCOSUR ABC.

Perotti, Alejandro (2009): "Elementos básicos para la constitución de un Tribunal de Justicia del MERCOSUR". En Caetano, Gerardo (Coord.): *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, págs. 199-220. Montevideo: CEFIR-Ediciones Trilce.

Perotti, Alejandro (2008). "Los neumáticos ponen en evidencia el dilema". En *La Nación*, 8 de abril. Buenos Aires.

Perotti, Alejandro (2007). "¿Qué está pasando en el "otro" MERCOSUR?: hoy, las Opiniones Consultivas". En *Temas del Cono Sur Dossier de Integración, Nro 41*, págs. 14-26. Octubre. Buenos Aires: MERCOSUR ABC.

Puceiro Ripoll, Roberto (2002): "El Protocolo de Olivos y el régimen de solución de controversias". En *Cuaderno de negocios internacionales e integración. Año VIII, Nro 36-40*, págs. 10-21. Enero-Diciembre. Montevideo: UCUDAL.

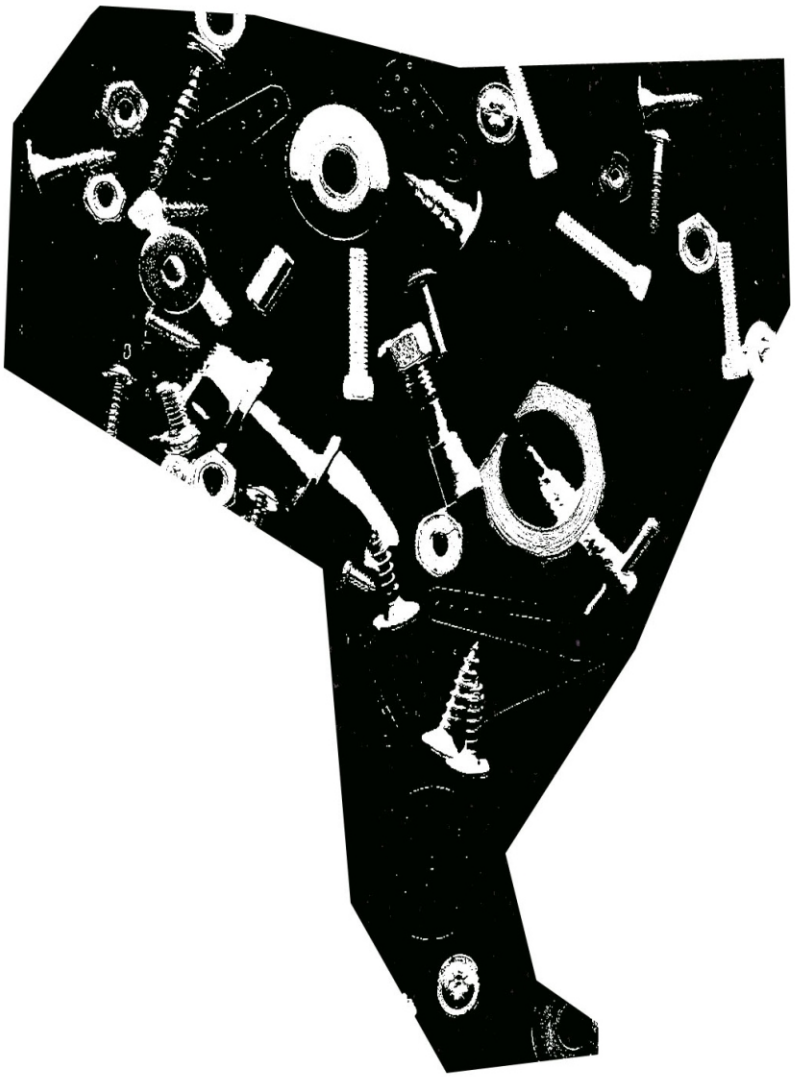
Raya de Vera, Eloisa (2010): "Comentario sobre el fallo de la Corte argentina sobre la opinión consultiva en el MERCOSUR". En *Temas del Cono Sur Dossier de Integración*, *Febrero 2010*, págs. 7-12. Buenos Aires: MERCOSUR ABC.

Ruíz, Manuel (2010): "Una salida complicada al laberinto del MERCOSUR". En *El Observador,* 13 Junio. Montevideo

Steinberg, Federico (2008): "Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales". En *Revista Española de Ciencia Política Nro. 18, abril*. Recuperado el 10/11/2009, de: http://www.aecpa.es/archivos/publicaciones/recp/18/textos/06.pdf

Tomassini, Luciano (1989): *Teoría y Práctica de la Política Internacional*. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica del Chile

Zunino, Daniella (2006). "MERCOSUR visto por uno de sus árbitros: No puede depender del gobierno de turno". En *El Mercurio*, 4 de Setiembre. Santiago de Chile.



Hacia más integración regional: la construcción de ciudadanía a nivel local

Emiliano Martín Bursese

Introducción

Latinoamérica, entendida como un *espacio simbólico culturalmente dinámico y singular en el que se reconocen notables profundidades históricas, pluralidades de orígenes y multiplicidades de identidades, lenguas y tradiciones que se conforman y enriquecen entre sí*, presenta un escenario ambivalente de proyección futura. Con base en la solidaridad y el respeto mutuo, las variadas manifestaciones de pueblos, sangres y credos disímiles se congregan en esta parte del planeta como un curioso caleidoscopio multidimensional, multicultural e interdependiente que encuentra interesantes perfiles y puntos de conexión en un mundo cada vez más necesitado de patrones filosóficos de fundamentación.

No ha de ser el propósito de este trabajo el describir aspectos propiamente vinculados a la descripción de identidades culturales -ligados a procesos contingentes y dialécticos que enriquecen elementos contradictorios de cuño global/local y moderno/postmoderno, que rozaremos examinar- sino encontrar interrogantes, criticas y luces guías que permitan hacer frente a los crecientes desafíos que la integración regional nos plantea[1], incorporando en el debate una dimensión que inicialmente no se ha tenido suficientemente presente en los esfuerzos de construcción de ciudadanía en los esquemas de integración regional: aquella dada por los ámbitos locales, como potencial de esferas participativas, identitarias y democráticas más allá de la *planificación estatal relacionada con la definición de un perfil y un rumbo a escala nacional* -vinculada íntimamente a lo que se conoce como "proyecto nacional"-, procurando integrar al mismo tiempo las exigencias de justicia y pertenencia que todo proceso integracionista requiere. Todo lo cual, en definitiva, pretenderá dirigirse a la representación de un modelo que procure compatibilizar, de manera más equilibrada, la (re)generación de una democracia con base en las sociedades modernas y en una identidad cultural propia, procurando un

Abogado (Universidad de Buenos Aires). Magister en Relaciones Internacionales (UBA)Miembro del Centro de Altos Estudios Estratégicos Internacionales (CENALEEI).
Contacto: emilianobursese@hotmail.com

1. Consideramos que a los fines de este (y de cualquier) trabajo que intente pensar y constituir una cultura jurídico-político pluralista y democrática ha de resultar esencial, en primer lugar, reflexionar y forjar un *pensamiento crítico*, construido a partir de una determinada praxis social, capaz de viabilizar nuevos conceptos, categorías,

desarrollo económico y una profundización del modelo integracionista nacido hace un lustro.

En lo concerniente a Latinoamérica, si bien la integración ha tenido importantes fundamentos históricos, políticos y culturales desde las primeras luchas independentistas en el continente, la participación de las personas físicas y jurídicas en los esquemas de integración ha sido escasa. Como refiere en ese entendimiento Negro (2010), las iniciativas integracionistas han sido principalmente de naturaleza intergubernamental, con algunas interacciones aisladas de relevantes grupos de la sociedad. Siguiendo a Vecchino (1992), se ha de destacar que "*la participación de la ciudadanía en el proceso de integración es un factor de legitimidad y una condición de éxito: cuando sólo participan los gobiernos y las tecnoestructuras el proceso se estanca y fracasa. Las uniones de países decididas en la cumbre sólo se logran mantener por la fuerza o como consecuencia de una situación hegemónica; en cambio, sostenido por la participación democrática, el proceso de integración se transforma a su vez en un factor de consolidación de los regímenes democráticas que en él participan*".

Efectivamente, *la calidad de la democracia* -esto es, su capacidad de provocar la participación de la ciudadanía, de estimular debates y deliberaciones de una comunidad, de proteger los derechos de los individuos y grupos marginados, de promover la justicia social- *casi siempre se analiza desde la perspectiva de los gobiernos nacionales y de los procesos políticos nacionales*. Contrario a ello, es en el ámbito local donde todos los factores anteriormente citados y los que pueden complementarlos se dan en su verdadera naturaleza y extensión. Como aluden Amaral y Stokes (2005), "*para la mayoría de los ciudadanos, si tenemos contacto alguno con partidos políticos, es con referentes o candidatos locales. Si recibimos subsidios o somos beneficiarios de programas sociales, muchas veces son los municipios o los gobiernos provinciales los que los reparten. Si tenemos contacto con la justicia o con las fuerzas de seguridad, es probable que sea con instancias más locales que nacionales. Participamos en redes sociales que giran alrededor del barrio donde vivimos, el lugar donde trabajamos o el club en que practicamos deportes*".

Esta *dimensión de lo local* es a lo que intentaremos enfocar nuestro trabajo, toda vez que las construcciones integracionistas latinoamericanas producidas luego de los procesos de recuperación democrática iniciados a finales del siglo pasado se han vinculado en general a aquellas dimensiones que hacen a valores democráticos generales, olvidando muchas veces aquellas situaciones que se ligan a las llamadas *prácticas cotidianas* de los ciudadanos (Avritzer, 1996), en las que los procesos no sólo han de permanecer en la *esfera institucional* (en general, como referimos, a escala *nacional*) sino también en las relaciones sociales y en la cultura política en niveles y ámbitos (extra e intra) institucionales y nacionales, en los que ha de habitar, en realidad, la totalidad de los procesos de construcción de ciudadanía de las personas. Asumiendo, por consiguiente y en palabras de Borja y Castells (1998), que "*los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales.*

representaciones e instituciones. El sentido "*crítico*" esgrimido, pese a la ambigüedad y amplitud de la utilización del término en las ciencias sociales, y siguiendo a Wolkmer (2008), se dirige a asumir una elaboración teórica que no se ajuste apenas (solamente) a describir lo que está establecido o a contemplar, de un modo equidistante, los fenómenos sociales y reales, abriendo con su asunción la función de abrir alternativas de acción y márgenes de posibilidades que se proyectan sobre las continuidades históricas (Habermas, 1998). Esto resulta patentemente visible aun más en ámbitos como el Latinoamericano, en el cual no se pretende una total negación o ruptura radical con otras formas racionales de conocimiento heredadas del iluminismo y producidas por la modernidad europea o norteamericana, pero si un proceso dialéctico de asimilación, transposición y reinvención de una determinada realidad histórica de esta tierras.

Por un lado, gozan de mayor capacidad de representación y de legitimidad... (Por otro) *gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos*", aunque para ello, como riesgos existentes del proceso, "*deben superar el burocratismo, en el peor de los casos caciquismo y corrupción*".

Sin perder de vista que tales situaciones descriptas escuetamente se proyectan y alimentan dentro de marcos de integración (regional) y globalización (o *glocalización*) que describiremos y analizaremos seguidamente, conviene precisar asimismo que el concepto de *esfera pública* ha representado, como sabemos, un elemento central en el proceso de reconstrucción de la teoría democrática desde la segunda mitad del siglo XX. La *esfera pública* será tomada por nosotros como el *espacio a través del cual se pondrán de manifiesto las demandas de la sociedad, de grupos o de individuos determinados con el objetivo explícito de influir, conducir y controlar el proceso político tanto estatal como no-estatal*, permitiendo la participación de la ciudadanía activa en determinadas influencias de los asuntos públicos, sin ser incompatible con la especialización de funciones ni con las instituciones representativas de un colectivo humano determinado.

Esta (re)construcción de la *esfera pública* que propiciaremos se relacionará claramente con la idea de ciudadanía que abordaremos, como un componente conceptual mucho más amplio que la simple descripción de los requisitos legales para ejercerla. De hecho, nos referiremos a una ciudadanía no sólo legal -es decir, vinculada solamente a derechos y obligaciones para adquirir un determinado estatuto legal-, sino que también pretenderemos abarcar *una idea de ciudadanía mucho más amplia*. Esta concepción más extensa, como sabemos, ha de empezar a desarrollarse desde la infancia misma de las personas y va formándose en un delicado proceso de socialización política que excede largamente el análisis de este escrito y que tiene que ver, entre otras situaciones que no concluyen con las descriptas seguidamente, con la familia, con el territorio geográfico, con el entorno comunitario y barrial, con la educación, con la cultura y los medios (de comunicación o no) que la influyen o con los propios mensajes que fluyen en la sociedad.

A nuestro modo de ver, ese proceso continuo y sus mutuas relaciones encuentran en los *ámbitos locales* un espacio propicio para su desarrollo, toda vez que en el contorno estructuralmente limitado de los mismos ha de ser posible obtener de manera más eficaz que en los ámbitos superiores algunos signos sistémicos que, a modo de ejemplo, pueden significar: a) una mayor *intersectorialidad*, en la posibilidad de determinar beneficiarios o políticas cruzando dos o más variables que garanticen una selectividad en la calificación; b) una mayor *focalización*, ligada a la capacidad de personalizar los impactos de las acciones y programas en el universo de beneficiarios; c) unas *políticas públicas con mayor participación ciudadana*, toda vez que la gestión de las políticas no es sólo un problema del gobierno sino también de la comunidad, la que debe asumir formas y mecanismos de autoayuda frente a los problemas concretos que la vida moderna y democrática vislumbra; d) un mayor *control de los costos por beneficiario individual*, dado el número inferior de niveles burocráticos y de masa poblacional atendida y, sin ser taxativos al respecto; e) una mayor *planificación con y para el ciudadano*, configurando un diálogo permanente entre las soluciones de los técnicos, y las aspiraciones y opiniones de los grupos de la propia comunidad (Escobar y Solari, 1996).

Por otro lado, la integración regional (latinoamericana) que atisbamos a describir someramente será definida en este trabajo, en forma indistinta y a los fines de iniciar el

análisis respectivo, tanto u*na acción y efecto dirigido a la constitución con partes de un todo* (Czar de Zalduendo, 2010) como un *proceso dinámico de intensificación y profundización de las relaciones entre actores (…) para la creación de nuevas formas de gobiernos político-institucionales en el ámbito regional* (Herz y Ribeiro Hoffmann, 2004), teniendo por caracteres básicos el *impulso expansivo inherente a los actores participantes* -comunidades políticas, estructuras económicas o grupos sociales- y una *acción deliberada que confiere al proceso una orientación racional y un desenvolvimiento controlado y controlable* (Zelada Castalo, 1989). A esos fines, cabrá destacar que los actores involucrados en un proceso o esquema de integración a que hacemos referencia pueden ser gubernamentales y no gubernamentales, así como también pueden ser nacionales, subnacionales o transnaciona-les, los cuales al integrarse regionalmente pasan a formar parte (o influir) en un sistema político común de toma de decisiones. Por lo tanto, el concepto de *integración regional* definido precedentemente refiere a la creación de organizaciones formales internacionales, establecidas en un acuerdo constitutivo con sedes físicas concretas, pero no se ha de restringir solamente a ellas, sino que también englobará las normas, prácticas e instituciones formales e informales que confluyen dentro de un mismo espacio jurídico-político determinado, en un ámbito de relaciones internacionales de coopera-ción, interacción e interdependencia[2].

Asimismo, y como sabemos, la integración en el específico espacio latinoamericano posee en la actualidad una *lógica y una geometría variable*. En efecto, no ha de existir un sólo proceso de integración, sino una tendencia general que se manifiesta en varios procesos integrativos que, bajo el signo económico y comercial, han seguido una evolución multidireccional, fluida y compleja, -surcada como refiere Londoño (2010)- de avances y retrocesos (ALADI, MERCOSUR, CAN, UNASUR, etc.). Ahora bien, pese a su naturaleza y caracteres disimiles, tales procesos han de tener como punto de partida en común una confluencia en el espíritu inicial de la integración latinoamericana, el cual puede resumirse en los trabajos nacientes de la Comisión Económica para America Latina (CEPAL) y que surgieron en una lógica estato-nacional nacida tras la Segunda Guerra Mundial, que observaremos seguidamente. Es en ese contexto donde germinaron las "*viejas*" iniciativas de integración regional, tanto en su faz o naturaleza *económica* como *política* (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC-, Mercado Común Centroamericano -MCCA-, Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-, Organización de los Estados Americanos -OEA-, etc.), y donde posteriormente fueron diseñadas y amparadas las modernas ("*nuevas*") iniciativas de integración (el llamado "*nuevo regionalismo*"). Ello sin perjuicio de observar en el proceso latinoamericano cual nota

2. Esta idea amplia de integración engloba la idea de la llamada integración espontánea, resultante de la interacción entre partidos políticos, asociaciones gremiales o empresariales, instituciones educativas o culturales, cuerpos con afinidad de intereses o factores históricos, etc., que los manuales distinguen de aquella política de integración, desarrollada por los Estados con finalidad y objetivos específicos preestablecidos. Las principales características de los esquemas de integración tienen aspectos comunes con este concepto amplio dado, determinados por los rasgos residentes en: 1) un tratado o acuerdo entre dos o mas Estados; 2) un objetivo común o conjunto de objetivos comunes; 3) Nexos de tipo geográfico y/o social, cultural, económico y político; 4) transferencia de competencias; 5) estructura formal; 5) etapas sucesivas para el logro de sus fines o fase dinámica de construcción del proceso; 7) flexibilidad para sobrellevar los efectos de los conflictos originados; 8) respeto de las necesidades y aspiraciones particulares de cada Estado; 9) influencia de las decisiones políticas gubernamentales nacionales en los procesos y 10) legitimidad (Negro, 2010).

saliente durante todo el proceso de estudio -tanto de éste como de otros procesos políticos generales-, la presencia principal de los Estados Unidos de América, situación que escapa al objeto y fin del presente trabajo. Mas allá de ello, podremos inferir que la conocida y presentada dicotomía entre *viejo* y *nuevo regionalismo* no excluye en ningún momento en el germen integrativo latinoamericano muchas de las opciones y concepciones cooperativistas y desarrollistas de antaño, las que, y de hecho, puede entenderse que *continúan proyectándose en la actualidad* (tanto en sus procesos de orientación más económica/comercial, como la Comunidad Andina de Naciones -CAN-, el Mercado Común del Sur -MERCOSUR-, el Sistema de Integración Económica Centroamericano -SIECA-, la Comunidad del Caribe -CARICOM-, el Acuerdo de Libre Comercio de América -ALCA-, como aquellos de orientación más política, como el Grupo de Río, el Sistema de Integración Centroamericano -SICA-, la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos -ALBA-TCP- o la Unión de Naciones Sudamericanas -UNASUR-). A este tenor, sobre todo respecto de estos últimos procesos descriptos, habrá que advertir que se han sumado a la visión del proceso latinoamericano distintas e importantes implicancias estratégicas, centradas básicamente en el paulatino abandono de las percepciones de amenazas (*hipótesis de conflicto*) tanto regionales como bilaterales entre sus Estados Miembros y en el reconocimiento de la región como zona de paz, seguridad y compromiso democrático, aunque algunos de estos marcos cooperativos carezcan de sistemáticas faltas de institucionalización[3].

Desde la perspectiva abordada de los *ámbitos locales*, cabe mencionar los alcances institucionales incipientes logrados a través del reciente *Foro de Legisladores Regionales y Locales del MERCOSUR*, reunido en la orbita del Parlamento del MERCOSUR (MERCOSUR/PM/DISP.09/2010), y el ya conocido *Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR* (FCCR) (MERCOSUR/DEC/CMC 41/04), órgano institucional auxiliar del *Grupo Mercado Común* (GMC) cuya finalidad pretende ser el estimulo del dialogo y la cooperación entre autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Parte de ese bloque subregional, representando un abordaje conjunto y no diferenciado de entes públicos con características y competencias disímiles. A ellos puede sumársele el configurado por la *Red de Mercociudades*, espacio que integran actualmente más de 230 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia y Perú, y en el cual viven más de 80 millones de personas (en la CAN, dichos ámbitos están configurados entre otros por la *Red Andina de Ciudades -RAC-* y el *Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales -CCAAM-*, y en el esquema centroamericano por la *Federación de Municipios del Istmo Centroamericano -FEMICA-*).

Ahora bien, pese a la característica desarrollista observada precedentemente y a la idea de *construcción nacional* (vinculada a lo que describimos como "*proyecto nacional* ")

3. La institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y los procedimientos. Para definiciones y estudios pertinentes de las instituciones y la institucionalización puede consultarse (Parsons 1967), pudiéndose definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y sus procedimientos (Huntington 1997). Un ejemplo de esta falta de institucionalización lo podríamos encontrar en la propia Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

trasladada al *marco regional* (conformado identitariamente por el proyecto de la "*patria grande*"), los procesos de integración regional latinoamericanos, especialmente aquellos más desarrollados institucionalmente, como el MERCOSUR, el SICA o la CAN, se caracterizan por ser simultáneos con un proceso de transformación nacional al interior de los países que los integran que han de requerir contemplar visiones más comunes y valores de calidad democrática, fortalecimiento institucional e inclusión social, que parecen generalizar cada vez más un *consenso* al respecto en la región.

En un segundo sitial de examen de este trabajo, comienza a ser necesario mencionar que el fenómeno complejo y multidimensional de la *globalización* (o *glocalización*[4]), concepto que vincula a todo el proceso que venimos escuetamente describiendo, será tomado no sólo como una *ampliación e intensificación de las relaciones sociales, económicas y políticas a través de regiones y continentes* sino también, al igual que Tilly (1995), como un *aumento del ámbito geográfico de las interacciones sociales localmente consecuentes*, ha modificado sustancialmente los conceptos fundamentales sobre los que cimentó la construcción de los Estados Nación -que seguidamente analizaremos- y la democracia moderna.

El hecho de hablar de una *identidad latinoamericana* ha de expresarnos respecto de la construcción y existencia de *rasgos comunes* que hacen a los habitantes de la región participes de un mismo espacio cultural, que más que estar determinado por el lugar físico -que lo está- ha sido especificado como un lugar simbólico de encuentro e interacción entre culturas. Desde este punto de vista, el concepto de "*comunidad imaginada*" de Anderson (1993) como comunidad de objetivos comunes se hallará tremendamente útil para definir no sólo la importancia de otros ámbitos fuera del Estado Nación a la hora de "*imaginar*" esas propias comunidades -y por lo tanto de configurar identidades-, sino también para representar los mitos fundacionales que se hacen presentes cotidianamente a través de ritos e instituciones más o menos formalizadas, entendiendo la historia de las expectativas comunes en el presente, a fin de que las mismas puedan proyectarse en el futuro como auténtica base de sustentación de toda planificación de los proyectos de comunidades así definidas (imaginadas), sean éstas de escala local, nacional o supraestatal.

Estas afirmaciones nos remiten a la disyuntiva subyacente en todos los procesos de globalización (o *glocalización*) e integración actualmente existentes: cómo podremos unir desde lo diverso, cómo ha de ser posible no reconocer la explosión de diversidad de nuestros pueblos, y al mismo tiempo, acompañarla por una tendencia necesaria a la uniformidad de los rasgos centrales de todo proceso jurídico-político, sea de escala nacional como supraestatal o regional. Dicha interrogante nos llevara a transitar el camino a través de la ampliación de la democracia y la

4. Marramao (2006) desarrolla el concepto de lo "*glocal*" para hablar de la característica de las dos ópticas de la globalización y de la secularización para sustraerlos de la idea de opuestos y especulares, caracterizándolo como un proceso doble de cohabitación conflictiva representada "*sinérgicamente*" de lo global por el complejo tecnoeconómico y financiero, y "*alérgica*" de lo local, representada por la turbulencia de las diferentes culturas. En ese orden, siguiendo a Robertson (1992), de quien toma el termino *glocalización*, el concepto será entendido como un "*proceso doble*" que implica "*la interpenetración entre la universalización del particularismo y la particularización del universalismo*", haciendo referencia a "*global*" y "*local*" al mismo tiempo, en un sentido más político, sirviendo para mostrar el cortocircuito producido entre lo local y lo global. Dicho "*cortocircuito*" representa claramente el elemento de mediación anteriormente existente que se ve debilitado actualmente: en este caso el del Estado Nación que observaremos seguidamente.

construcción de una *cultura integracionista plural*, que respete los derechos humanos y los derechos de las minorías, cuestiones ellas que creemos serán más eficaz y legítimamente aseguradas a través (aunque no sólo) de los ámbitos políticos locales.

Fuera de encontrarnos en concepciones (las integrativas o regionales) de ámbitos difícilmente extrapolables a situaciones de regímenes y comportamientos políticos internos de un determinado Estado Nación, en la actualidad resulta evidente la necesidad de compatibilizar la *democracia representativa* ligada a derechos de los ciudadanos para la participación en los procesos electorales o la elección democrática de sus gobernantes, noción diseñada a lo largo de los últimos siglos y recuperada en el proceso latinoamericano a partir de los años 80 del siglo pasado, con aquella idea que incorpora al análisis nuevas formas de *democracia participativa*, es decir, en otras alternativas que den "*voz con rostros*" a la ciudadanía y "*salida*" real a sus propuestas, a fin de extender la misma a procesos de toma de decisiones en asuntos que les afectan, de control en la ejecución de las decisiones y en la gestión directa o participada de servicios, programas, proyectos o actividades que repercutan en una comunidad estipulada. En definitiva, tender sistémicamente a una nueva manera de gobernar que conciba a los ciudadanos con capacidades y, por tanto, que les transfiera mayores poderes y responsabilidades de los asuntos públicos, haciendo, por consiguiente, de esa participación un proceso continuo de (co)responsabilidad entre ciudadanos y administración.

En ese sentido, los procesos de participación ciudadana son cada vez más una demanda social y resultan (crecientemente) una responsabilidad de las administraciones públicas su efectiva tutela, garantía y desarrollo, al igual que ha de ser responsabilidad de los ciudadanos tomar un papel activo y por tanto participativo en este tipo de procesos, a efectos de que la idea de *participar*, lo que en definitiva supondrá *ser parte* (de un sistema, de una red, etc.), estar en un entorno social determinado, sentirse (imaginariamente) parte de una comunidad o grupo y tomar parte de las decisiones, teniendo una fracción del poder en las mismas, se materialice en hechos y realidades sociales concretas.

Finalmente y relacionado a la dicho, conviene tener en consideración que las identidades en cualquier ámbito se construyen a través de un proceso de individualización por los propios actores para los que son fuentes de sentido (Giddens, 1995) y, aunque se puedan originar en la esfera institucional, sólo lo son si los actores sociales las interiorizan y sobre esto último construyen su sentido[5]. Por ello es que el individuo comienza pensando en términos enteramente sociales y la misma individuación sólo puede conseguirse por socialización (Habermas, 1992), en "*comunidades imaginadas*" como anteriormente describimos. Teniendo en cuenta esta realidad comunicativa descripta, que está referenciada también sobre una *comunidad de comunicación* (Molina Luque, 2010), la identidad que se adquiere ha de tener dos aspectos complementarios como son el de *universalización* y el de *particularización*. Las

5. No escapa a nuestro análisis la dificultad de establecer diferencias o límites entre lo que se podría entender como identidad social e identidad individual, cuestión que en definitiva resulta paradigmática (y a fin de cuentas ilusoria). A pesar de ello, la rehabilitación del concepto resulta imprescindible para el estadio social en el que nos encontramos, teniendo presente en primer lugar que la dialéctica interno-externo de la identificación es el proceso por medio del cual todas las identidades (individuales y colectivas) se constituyen y que, por otra parte, la identidad social nunca es unilateral, sino que siempre necesitará de una determinada interacción.

personas, en este sentido, aprenden a actuar autónomamente en un marco de referencia universalista, y a hacer uso de su autonomía para desarrollarse en su subjetividad y particularidad. Etzioni (1999) ha advertido el peligro de las llamadas *políticas de identidad* que refuerzan la idea de las diferencias grupales como totales, describiéndose a los otros grupos como el enemigo y olvidándose que todos son miembros de una única sociedad. Dicho autor intentará recuperar la idea comunitaria como núcleo de interrelaciones solidarias, pero no como un enquistamiento grupal de unos contra otros, proponiendo la articulación de valores comunitarios y democráticos sin perder de vista la sociedad global, o mejor dicho, desarrollándose en ella.

Ahora bien, y tal como atisbamos a describir inicialmente, la creación de una identidad (si se quiere *comunitaria/regional*) en los esquemas integracionistas latinoamericanos se ha dado casi exclusivamente en esfuerzos dirigiros (por) desde el ámbito gubernamental y a escala de Estado Nación, no escapando a este examen el hecho conocido de que hasta el momento las instituciones latinoamericanas se han distinguido por su *carácter netamente intergubernamental*. De esta manera -como refiere Bernal Meza (2000)-, la estructura organizativa, los funcionarios actuantes y los esfuerzos de ampliación de los procesos integracionistas responden en primer lugar a los mandatos (e intereses) de sus autoridades nacionales, produciendo en consecuencia que las normas establecidas por los órganos regionales no serían de aplicación directa, no poseerían efecto inmediato y no florecerían en caracteres (supra)nacionales, además de verse disminuidas en su capacidad resolutiva por la inexistencia de instrumentos eficaces de coerción y mecanismos de control del cumplimiento de las resoluciones de los organismos multilaterales.

Lo dicho ha de estimular, en forma general, aunque no exclusivamente:

1) Una integración (como la graficada precedentemente) diseñada sistémicamente desde *arriba hacia abajo*, y no al revés (y/o al menos sinérgica), conformando un mecanismo altamente desalentador para la construcción de esferas publicas democráticas y de derechos de ciudadanía. La integración así cimentada, de la cual no renegamos toda vez que también ha sido importante y valorizada aquí, no nos permite sin embargo ampliar las molduras necesarias para administrar "otras integraciones" (regional, local, barrial, etc.), toda vez que el proceso integracionista se aproxima en forma debilitada a los ámbitos inferiores y la incentivación a una participación democrática de ciudadanos se ofrece (discursivamente) escasa y sólo (realizable) a nivel institucional gubernamental;

2) Una percepción de identidades marcadamente *nacionales* (ser argentino, ser brasileño, etc.) en detrimento de identidades (abierta y tendencialmente) *microregionales* (ser bonaerense, ser cordobés, ser paulista, ser montevideano, etc.) y *macroregionales* (ser rioplatense, ser gaucho, ser mercosureño, ser sudamericano, etc.), que pueden (co)ayudar a sobrepasar mejor la idea de *intereses concretos y vivencias comunes y diferenciadas* al mismo tiempo;

3) Una acentuación de los intereses económicos y sociales nacionales por sobre los locales, no sólo en los esquemas institucionales de integración en sí mismos, sino también en las posibles relaciones que se dan hacia el interior de cada uno de los actores y procesos integracionistas (Estados Nación);

4) En lo que hace a su faz político-cultural, unos marcos integracionistas no preparados para abarcar (sistémicamente) producciones formativas de instancias territoriales inferiores e identidades distintas a las del

ámbito integracionista oficial (ligadas a cada prototipo de identidad cultural nacional) que, al menos, se desarrollen conjuntamente a ellas[6].

Lo descripto generará, en sus diversas combinaciones y en vistas a aspectos ligados a sistemas federales, plurales y democráticos que escapan al análisis específico de este trabajo, un *sistema institucional carente para crear, formar, integrar y administrar identidades locales (al mismo tiempo y no sólo) estato/oficiales de matriz regional*. Estas *identidades locales más amplias*, contenedoras al mismo tiempo -tal lo visto- de elementos *comunitarios/regionale*s, nos colocaran en ámbitos de análisis que enriquecerán la búsqueda y gestión de (nuevas y mayores) identidades, en el objetivo siempre presente de ir ampliando la formación de identidades regionales y la (re)construcción de derechos de ciudadanía en sociedades democráticas, más allá de la propia identidad regional del presente (*identidad actual*).

A la postre, no se disgrega de nuestro análisis y de hecho queremos mencionarlo brevemente cual nota curiosa, lo observado en el proceso de la Unión Europea (UE) en temáticas como las de estudio, más allá del evidente desgaste del vinculo Estado-Nación-ciudadanía que da cuenta mucha de la ciencia política en nuestras sociedades occidentales. A esos fines, podríamos interrogarnos con sentido crítico, y sin solución final de examen, sí tal vez no ha sido un error del proceso de integración europeo dotarse de una creación (cuanto menos) deficitaria en términos de etnoidentidad, cultura y sociedad como lo es el concepto de *ciudadanía europea* que se ha manejado en ese esquema[7], no sin antes acompañar a un

6. Importante es destacar que no se ha de escapar en nuestro repaso que los *ámbitos locales*, a los que debemos arribar a partir de una estrategia de descentralización y autonomía creciente, se subordinan a un Estado Nación soberano en el marco de una misma geografía que se vincula a su región a partir de esta pertenencia, aunque este interesante examen se dispersa del objeto del trabajo. Tendremos presente a esos fines que el proyecto local se liga, por historia e identidad compartida, al destino provincial/estadual y nacional, por lo que deberán acrecentarse las convicciones referidas a que el desarrollo local es posible también en el marco del desarrollo regional, nacional y continental.

7. Como ha señalado el propio Parlamento Europeo, siguiendo el ejemplo de ciudadanía nacional, la ciudadanía de la Unión se debe caracterizar por un vínculo entre el ciudadano y la Unión Europea que venga definido por los derechos, las obligaciones y la participación política de los ciudadanos. Por su parte, la Comisión Europea ha señalado que la idea de la ciudadanía europea no hace referencia a la nacionalidad, sino a los derechos y privilegios de que goza el ciudadano como miembro de la comunidad, todo ello pese a los esfuerzos del *Informe Adonnino*, resultante del Consejo Europeo de Fontainebleau de junio de 1984 y por el cual se decidió acercar a la entonces Comunidad a los ciudadanos europeos a fin de responder "*a las expectativas de los pueblos europeos, adoptando las medidas adecuadas para reforzar y fomentar su identidad y su imagen ante los ciudadanos del mundo*". Como sabemos, estos derechos y libertades del concepto de *ciudadanía europea* (libre circulación, estancia en el territorio de un Estado Miembro, a ser elector y elegible en las elecciones del Parlamento Europeo, a recibir en un tercer país la protección diplomática y/o consular de cualquier Estado Miembro, a dirigirse al Defensor del Pueblo nombrado por el Parlamento Europeo, etc.) se incorporaron al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, cuyos avatares, por todos conocidos, exoneran de mayores reflexiones. Muchos doctrinarios han reconocido lo novedoso e importante, desde su inclusión en el artículo 17 del Tratado de Maastricht (1992), del concepto de ciudadanía manejado, como una nueva categoría jurídica. Ahora bien, sin dejar de lado sus importantes aportaciones, que en el ámbito latinoamericano todavía ni siquiera hemos analizado oficialmente dotar, no podemos dejar de mencionar que tales derechos y obligaciones son competencia exclusiva de los Estados Miembros -por tanto cualquier decisión de la ciudadanía europea contiene los mismos problemas descriptos, al dejarse a los legisladores nacionales la decisión directa de quienes son sus nacionales e indirecta de quienes son ciudadanos europeos-, en una restricción *ratione personae* -que deja afuera a muchos colectivos que, pese a no ser nacionales de un Estado Miembro, residen habitualmente en los mismos, incluso por varias generaciones-, en una no resolución del persistente déficit democrático de la Unión -en cuanto la afectación y el hecho de que el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, así como la participación en el proceso democrático, se sigue concentrando casi exclusivamente en planos nacionales- y, finalmente, una difusa conexión, en la práctica (no así en los textos jurídicos), de cuestiones como los derechos humanos y la ciudadanía -que presentan un cortocircuito entre sus rasgos universalizantes de los

proceso más amplio de acentuación, reforzamiento y fomento de identidades regionales plurales, cimentadas en dimensiones políticas, culturales y sociales locales (supra)nacionales. Esta interrogante que ha de parecer irrisoria respecto a otros fundamentales problemas europeos de la actualidad, a nuestro modo de ver, ha sido subestimada en los análisis respecto del fracaso de la "*idea de Europa*" y ha de explicar, en parte, el errático y actual devenir del propio proceso de integración de ese continente, debatiéndose entre la imposición -desde arriba- de caracteres jurídico-formales hacia los propios ciudadanos (que cada vez recelan más de la mismísima "*Europa*", siendo ello particularmente grave) y la creciente exacerbación -por diversos factores- de los *aspectos etnoidentitarios nacionales* (llegando incluso a situaciones que rozan la segregación racial, la discriminación hacia inmigrantes, la creciente xenofobia hacia el vecino, etc.), todo ello en detrimento de aquellos semblantes de identificación propiamente *europeos* que el fracasado proceso constitucional europeo intentó legítimamente plasmar y profundizar.

En efecto, si bien la idea de *ciudadanía europea* como contravalor de los conceptos económicos comunitarios de libre circulación de personas merece un estudio que trasciende este trabajo, pero a la cual, pese al estadio superior en que se encuentra desde el punto de vista formal en cuanto a derechos y obligaciones respecto a procesos integracionistas como los latinoamericanos (que se hallan en escalones inferiores de integración económica, física y de personas, y que en cierta medida no merezcan paralelo, atento conformar procesos comparables pero no asimilables), a la misma pueden serle aplicados muchos de los déficit e incapacidades precedentemente descriptas en relación a estos últimos (integración mimética de arriba hacia abajo, percepción de identidades nacionales sobre las locales, incluidas su faz político-cultural, etc.). De hecho, el proceso europeo de construcción de una ciudadanía como fortaleza en un *espacio de libertad, seguridad y justicia común*, sin adentrarnos en semblantes culturales e identitarios históricos que en dicho continente dificultan aun más el estudio, y más allá de lo jurídico-formal establecido en los textos legales, se encuentra en una profunda crisis que nos ubica en un interesante punto de vista analítico a los fines de investigar (y acaso, no mimetizar) la creación de ciudadanías regionales en esta parte del mundo.

Estos iniciales descriptores nos situaran en dos aspectos que retroalimentan la búsqueda de otras integraciones posibles, dados por la declinación de la idea histórica de soberanía y la (re)construcción de la democracia formal, es decir una democracia que no se reduzca solamente a los llamados *niveles intermedios* (Estados-Nación y Provincias o Estados), sino que también incorpore el potencial participativo, identitario y democrático de los ámbitos locales. Esta situación, observada especialmente en el caso latinoamericano, a pesar de la creciente referencia en los documentos formales a la inclusión y al rol de la ciudadanía en los procesos de integración de los últimos tiempos -la llamada "*dimensión social emergente*" del *nuevo regionalismo*-, nos colocará en análisis que caractericen a los procesos de integración con construcciones democráticas y (nuevas) legitimaciones jurídico-racionales ligadas a crecientes

primeros en detrimento de la concepción jurídica-formal de la segunda-. Para un detallado análisis de estos rasgos ver Sanchez Bravo (2008). En lo que hace a este trabajo, importante es advertir que hemos de referirnos a una noción de *ciudadanía amplia*, es decir inclusiva de no sólo de los llamados *derechos de ciudadanía* (que excluyen por ejemplo a las poblaciones migrantes) sino también de los derechos fundamentales o universales del ser humano.

demandas que se vinculan a los tiempos que corren.

II. La declinación de la soberanía y la (re)construcción de la democracia

En el transcurso de los dos últimos siglos a escala global no sólo ya en Occidente , se ha producido el casi *universal reordenamiento del espacio político*, pasando de una particular y superpuesta modalidad de Imperios, Reinos, Ciudades-Estado, Protectorados y Colonias, a un *sistema de Estados Nación*, todos los cuales han emprendido -sin excepción, en mayor o menor medida- políticas de *construcción nacional* y/o *homogenización* dirigidas a la difusión de una identidad nacional, una cultura y un lenguaje común, entre otros caracteres específicos (Prado Arellano, 2004)[8].

Esto ha significado el cambio (o *pasaje*) de una estructura *pluralista*, *policéntrica* y *compleja* nacida en la Edad Media a una instancia territorialmente *concentrada*, *unitaria* y *exclusiva* como la de los Estados Nación, inicialmente nacidos como únicos sujetos del derecho internacional. En efecto, el sistema jurídico medieval anterior a la paz de Westfalia (1648) -siguiendo a la literatura clásica al respecto- se originaba en una infinita multiplicidad de centros internos de poder político, distribuidos por nobles, obispos, universidades, reinos, entidades intermedias, estamentos, organizaciones y corporaciones de oficio. Como tiene dicho Wolkmer (2001) respecto al liberalismo, "*el examen de su contenido condujo al reconocimiento necesario de algunos trazos esenciales que pasan por un "núcleo económico" (libre iniciativa empresaria, propiedad privada, economía de mercado), por un "núcleo político-jurídico" (Estado de Derecho, soberanía popular, supremacía constitucional, separación de los poderes, representación política, derechos civiles y políticos) y por un "núcleo ético-filosófico" (libertad personal, tolerancia, creencia e optimismo en la vida, individualismo)*" (Wolkmer, 2001)[9].

Es este *pasaje* -la aludida mudanza de una estructura *pluralista*, *policéntrica* y *compleja* de los Señoríos Feudales a una instancia territorialmente concentrada, unitaria y exclusiva como la de los Estados Nación-, lo que vino a significar todo un proceso de racionalización de la gestión del poder derivado de las condiciones históricas y de la secularización unitaria que privó del control socio político

8. Durante décadas el estudio de la constitución de los Estados modernos estuvo sujeto (o tendió) a partir de la concepción del Estado como un contexto doméstico (interno) homogéneo, es decir que, siguiendo el viejo adagio, existía "*para cada Estado una Nación*". Bajo este principio, como menciona Prado Arellano (2004), el estudio de la formación de los Estados estuvo basado en la creencia o existencia de una comunidad cultural común que construía una estructura político-administrativa para autoregularse. Pero en realidad es con la Revolución Francesa (1789) cuando se comienza con la fusión de los dos términos, *Estado y Nación*. A partir de allí, las comunidades de cultura fueron convertidas de la noche a la mañana en comunidades de ciudadanos, por lo que se uniformizaron y se desconocieron sus identidades culturales. Como ha dicho este autor (2004), "*la tendencia general (...) partió inicialmente del proyecto estatal de la Francia revolucionaria de una Nación de ciudadanos, en la que se abolían las reminiscencias de las estructuras feudales vigentes en lo social, económico y político, para de esta manera configurar una comunidad de leyes y obligaciones (derechos y deberes), que cobijaba todos los individuos que estuviesen circunscriptos dentro de sus fronteras*". A esta nueva unidad política se le añadió otro concepto central, el de soberanía estatal, por lo cual la fidelidad hacia el rey o monarca quedaría traspasada a la aludida nación de ciudadanos.

9. Este autor (Wolkmer, 2001) también menciona que el proceso histórico de surgiendo de la cultura jurídica estatal de nuestros días en el "*el florecimiento del Capitalismo, como ápice de toda estructura de la sociedad moderna -resultante (...) de la pérdida de autonomía por parte de pequeños productores y de la separación de sus instrumentos de producción y de subsistencia, y de transformación de fuerza de trabajo en mercancía-, creara posibilidades para una formación concomitante de una nueva clase social propietaria que monopolizara los medios de producción. Estos nuevos agentes, edificadores de la llamada sociedad burguesa, van a forjar sus derechos con una plena participación en el control de las nuevas formas de organización del poder*".

de la Iglesia para colocarlo en la autoridad laica soberana. Ese Estado Nación así configurado, consagró a partir de ese momento una legitimación jurídico-racional, calcada de la despersonalización del poder, la racionalización de los procedimientos normativos y la convicción de una "*obediencia moralmente motivada*", asociada a una conducta correcta (Laski, 1953) (Wolkmer, 2001)[10].

Es así que la estructura del *sistema internacional* en que se han apoyado (y en cierta forma continúan apoyándose) los desarrollos teóricos del *derecho internacional actual* [11], resultante de la descripta paz de Westfalia (1648), se ha de configurar, sin pretender ser completamente abarcativos de los mismos, en los siguientes desarrollos teóricos:

a) Está basado en un sujeto de derecho preponderante: el *Estado Nación*, entendido como repositorio exclusivo de las lealtades internas plurinacionales y, consecuentemente, como único interlocutor externo legitimado para formular derecho, toda vez que esa *pluralidad interna* se verá obligada a presentarse como *unidad* hacia el exterior;

b) Se encuentra en un paradigma que ofreció claras respuestas *previsibles* y *regulares* para los tipos de conflictos tradicionales cronológicamente simultáneos y posteriores a la Edad Media, permitiendo el funcionamiento de un sistema de forma lo suficientemente *justo* y *eficaz* como para mantener durante mucho tiempo determinadas certezas y seguridades en las relaciones (intra e inter-nacionales) en ocasión de garantizar expectativas políticas y sociales;

c) Esta apoyado en instancias donde la validez de las normas se proporcionará (se dará) no tanto por su *eficacia* y *aceptación espontánea* por parte de las comunidades humanas, sino más bien, por haber sido producidas de conformidad con los mecanismos procesales oficiales, revestidos de coacción punitiva y provenientes del poder político soberano. Es así que la crisis de la noción de *Estado Nación* denunciada por la posmodernidad tiene su correlato, nos dice Bobbio (1992), en el mundo jurídico, con el

10. Asimismo, un desarrollo de la historia de estas transiciones se encuentra explicitado en Prodi (2008). En concordancia con ello, De la Torre Rangel (1986), advierte que el derecho moderno "*pretende ser un Derecho igual y supuesto a igualdades de los hombres sin tener en cuenta los condicionamientos sociales concretos, produciendo una ley abstracta, general e impersonal (...) Al establecer una norma igual y un igual tratamiento para unos y otros (...) en nombre de la igualdad abstracta de todos los hombres, consagra en realidad las desigualdades concretas*".

11. No nos es ajena la diferencia realizada por los teóricos del *derecho de la integración* que han de tomar a éste como una nueva disciplina autónoma del *derecho internacional*. Como todo cuerpo de normas jurídicas que ha de tener pretensión de *efectividad* y que rige la relación de los sujetos de la comunidad internacional, se diferencia de este ultimo -según la generalidad de la doctrina integracionista- por su proposición a modificar la realidad de partir del supuesto de la existencia de Estados o naciones ("*inter-nacional*") -a los cuales procura coordinar mediante normas de "*cooperación*" o "*colaboración*" y otras que aseguren la "convivencia" pacífica en un orden jurídico general aceptado- para subsumir -por lo menos en lo económico- los espacios y las competencias de los diversos Estados Naciones actualmente existentes a fin de participar en una unidad superior, que los ha de sustituir. Vale decir, como refiere Basualdua (1999), el *derecho de la integración* va más allá de la regulación que tradicionalmente propone el derecho internacional y, obviamente, de la inherente al derecho nacional, basado o vinculado al concepto de "soberanía". Por consiguiente, el *derecho de la integración "(d)esconoce en última instancia las realidades de los Estados existentes - órdenes jurídicos parciales - para crear nuevos órdenes jurídicos más grandes o más amplios, a expensas de las competencias y atribuciones de aquéllos*". Por el contrario, el *derecho internacional*, como su nombre lo sugiere, parte de la premisa de la existencia de una pluralidad de "naciones" ("Estado Nación") a las cuales pretende coordinar, armonizando y regulando sus relaciones, declarando o reconociendo, de acuerdo a los principios, a la costumbre internacional y a los acuerdos internacionales, sus derechos y obligaciones. En consecuencia, el derecho internacional, si bien procura la "*cooperación*" entre las naciones y el mayor grado de armonía entre las mismas, no tiene por objeto eliminar o transformar los Estados existentes en unidades mayores. En otras palabras, la comunidad de las naciones ha de partir -como no puede ser de otra manera- de la existencia de las naciones y no se propone la fusión de las mismas en otras realidades o unidades, fueran éstas uniones políticas o económicas.

debilitamiento de la identificación entre derecho y norma jurídica como producto de la facultad monopólica de ese mismo Estado;

d) Se apoya en un bagaje teórico de una modernidad *monista*, *positivista* y *reduccionista*[12] que resulta (en forma progresiva) en un *sistema jurídico desprovisto de herramientas* para los *conflictos políticos de identidad* y de *diferencia*, toda vez que su principal objetivo ha sido evitar el caos social y la tiranía política, cuestiones ellas que ha resuelto con relativo éxito;

e) En relación a lo antes formulado, la concreción de un *derecho* diseñado como separado de la política (también de la economía, religión, etc.), con normas que se piensan claras y racionales a fin de eliminar el arbitrio judicial, valorizando una racionalidad formal bajo un *valor procedimental* por excelencia (lejano a las necesidades sociales) e identificado en su propia fidelidad con la fidelidad a la ley, por lo que *legitimidad* y *legalidad* se han convertido (casi) en sinónimos. Esta crisis epistemológica residirá de hecho en que las reglas (actualmente) vigentes no nos dejan resolver muchos problemas actualmente existentes, así como también "*no consiguen más fornecer orientaciones, directrices y normas capaces de nortear*" la convivencia social, todo lo cual observa la inexistencia de condiciones para ofrecer soluciones funcionales y se revela -al mismo tiempo- como la propia fuente privilegiada de la crisis, de sus incongruencias y de sus incertidumbres, y;

f) Se halla en una tensión creciente entre dos principios: 1) el *principio estatal*, con sus inercias burocráticas, centralistas, racionalizadores y conducentes -en última instancia a la "*razón de Estado*"-, y al cual puede serle aplicable las instancias del sistema internacional creadas al efecto y bajo la misma lógica, como las de las Organizaciones Internacionales, y; 2) el *principio democrático*, el cual otorgaba legitimidad al edificio político estatal heredado del Antiguo Régimen y que (crecientemente) ha de exigir el reconocimiento de cada vez más sujetos, derechos, participación en las decisiones, elecciones y controles sobre las autoridades públicas, entre otras cuestiones.

Dicho modelo *westfaliano*, basado como sabemos en la figura de Estados Naciones

12. Como sabemos, el *positivismo* en la teoría política y jurídica -con algunas excepciones que, en este caso, exceden nuestro ámbito de trabajo- consiste en presuponer como dadas las estructuras institucionales que deben ser sometidas a una evaluación normativa, explicándonos causalmente fenómenos por medio de leyes generales y universales. A este *positivismo*, en general, con su característica de monismo metodológico y objetivizante, sucumben muchas veces nuestras interpretaciones jurídico-políticas iníciales, condicionando claramente nuestros tratamientos posteriores. Este natural concepto de justicia que adopta nuestro pensamiento, formado por instituciones que durante siglos concibieron el monopolio de la producción normativa en cabeza del Estado -y muchas veces en ajenidad y complejidad de la *realidad social circundante*-, ha obligado modernamente a muchos analistas internacionales a adoptar un *reduccionismo* como tendencia a someter los temas políticos a una unidad y a valorar lo común o lo idéntico, en palabras de Young (2000), "*por encima de lo específico y lo diferente*". A este proceso analítico de la modernidad se le ve adicionado, en el ámbito de las relaciones internacionales, esa forma de *positivismo* que es la corriente del *realismo*, pues como sabemos el mismo está basado en una dicotomía absoluta entre hechos y valores, atribuyendo total primacía a aquellos por sobre estos. Todo ello, sabido es, tenderá a dos corolarios en el pensamiento de las relaciones internacionales: 1) la comprensión de la política internacional como pura política de poder -*realpolitik*, al estilo de Morgenthau-, reduciendo todas las expresiones intelectuales del sistema a procedimientos pragmáticos para ver el mundo "*tal como es*", condenándonos a un autentico estado de naturaleza, en el que cada Estado Nación vive en permanente competencia con los demás sujetos de derecho (es decir, como un derecho desprovisto de cualquier forma institucional de monopolización del uso de la fuerza), y; 2) otro corolario consecuencia del primero: toda regulación o autorregulación del sistema internacional no daría lugar a un autentico derecho internacional, negando por tanto el carácter genuinamente jurídico de las normas internacionales, junto con el positivismo descripto, que solo consigue ver normas jurídicas a aquellas que emanan del Estado, el que, en última instancia, se sirve de su *jus imperium* para garantizar su efectiva aplicación.

soberanos, iguales y territorialmente cerrados, constituirá la estructura sobre la cual el *derecho de la integración* y los procesos culturales y políticos de Latinoamérica se desarrollaron y determinaron en el tiempo[13]. El nuevo orden que debería emerger de la actual situación -el orden *post-Westfaliano* de nuestros días, al decir de Falk (1999)-, aún no claramente describible, es un nuevo modelo en condiciones de recibir una *pluralidad irreductible de diferencias, con geometrías variables en su propio espacio*, lejano a la lógica monopolística y exclusivista de la soberanía y el derecho actual, sabiendo perfectamente que, como dice este autor siguiendo a Cacciari (2002), "*más allá del Estado no nos espera el Estado mundial, ni en forma autoritario-centralista, no en forma federal*" (Falk, 1999). De la dinámica aún caótica de la globalización no emerge, por tanto, una nueva forma de soberanía (como han de postular algunos autores, como una *soberanía imperial* -Hard y Negri, 2004-), sino una nueva dimensión de lo "*político*", cuya previsible salida institucional podría estar representada no tanto por la figura de la *civitas maxima* pronosticada por Kelsen (2002), sino más bien por un "*sistema multinivel de gobierno*", caracterizado por la paradójica copresencia (limitada recíprocamente) de una *pluralidad de potestades soberanas*. Como menciona este autor "*(s)i el futuro nos reserva, pues, un orden global, este no será ni estatal ni postestatal (excepto cronológicamente), ni será nunca el producto automático del afianzamiento planetario de las 'leyes del mercado', sino que deberá ser 'supranacional' en el sentido preciso del término*", es decir, que deberá estar en condiciones de conjugar el pluralismo institucional con la irreductible pluralidad de los actores socioculturales, recibiendo en su espacio, "*nationes, gentes, antes que a estados*"; solo así el mismo podrá guiar "*el proceso de desconstrucción de las artificiales identidades estatales, buscando su propia legitimación política precisamente sobre aquellos sujetos, organismos, comunidades cuyo poder el Estado siempre había considerado como 'derivado'*" (Cacciari, 2006).

Recuérdese a esos fines que la idea de soberanía, esto es, la pretensión esencialista[14] de que cada Estado o actor internacional ha de ser absolutamente independiente respecto a los restantes actores internacionales, continúa definiendo gran parte del escenario político (y por ende, jurídico) universal, pese a la amplia literatura al respecto que da síntomas de evidente desgaste de la noción.

En ese orden, importante es entender que nos encontramos cada vez más en un marco

13. Más allá de lo dicho, es claro que dentro de las vicisitudes de la modernidad el modelo de Westfalia había significado una verdadera división "*entre tiempos históricos distintos*", encarnando -tras las guerras civiles de religión producidas en los siglos XVI y XVII- el rompimiento de la envoltura de la *Respublica Christiana*, dando lugar a un sistema estructuralmente distinto de la "*constitución dual religiosa del Europa*", basada en la soberanía dividida de la *potestas* política y la *auctoritas* religiosa (Marramao, 2006) (Prodi, 2008). Este paradigma del orden internacional resultará actualmente sometido a tensión no en simples aspectos o implicaciones, sino en su propio principio constructivo, el cual, más allá de la amplísima literatura referente a la crisis del Estado Nación que se vincula a lo largo del siglo XX (a la que no podemos dejar de adherir), ha de significar el desdibujamiento de aquella idea de *adentro* y *afuera* que constituía el presupuesto esencial de la lógica y la función del Estado. Trascenderá, a esos efectos, impensable la forma-Estado, en palabras de Marramao (2006), al margen de la relación con un "afuera", dado que el principio del Estado no es el del todo o nada, sino el de lo interno y lo externo. En palabras de Deleuze y Guattari (1980), "*(e)l Estado es la soberanía. Pero la soberanía solo reina sobre aquello que es capaz de interiorizar, de apropiarse localmente*" (Marramao, 2006).

14. Hemos de tomar el ideal "*esencialista*" en igual que Calhoun (2007), referido el mismo a la reducción de la diversidad de la población hacia un criterio único que se ha de tener como constituyente de la esencia que lo define y de su carácter crucial, relacionado a esa tendencia al reduccionismo en la unidad que caen muchas veces los cientistas políticos. Dicha idea, que ha significado una idea central en el desarrollo "*esencialista*" que sirviera de base al modo en que raza, género, orientación sexual y otras clases de identidades colectivas fueron constitutitas a lo largo de la historia, generalmente va acompañada con la declaración de que la "*esencia*" es ineludible o dada por la naturaleza.

de *soberanía limitada* -es decir, insertándo-nos en un espacio de soberanía divisible, múltiple y restringida hacia los gobiernos estatales-, por oposición a la idea de *soberanía exclusiva*, concepto histórico nacido de la clásica definición que Jean Bodin realizará en su obra *Los seis libros de la República* (1576). Este concepto diseñado por Bodin significó la configuración de un carácter de *soberanía* compuesto -básicamente- por tres atributos: *perpetuidad*, *imprescriptibilidad* y *supremativid*ad (es decir, *absolutidad*, tomada como conjunto de facultades ilimitadas o escasamente limitadas de un ente), *unicidad* e *indivisibilidad* (en el sentido, ambos conceptos, de que no han de poder dividirse lo que se encuentra sometido a discusión, toda vez que de hacerlo, se destruiría la misma, transformándose en voluntades especificas o particulares). *Soberanía exclusiva*, por consiguiente, y a los propósitos de este trabajo, será concebida indistintamente como un concepto jurídico ligado a capacidades *absolutas*, *únicas* e *indivisibles*, unido por tanto a un modelo de Estado Nación occidental que resulta de ser dueño exclusivo de su soberanía, participe, en consecuencia, de un viejo modelo que hasta la Segunda Guerra Mundial presentaba las siguientes características, a decir de Letamendia (1997): 1) una clara soberanía nacional ejercida por el Parlamento y el Ejecutivo; 2) unas fronteras consideradas impenetrables e inviolables; 3) un monopolio del aparato de la violencia legítima (Ejército, Policía, prisiones, etc.); 4) la existencia de un único foco de legitimidad conforme al cual solo los ciudadanos del Estado podrían votar; 5) la expresión exclusiva de la representación política a través de las instituciones estatales, y; 6) la responsabilidad exclusiva del gobierno Estato-nacional de todo tipo de políticas (económicas, sociales, etc.)[15]. Es en esta lógica donde los trabajos de la CEPAL se insertaron y se cristalizaron en el proyecto de la Asociación Latinoamérica de Libre Comercio (ALALC), puntapié inicial del proceso integrador continental nacido hace más de 50 años.

Es por ello que, en definitiva, tal vez sea esta declinación del modelo de Westfalia (o *modelo post-westfaliano*) lo que en realidad explica en mejor forma el actual proceso de *globalización mundial*, toda vez que tanto la interdependencia genérica como la pura y simple apertura transcontinental de los mares -condiciones, ambas, que se habían cumplido ya en las anteriores "*oleadas*" globales del descubrimiento del Nuevo Mundo y de la creación del mercado moderno-, no refieren a novedosos caracteres sistémicos del capitalismo. Esta situación es, por tanto, la que describe sustantivamente mejor el *incierto escenario internacional emergente*, sumado al creciente descreimiento en los modelos filosóficos y científicos que parecen no ofrecer más directrices y normas rumbeantes a esos fines, abriendo, por tanto, espacios para repensar padrones alternativos de fundamentación.

15. Como menciona Marramao (2006), la lógica constructivista del derecho público europeo, sustentadora de los principios que hoy caracterizan a las relaciones internacionales, ha de congregar dos implicaciones fundamentales, alguna de las cuales hemos descripto ya desde el punto de vista de la soberanía: 1) la estricta complementariedad entre los polos de la díada moderna Estado-sociedad civil: la práctica administrativa y el poder de policía del Estado territorial y, a la vez, la mercantil y competitiva de la los cuales serán los motores del disciplinamiento que acompañara la secularización; y 2) la pertinente reciprocidad entre orden interno y desorden externo, tanto "*en el sentido hobbesiano de la relación entre paz interna entre los estados y persistencia del "estado natural", y, por lo tanto, de la circunstancia bélica, entre los Leviatanes, como en el sentido histórico-estructural de la relación entre el espacio europeo, "civil" y "pacifico", y el espacio extraeuropeo, calificado por contraste como espacio carente de reglas y, por lo tanto, disponible para las iniciativas hegemónicas de conquista o las imperialistas de colonización y explotación*".

Bajo este perfil dado, generador de *contextos políticos de cambio* marcadamente abiertos y complejos, ha de resultar legitimo interpretar los factores dinámicos que producen la erosión de la soberanía desde arriba (organizaciones supranacionales, agencias ecuménicas y *lex mercatoria*) y desde abajo (impulsos regionales de autogobierno y localistas-comunitarios), como el retorno de las *potestades indirectas*, operación desarrollada durante la faz anterior a la formación del Estado moderno y neutralizadas por el poder centralista y homogeneizador del Estado de *soberanía exclusiva* sancionado en el modelo de Westafalia. Estos contextos descriptos y la crisis del Estado Nación han regresado, sin lugar a dudas, aspectos ligados a los *conflictos de identidad* -y las opciones de valores irreductibles- que habrían preparado el advenimiento del Estado moderno, pese a que este ultimo consiguió por largo tiempo neutralizarlos, diluyéndolos en meros *conflictos de intereses*. Ello en un contexto que no debemos olvidar: el de la idea de lo que llamamos "*individuo*" -o sea, un *sujeto indiviso*, dotado de las prerrogativas soberanas de autodecisión-, evento este no sólo *occidental* sino específicamente *moderno*, producto "*de las seculares (y sangrientas) vicisitudes de las guerras civiles de religión que prepara en Europa, entre los siglos XVI y XVII, el advenimiento del 'gran Leviatán', del Estado laico basado en un dispositivo de soberanía y en procedimientos legales rigurosamente 'neutrales' y no confesionales*" (Marramao, 2006).

Tomando estos preeliminares descriptores, la construcción de una identidad regional latinoamericana se torna estratégica para permitir coexistir pacífica, cooperada y democráticamente no sólo los conflictos producidos en todo esquema institucional de integración, sino también para brindar ligazones a las propias necesidades existenciales, materiales y culturales de los pueblos que la conforman, objetivos -no olvidemos- finales de los procesos jurídico-políticos como los de análisis, que en definitiva adquirirán sentido para *sí mismos* en la medida en que *resuelvan conflictualidades*, otorguen *mayores cuotas de bienestar* a sus pueblos y traduzcan esas *necesidades en prácticas cotidianas de ciudadanía*. Estas *prácticas cotidianas*, ligadas a aspectos más culturales que económicos, aunque los contendrán también, no han de poder basarse (solamente) en vínculos definidos por los derechos, las obligaciones y la participación política de los ciudadanos, siguiendo el concepto de *ciudadanía nacional* de competencia exclusiva de los Estados Miembros (al estilo europeo ya atisbado brevemente), sino que además deberían incorporar (con elementos propios de estas tierras), aspectos que hacen a la concretización efectiva (en alcance y proximidad) de instancias variables para el desarrollo de la vida colectiva de los ciudadanos.

Téngase presente al mismo tiempo que no deberemos perder de vista en el camino a recorrer un claro componente de *justicia* en los procesos de estudio: donde existen *diferencias* de grupo social y algunos grupos son *privilegiados* mientras otros son *oprimidos*, y donde la exigencia de participación democrática se produzca en ámbitos (territorialmente) amplios, acotados y (crecientemente) no democráticos, la *justicia* requerirá reconocer y atender explícitamente a esas diferencias de grupo ya no sólo para socavar la opresión y mejorar la participación ciudadana efectiva, sino también para darle sentido (o contenido) comunitario o regional a instituciones como el MERCOSUR, en un continuo esfuerzo por politizar vastas áreas de la vida institucional, social y cultural que el liberalismo y el modelo del Estado Nación apuntado intentaron contrariar.

De esta manera, como ya hemos observado (Bursese, 2008), se destaca la necesidad del replanteamiento de la forma clásica de

democracia -o la "*construcción de una democracia en la escala adecuada a los tiempos históricos actuales*" (Filibi Lopez, 2005)-. Ello desborda claramente, y por lo visto, el marco *limitado* del Estado Nación en el que surgió la *democracia moderna* de postulados liberales, de espacios de participación prohibitivos (acortados) y de legitimidades centralizadoras, a fin de ir permitiendo -por tanto- la (re)construcción de las esferas participativas y públicas en caracteres descentralizadores y plurales, toda vez que todos estos descriptores de situación han venido generando diversas tensiones para la estratégica cimentación de ciudadanía a nivel local (a los que cabe agregar también, para la *reivindicación de derechos*), en relación a la redefinición del *demos* y la posibilidad de (re)construir comunidades políticas a partir de una *pluralidad de demos*, es decir, de la configuración de comunidades humanas apoyadas en un marco referencial integracionista de acuerdos básicos (o *compromisos*) que vinculen procesos de racionalidad participativa y emancipadora, legitimidad social y ética de la solidaridad, por un lado, con voluntades legítimamente expresas por los ciudadanos en forma democrática e identitaria a fin de dar razón a las necesidades existenciales, materiales y culturales de sí mismos, todos los cuales adquieren su mayor (aunque no única) razón de ser, como ya afirmamos, en los espacios infranacionales que venimos describiendo.

Al mismo tiempo y como mencionada Caminal (2002) en otro sentido al aquí seguido, será requisito para el establecimiento del reconocimiento, amparo y posibilidad de desarrollo de la democracia en los términos dados, la "secularización" del *demos*, es decir, la circunstancia de que ninguna nación, grupo o instancia hegemónica -por oficialmente representativa que parezca- pueda apropiarse de las decisiones del proceso de integración, del Estado Nación determinado o del ente territorial soberano, la cual, indefectiblemente, nos requerirá adquirir un *paradigma* ligado no solamente a los aspectos comerciales sino también a los de la libertad y la emancipación, contenedores de un claro punto de contacto con la realidad social circundante[16].

Por tanto, los deficitarios sistemas jurídicos y diseños institucionales observados escuetamente en la primer parte del trabajo, coincidentemente a los conceptos vertidos, huyen de los *conflictos políticos de reconocimiento* y acaban, muchas veces, actuando como obstáculos a las transformaciones sociales y a la propia construcción de ciudadanía, todo lo cual nos lleva a concluir en la exigencia de edificar soluciones que busquen obtener respuestas, soluciones y resultados coincidentes con el contexto social en que actúan, sobre todo en los ámbitos considerados preponderantes de la democracia participativa: los *ámbitos locales*. A esos fines, tampoco podemos dejar de repetir la idea de que los derechos humanos cobran relevancia, no cuando son cumplidos, sino cuando no lo son -o cuando su contexto de aplicación resulta *insuficiente*, como el de los procesos de integración vistos-, por lo que los conceptos esparcidos significarán que aquello que liga a

16. Es muy probable que dentro de un tiempo las naciones no cumplan el papel central que han venido desempeñando en los últimos dos siglos. Sin embargo, en la actualidad, las naciones constituyen el principal mecanismo para establecer redes de solidaridad y redistribución de la riqueza. Habrá que tener mucho cuidado, por tanto, con esos intelectuales *postmodernos* y *postnacionales* que llevan varias décadas levantando actas de defunción de los *nacionalismos* (normalmente sólo de los nacionalismos *no estatales*, tras reconvertir los estatales en *patriotismos* o *nacionalismos constitucionales*), máxime sí nos situamos en posiciones críticas que aspiren a mejorar la justicia social, por lo cual, creemos que no debe abandonarse (o descartarse) demasiado rápido una idea -la de *nación*- hasta que exista una alternativa *al menos igual de eficaz* para legitimar el poder político y justificar la redistribución de la riqueza.

esos derechos de ciudadanía con la realidad resultará, en primera línea, de las acciones o actos que llevan a su *incumplimiento*.

Ahora bien, este marco de *soberanía no ya exclusiva sino limitada*, amparado por la circunstancia de encontrarnos en sistemas jurídico-políticos (cuanto menos) ineficaces para dar respuesta a muchas de las realidades descriptas (participación, identificación con la vida cotidiana, reconocimiento, demandas sociales insatisfechas, etc.), ha de llevarnos a concluir inicialmente que los alcances de la democracia y la construcción de ciudadanía no presentan avances significativos al interior del MERCOSUR -menos aún de la UNASUR-, aspecto que se presenta mucho más claro en la carencia de institucionalización de *esferas públicas democráticas* de debate y deliberación en espacios o escenarios locales, pasos fundamentales (a nuestro modo de ver) para ampliar significativamente esos derechos de ciudadanía descriptos y las identidades regionales más fuertes, ascendiendo el protagonismo de los anónimos y de los jóvenes en el desarrollo político. Por consiguiente, si acordamos en que las comunidades imaginadas pueden ser construidas, y sí las unidades administrativas (gubernamentales) pueden darle un origen o marcha importante a esas construcciones, como refiere Barnazza (2004), y sí, al mismo tiempo, los ámbitos locales han de ser los espacios más adecuados para (re)definir tanto los espacios sobre los que se ejercen las capacidades de gobierno de los ciudadanos como la propia forma como se adoptan esas propias capacidades, contribuyendo significativamente a reforzar el espíritu de ciudadanía y el desarrollo del sentimiento de pertenencia a una determinada comunidad, podemos concluir someramente que la ampliación significativa de la (re)construcción de los derechos de ciudadanía en los ámbitos locales (con nuevos componentes democráticos, plurales, cooperados y regionales o infranacionales como los descriptos) puede generarnos importantes aportes a fin de avanzar en una idea de identidad o comunidad regional más fuerte.

Todo ello ha sido pensado, claro está, y como narramos, dentro de una *pluralidad* institucional global que parece avecinarse y dentro de un paradigma -*pluralismo jurídico*- que creemos interpreta mejor las particularidades integracionistas de observación, en juridicidades asentadas sobre aquellos sujetos o comunidades humanas con evidente legitimación política y cuyo poder el Estado Nación había considerado como inherente y derivado de su representación como tal (es decir, de él mismo), todo lo cual requiere la adaptación de los conceptos y marcos teóricos generales a las nuevas realidades mundiales. Como escalón en nuestro análisis, es de mencionar que lo antes aludido nos alejará, por supuesto, a conceptos y realidades pensadas, formuladas y practicadas en contextos sociales, políticos y jurídicos de siglos pasados, y al mismo tiempo, tenderá indefectiblemente a situarnos en realidades de pleno siglo XXI (o *realidades contemporáneas*).

Por otro lado, concebimos plenamente (Bursese, 2008) como el derecho de *status quo* del sistema internacional actual no ha de cumplir -por todo lo dicho- la básica premisa de cohabitar en él y resolver los conflictos e intereses de las sociedades de nuestros días así como la incentivación de la (re)construcción de los *derechos de ciudadanía*, todo lo cual, en una idea de justicia y derecho conceptualizada -y dentro del desarrollo *de la democracia* y el *pluralismo jurídico*-, permitirá sostener bases y puntos de partida para sustentaciones acordes a la ampliación de identidades regionales que todo proceso de integración, a los fines de su profundización y bajo nuevas miradas, ha de reclamar. Para ello, indefectiblemente será necesario pasar de un *paradigma jurídico de gestión*, es decir, de un

marco teórico del derecho de la integración (y diseño institucional) que sólo se concibe a sí mismo como ordenador y administrador de ese *status quo* del sistema integracionista descripto, pensado y diseñado bajo prismas y realidades de mitad de siglo XX (de arriba hacia abajo, de identidades únicamente nacionales, etc.), a un *paradigma de participación y solución de conflictos*, que incorpore a esa legalidad formal de utilidad la idea de un derecho que estructure también -en *perspectiva de transformación* o *cambio*- los básicos conflictos e intereses plurales de la sociedad, ampliando de esta manera las formas participativas de los individuos y los colectivos humanos. Ha de ser, de esta manera, como hallamos adecuado el tender a la *ampliación de la democracia*, nunca a su apocamiento (achicamiento), forzando (exigiendo prioritariamente) la *expansión de sus actuales límites*, sobre todo en lo que respecta a la definición de la comunidad política, la relación con el *demos* y la posibilidad de coexistir diversos espacios de sentencias dentro del mismo territorio socio político común.

Para todo ello, a fin de ir incorporando algunas conclusiones generales y sin pretensión de amplitud en nuestras miras, convendrá advertir porqué se ha de postular la conveniencia de (re)construir una ciudadanía dentro de los procesos de integración latinoamericanos y la importancia de los ámbitos locales en dirección de esos fines plurales, democráticos y cooperados.

III. La construcción de ciudadanía en los procesos de integración: la importancia del ámbito local

Como se ha desarrollado, la asociación al *derecho y disposición de participar en una comunidad, a través de la acción autorregulada, inclusiva, pacífica y responsable, con el objetivo de optimizar el bienestar público* que trae aparejada la noción clásica de *ciudadanía* -contenedora o (sí se quiere) más amplia de aquella idea de ciudadanía formal-legal descripta-, podrá ser definida como *el conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como miembro competente de una sociedad. Prácticas cuya fuente de legalidad y legitimidad reside en la posesión de derechos que influyen en la distribución de recursos accesibles a distintas personas y grupos sociales* (Liwski, 2006). Por tanto, la ciudadanía ha de constituirse por tres dimensiones muy vinculadas entre sí, las que definen las prácticas y los discursos sobre sus principales caracteres:

1) la primera dimensión es aquella que se constituye por la relación entre el Estado Nación y la sociedad civil, comprendiente de la concepción de nación y nacionalidad, así como de las expresiones jurídicas y culturales de la membrecía y la comunidad (ámbitos de pertenencia locales);

2) La segunda está dada por el proceso que (re)define derechos y obligaciones de esa membrecía, y reglamenta de alguna forma el comportamiento individual y colectivo, y;

3)La tercera dimensión ha de ser la *participación*, entendida como el proceso político de formar parte de una comunidad, de involucrarse en la toma de decisiones y de delinear el camino a la democratización de la sociedad (Tamayo -2006- y Leal González -2008-)[17].

Téngase presente a su vez que la *dimensión*

17. Es importante señalar junto con Leal González (2008) que estas formas de ciudadanía están en función de los actores sociales y políticos, y de su visión sobre estas tres dimensiones esenciales de ciudadanía descriptas: la relación Estado Sociedad; los derechos ciudadanos; y las formas y límites de participar. Es así que la búsqueda por alcanzar estas formas de ciudadanía evidencia la conflictividad social existente: entre el Estado y los grupos organizados de la sociedad civil; entre las demandas por la incorporación de algunos derechos y la eliminación de otros, y entre la reglamentación de la participación ciudadana, la ampliación de la democracia y la autonomía política.

territorial o *espacial* de la misma, es decir, aquella vinculada a la relación entre el Estado Nación y la sociedad civil antes descripta, se halla actualmente en plena reformulación del concepto, toda vez que como hemos observado ya la comunidad política preponderante en la comunidad internacional de nuestros días no ha de ser (solamente) la del Estado Nación, por lo cual algunos autores han comenzado en ensayar concepciones de *ciudadanía multilateral* o *amplia*, ligadas no sólo al vinculo único y exclusivo entre individuo y Estado Nación (Perez Luño, 2002).

Si bien la noción tradicional de *ciudadanía* se halla relacionada con los conceptos de Estado Nación, de democracia y de nacionalidad que hemos visto, no es sino en el *ámbito local* donde se construye cabalmente su aspecto más gubernamentalmente olvidado en los procesos de integración: el sentido identitario de la misma. Es en dicho lugar, como menciona Tejera (2006), donde los ciudadanos se impregnan de los principios que orientan las prácticas políticas, donde *lo público se hace posible* -existiendo un acercamiento real en alcance y proximidad entre política y vida cotidiana- y donde la gestión pública pierde poder para ampliar los espacios de participación.

Ciertamente, desde estas perspectivas descriptas la *ciudadanía* configura una manera de entender las relaciones sociales en igualdad, libertad y no sometimiento, que se va constituyendo no sólo dentro de coordenadas históricas complejas, sino también en base a tejidos culturales diversos y particularidades de tiempo y espacio. Como refiere Leal González (2008), la identidad ciudadana se construye a partir de ejercer derechos y deberes, pero ambos adquieren su verdadera definición en las prácticas sociopolíticas locales y cotidianas. Contrariamen-te a ello y debido a su propia naturaleza, los marcos de los esquemas de integración regional actualmente diseñados promueven (con suerte) ámbitos extra e intranacionales, dejando de lado sistemáticamente aquellos aspectos vinculados a la *vivencia cercana*, los cuales adquieren mayor importancia, como venimos observando, en las configuraciones de las identidades ciudadanas y en la propia construcción (y por ende, la perspectiva futura) de los procesos de integración en sí mismos.

A su vez, y reconociendo al mismo tiempo determinadas debilidades y falencias en las redes y organizaciones de la sociedad civil (ONGs) en los espacios regionales de análisis que escapan largamente a los fines de este encargo, conviene advertir que la distancia evidente entre ambos ámbitos (nos referimos al de la *integración regional institucional*, por un lado, y el de la *comunidad* o *espacio local*, por el otro) genera crecientes dificultades para acercar las iniciativas integradoras al ciudadano común, y por consiguiente, de ampliar las identidades comunitarias o regionales. Si bien la cultura integracionista o regional fuerte, construida por los actuales canales institucionales tradicionales tanto oficiales como no oficiales (gobiernos estato-nacionales, partidos políticos, medios de comunicación, etc.) pueden incentivar (según su desarrollo) menores distancias entre ambos ámbitos descriptos, no producirán una completa construcción ciudadana *amplia*, ligada no sólo al vinculo único y exclusivo entre individuo y Estado Nación como el descripto sino también a participaciones que incentiven objetivos disímiles como los de una ampliación del mercado interno y núcleo productivo, los del desmoronamiento de hipótesis de conflicto, los de una cultura de multiculturalismo y tolerancia, los de una disminución de las desigualdades sociales o los de ataques a los propios marcos institucionales democráticos internos, por citar sólo algunos puntos de análisis, tendiendo a subestimar estructuralmente el

potencial participativo, identitario y democrático que esos ámbitos locales crean en las propias comunidades más amplias. Por el contrario, el detrimento de ese potencial (local) que venimos describiendo genera resultados que propician un "*vacío de motivación organizativa*", el cual puede tornar más difícil el diseño de una ampliación de la democracia como la que venimos profesando y provocar un lento desarrollo político, social y económico (como la restricción de los propios actores preponderantes del sistema en la fe del proceso integrador), sobre todo (aunque no sólo) en comunidades como la latinoamericana.

Por último, el intercambio de experiencias con otras sociedades o comunidades locales (*inter-localidad*) puede significar interesantes acortamientos de las posibles distancias existentes y se dirige al colofón de poder considerar una *autentica pedagogía positiva de la integración*, al estilo de aquella que construyó, en el proceso de la modernidad sobre el individuo, las identidades estato-nacionales que nos continúan marcando los patrones generales de esa misma integración latinoamericana.

Si incorporamos esos marcos brevemente descriptos en este trabajo, marcos ligados a pluralidades, ámbitos democráticos e identidades regionales *múltiples* (nacionales, inter-nacionales y locales), las respuestas a los procesos latinoamericanos no serán automáticas, pero seguramente nos hallaremos en terrenos más cercanos a los desafíos que el aumento de los ámbitos geográficos y de las interacciones sociales localmente consecuentes (es decir, los propios procesos *globales*) encuentran en la institucionalidad de los esquemas de la región.

La Latinoamérica de los próximos 50 años deberá tender a regionalizar las identidades (o al "*reforzamiento de una identidad cultural múltiple*", siempre en construcción y multidireccional), para lo cual, contrariamente a lo que actualmente parece intensificarse desde la oficialidad gubernamental, la incorporación de (otros) ámbitos, donde los desarrollos citados y los que pueden complementarlos han de darse en su verdadera naturaleza y extensión, asegurando una combinación activa que garantice (al menos) una *mayor proximidad* -por ende, *participación del ciudadano*- y alcance -por tanto, *efectividad de la vida colectiva*-, o lo que es igual, la afirmación en mejor medida de la incorporación a los esquemas institucionales latinoamericanos de ámbitos políticos como los locales, resultará en definitiva una apuesta por la supervivencia futura de los propios procesos de integración.

Bibliografía

Amaral, Samuel y Stokes, Susan C.: *La democracia local y la calidad de la democracia. Democracia local*. Buenos Aires: Eduntref, 2005.

Avritzer, Leonardo: *A moralidade da democracia*. UFMG/Perspectiva. Belo Horizonte, 1996.

Basaldúa, Ricardo X.: *MERCOSUR y Derecho de la Integración*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1999.

Bernal-Meza, Raúl: *Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires-Grupo Editor Latinoamericano. 2000.

Bobbio, Norberto: *Teoría General del Derecho*. Temis. Bogotá, 1992.

Borja, Jordi y Castells, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus. Madrid, 1998.

Bursese, Emiliano Martin: *La Autodeterminación Posible*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales (UBA). Diciembre de 2008.

Calhoun, Craig: *Nacionalismo*. Buenos Aires. Libros del Zorzal, 2007.

De la Torre Rangel, Jesús Antonio: *El derecho que nace del pueblo*. México. CIRA, 1986.

Etzioni, Amitai: *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Ediciones Paidós Ibérica, 1999.

Filibi Lopez, Igor: *Democracia más allá del Estado nación: entre la gobernanza y el retorno de lo político*. VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno. Madrid, 2005.

Giddens, Anthony: *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Ediciones Península. Barcelona, 1995.

Habermas, Jürgen: *Teoría de la acción comunicativa: Complementos y estudios previos*. Cátedra. Madrid, 1989.

Hard, Michael y Negri, Antonio. *Multitud*. Paidós. Buenos Aires, 2004.

Herz, Monica & Ribeiro Hoffmann, Andrea: *Organizações Internacionais. Historia e Praticas*. Rio de Janeiro. Ed. Campus, 2004.

Huntington, Samuel P.: *El orden político en las sociedades en cambio*. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1997.

Kelsen, Hans: *¿Qué es la Justicia?*. Editorial Leviatan. Buenos Aires, 1981.

Laski, Harold: *El liberalismo europeo*". Buenos Aires-México. 2° Edición. Fondo de Cultura Económica, 1953.

Leal González, Nila: "Participación ciudadana y la construcción de ciudadanía". En *Cuestiones Políticas*, Vol. 24. Nro. 40. Venezuela, Junio 2008.

Liwski, Norberto I.: "Situación de la Argentina en el escenario mundial". Congresos de Adolescencia y Juventud 2006. Simposio: *Construcción de ciudadanía en la adolescencia y vigencia de los derechos*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. Disponible en: http://www.iin.oea.org

Marramao, Giacomo: *Pasaje a Occidente. Filosofía y Globalización*. Katz Editores. Buenos Aires, 2006.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto: *Sin la alianza Argentina-Brasil no hay MERCOSUR y sin MERCOSUR no hay UNASUR*, febrero de 2009. Disponible en: www.amersur.org.ar

Morgenthau, Hans J.: *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano. 6° Edición. Buenos Aires, 1986.

NEGRO, Sandra (Dir.): *Derecho de la Integración. Manual*. Editorial B de F. Montevideo, 2010.

Perez Luño, Antonio Enrique: "Ciudadanía y Definiciones". En *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho* N°25, 2002. Biblioteca Virtual Miguel Cervantes.

Prado Arellano, Luis Ervin: "Etnogenesis: el cuestionamiento del Estado Nacional en el mundo contemporáneo". En *Reflexión Política* Año 6, Nº 11. Junio de 2004. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

Prodi, Paolo: *Una historia de la Justicia. De la pluralidad de fueros al dualismo moderno entre conciencia y derecho*. Katz Editores. Buenos Aires, 2008.

Sanchez Bravo, Álvaro: "Ciudadanía e Inmigración: marco jurídico en la Unión Europea". En Belloso Martín, Nuria y De Julios Campuzano, Alfonzo (Coords.): *¿Hacia un paradigma cosmopolita del derecho?: pluralismo jurídico, ciudadanía y resolución de conflictos*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. Dykinson. País Vasco, 2008.

Wolkmer, Antonio Carlos: *Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura do Direito*. Editora Alfa Omega. 3º Edición. São Paulo, 2001.

Young, Iris Marion. *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid. Cátedra. Universidad de Valencia, 2000.

Repensar estrategias para abrir caminos de mayor inclusión y participación ciudadana en el MERCOSUR. La potencialidad de la Red Mercociudades

Gloria Edel Mendicoa, María Beatriz Lucuix, Nahuel Lizitza, Gabriela Guimarey y Corina Sarli

1. Introducción

En el siguiente trabajo pretendemos aportar elementos de análisis que contribuyan a repensar alternativas de fortalecimiento para el MERCOSUR. Este propósito parte de una certidumbre: tras años de vicisitudes, estancamientos y crisis recurrentes es tiempo de propiciar inflexiones de índole analítica y práctica, capaces de generar un camino ascendente e innovador para el proceso de integración regional.

Este posicionamiento conduce a centrar la mirada en la Red Mercociudades, estrategia institucional que se conforma en el año 1995, llegando en la actualidad a nuclear a 230 ciudades latinoamericanas. El avance alcanzado en tanto número de municipios, los impulsos y las renovadas actividades de las unidades temáticas que organizan buena parte de su actividad (con sus contradicciones y dispares posturas respecto de la gestión y alcance de resultados) explican en parte la prioridad sociopolítica de la Mercociudades para reinterpretar sus fortalezas y oportunidades. Sin embargo, nuestro interés radica fundamentalmente en la constitución sustantiva particular que ostenta la Red: la misma posee condiciones de *coordinación*

Gloria Edel Mendicoa: Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Católica de La Plata, Argentina). Lic. en Trabajo Social (Universidad Nacional de Misiones). Profesora Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora del Observatorio Social de la Universidad Nacional de La Matanza (Argentina). Directora del Grupo de Investigación Institucionalidad Social y MERCOSUR (Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (IIGG-UBA). Contacto: gloriaedel@gmail.com

María Beatriz Lucuix: Magister Scientarum en Administración Pública (UBA). Lic. en Servicio Social (UBA). Docente de Posgrado de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y de La Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Responsable del área de Desarrollo Organizacional de la Gerencia de Área de Energía Nuclear de la Comisión Nacional de Energía Atómica. Integra el Grupo de Investigación Institucionalidad Social y MERCOSUR del IIGG-UBA. Contacto: mlucuix@arnet.com.ar

Nahuel Lizitza: Lic. en Ciencia Política (UBA). Docente en la carrera de Trabajo Social (UBA) y en el Programa la Formación de Agentes para el Desarrollo Local (FADEL-UNLaM). Integra el Grupo de Investigación Institucionalidad Social y MERCOSUR del IIGG-UBA. Autor de artículos y capítulos de libros. Contacto: nlizitza@hotmail.com

Gabriela Guimarey: Lic. en Sociología (UBA). Integra el Grupo de Estudios Institucionalidad Social y MERCOSUR (IIGG-UBA). Contacto: abrielaguimarey@yahoo.com.ar

Corina Sarli: Lic. en Ciencia Política (UBA). Integra el Grupo de Estudios Institucionalidad Social y MERCOSUR (IIGG-UBA). Contacto: corina_sarli@hotmail.com

(Mendicoa, 2004a[1] y 2007[2]) y adquiere una figura geográfico-espacial que se particulariza por una transversalidad compleja. Se plasma aquí la hipótesis de que la Red puede encontrar condiciones para atravesar una concepción geopolítica del MERCOSUR (en relación a su despliegue por la ruta inclusiva de mayor desarrollo), que se contrapone a un vasto territorio que se halla marginado de las centralizadas y encuentra en el espacio local la convergencia de nuevos impulsos geopolíticos.

Este objeto de estudio se aborda desde el modelo *morfogenético relacional* (Mendicoa, 2007[3]), enfoque que conduce a estimar a la Mercociudades como una (nueva) génesis que mediante la interacción estructural permite que se llegue a un cambio gradual pero continuo. Esta perspectiva de análisis comprende a la Red Mercociudades (en tanto forma y movimiento) como una trama entrecruzada por tensiones, distensiones, intenciones y extensiones, la cual lo aleja de la linealidad y rigidez presente en otros abordajes analíticos de la integración regional. Por el contrario, se representa a la Red como una síntesis compleja de una nueva estructura que vincula cultura y acción, interacción compleja que al dinamizar la transformación haría posible un nuevo modelo de integración socio territorial.

Acorde con esa visión crítica de los modelos predominantes, nos distanciamos de una idea recurrente en los estudios sobre la integración regional: que la misma constituye un hecho dado o natural, resultado de una historia y un lenguaje comunes. Por el contrario, un elemento central del planteo que se presenta en este trabajo es la *Institucionalidad Social* (Mendicoa, 2004b[4] y 2007[5]) como referente para la construcción de una política regional fundada en la integridad de las políticas necesarias para consolidar un espacio económico, político y social. Este modelo se sostiene en una doble dinámica: por un lado, la proveniente del entramado de relaciones del ámbito local; por el otro, la dinámica emergente del espacio de decisiones que se presentan en el Órgano MERCOSUR. En congruencia, se valoran las potencialidades de las Mercociudades y sus unidades temáticas para generar las bases de una *gobernanza estratégica*, cuya tangibilidad estaría dada por escenarios de inclusión para nuevos gestores locales (gubernamentales y no gubernamentales), y relaciones con sentido de *coordinación* y *horizontalidad* a fin de que se identifiquen y generen proyectos de interés común.

Este artículo tiene sus orígenes en la tarea investigativa que lleva adelante el Grupo de Estudios "Institucionalidad Social y MERCOSUR", dirigido por la Dra. Gloria Edel Mendicoa. El mismo tiene sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires y se ha consolidado a través de sus investigaciones *La Red Mercociudades como impulso estratégico para un proyecto de Institucionalidad Social* (Programación Científica UBACyT 2004-2007), *La perspectiva de una gobernanza estratégica*

1. Mendicoa, G. (2004): "La institucionalidad social en el MERCOSUR. El significado de la Coordinación y la armonización en la Red Mercociudades". Ponencia presentada en *Primer Congreso Internacional del MERCOSUR*. La Plata. Abril de 2004.

2. Mendicoa, G.(2007): *Fronteras abiertas para el MERCOSUR. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social*. Buenos Aires: Espacio editorial.

3. Mendicoa, G. (2007): Op. Cit.

4. Mendicoa Gloria Edel (2004b): *Hacia un proyecto de Institucionalidad Social en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

5. Mendicoa, G. (2007): Op. Cit.

en el MERCOSUR. Políticas públicas y ciudadanía como referentes empíricos (UBACyT 2008-2010) y en la actualidad, la presentación 2011-2014 *La Mercociudades: red de cooperación e intermunicipalidad. ¿Son la globalización y la distribución del poder factores limitantes de su consolidación?*.

La exposición se organiza en seis apartados. En el primero, se caracteriza en profundidad el enfoque morfogenético relacional que enmarca nuestro estudio. En el siguiente apartado, se analizan las condiciones endógenas y exógenas que condicionan el renovado protagonismo del ámbito local que se evidencia en la actualidad. A continuación, presentamos una descripción de nuestro objeto de estudio, la red Mercociudades. En el cuarto apartado, realizamos un análisis detallado de las acciones y estrategias de dos unidades temáticas que conforman la Red Mercociudades -Ciencia, Tecnología y Capacitación y Desarrollo Social- a los fines de adentrarnos en el funcionamiento. El quinto, es el momento de realizar un análisis global de las debilidades y fortalezas que devienen de las relaciones entre los diversos actores que se desarrollan en el ámbito de la Mercociudades y del MERCOSUR, condicionando los alcances de la Red. Por último, presentamos nuestras reflexiones finales.

2. El enfoque morfogenético relacional como perspectiva de análisis de la Red Mercociudades.

El abordaje que se propone trasciende la ya clásica linealidad incrementalista en el abordaje de la integración regional. Este punto de vista es sostenido por aquellos estudios que comprenden al MERCOSUR como un espacio de carácter eminentemente comercial, cuya consumación repercutirá en un bienestar generalizado para la región.

Por el contrario, se impone con fuerza una comprensión de la integración socio territorial como proceso de armonización de políticas tendiente a optimizar la integración de decisiones y acciones de gobierno dentro de una perspectiva de conjunto. Si los análisis acerca de este proceso han reforzado una mirada de la integración en tanto hecho dado y natural, resultante de un proceso lineal y ascendente, nuestro eje de análisis, la Red Mercociudades, sólo puede apreciarse en el contexto de las interacciones horizontales y reticulares que dan pie a los intentos de coordinación y armonización de políticas y acciones conducentes a la integración. Permite además hacer legibles las tensiones y acciones que atraviesan el devenir del MERCOSUR, concibiendo la práctica social como epicentro de la institucionalidad y a la Red Mercociudades como impulso sinérgico de la misma.

El análisis de nuestro objeto de estudio se sustenta en los desarrollos de Manuel Herrera Gómez y Jaime Castillo (2004)[6] para conformar el modelo *morfogenético relacional*. Partiendo de la lógica relacional, se hace foco en la Red Mercociudades concebida en términos de una (nueva) génesis institucional que mediante la interacción estructural permite que se llegue a un cambio gradual pero continuo (Mendicoa, 2007)[7]. La Red es comprendida como un ensamblaje resultante de procesos anteriores, desde una perspectiva que permite dar cuenta de las emergencias en el tiempo, las estructuras sociales y sus reproducciones. El cambio resulta de la compleja interacción entre tres factores específicos: estructura, cultura y acción.

Con respecto a las *estructuras*, las mismas

6. Herrera Gómez, M. y Castillo, J. (2004): *Sociedades Complejas*. Madrid: Ariel.
7. Mendicoa, G. (2007): Op. Cit.

cambian por la presencia de determinadas propiedades que son emergentes y de las relaciones que se establecen hacia su interior, dinamizando los cambios. Se considera aquí a estructuras de gobierno, de organizaciones supranacionales o de esquemas de representación que deberán asumir la nueva institucionalidad, a las cuales se les reclama que transiten desde una posición prescriptiva y monofónica a una polifónica, de mandatos flexibles y con calidades jurídicas que den garantía a tratados y continuidad de los mismos. En relación a la *cultura*, se trata de un modelo de cooperación internacional descentralizado de cuyos instrumentos se propiciará la valorización de los gobiernos locales que se ven incluidos en redes de cooperación sin otra condición que las de su propia iniciativa. La *acción*, por último, visibiliza la implementación que se haya obtenido en el espacio de cooperación de los municipios intervinientes. Este modelo reconoce entonces como punto de partida una génesis social condicionada por estructura, cultura y acciones, que es tensionada por su interacción con grupos, lo cual conduce a su agotamiento y reproducción del cambio.

Dicha perspectiva de análisis, que toma como foco la relación entre interacción y estructura, se sustancia a su vez en la *Institucionalidad Social* (Mendicoa, 2004b[8] y 2007[9]) comprendida como referente para consolidar la creación de un espacio económico, político y social. Tal categoría refiere al carácter integral del desarrollo y por lo tanto de la integridad de las políticas necesarias para alcanzar el mismo. En tal sentido, la institucionalidad social no implica sólo reemplazar a las políticas económicas por las políticas sociales, ni tampoco concebir al crecimiento y la política económica como soportes de objetivos sociales, separados de las políticas sociales. Se trata, en cambio, de un MERCOSUR fundado en razones éticas para acabar con las desigualdades, con plena decisión de articular estrategias de desarrollo económico y social, y en pos de la defensa de los derechos humanos.

Este modelo analítico procede además de otra serie de antecedentes de investigaciones anteriores[10] centradas en el análisis de los comportamientos y actitudes de quienes se encontraban en niveles de decisión en el diseño e instrumentación de políticas públicas, y en el interés en un modelo de integración en sentido "amplio" (es decir, alejado de la integración como hecho dado). De manera singular, dichos estudios evidencian que quienes se encontraban en niveles de decisión en el diseño e instrumentación de políticas sociales mostraban un escaso y hasta nulo interés en trazar líneas de acción comunes en el marco de la región. Se da cuenta así de la falta de capacidad para lograr la integración de decisiones y acciones de gobierno en el marco de una visión de conjunto, al tiempo que se pone de manifiesto una débil voluntad decisional para cumplir los acuerdos en el marco del MERCOSUR.

Los resultados apuntados junto con otras condiciones propias del contexto que serán presentadas a continuación, imponen la necesidad de examinar nuestro objeto de

8. Mendicoa, G. (2004b): Op. Cit.

9. Mendicoa, G. (2007): Op. Cit.

10. Se trata de las investigaciones dirigidas por la Dra. Gloria Mendicoa: *La integración Social en el MERCOSUR* (1998-1999), *La Gestión Social en el MERCOSUR* (1999-2000), *La Red Mercociudades como impulso estratégico para un proyecto de Institucionalidad Social* (2004-2007), *La perspectiva de una gobernanza estratégica en el MERCOSUR. Políticas públicas y ciudadanía como referentes empíricos* (2008-2010), realizadas en el marco del Programa de Incentivos para docentes Investigadores, que continúan en la programación científica de UBACyT y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires.

estudio tomando como criterio analítico a la *coordinación* (Mendicoa, 2007)[11], concebida como el resultado de un proceso de armonización de políticas para optimizar la interdependencia en las gestiones y favorecer las relaciones multilaterales y el territorio. La responsabilidad de las políticas recae en niveles diferentes de gobierno por lo cual la coordinación entre ellos es necesaria para la resolución de las controversias así como la previsión de los impactos. En tal sentido se interpreta a la Red Mercociudades como un espacio de interdependencia, lo cual supone una estructura de gobierno compartido que permite que se aprovechen las capacidades de los actores involucrados y que se orienten mejor sus acciones.

Un elemento central para el planteo de este enfoque es el renovado protagonismo que cobran del nivel local y la dimensión territorial, constituyendo el anclaje de una nueva *gobernanza*. Esta perspectiva permite analizar a la Red en tanto transversalidad, lo cual conlleva dar garantía de representación o inclusión a los distintos referentes de las políticas sectoriales en términos de niveles y funciones respectivas. Conjuntamente, se sostiene la relevancia de fomentar la participación de la ciudadanía a través de sus distintos grados de organización, de manera de asegurar que tomen parte en el proceso de toma de decisiones. De esta manera, se toma como referencia una gobernanza capaz de asimilar nuevos rangos de actitudes e intensidades en torno a capacidades de gestión, una estructura institucional con base participativa que logre acciones organizadas tendientes a aumentar el control de los recursos, beneficios o decisiones, por parte de las personas o grupos sociales que tienen niveles de injerencia dentro de una comunidad u organización.

Por lo demás, este enfoque encuentra fundamento en un análisis detallado del cuadro de situación que caracteriza la vinculación entre los mencionados actores, el cual pone en evidencia fuertes diferencias en respecto de su ubicación en el MERCOSUR y su capacidad de influencia en la toma de decisiones. La comparación entre los diversos *círculos de influencia* (Grande y Bizzolero, 2002)[12] en que pueden agruparse estos actores, da cuenta de las asimetrías entre los actores pertenecientes al tercer círculo -que agrupa a universidades, élites intelectuales, y otros- con mayor pertenencia decisional pero con débil fortaleza político-institucional, y los aquellos con mayor independencia decisional pero con ambigua pertenencia regional pertenecientes al primer círculo -comprendido por dirigencias gubernamentales, tecnoburocracia ministerial, grupos empresariales, y a nivel regional, las dirigencias de los órganos de gobierno del MERCOSUR- (Mendicoa, 2007)[13]. Dicho análisis abona a la necesidad de una nueva institucionalidad que permita capitalizar renovadas alianzas en procura de una gobernanza estratégica con perspectivas de inserción regional.

3. La dinámica de lo local-global y la revalorización del espacio local.

En el ámbito del MERCOSUR, ya no son sólo los países que lo integran los únicos protagonistas, lo son también las ciudades. Es por ello que la Red Mercociudades en tanto *actor red* (Latour, 2008)[14] tiene por

11. Mendicoa, G. (2007): Op. Cit.
12. Grande, J. y Bizzolero, L. (2002): "Hacia una sociedad civil del MERCOSUR Privado". En *Le Monde Diplomatique*.
13. Mendicoa, G. (2007): Op. Cit.
14. Latour, B. (2008): *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-Red*. Buenos Aires: Manantial.

objetivo el fortalecimiento de los vínculos de las administraciones locales como contrapartida lógica y natural de la globalización.

Lejos de asociarse a un planteamiento utópico, corresponde concebir a la propuesta que se instala en la Red Mercociudades como estrategia de una nueva institucionalidad por ser los municipios portadores de conocimientos de lo que sucede en su comunidad. Ante las constricciones que implica la falta de recursos a la par que los nuevos desafíos que los escenarios actuales imponen se desarrolla el desplazamiento del Estado nación hacia escenarios multinivel en donde el eje local se torna esencial. En tal sentido, la Red Mercociudades constituye un intento de los municipios por abordar sus nuevas obligaciones y las problemáticas de la ciudadanía en el marco del MERCOSUR.

Retomando los dichos de Manuel Castells (1998)[15], en el marco de los procesos de globalización, el Estado nación enfrenta una doble crisis: de legitimidad y de poder. Como consecuencia, su autonomía se ve socavada por su incapacidad de control frente a los flujos globales de capital, producción, comercio, información y redes de criminalidad. A su vez, y como consecuencia de esta nueva forma de actuación del Estado, éste ve reducida su representatividad y capacidad de respuesta frente a las demandas de sus ciudadanos.

La tesis fundamental de Castells apunta a la reconfiguración de la dinámica estatal, en la cual los distintos niveles del Estado se convierten en distintos nodos de una red, redundando en intervenciones más eficaces. Así surge el Estado red, un nuevo tipo de Estado que no elimina el Estado nación, sino que lo redefine. A partir de su reforma se revaloriza lo local como centro catalizador de las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Del mismo modo, es a partir de la descentralización que los municipios adquieren nuevos roles y responsabilidades sumando a su función administrativa un lugar protagónico a partir de tareas tales como: la promoción de la educación, el empleo, la salud, la vivienda, el desarrollo social, entre otras (Altschuler y Casalis, 2006)[16].

La experiencia ha demostrado que los mecanismos puestos en práctica a nivel nacional no solucionan los efectos negativos de la globalización a nivel local. En primer lugar, a partir de la descentralización del Estado, las provincias y municipios tienen nuevas obligaciones, para las cuales no están institucionalmente preparados, además de no contar con el presupuesto necesario. En segundo lugar, la multilateralización y cooperación entre Estados, como es el caso de la integración regional, no aborda los problemas a nivel local, a los que deben responder las unidades subnacionales. La problemática local difícilmente llega a integrar la agenda regional, en la que priman las cuestiones del nivel nacional.

Si las nuevas responsabilidades traen aparejados nuevos problemas así como desafíos para los municipios, la descentralización también ha significado la consecución de autonomías locales, la promoción de redes locales y la democratización de la sociedad civil.

Según señala Joan Subirats (2007)[17] la

15. Castells, M. (1998): "¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones en la era de la información". Ponencia presentada en Seminario *Sociedad y reforma del Estado*. São Paulo. 26-28 de marzo de 1998.

16. Altschuler, B. y Casalis, A. (2006): "Aportes del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo". En García Delgado, D.: *El desarrollo en un contexto neoliberal*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

17. Subirats, J. (2007): "España como sistema multinivel de gobierno: logros y frustraciones. Notas para un balance de 25 años". En *Revista Postdata* nº12.

descentralización puede involucrar aspiraciones en términos de estrechamiento de las relaciones entre autoridades políticas y administrativas y ciudadanos, reducción de la cadena burocrática, y una mayor competencia entre instituciones que redundaría en mejores servicios. Experiencias de este tipo pueden comprender, por lo tanto, procesos de reconfiguración estatal en diversos planos: desde una descentralización de tipo política -la transferencia de poder hacia órganos generados a través de procesos electorales-, hasta descentralización administrativa -el traspaso de responsabilidades y funciones de administración- (Boisier, 1991[18]; Escolar, 2004[19]).

A pesar de las contrariedades señaladas, los procesos de descentralización realmente han contribuido a fomentar una institucionalidad más próxima a las especificidades y problemáticas de cada contexto local, destacando el papel de las autoridades y actores locales frente a los complejos encastres de los niveles de toma de decisión que plantean las tendencias actuales.

En el marco de los estímulos e impactos que supone el proceso de globalización en curso, se refuerza la preponderancia del ámbito local así como la necesidad de establecer nuevas configuraciones de gobierno que den respuesta a las tensiones que suponen las interacciones local-nacional-global. A este respecto, Subirats propone la emergencia de los *escenarios multinivel*, los cuales refieren a arreglos institucionales capaces de afrontar los desafíos de contextos que involucran a diversos actores y niveles de decisión, conjugando los beneficios de la coordinación en la gestión territorial y de potenciar la participación de las redes de actores locales interesados en tomar parte en las acciones de gobierno y en la gestión del territorio.

Los procesos de cambio en curso conllevan nuevas y diversificadas formas de desigualdad, que implican el surgimiento de brechas entre los distintos sectores de la población en torno a ejes como la ciudadanía, el género, y la clase, entre otros. Este aumento progresivo de la complejidad de los escenarios sociales se complementa con el surgimiento de una amplia gama de acciones colectivas a favor del reconocimiento de nuevos derechos, y la aparición de nuevas formas de vulnerabilidad y marginalidad social que se suman a las de vieja data.

Siguiendo la interpretación de Saskia Sassen (2010)[20] acerca de este complejo cuadro actual, se produce la emergencia de una condición de ciudadanía elusiva, en un marco donde la ciudad global adquiere un rol estratégico. Se trata de condiciones en que las ciudades constituyen el ámbito de materialización de los procesos múltiples de globalización y se localizan las formas variadas de estos procesos, dando lugar a una nueva geografía estratégica del poder.

En su conjunto, la trama emergente implica un desafío para la formulación de las políticas sociales, y reclama la conformación de un *marco de gestión colectiva de diversos ejes de desigualdad* (Mendicoa, 2007)[21] que atraviesan

18. Boisier, S. (1991): "La descentralización: un tema difuso y confuso". En Nohlen, D. (comp.): *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*. Caracas: Síntesis Editorial/Nueva Sociedad.

19. Escolar, M. (2004): "Descentralización política, descentralización administrativa y desconcentración burocrática: Controversias en torno al régimen de comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". En Escolar M. et al. (edit.): *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo libros.

20. Sassen, S. (2010): *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz editores.

21. Mendicoa, G. (2007): Op. Cit.

la región. Esta perspectiva reconoce la necesidad de nuevas dinámicas de interacción y de influencia entre el conjunto de los actores que integran la escena del MERCOSUR, ya sea que se trate de dirigencias gubernamentales nacionales, órganos de representación regionales, grupos empresa-riales nacionales, sindicatos, universidades y ONG, por citar a algunos.

Las influencias de los factores de diverso orden a los cuales hemos hecho mención, contribuyen al redimensionamiento del *espacio local* en tanto base de nuevas tensiones e impulsos que traccionan hacia la producción de una nueva lógica de representación. De aquí se sigue la necesidad de considerar al territorio local como base de una articulación entre el Estado, el mercado y la comunidad, retomando el esquema del *welfare mix*, en tanto paradigma de una nueva gobernabilidad o de un nuevo tipo de *gobernanza local* (Mendicoa, 2009)[22], basada en: el bienestar colectivo, la corresponsabilidad social, la reconstitución del tejido social y de las relaciones sociedad-gobierno, y el estímulo del desarrollo local.

Asimismo, el análisis en profundidad del proceso de integración regional que tiene su concreción en el MERCOSUR devela las debilidades o incapacidades del bloque para plasmar diseños de políticas integrados así como acuerdos intragubernamentales en el contexto regional, cuestión a la que ya hemos venido haciendo referencia. En tal sentido se hace evidente la necesidad de instrumentar una estrategia de eficacia superadora en la coordinación de políticas internacionales.

En efecto, la puesta en perspectiva de los diversos planos de análisis que hemos abordado permite consolidar la hipótesis de la red Mercociudades constituye un pilar estratégico del proceso de integración regional, capaz de potenciar las interacciones y alianzas entre los actores de la escena local con miras a una inserción en la región.

4. Caracterización del objeto de estudio: la Red Mercociudades.

La Red Mercociudades constituye la estructura institucional que formaliza y potencia la participación de los municipios en el proceso de integración regional. Su conformación se fundamenta en la necesidad de acercar a los gobiernos locales a los órganos de decisión del MERCOSUR y en un reconocimiento de los desafíos que suponen los procesos de globalización y de integración regional a la formulación de políticas urbanas.

Los orígenes de la Red datan del año 1995. En el mes de marzo de ese año mientras se desarrollaba el Seminario *MERCOSUR; oportunidades y desafíos para las Ciudades* en la Ciudad de Asunción los gobernantes locales que participaban comenzaron a dar forma a una asociación de ciudades participantes. Esta iniciativa quedó plasmada en la *Declaración de Asunción*, por medio de la cual se manifestó la intención de conformar una asociación de Ciudades del MERCOSUR, a la que se designó "Red Mercociudades" exhibiendo el empeño por participar activamente en la construcción del proceso de integración

Durante ese mismo año, en el mes de julio, los gobernantes rubricaron el *Compromiso de Porto Alegre* en el que se sostuvo la intención de profundizar el papel de las Ciudades en el proceso de integración regional y la voluntad de encararlo convocando a la participación e integración de las comunidades.

Asimismo, en este intento de concretar un

22. Mendicoa, G. (2009): *Desarrollo local y Territorialidad integrada. Notas para un Plan Estratégico Regional*. Buenos Aires: Prometeo Libros-Universidad Nacional de La Matanza.

espacio de intercambio y cooperación horizontal entre los municipios, se fijaron las principales características de la organización y se definió un plazo temporal para la fundación de la misma. Por último, en noviembre de 1995 en la ciudad de Asunción (Paraguay) tuvo lugar la *I Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos* donde se refrendó el *Acta Fundacional de Mercociudades*. Las ciudades que se congregaron en este acto fundacional fueron: Asunción (Paraguay), Rosario, La Plata, Córdoba, Buenos Aires (Argentina); Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Río de Janeiro, Brasilia, Salvador (Brasil); y Montevideo (Uruguay).

Desde entonces, la Red ha venido ampliándose e incorporando nuevos miembros. Actualmente cuenta con 80 ciudades asociadas de Argentina, 65 de Brasil, 22 de Paraguay, 16 de Uruguay, 12 de Chile, 4 de Bolivia, 4 de Perú y 4 de Venezuela con cerca de cien millones de habitantes.

La Red Mercociudades se organiza en catorce unidades temáticas que constituyen instancias responsables por el desarrollo de temas específicos de Mercociudades. Las líneas abordadas se corresponden con las áreas temáticas de las políticas centrales que se pretende orientar así como con la estructura del Órgano MERCOSUR en términos de sus comisiones. Por su parte, el examen de los objetivos y fines de la Red -que han sido establecidos mediante la sanción de su Estatuto y Reglamento- permite desentrañar una lógica de funcionamiento caracterizada por tres rasgos fundamentales: la coordinación de la planificación e implementación de acciones conjuntas sobre áreas de interés comunes, el intercambio de experiencias e información, y la promoción de la participación ciudadana.

Se sigue de lo anterior que dicha estructura reticular apunta a igualar y a acercar las posiciones entre los actores participantes, así como lograr una mayor fortaleza decisional respecto de las relaciones con otros círculos.

En orden a aportar más elementos para un balance del funcionamiento de la Red Mercociudades, presentaremos a continuación un análisis centrado en dos unidades temáticas específicas: Ciencia y Tecnología y Desarrollo Social.

5. La Red Mercociudades a luz del estudio de dos Unidades temáticas.

5. 1. La Unidad temática Ciencia, Tecnología y Capacitación.

Desde la década del 80 persiste el fuerte impulso de trazar y transitar los caminos de la integración en los países de América, manifestándose y plasmándose en diversos proyectos de integración. De manera particular, esto se evidencia en el caso de América del Sur con el MERCOSUR. Esta manifiesta voluntad rinde claros frutos en las mayores tasas de crecimiento, en el caso de las exportaciones intralatinoamericanas, a nivel de las subregiones, en la consolidación del régimen democrático en el escenario latinoamericano, y especialmente en el MERCOSUR que favoreció el intercambio no sólo comercial sino también político, social, cultural y científico tecnológico.

Si bien la integración, que es compleja y de múltiples articulaciones, permite demostrar la voluntad política de los gobiernos en preservar e insistir con el proceso iniciado -superando la visión unívoca de la integración exclusivamente comercial- también evidencia idas y venidas. Conjuntamente, la globalización, con sus inestabilidades e incertidumbres contribuye a encontrar soluciones a las diferentes tensiones que día a día se presentan y a desarrollar las potencialidades descubiertas y por descubrir.

Cuando se piensan la Ciencia y la Tecnología desde la perspectiva de la integración, muchas de las dificultades que se exhiben son, en realidad, representación de

los sistemas nacionales de cada uno de los países socios. En efecto, la subinversión crónica, la escasa experiencia para trabajar en I+D en estrecha vinculación con el sector privado, la ausencia en muchas de las instituciones científicas de capacidades adecuadas para estudiar los problemas tecnológicos de los sectores productivos, son ejemplos claros de esa herencia.

En este sentido, la integración tecnológica no es simplemente una respuesta a las tendencias del momento sino que constituye una forma de potenciar y, eventualmente, hacer más sustentables esos procesos. Esta importancia estratégica se vuelve aún mayor si la situamos en la "*era de los conocimientos*" en que vivimos, en la que los avances en la ciencia y tecnología interactúan con las disponibilidades de recursos naturales para crear condiciones de competitividad.

En el plano de los intercambios la Ciencia y la Tecnología es un tema relevante, sobre todo para los países que se encuentran en la pelea por el desarrollo. A su vez, son pilares para pensar en modificar la situación actual. En este caso y trayendo algunos antecedentes mencionaremos que en el año 1992 los cuatro socios plenos del MERCOSUR decidie-ron crear la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología (RECYT), con el propósito de armonizar las tareas y posiciones. La RECYT elaboró su propia estrategia orientada a la infraestructura, la promoción del intercambio y uso del conocimiento científico, y la innovación tecnológica para alcanzar una mayor competitividad internacional. Así, asiste diligentemente los objetivos del MERCOSUR, favoreciendo a estipular las áreas de investigación y desarrollo importantes para la Región.

En el marco de la Red Mercociudades se pretende orientar las políticas centrales referidas a estas materias a partir de conformación de la unidad temática Ciencia, Tecnología y Capacitación (UTCTC), que inicia sus actividades en el mismo año de la creación -1995- contando con la coordinación del Municipio de Río de Janeiro. Su objetivo es estimular la cooperación científico-tecnológica en la Red Mercociudades a través del intercambio de experiencias y conocimientos.

Desde 1997 la UT organiza anualmente un premio a la mejor investigación aplicada en el ámbito de las Mercociudades. Como parte de los resultados de las actividades de la UTCTC se puede mencionar la Muestra de Experiencias de Acciones de C&T de políticas Públicas Municipales. Mayo, 2004. São Carlos, Brasil, que tuvo la siguiente agenda:

- Visita a incubadora de empresas de base tecnológica;
- Visita a emprendimientos de economía popular y solidaria;
- Presentación de empresas de base tecnológica que tuvieran origen en instituciones de investigación (con visitas);
- Relatos de aportes para el desarrollo de municipios y para el bienestar de la población a cargo de las universidades, instituciones de investigación y poderes públicos municipales;
- Elaboración de la propuesta para el Premio del año 2004;
- Revisión y elaboración de proyectos homologados por el Consejo de CyT y Capacitación de Mercociudades;
- Elaboración de un Calendario de Eventos de Ciencia y Tecnología y Educación de Mercociudades;
- Articulación de la UT/ Mercociudades con la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM);
- Brindar continuidad al programa de intercambio y cooperación tratando de incrementar el numero de becas de formación (maestría y doctorado);

En el *Informe de gestión Secretaría Ejecutiva Mercociudades Buenos Aires 2004-2005* se mostraron los puntos de interés que a continuación se detallan:

- Interacción con UTE Educación-y UTDEL - Desarrollo Local- (reuniones conjuntas: Santo André, abril);

- Reunión de trabajo (Buenos Aires, 28 al 30 de junio);
- Creación de la Red de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica de Mercociudades (Buenos Aires, 28 al 30 de junio);
- II Muestra de Ciencia y Tecnología en Políticas Públicas Municipales, co-organizada con AUGM (São Carlos, 11 al 15 de noviembre);
- Relanzamiento del premio de Ciencia y Tecnología de Mercociudades, con el apoyo de AUGM;
- La Secretaría Ejecutiva y la STPM acordaron establecer una metodología de evaluación.

En el Informe de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades (STPM) a la XI Cumbre -Santo André 2005- las Secretaría Ejecutiva y la STPM acordaron establecer la metodología de evaluación. Para ello la STPM elaboró un modelo de evaluación del trabajo de las Unidades Temáticas basado en cuatro indicadores: plan de trabajo, actividades, productos y participación[23]. La escala para calificar el desempeño se basa en la acción: Proactivo (8 y 7 puntos); Activo (6 y 5 puntos); Mínimo (4 y 3 puntos); Paralizado (2, 1,0)

Resultados de la evaluación realizada

Unidad Temática	Plan	Actividades	Productos	Participación	Total	Funcionamiento
Desarrollo Económico Local	2	2	2	2	8	Proactiva
Ambiente y Desarrollo Sostenible	2	2	1	2	7	Proactiva
Cultura	2	2	1	2	7	Proactiva
Juventud	2	2	1	2	7	Proactiva
Turismo	2	2	2	1	7	Proactiva
Ciencia y Tecnología	2	2	2	1	7	Proactiva
Desarrollo Social	1	2	2	1	6	Activa
Planificación Estratégica	2	1	1	1	5	Activa
Género y Municipio	1	2	1	1	5	Activa
Educación	1	1	1	1	5	Activa
Cooperación Internacional	1	1	9	1	3	Mínimo
Desarrollo Urbano	1	1	0	0	2	Mínimo
Autonomía y Gestión	1	1	0	0	2	Mínimo
Seguridad Ciudadana	0	0	0	0	0	Paralizada

23. *Indicador Plan* (no hay plan -valor 0-, plan mínimo de acción -líneas generales y actividades valor 1-, plan sofisticado -líneas políticas, actividades, productos, etc valor 2-).
Indicador Actividades (no hay actividades -valor 0- , una única reunión de la UT -valor 1-, reunión UT, realización de seminarios, encuentros, talleres -valor 2 -).
Indicador Productos (no hay productos -valor 0-; boletines electrónicos -al menos uno por año valor 1 -; publicación de libros, creación de base de datos, etc -al menos un libro o una base de datos colgado del sitio *web* valor 2-.
Indicador Participación en actividades (no hay participación -valor 0-; menos de seis ciudades o más de seis ciudades de dos países el MERCOSUR -es el promedio de participación en las reuniones de UTs del 2004 valor 1-; más de seis ciudades de por lo menos tres países del MERCOSUR -valor 2-.

La UTCTC, reunida el 27 de noviembre del año 2006 en la ciudad argentina de Tandil, aprobó la realización de la *III Muestra de Ciencia y Tecnología en Políticas Públicas Municipales*, a llevarse a cabo del 18 al 21 de junio de 2007 en Montevideo, Uruguay. Algunos de los temas sugeridos para dicha muestra fueron los de incubadoras de empresas, parques tecnológicos y bioenergía. También se decidió la realización del *Premio Mercociudades de Ciencia y Tecnología 2007*.

Las actividades realizadas por la UTCTC en el período de 2006 a 2008 fueron 3 reuniones de trabajo (Montevideo, 2007; Belo Horizonte, septiembre 2007; Curitiba, abril 2008). Otras actividades que se desplegaron en el período fueron: *III Muestra de Ciencia y Tecnología en Políticas Públicas Municipales* (Montevideo, junio 2007), *Premio Mercociudades de Ciencia y Tecnología* (2007), la participación en el *Seminario de Políticas de Integración Regional Experiencias locales exitosas del MERCOSUR* (Tandil, septiembre 2007) y el *Workshop sobre Gobierno* (Belo Horizonte, septiembre 2007).

De las publicaciones existentes en el portal de la Red Mercociudades y de la UTCTYC se pueden mencionar las más recientemente publicadas: el *Acta de reunión 2008* y el *Plan de Trabajo 2009*.

En la Argentina, la política pública en el área de Ciencia y Tecnología presenta un esquema que no permite vislumbrar un camino central en esa política. El proceso de desmantelamiento y desguace del sector científico tecnológico argentino en otro momento de la historia nacional muestra hoy las importantes consecuencias. Entre ellas, podemos mencionar la marcada inclinación de favorecer el beneficio para con el sector privado, en detrimento de las áreas de investigación y desarrollo del sector público. Otro resultado, es el todavía exiguo número de investigadores y científicos que desarrollan tareas en el país. Podemos decir que Argentina invierte una suma importante para la formación de capital humano pero que dadas las condiciones se desemboca en la migración de ese capital, con la consabida descapitalización en esa materia.

La multiplicidad de organismos encargados de la Ciencia y Tecnología, por su parte, conlleva un sobredimensionamiento del sistema, en muchos casos pudiendo superponer esfuerzos y recursos. Si bien son bienvenidas las iniciativas de financiamiento de la ciencia y tecnología, la dispersión no suele brindar resultados satisfactorios.

Volviendo al escenario del MERCOSUR, y más específicamente a la Red Mercociudades, son dos los objetivos de la misma que resultan particularmente pertinentes a los fines de apreciar el funcionamiento de esta UT. Con respecto al primero de ellos -"*crear mecanismos de comunicación en redes entre las ciudades a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones y facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros municipales de investigación, desarrollo tecnológico y cultura*"[24]- no se han encontrado hallazgos que permitan identificar la materialización de ese objetivo. Inclusive, la ciudad argentina que ejerció hasta hace poco la Coordinación, Tandil, no cuenta en su estructura con un sector encargado de tal tema en el organigrama municipal. El Municipio de Curitiba demuestra, para ser coherente con la línea política del Brasil, un mayor despliegue del área de Ciencias y Tecnología, con una marcada orientación a la producción y al desarrollo económico.

Del segundo objetivo -"*propugnar la cooperación intermunicipal en el campo de las ciencias*

24. Artículo 2, *Estatuto Social de la red Mercociudades*.

y la tecnología"[25]- no se han encontrado documentos o publicaciones que permitan establecer una tendencia a modelarlo. Evidenciando el escaso nivel de intercambio, ya sea de experiencias exitosas como de aquellas que no lograron desarrollarse y los inconvenientes que tuvieron en su derrotero.

En el caso de los documentos que compilan las actividades, iniciativas y resultados de la UTCTC se ha detectado una fuerte tendencia de visitas a empresas, de distinta magnitud -economía solidaria, con base tecnológica-, revisión documental de proyectos presentados, lanzar y relanzar el Premio de Ciencia y Tecnología. Hay intención de acrecentar la formación de los investigadores brindando continuidad al otorgamiento de becas doctorales y posdoctorales, si bien no existen evidencias acerca de la formalización de la intención.

Asimismo, no se han encontrado convenios con unidades académicas que pudieren servir como plataforma de lanzamiento de un trabajo en red de las ciudades para el incremento en el área de la Ciencia y Tecnología.

Para ir delineando algunas reflexiones se considera que la UT seleccionada puede ser un interesante instrumento para la integración, ya que los investigadores consideran que su trabajo es propiedad pública, por lo que un problema con el que nos podríamos encontrar, aquí está salvado. Mientras que es obligación de los funcionarios de las distintas ciudades que integran la Red Mercociudades seguir procurando que esta Unidad mantenga su proactividad y la acreciente, aquellos que nos dedicamos a investigar el tema tendremos que proponer líneas de trabajo para seguir enriqueciendo y apostando a la integración regional.

La Red, como tal, debe ser nutrida y enriquecida sin aprisionar demasiado las conexiones que terminen en el ahogo de los nodos. La actual situación de la UTCT puede ser potenciada por propuestas superadoras, como la asistencia a reuniones, las transferencias de experiencias, el intercambio de resultados, el desarrollo de publicaciones. Esto podría incrementar la cantidad y calidad de los logros obtenidos hasta el momento. Pero ese enriquecimiento debe ser potenciado por propuestas superadoras de lo puesto en práctica hasta hoy, como la asistencia a reuniones y publicaciones de un sinnúmero de intenciones con pocos logros.

5.2. La unidad temática Desarrollo Social.

La Unidad Temática de Desarrollo Social (UTDS) se constituye en 1995, reuniendo a los secretarios y/o responsables del área de Desarrollo Social de los municipios participantes. Tiene el objetivo de desarrollar políticas sociales en red, dándole prioridad a las siguientes líneas de trabajo: nuevos modelos de gestión de políticas sociales, las dimensiones sociales de la pobreza, estrategias políticas hacia los grupos vulnerables, coordinación interjurisdiccional de las políticas sociales.

La búsqueda de estas acciones requiere de la legitimación de los gobiernos municipales ante la ciudadanía y la democratización de la sociedad civil en pos de un rol más activo para lograr mayor injerencia en los procesos de las políticas públicas.

De esta manera, podemos entender desde "lo local" que la práctica de la ciudadanía alcanza mayor viabilidad para ser ejercida. Es desde el barrio, desde el municipio, desde lo territorial que los ciudadanos desarrollan su trabajo, sus relaciones sociales y gestionan los bienes y servicios necesarios para la

25. Idem.

comunidad. Pero, pensar el desarrollo de un municipio solamente desde lo local significa ver una realidad, un corsé que impide ver la complejidad del desarrollo. El impulso local configura nuevas geografías que son, a su vez, locales, nacionales regionales y globales.

La sincretización global-local, fusionada en el neologismo: *glocal*, apela al papel del territorio (municipio) en la dinamización del desarrollo y le sitúa un contrapeso en lo local al protagonismo estratégico del Estado-nación en la gestión del desarrollo y la intermediación en la economía internacional, pues manifiesta cómo el vínculo real con el mercado global se entabla en el nivel subnacional, en la ámbito de la economía local. Es decir, lo global y lo local se complementan mutuamente, dado que "*lo local debe entenderse como un aspecto de lo global*" (Beck, 1998: 79)[26].

La primera reunión de la UTDS se llevó a cabo en el año 2000 en la ciudad de Rosario, en el marco del *Foro de Secretarios de Promoción Social de la Red Mercociudades* (*VI Cumbre de Mercociudades*). En este encuentro se reconoció a los municipios como el ámbito más cercano para conocer los problemas y atender las demandas de los ciudadanos y el más apropiado para la implementación de las políticas sociales.

A partir del año 2000 se desarrollaron diferentes encuentros, ya sea Reuniones de la Red de Mercociudades o reuniones de la UTDS en las cuales fueron abarcadas diversas temáticas. A manera de síntesis presentamos los diferentes ejes propuestos en las sucesivas reuniones que se vienen desarrollando:

-Rosario (2000): Fortalecimiento de la Gobernabilidad democrática y ciudadana; participación de los diferentes actores de la sociedad civil; planificación estratégica orientada a la articulación de políticas sociales, culturales, económicas y urbanas, desarrollo regional integrado (dimensiones económicas, sociales, culturales y ambientales); políticas sociales como derechos sociales y económicos y de desarrollo humano, que tiendan a romper las condiciones de exclusión social.

-Rosario (abril de 2001): gestión descentralizada de las políticas sociales, aplicación de presupuestos por programa y la creación de una ventanilla única de progra-mas sociales para abordar temas esenciales sobre la problemáticas sociales en las ciudades de la red. Asimismo se destacó la importancia de la democracia participativa para el diseño de políticas y herramientas de gestión local, que lleven al desarrollo de programas participativos e integrales.

-Rosario (junio de 2001): análisis de experiencias sobre políticas públicas que lleva adelante cada municipio sobre temas de equidad, integración y calidad de vida de los ciudadanos. También se focalizaron en la necesidad de diagramar políticas sociales para la tercera edad que propicien una vejez activa.

-Mar del Plata (abril de 2002): articulación entre las políticas de desarrollo social y desarrollo económico.

-Rosario (agosto de 2002): rol de los municipios frente a los nuevos desafíos y responsabilidades (descentralización los municipios)

-Rosario (abril 2003): necesidad de formular políticas públicas para la generación y sustentabilidad de emprendimientos sociales y productivos como estrategia de lucha contra la pobreza urbana.

-Rosario (agosto de 2004): análisis de experiencias de gestión sobre políticas públicas locales para la inclusión socioeducativa de jóvenes. Ante la necesidad de profundizar

26. Beck, U. (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del Globalismo, respuestas a la Globalización*. Barcelona: Paidós.

sobre la problemática de la juventud se decidió comenzar a trabajar articuladamente con otras unidades temáticas. En este caso se articuló con la Unidad de Género y Municipio y la Sub Unidad Temática de Juventud discutiendo sobre las experiencias relatadas por cada ciudad. A partir del trabajo de las reuniones se logró el apoyo para la creación de una UT de Juventud, que logro tener su autonomía de la UTDS.

-Buenos Aires (diciembre de 2004): se realizó el 10º Cumbre de Mercociudades, donde el tema central estaba enfocado a la distribución del ingreso en América Latina y el rol de las ciudades en el camino a la equidad. En este contexto, se realizó un diagnóstico, análisis y reflexión desde la perspectiva de los/as representantes del área social de los municipios del MERCOSUR respecto de las políticas locales para la niñez.

-Rosario (marzo de 2005): se compartieron opiniones sobre las experiencias en políticas públicas de infancia vulnerable, remarcando la necesidad de respetar y garantizar el cumplimiento de la *Convención sobre los Derechos del niño*. También en esta reunión se revalorizó la importancia de fomentar las instancias de articulación entre las diferentes UT.

-La Matanza (septiembre de 2005): se continuó trabajando sobre la temática iniciada en la anterior reunión referida a infancias vulnerables para generar un documento que refiera a esta temática, bajo el eje de las Mercociudades. Se destacó la importancia del Estado para integrar a la sociedad, las nuevas funciones y responsabilidades de las ciudades lo que significa nuevos desafíos de la agenda pública y la importancia de orientar el desarrollo.

-Santo Andre (octubre de 2005): se diseño el Plan de Trabajo para el año siguiente.

-La Matanza (junio de 2006): se debatió sobre las políticas de ingreso implementadas por gobiernos locales. Asimismo se trabajó para apoyar el espacio de la red con el objeto de generar relaciones más concretas entre los municipios, promover el compromiso entre los funcionarios y las ciudades que representan, como también promover el trabajo integrado con otras UT para compartir experiencias y consolidar a la red.

-Jacareí (septiembre de 2006): se continuó avanzando sobre las políticas de ingreso implementadas por los estados locales.

-Morón (noviembre 2006): se realizó la XII Cumbre de Mercociudades, en esta oportunidad el intendente de Morón, Martín Sabbatella, estuvo acompañado por el ex presidente Néstor Kirchner para la inauguración de la cumbre. Fue la primera vez en la historia de la red que un presidente acompaña al intendente municipal en la apertura de una Cumbre de la Red Mercociudades.

-La Matanza (junio de 2007): se consolidó el trabajo en red, ya que se formuló un plan de trabajo y diferentes acuerdos para el segundo semestre del año 2007. Se puede destacar dentro de los compromisos que establecieron los representantes presentes de la UT, la elaboración de un proyecto de trabajo común por parte de las ciudades con el objetivo de ser presentado ante el Instituto Social del MERCOSUR.

-Las Piedras (junio de 2008): se establecieron tres líneas de trabajo basadas en la ciudadanía regional, el fortalecimiento institucional y comunicacional y los *Objetivos de Desarrollo del Nuevo Milenio* para que cada ciudad pueda adaptar los objetivos país asumidos en las Naciones Unidas.

-Rosario (agosto de 2009): los ejes rectores abarcaron diversos temas vinculados a la integración social en el territorio, así como las buenas prácticas de los programas sociales para el conjunto de la red y que redunden en beneficios para la población de los municipios.

-Montevideo (octubre de 2009): la reunión de la UTDS estuvo focalizada en los temas relacionados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y metas locales, en el marco de las propuestas referida a los ocho ODM y a los procesos que permitan conocer, intercambiar y

mejorar los indicadores sociales; a las políticas sociales: su desarrollo y su promoción en la diversidad cultural y a los Derechos Humanos y gobiernos locales.

-Valparaíso (noviembre de 2010): se trabajaron las problemáticas relacionadas con la problemática de la droga. Para ello se desarrolló el seminario *Políticas Públicas y Drogas; una Mirada Latinoamericana.*

-Montevideo (2011): continuando con el eje de trabajo comenzado en el 2010 las ciudades participantes de la Unidad Temática Desarrollo Social (UTDS) definieron abordar los temas relacionados a la problemática de la droga. El objetivo definido es colaborar en acciones orientadas a la construcción nacional y regional de nuevas estrategias para enfrentar eficazmente el consumo riesgoso y problemático de drogas desde los ámbitos de prevención y tratamiento.

A partir del análisis de las reuniones realizadas por la UTDS podemos observar que dichos encuentros han sido de suma utilidad para intercambiar experiencias para la formulación e implementación de políticas públicas, así como en términos de generar un espacio institucional de discusión y reflexión que permite que los responsables de la UT puedan analizar de manera conjunta los problemas que afronta su municipio. Asimismo, la participación en los encuentros de la UT coadyuva a que los decididores de los municipios incluidos obtengan una percepción de los problemas sociales desde una perspectiva regional.

Pese a ello, resta un gran número de debilidades que deben ser consideradas, tales como: a) la falta de recursos económicos, producto de los problemas derivados de los desequilibrios presupuestarios de los gobiernos locales; b) las grandes distancias entre los municipios que integran la red; c) las grandes asimetrías en los indicadores sociales de cada municipio; d) heterogeneidad de las cuestiones abordadas sin establecer una continuidad de dichas temáticas y e) las asimetrías en la extensión geográfica para implementar políticas públicas.

Estas debilidades también son expresadas por el Municipio de Montevideo en el *Plan de trabajo de la UTDS* para el período 2010 2011. Este documento expresa que en "*los últimos años la UTDS no ha logrado definir una agenda concreta de encuentros presenciales. La falta de participación de las diferentes ciudades y municipios a pesar de diferentes estrategias de convocatoria determinan dificultades que imposibilitan coordinaciones sostenidas*"… "*Comprobamos también dificultades en la difusión de planes, programas, actividades de las diferentes ciudades de la red en relación a la UTDS. Diferentes propuestas de foros virtuales, boletines electrónicos, blogs, no han contado con la información necesaria producida desde los integrantes de la red que permitieran convertir estos espacios de comunicación interesantes y permanentes*"[27].

Dadas estas expresiones se observa que si bien las acciones realizadas fomentan la participación de los municipios hacia la integración regional, deben generarse acciones tendientes a fortalecer la institucionalidad de Mercociudades y de las mismas unidades temáticas que conforman la red en pos de una participación activa de los municipios que la integran. En este contexto "*la consolidación regional se plasma en paradigmas que reclaman una nueva gestión innovadora. Convalidar esta posición sugiere tener en cuenta la presencia de dos modelos: tomar como punto de partida la intervención de una estrategia de integración regional desde el ámbito local-comunitario y la intervención en lo social, como eje activo, a través de programas sociales que se desarrollan en el mismo*" (Mendicoa, 2004: 174)[28].

27. Plan de trabajo UTDS (31-Mar-2011). Red Mercociudades.

La participación ciudadana se manifiesta como el corazón institucional de la sociedad civil, clave para la recomposición del espacio público (Cunill Grau, 2004)[29]. Asimismo, la mayor participación de la sociedad civil en asuntos públicos ha generado la creación de un nuevo espacio. Reclaman reconocimiento como sujetos políticos, orientando y procurando prácticas que desarrollen experiencias reales de autoorganización, muchas veces en espacios autónomos con referencia al Estado o como cogestión de la toma de decisiones.

De acuerdo con la interpretación de Roberto Martínez Nogueira (1995)[30] cuanto más articulada sea la trama de redes sociales, la sociedad tendrá un mayor grado de capacidad de respetar las diferencias llegando al reconocimiento mutuo. Las redes no homogenizan sino que asumen la heterogeneidad (de sectores, grupos, actores) permitiendo imaginar heterogeneidades organizadas.

En línea con esta idea, la nueva institucionalidad de la Red Mercociudades implica la emergencia en la escena de nuevos actores que empiezan a generar mayor participación en la formulación e implemen-tación de las políticas públicas.

6. La complejidad constitutiva del escenario regional.

La conformación de la Red Mercociudades supone la emergencia de nuevas líneas de continuidad para el proceso de integración regional no exentas de dificultades. El renovado protagonismo de los municipios de los cuales se suponen condiciones de autonomía, pone de relieve los procesos controvertidos que involucran a estos actores políticos en lo que compete a planos de decisión de políticas.

En primer lugar, los Intendentes o representantes locales ante la Red tienen, conforme a las actas fundacionales, un espacio concreto en ella. Sin embargo, no se han consolidado en lo que concierne a una fortaleza político-decisional, respecto de otros actores influyentes en la escena del MERCOSUR.

En segundo lugar, entre los municipios se observa una diversidad de situaciones jurídicas con respecto a su autonomía, lo cual implica la existencia de disparidades entre los actores de la Red. Esta cuestión se hace particularmente evidente a raíz de las diferencias entre los modelos municipales argentino y brasileño, así como por los contrastes al interior de la Argentina.

Por último, el rol de los representantes municipales frente a los embates de la globalización, las propias debilidades del Mercado Común y las contradicciones frente a otras estrategias gubernamentales a las que los someten las necesidades y exigencias de los ciudadanos locales, a quienes se debe dar permanentemente muestra de presencia. Todo lo cual condiciona a los gobiernos municipales, que se ven compelidos a tomar decisiones sin contar con respaldo técnico y presupuestario ni capacidades jurídicas y administrativas.

La indagación que hemos llevado a cabo sobre las capacidades e intensidades en los grados de adhesión a una dinámica de coordinación de políticas en el ámbito de la Mercociudades (instrumentada mediante

28. Mendicoa, G. (2004b): Op. Cit., p.174.

29. Cunill Grau, N. (2004): "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer". En Bresser Pereira, C.. et. al. (comp..): *Política y gestión pública*. Buenos Aires: FCE/CLAD.

30.Martinez Nogueira, R. (1995): "Redes sociales: más allá del individualismo y del comunitarismo". En Martínez Nogueira, R. (comp.): *Redes: el lenguaje de los vínculos: hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil*. Buenos Aires: Paidós.

una encuesta a municipios integrantes de la Red[31]) permite afirmar acerca de la ausencia de "atributos decisionales", la falta de acciones para emprender y potenciar un proceso con otras perspectivas. Pese a ello, la idea subsistente es "estar" en la Red. Asimismo, se destaca un alto porcentaje de municipios carente de estructura específica, en tanto que las existentes están ligadas al Intendente y la atención se deriva a funcionarios de confianza. Son pocos los municipios del conurbano y de la Argentina con mayor determinación en términos de consistencia institucional tradicional.

Por otra parte, un diagnóstico del escenario de la Red da cuenta de ciudades que se extienden anárquicamente, densamente pobladas, con inequidades sociales, alta contaminación ambiental, insuficiencia en determinados espacios, con deterioro y/o carencia de infraestructura de servicios básicos y otras debilidades que no pueden afrontar con propios recursos. Estos obstáculos exigen de pericia. Llevar adelante un proyecto reclama del conocimiento y práctica de métodos y técnicas potentes de gobierno y planificación.

Por otra parte, un inventario más acabado de los factores y los tipos de relaciones que priman en el proceso de integración regional permite ahondar en el análisis de los condicionamientos que pesan sobre la Mercociudades:

1. *Sentido de pertenencia débil*: la brecha entre referencia y pertenencia (el individuo que adopta los valores de un grupo al cual aspira pero al que no pertenece) es constitutiva de la historia de nuestros países. Sin duda, esto puede ser saldado si se propicia la reducción de la disparidad social. No obstante, el MERCOSUR carece aún de estrategias que materialicen este tipo de intentos; por ejemplo, propuestas de una relación concreta por ejemplo entre oferentes de trabajo, sindicatos y trabajadores. Ello provoca un estado de inseguridad, ilegalidad, indocumentación y otras vicisitudes cotidianas donde el arraigo se resiente.

2. *Sentido de la cooperación*: el proceso de integración MERCOSUR estuvo más atravesado por el conflicto que por la cooperación; y ello a la vez fue marcando un entramado de limitaciones y posibilidades, que restringie-ron el alcance de los acuerdos consolidando las asimetrías ya conocidas. Esta tensión entre cooperación y conflicto parece circunscribirse a la integración comercial, pero cuando aludimos a cooperación y conflicto, la misma se registra también en las diferentes crisis que se fueron presentando. Los procesos de integración han tenido el condicionamiento de una intervención gubernamental que se expresó en medidas macroeconómicas tales como aranceles, cupos a las importaciones, controles de precios. De la cooperación hacemos un tema defensivo; es decir, la limitamos a la solución de un problema. Una vez más, se esconde aquí la incapacidad para entrar en proyectos comunes.

3. *Densidad Interaccional Débil*: sostenida entre determinados actores y con determinadas políticas para consolidar estrategias de interacción. Supone tres factores específicos: la composición y distancia territorial, la conformación política de los estados, y la influencia de los organismos de integración. Con respecto al primero, son evidentes la extensión y accidentes geográficos existentes junto con los contrastes en los niveles de desarrollo y al potencial económico entre cada uno de los países y al interior de ellos.

31. En el marco del proyecto *La perspectiva de una gobernanza estratégica en el MERCOSUR. Políticas públicas y ciudadanía como referentes empíricos* (UBACyT 2008-2010).

Sin embargo, las distancias se han reducido y los intercambios se multiplican. Sobre el segundo, aunque el mapa político es heterogéneo, se destacan una evidencia positiva: la democracia se reafirma, y con ella una conciencia de la necesidad de la unión frente a la crisis. Lo cual no impide considerar que esta conciencia deber estar en permanente estado de alerta para materializarse en frutos prácticos. El tercero factor refiere a los diversos organismos regionales que impulsan la integración, aunque ello no se demuestre en el necesario afianzamiento que se debe alcanzar. Por el contrario, el desconocimiento que se tiene de ellos a nivel del ciudadano común y de actores políticos es tal que permite pensar en la inexistencia de un plan de expansión comunicacional. Este último es un factor gravitante por cuanto la carencia de una visión sistemática de la integración obstaculiza la cohesión y cooperación dentro de la región. El MERCOSUR compromete a casi el 50% de la población Latinoamericana. La concreción práctica se coloca en el predomi-nio económico comercial, que se exterioriza más en controversias que en acuerdos. En tal sentido, no se han podido concretar políticas de integración social que puedan armonicen "lo social", no como "aspectos" y "consecuencias" del proceso, sino como un aspecto integrativo por sí mismo.

4. *Participación Débil*: se aprecia la decisión de Intendentes, Alcaldes, Prefeitos y Jefes de Gobierno de acrecentar los espacios de participación. Asimismo, se reconoce la labor del Foro Consultivo de la Sociedad Civil y su empeño por abrir canales de comunicación y de consulta. Sin embargo, se impone la necesidad de instancias específicas de participación en el marco de Mercociudades que den cuerpo a un nuevo modelo de práctica política, que aún sin agotarse en la participación la tenga como un pilar fundamental (Cunill Grau, 2004)[32]. Se previene aquí de la reproducción en este ámbito de prácticas comunes en la región, centradas en la provisión como base en oferta y no en demanda, lo cual estimula un ejercicio participativo que se acrecienta en prácticas clientelares y fragmentadas. Se produce un binomio participación-descentralización que se caracteriza por llevar decisiones a los espacios institucionales más cercanos a la gente y sus comunidades, aunque aparece un modelo unilateral que tiene problemas de coordinación sectorial e intersectorial donde las decisiones, como señala Leonardo Garnier (2004)[33], pueden ser capturadas por el poder local.

5. *Estabilidad fuerte*: relacionada con el régimen. Cabe subrayar que la cláusula del *Tratado de Asunción* es respetada y cumplida en tanto que ningún país puede alterar el sistema y que si llega a suceder quedaría excluido del bloque. Sobre este particular, se puede expresar como aspecto emblemático la situación presentada en Paraguay cuando estuvo a punto de alterar el régimen democrático con un abortado golpe de estado (1995) sobre lo cual fue rotunda la reacción de los demás integrantes del bloque. No obstante, tampoco se puede ignorar que la democracia en América Latina está a prueba. Venezuela no está exenta al menos en cuanto a las decisiones de gobierno respecto de los medios de comunicación[34]. Estos aspectos no pueden excluirse del debate. Del mismo modo, la concreción del Parlamento del MERCOSUR, independientemente del

32. Cunill Grau, N. (2004): Op. Cit.

33. Garnier, L. (2004) "El espacio de la política en la gestión pública". En: Bresser Pereira, C. et al. (comp.): *Política y Gestión Pública*. México: FCE/CLAD.

34. Se hace referencia a la reciente estatización del canal independiente RCTV.

carácter deliberativo, es un primer paso hacia la esperada fortaleza institucional y junto a ello la oportunidad de orientarse hacia una representación supranacional. Es deseable que a través del Parlamento se orienten los problemas y diferencias que persisten hoy en el MERCOSUR y sean sus legisladores capaces de obtener autonomía de gestión con suficiencia y calidad decisional.

A pesar las limitaciones reseñadas, la Mercociudades constituye un referente sinérgico que sustentado en el ámbito local se proyecta hacia la región en su conjunto. En términos cuantitativos, la Red posee escaso número de ciudades (230) respecto del total por cada país miembro[35] y sobre un total de 16.240 municipios Latinoamericanos. Por lo demás, constituye una entidad más en el amplio conjunto de redes y asociaciones internacionales (13 del Programa URB-AL, 7 de alcance global y /o regional (AICE; CGLU, CIDEU; FLACMA, ICLEI, Mercociudades y UCCI[36]) y 1836 gobiernos locales en el total de las redes de ciudades (Batista et al., 2008)[37]. No obstante, desde el punto de vista socio político de la Mercociudades se destaca la ruptura que produce al eje de desarrollo São Paulo-Gran La Plata y el *atravesamiento* en dirección perpendicular hacia Chile. En relación a los municipios que se concentran en la Red y principalmente del lado argentino, esto permite la incorporación de ciudades que se vinculan al proceso a pesar de las asimetrías que las caracterizan. La Red cuenta con la participación de las principales ciudades del MERCOSUR, extendidas al Cono Sur, junto con localidades que no alcanzan ni en superficie, ni en población y mucho menos en dinámicas productivas, las potencialidades de aquellas. En suma, el atravesamiento territorial posibilita el incremento de los corredores productivos así como su impacto en las ciudades menores, materias nada desdeñables para el proceso de integración.

7. Algunas reflexiones finales

En este trabajo retomamos el análisis del proceso de integración regional a partir del examen de una estrategia que genera nuevas y sugerentes líneas para su continuidad: la Red Mercociudades. Los resultados trasuntados ponen el acento en una serie de planos de estudio que emergen como eje centrales de la tarea investigativa del Grupo de Estudios Institucionalidad Social y MERCOSUR..

Una de estas cuestiones se relaciona con las posibilidades de la Red Mercociudades y de los municipios en términos de su capacidad de decisión frente a condiciones que devienen del proceso de globalización en curso. En efecto, la pérdida de poder de los Estados nacionales reconfigura la geografía de poder existente y genera nuevas posibilidades para los espacios y actores locales. Las ciudades constituyen el perímetro donde germinan las contradicciones globales, localizándose en ellas amplias franjas de la población en condiciones de exclusión social. Tales situaciones emergen y recrudecen evidenciándose en diferente tipo de necesidades, demandas y acciones de protesta, que constituyen nuevos desafíos para los decisores de los diversos niveles de gobierno.

La resolución de estas controversias y la

35. Argentina 2152; Brasil 5562; Paraguay 208; Uruguay 19; Venezuela 970.

36. Las siglas aluden: AICE: Asociación Internacional de Ciudades Educadoras; CGLU: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos; CIDEU: Centro de Desarrollo Estratégico Urbano; FLACMA: Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones; ICLEI: Gobiernos Locales para la Sustentabilidad o Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales; UCCI: Unión de Ciudades Capitales Latinoamericanas.

37. Batista, S., Jakobsen, K y Evangelista, A. (2008): *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Barcelona: Observatorio de Cooperación descentralizada Europa-América Latina.

previsión del impacto suponen una responsabilidad compartida entre los órganos de gobierno locales, nacionales y regionales. De manera estratégica, la Red Mercociudades reposiciona en el escenario de la integración socio territorial a un actor durante mucho tiempo ausente, el municipio, propiciando la adaptación de las políticas al contexto mayor, así como a las particularidades de cada municipio. Asimismo, la Red constituye una estrategia capaz de dar respuesta a las demandas de participación de un conjunto ampliado de actores en la formulación de políticas públicas. Los gobiernos locales, las OSC proveedoras de servicios, como gestoras de proyectos de inversión, investigadores y profesionales pertenecientes a Universidades ubicadas en ámbitos geográficos municipales, así como otros actores configuran una extensa red que reclama se inclusión en una trama institucional que haga tangible una nueva gobernanza.

Se siguen de aquí las potencialidades de las Red para articular el actual eje de desarrollo local sustentado en un paradigma de gobernabilidad con anclaje en lo territorial. Si el sentido de la Red es dar cuenta de relaciones transversales se debe garantizar las condiciones de representación y participación a los distintos referentes de las políticas sectoriales en términos de niveles y funciones respectivas. Asimismo, corresponde salvaguardar la horizontalidad en su implementación y evitar toda intencionalidad de repetir asimetrías o controversias.

Ahora bien, el funcionamiento de las UT revela que el peso de las disparidades y asimetrías preexistentes entre los municipios constituye un condicionamiento para la armonización de políticas en el marco de la Mercociudades. Los desequilibrios intermunicipales a nivel de autonomía jurídica, capacidad técnica, y presupuesto revelan ser factores importantes que condicionan la densidad de los intercambios así como su traducción en acciones concretas. Esto contribuye a mantener una tendencia al unilateralismo generado por la presencia de ciudades más destacadas en la Red, conduciendo a la persistente influencia del eje São Paulo-Buenos Aires.

Otro rasgo preocupante del funcionamiento de la Mercociudades sobre el que vale la pena detenerse, lo constituye la falta de instrumentación concreta de buena parte de las intenciones declaradas y de los acuerdos celebrados. Aunque consideramos que la situación actual puede ser revertida, constituye una debilidad significativa y peligrosa que de perdurar podría generar una banalización de las prácticas de la Red.

En este punto corresponde plantear seriamente una tarea que se impone: la profundización de los procesos científicos tecnológicos sostenidos en cada UT y su vinculación con las restantes a fin de garantizar un enfoque integral y un sistema de previsión mediante una planificación de ciclo completo. Esto conlleva atender las cuatro fases de dicho ciclo que se plasman en: la anticipación; la apropiación del contenido del diálogo social para la construcción de escenarios futuros; la acción, en tanto poner en movimiento voluntades políticas con gestiones inteligentes; y el aprendizaje, sustanciado en la evaluación de todo el proceso.

Por otra parte, si bien se aprecia la voluntad de las autoridades locales de instrumentar instancias de participación (consagrada en los documentos de la Red), en la práctica aún se adolece de un mayor número de espacios participativos en el marco de la Red Mercociudades. Debemos recordar que la coordinación no envuelve tan sólo a las instituciones gubernamentales, sino que involucra además la concertación de otras fuerzas o actores radicados en la escena operativa de las ciudades. Se impone el modelado de una estructura institucional con

coordinación sostenible y una base participativa que logre acciones organizadas tendientes a asegurar el control de los recursos, beneficios o decisiones, por parte de las personas o grupos sociales. Siguiendo las interpretaciones de Blas Tomic (1986)[38] acerca de la pobreza política, consideramos sustancial que se instrumenten instancias que supongan tanto una legitimación del derecho de la ciudadanía a intervenir en la toma de decisiones (sean éstas emergentes del aparato estatal o de la comunidad y sus organizaciones representativas), como el establecimiento de una escena donde los diversos actores pueden establecer sus posicionamientos así como elevar sus demandas.

Asimismo, al examinar la incapacidad observada en los representantes locales para plasmar diseños de políticas integradas y acuerdos intragubernamentales, y las debilidades de los representantes locales de la Red frente a otros actores influyentes en el proceso de integración regional, se evidencia la persistente presencia de los anclajes políticos institucionales coadyuvantes de asimetrías y sostén de los actores sociales de siempre. Aunque los intentos de nuevas interdependencias pueden tener en las sinergias locales la alternativa de una nueva institucionalidad, no es tan sólo eso lo que cambiará el rumbo del MERCOSUR. Son estos actores y son otros. Son nuevas decisiones hacia la búsqueda de un nuevo pacto y la presencia ineludible de la voluntad política.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (2006): *Gobernanza y gestión Pública*. México: FCE.

Altschuler, B. y Casalis, A. (2006): "Aportes del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo". En García Delgado, D. (comp.): *El desarrollo en un contexto neoliberal*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

Batista, S., Jakobsen, K y Evangelista, A. (2008): *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Barcelona: Observatorio de Cooperación descentralizada Europa-América Latina.

Beck, U. (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del Globalismo, respuestas a la Globalización*. Barcelona: Paidós.

Boisier, S. (1991): "La descentralización: un tema difuso y confuso". En Nohlen, D. (comp.): *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*. Caracas: Síntesis Editorial/Nueva Sociedad.

Castells, M. (1998): "Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones en la era de la información". Ponencia presentada en *Seminario Sociedad y reforma del Estado*. Sao Paulo. 26-28 de marzo de 1998.

Cunill Grau, N. (2004): "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer". En Bresser Pereira, C. et. al. (comp.): *Política y gestión pública*. Buenos Aires: FCE/CLAD.

Escolar, M. (2004): "Descentralización política, descentralización administrativa y desconcentración burocrática: Controversias en torno al régimen de comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". En Escolar M. et al. (edit.): *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en una perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo libros.

Garnier, L. (2004): "El espacio de la política en la gestión pública". En Bresser Pereira, C. et

38. Tomic, B. (1986): "Participación popular y desarrollo en la base". En: PREALC/OIT (edit.) Buscando la equidad: planificación para la satisfacción de las necesidades básicas. Santiago de Chile: OIT-Servicio de Publicaciones.

al. (comp.): *Política y Gestión Pública*. México: FCE/CLAD.

Grande, J. y Bizzolero, L. (2002): "Hacia una sociedad civil del MERCOSUR Privado". En *Le Monde Diplomatique*.

Herrera Gómez, M. y Castillo, J. (2004): *Sociedades Complejas*. Madrid: Ariel.

Latour, B. (2008): *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-Red*. Buenos Aires: Manantial.

Martinez Nogueira, R. (1995): "Redes sociales: más allá del individualismo y del comunitarismo". En Martínez Nogueira, R. (comp.): *Redes: el lenguaje de los vínculos: hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil*. Buenos Aires: Paidós

Mendicoa, G. (1997): *La Planificación de las Políticas Sociales. Estudio de un caso para su análisis y evaluación*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Mendicoa, G. (2003): Directora Proyecto S027: *La Red Mercociudades. Su relevancia para impulsar la Institucionalidad Social del MERCOSUR*. UBACyT. Programación Científica. Programa-ción UBACyT 2004-2007.

Mendicoa, G. (2004a): "La institucionalidad social en el MERCOSUR. El significado de la Coordinación y la armonización en la Red Mercociudades". Ponencia presentada en: *Primer Congreso Internacional del MERCOSUR*. La Plata. Abril de 2004.

Mendicoa Gloria Edel (2004b): *Hacia un proyecto de Institucionalidad Social en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Mendicoa, G. (2007a): *Fronteras abiertas para el MERCOSUR. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social*. Buenos Aires: Espacio editorial.

Mendicoa, G. (2007b): "MERCOSUR Social. Una apuesta a la equidad y el desarrollo". En *Revista Ágora Internacional* Año 2 Nº 3.

Mendicoa, G. (2007c), Directora Proyecto S087: *La perspectiva de una gobernanza Estratégica en el MERCOSUR.Políticas Públicas y Ciudadanía como referentes empíricos*. Programación UBACyT 2008/10.

Mendicoa, G. (2009): *Desarrollo local y Territorialidad integrada. Notas para un Plan Estratégico Regional*. Buenos Aires: Prometeo Libros-Universidad Nacional de La Matanza.

Sassen, S. (2010): *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz editores.

Subirats, J. (2007): "España como sistema multinivel de gobierno: logros y frustraciones. Notas para un balance de 25 años". En *Revista Postdata* nº12.

Tomic, B. (1986): "Participación popular y desarrollo en la base". En PREALC/OIT (edit.): *Buscando la equidad: planificación para la satisfacción de las necesidades básicas*. Santiago de Chile: OIT-Servicio de Publicaciones.

La ciudadanía regional en Sudamérica: Breve análisis de la participación en el MERCOSUR*

Silvana Espejo y Erika Francescon

Introducción

En la actualidad, los procesos de integración regional en América Latina presentan diversas dificultades y aspectos que limitan su consolidación como tales. Estos espacios que nacieron bajo el impulso de lo económico requieren para su profundización el derrame en lo político y en lo social. Se identifican problemas como el déficit democrático, un escaso nivel de rendición de cuentas (o *accountability*), ausencia de trasparencia y de participación ciudadana directa entre otros (Vázquez, 2008). Generalmente se sostiene que el involucramiento de la ciudadanía en estos procesos permitiría que los procesos de integración logren una mayor legitimidad como también superar las problemáticas enumeradas.

En el caso del MERCOSUR se ve con fuerza la necesidad de la participación ciudadana como aspecto clave para fortalecer el proceso. Esto no significa desmerecer la importancia de lo económico, sino entregar un protagonismo a la sociedad que recibe esas políticas y que hasta el momento ha quedado en un plano secundario.

El presente trabajo forma parte de un proyecto mayor elaborado por la Asociación Nacional de Politólogos (ANAP) sobre ciudadanía regional. En una etapa siguiente del proyecto se propone realizar un trabajo de campo en el cual se identifiquen, entre otros aspectos, las percepciones sobre ciudadanía regional a través de encuestas y otros estudios cualitativos. Como primera etapa de este proyecto, el siguiente trabajo busca servir de marco para presentar algunos aspectos teóricos de la temática en cuestión. Se comenzará definiendo qué se entiende por ciudadanía regional y participación ciudadana, dando cuenta de su estrecha relación. Luego, se analizarán algunos aspectos del Parlamento del MERCOSUR como

Silvana Espejo: Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Investigadora del Centro de Estudios Sudamericanos del Instituto de Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata). Integrante de la Asociación Nacional de Politólogos (ANAP).
Contacto: Sil.espejo@gmail.com

Erika Francescon: Tesista de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina (UNSAM). Consultora del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID/INTAL). Integrante e investigadora de la Asociación Nacional de Politólogos (ANAP).
Contacto: erikaf@iadb.org

** Las opiniones de las autoras son independientes y no reflejan a las instituciones donde desempeñan sus funciones.*

instancia de participación ciudadana, y también se trabajarán algunas formas de estímulo a la participación. Por último, a modo de conclusión, se presentará un balance de lo trabajado y los interrogantes surgidos a lo largo del análisis.

Sección I. Hacia una definición de ciudadanía regional y participación ciudadana: una aproximación a los fenómenos

El concepto de ciudadanía ha sido largamente trabajado desde diversas perspectivas y puntos de vista: asimismo, su estudio es multidisciplinario, ya que pueden encontrarse desde análisis politológicos hasta sociológicos. Esto demuestra la complejidad del fenómeno que se pretende abordar pero también su riqueza.

En su definición más extendida, la ciudadanía es entendida como la pertenencia a una comunidad política. Así, el ciudadano se define por su pertenencia a una comunidad territorial, el Estado Nación. La identidad nacional surge como una construcción para darle legitimidad al Estado moderno creando una ligazón entre los individuos miembros de una comunidad y el Estado; en suma, conformando un sentimiento de pertenencia. El concepto de ciudadanía entonces es incluyente y excluyente a la vez, ya que por un lado agrupa a quienes forman parte de esa comunidad, y por el otro deja afuera a los que no pertenecen a la misma.

El ciudadano puede pensarse desde dos perspectivas, una que lo ve como poseedor de derechos y obligaciones, que es la visión más extendida trabajada por Marshall (1950); mientras que la otra visión comprende al ciudadano como actor de una identidad cultural, en el sentido en que la ciudadanía involucra un sentimiento de pertenencia a una "comunidad imaginada". Este argumento plantea que para ejercer derechos de ciudadanía es esencial el reconocimiento como ciudadano por otros miembros, lo cual implica compartir valores culturales o una identidad. Esto fundamenta la idea que si bien los derechos legales son importantes, ciertamente no son suficientes. La ciudadanía no puede pensarse solo como la posesión de derechos y deberes sino que ésta también se complementa con el formar parte de una comunidad. Dejando en claro esto, sin embargo en este análisis se privilegia un abordaje más institucional y no pretende profundizar en un planteo más culturalista.

No obstante lo comentado anteriormente, comprender a la ciudadanía como la pertenencia a un territorio política y nacionalmente delimitado es una definición que no refleja plenamente el contexto actual, y a decir de muchos analistas (Painter, 1998; Beltrame de Moura, 2009 y Lira de Sequeira, 2009 entre otros) el concepto de ciudadanía tiene que ser redefinido a causa de la influencia de fenómenos tales como la globalización[1]. Esta por ejemplo modificaría la visión clásica del Estado Nación sustentada en territorio, población y soberanía, ya que da cuenta de procesos que trascienden las fronteras nacionales integrando a las comunidades bajo nuevas lógicas por encima de las separaciones espaciales. Con esto se quiere dar cuenta que el Estado ya no es el único que regula la identidad de los individuos, ni tampoco el interés nacional en forma exclusiva. Comienzan a aparecer nuevas instituciones, organizaciones que van a articular los intereses de los individuos con una mayor legitimidad que el propio Estado. Esto no supone quitarle importancia al Estado

1. No se niega el debate que trata de dar cuenta si el fenómeno de la globalización empezó con anterioridad a la creación de los Estados Nación, sin embargo no es objetivo del artículo abordar el tema.

nación, sino ampliar la visión tradicional mostrando la presencia de nuevos (o no tan nuevos) actores con capacidad de generar consenso en la sociedad. La autoridad no se centra únicamente en el Estado, sino que hay otras instancias como lo local o lo regional que empiezan a jugar un rol importante. Sin embargo, con esto no quiere afirmarse que solo la globalización modifique la identidad nacional; como recién se puntualizó, ya con anterioridad a la formación del Estado existían identidades locales, que luego o bien pudieron conformarse en unidades locales políticas o se mantuvieron exclusivamente como identidades culturales. Este último caso se ve, por ejemplo, en las poblaciones de las zonas fronterizas, donde la identificación con el territorio (no necesariamente el delineado políticamente por los Estados) es mayor que con el Estado al que se pertenece.

En este punto, se cree oportuno presentar el concepto de ciudadanía multinivel planteado por Painter (1998). El análisis del autor se centra en el caso europeo pero puede ser útil para pensar lo que sucede en el continente latinoamericano. La idea de la ciudadanía multinivel busca reflejar simultáneamente la pertenencia de las comunidades políticas a una variedad de espacios, como lo local, lo nacional, lo regional y tal vez a grupos no territoriales, como las religiones, las minorías sexuales o los grupos étnicos. La ciudadanía multinivel lo que hace es involucrar identidades múltiples y más complejas. Los ciudadanos se sienten parte de diversas comunidades que operan en diversas escalas que van desde lo local a lo global. El autor también plantea que la ciudadanía no puede definirse solamente como la posesión de derechos y deberes sino que también debe ser pensada como la pertenencia a una comunidad y el ser reconocido como parte de la misma por quienes forman parte. Si el ciudadano que posee determinados derechos no es reconocido como miembro pleno de una comunidad, no puede ejercer esos derechos de forma plena.

Siguiendo la misma lógica, Beltrame de Moura (2009) plantea la idea de ciudadanía postnacional, cuyo fundamento principal es que la soberanía nacional está en proceso de vaciamiento. Este fenómeno ocurre no solo por la creación de instituciones supranacionales sino también por una multiplicidad de filiaciones y de identidades previas o en proceso de construcción que le quitan protagonismo al aspecto nacional de la ciudadanía.

A lo largo de este desarrollo se trató de dar cuenta de conceptos que dan un marco teórico a la ciudadanía regional como un nuevo elemento para pensar la integración regional. Puede argumentarse entonces la necesidad de conformar y construir la ciudadanía regional como otra etapa de profundización en el MERCOSUR, que de alguna forma le daría una mayor legitimidad frente a la sociedad como también podría lograr reducir el déficit democrático que es característico de la mayoría de los procesos regionales, entre otros problemas explicitados anteriormente. De esta manera, se intenta cuestionar el marcado carácter intergubernamental del proceso argumentando que éste podría fortalecerse con la participación de la sociedad. Lo que se intenta es dar a la integración regional una visión más supranacional que intergubernamental (Ventura, 2005). Es en este punto que se afirma, utilizando las palabras de Pérez Vichich, que "*el proceso de construcción de ciudadanía como tal, tiene como fin la construcción de la condición de ciudadano y en consecuencia, de su responsabilidad sobre la gobernabilidad de los espacios, de su participación y pertenencia, y del ejercicio de sus derechos en esos espacios, sea una Ciudad, un Estado o una región*" (Pérez Vichich, 2007, p. 16). En síntesis, se trata de un proceso de construcción permanente y dinámica.

Entonces surge la pregunta de cómo incluir a la ciudadanía en procesos de integración que hasta el momento no la habían tenido en cuenta. Puede argumentarse que si se quiere incluir a la ciudadanía en los procesos de integración es necesario crear una agenda social. Como crítica a esta postura se podría plantear, siguiendo en parte a Serbin (2008), que la agenda (dimensión) social de la integración al ser impulsada por los gobiernos no permite que la ciudadanía pueda demandar sus derechos en un esquema *bottom-up* y que por lo tanto los procesos de integración continúan con la lógica de ser impulsados desde arriba (enfoque *top-down*). La ciudadanía así se convierte en un objeto sobre el que se decide qué hacer y cómo desarrollar, y esta es la situación que se puede percibir hoy en día en el MERCOSUR.

Si bien no se analizará el siguiente punto, es bueno aclarar además que a nivel nacional también se evidencian problemas respecto de la participación de la ciudadanía y su consolidación en los Estados Nación, por lo que se hace necesario pensar en formas de fortalecimiento y consolidación de la misma en los espacios nacionales. Lo que en última instancia se quiere dar cuenta es que si en este ámbito ya resulta difícil lograr este objetivo, aún más va a serlo a nivel regional.

Como se anticipó anteriormente, el fomento de la participación ciudadana en los procesos de integración podría ser un eje clave para dar mayor legitimidad al proceso y reducir el déficit democrático percibido. La ciudadanía se convertiría en un interlocutor válido con capacidad de presentar sus demandas, propuestas, inquietudes en los diversos espacios que conforman la ingeniería institucional, pero también se constituiría en un actor de peso con capacidad de influencia para generar políticas que atiendan a sus demandas. Se considera fundamental que desde el MERCOSUR se promuevan estas instancias, y si bien se valora la existencia de un Parlamento y los importantes pasos que éste está dando, se podría argumentar que hasta el día de hoy éste tiene una relación todavía insuficiente con la ciudadanía como tal. Por esto, además de impulsar la participación, se hace fundamental un mayor acceso a la información sobre ese y otros asuntos del proceso de integración. Este tema será desarrollado en posteriores análisis donde se analizará el patrón y el nivel de información sobre la integración regional y en particular sobre el MERCOSUR.

Otra cuestión a esclarecer es que el presente análisis está centrado en la ciudadanía, pero no considera a la sociedad civil, entendida como el conjunto y la interrelación de las asociaciones y organizaciones no estatales que reivindican determinados derechos o defienden intereses particulares. El énfasis estará puesto en los ciudadanos y ciudadanas como tales y no en los espacios de la llamada sociedad civil organizada. De todos modos, lo cierto es que en el ámbito de la integración regional en el MERCOSUR la sociedad civil tampoco cumple un rol protagónico, ya que en general su participación se restringe a espacios que no tienen un carácter vinculante, como pueden el ser el Foro Consultivo Económico y Social; éste es otro aspecto que prueba la existencia de deficiencias en la participación social en el MERCOSUR.

Una de las alternativas para lograr que la sociedad (y en este caso la ciudadanía) se apropie de los procesos de integración es la participación activa. Si se quiere lograr este objetivo es importante contar con un sistema de información transparente, como también contar con instancias de formación y espacios que permitan la expresión y la presentación de propuestas de la sociedad que son claves para consolidar el proceso de integración. La participación ciudadana se puede comprender entonces desde diversos aspectos como el acceso adecuado a la

información, la formación, la oportunidad de participar en la adopción o en la toma de decisiones, obviamente la participación electoral, como también la participación en las ONGS. La participación ciudadana puede definirse de hecho (desde un criterio amplio) como el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. Si bien entonces la participación electoral es una de las formas en las que se manifiesta, también implica entre otras cosas el involucramiento en el proceso de toma de decisiones y en el control de las políticas públicas. Por lo tanto, con la participación se contribuye al funcionamiento del sistema democrático pero también a la protección y al progresivo reconocimiento del interés público.

Queda así planteada una relación estrecha entre ciudadanía regional y el fortalecimiento de la participación ciudadana, ya que si se quiere conformar una ciudadanía regional se hace necesario fortalecer los espacios de participación, ampliarlos para lograr un mayor involucramiento de la ciudadanía.

Una de las características de los procesos de integración es que los mecanismos de participación son otorgados por las instituciones, en última instancia lo que da cuenta es que son procedimientos implementados por los gobiernos. Esto podría considerarse una deficiencia ya que la participación se restringe al espacio y al nivel de protagonismo que los organismos del MERCOSUR decidan dar a la ciudadanía. Los problemas ambientales o de desarrollo, por ejemplo, muestran que muchas demandas de la ciudadanía que trascienden el nivel nacio-nal, intentan presionar su tratamiento por instancias informales ya que no tienen espacios regionales formales para expresar sus reivindicaciones (véase por ejemplo los movimientos sociales transnacionales, que toman como principal instrumento la protesta extrainstitucional a causa de su escasa relación con sus posibles interlocutores). Lo único que permiten las instancias regionales respecto de este tipo de participación es poner en práctica experiencias probadas en algunos territorios, para que puedan ser reproducidas en otros países del bloque; raramente se percibe un esfuerzo de parte de las instituciones para incorporar estos actores y estas demandas al sistema formal del bloque.

Se concluye entonces que la ciudadanía regional y la participación como dos aspectos claves en la consolidación de los espacios regionales. Tomando como base estos conceptos, se analizarán en la próxima sección algunas instancias de participación en el ámbito del MERCOSUR. Resumiendo lo analizado hasta ahora, la participación ciudadana es entonces entendida como el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, mientras que la ciudadanía regional implica la capacidad de ejercer derechos y deberes, como también el formar parte de una comunidad en un espacio que trasciende al Estado nación y se coloca en el ámbito regional. Esto no supone dejar de lado la importancia de lo estatal, solo se busca dar cuenta de la pertenencia a otros espacios además del estatal. En el artículo se argumenta que la participación ciudadana, la formación y el acceso a la información son algunos de los factores clave para conformar una conciencia ciudadana; esto obviamente sin desconocer otros factores como podrían ser la cultura, el bagaje histórico común, etc.

En esta investigación se abarcarán el primero y el segundo de los factores enunciados, es decir la participación del ciudadano como actor de la metodología institucional del bloque y su formación como ciudadano del MERCOSUR; en la segunda etapa de la investigación se tratará de analizar al segundo factor aquí marcado, es decir el nivel de información del ciudadano como requisito fundamental de la participación. Se empieza entonces con el análisis en el campo

institucional, que presenta hoy en día algunas instancias que conciben, apoyan y se esfuerzan en desarrollar la participación y la formación de los ciudadanos, y por ende empujan lentamente hacia un marco de ciudadanía regional que pueda ayudar a sostener social y políticamente el proceso de integración regional.

Sección II. Instancias de participación ciudadana en el MERCOSUR

Categorizar la participación ciudadana: sociedad civil y ciudadanos

Se evidenciaron anteriormente el carácter y la metodología netamente intergubernamentales de los procesos de integración en el MERCOSUR (Vásquez 2008, p. 89). Sin embargo, lo cierto es que ya desde la constitución del los primeros ejemplos de bloques regionales (se remite en particular a la Unión Europea) y sobre todo en estos últimos años se ha ido afirmando cada vez con más fuerza la importancia de implementar, y luego reforzar, la participación ciudadana en las instituciones regionales. Como se analizaba más arriba, el bloque de nuestra región no pudo todavía concretar en la realidad esta noción abstracta. En un segundo momento de la investigación (que no concierne este trabajo) también se tratará de entender, mediante un análisis comparativo de los bloques regionales latinoamericanos y europeos, si en la Unión Europea sí puede hablarse del logro de una ciudadanía regional o si tampoco en este bloque se pudo concretar todavía este concepto.

Además de ser ya considerado un problema a enfrentar en las mismas instituciones regionales, la academia también empezó a estudiar el tema de la participación a nivel regional, en sus varias dimensiones. Algunos autores, por ejemplo, analizaron la participación social (y su presencia en las varias etapas de toma de decisión) tratando de categorizarla en varios tipos según los actores que la perpetúan. Es así que se conformó, entre otras, la teoría de los círculos de influencia de los actores en el ámbito regional y su participación según el patrón *spill-over* (Balbis, 2000 y Grandi y Bizzozero, 1998). Según esta teoría existirían tres círculos de influencia de la sociedad civil respecto de las instituciones regionales, que son categorizados del más al menos influyente: en primer lugar grupos empresariales, gubernamentales y tecnoburocráticos (los últimos considerarían indirectamente los intereses y el mandato ciudadano); parlamentos, partidos, sindicatos, Pymes y entidades subnacionales en el segundo círculo; y finalmente las organizaciones de la sociedad civil, universidades, cooperativas y colegios profesionales, que son los últimos grupos en orden de influencia en la dinámica *spill-over*, que es una dinámica no uniforme donde el tercer grupo tiene incidencia directa mucho menor que los anteriores en el proceso de toma de decisiones regional.

Si bien resulta muy provechoso utilizar esquemas teóricos como el recién mencionado, se puede notar en estas categorizaciones la ausencia de un actor social muy importante: la ciudadanía. En estas teorías es solamente nombrada al pasar como "mandataria" indirecta de los intereses del gobierno. Aunque, como se verá más adelante, este actor todavía no se terminó de conformar, y posiblemente esté en una etapa temprana de concientización, puede resultar interesante empezar a pensarlo en la dinámica social, tal como la presentan Balbis, Grandi y Bizzozero, o utilizando otros tipos de categorización de actores. Por lo tanto, y a los objetivos del análisis que aquí se propone, se utilizará otro tipo de clasificación, y se distinguirán como mínimo dos tipos de participación social en el ámbito regional.

Por un lado, se puede considerar la participación como involucramiento en las

etapas de la toma de decisión de la sociedad civil organizada: en este caso, se hace referencia específica a los sectores económicos y sociales, normalmente aglutinados en organizaciones de la sociedad civil, en los movimientos sociales y en instancias más o menos formalizadas pero en todo caso organizadas por grupos de intere-ses comunes y objetivos definidos. Ejemplos concretos de instancias regionales que incluyen este tipo de participación son: el órgano ejecutivo del MERCOSUR (Grupo del Mercado Común, que tiene la posibilidad de convocar cuando lo considere necesario a los sectores de la sociedad civil y en particular al sector privado), las Cumbres Sociales del MERCOSUR, el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR, sus varios subgrupos de trabajo, las iniciativas SOMOS MERCOSUR y MERCOCIUDA-DES, entre otros.

Por otro lado, la participación social en los ámbitos regionales puede referirse al involucramiento directo o indirecto de los ciudadanos de los países del bloque considerado; en esta definición se incluyen las acciones que se remiten a los derechos políticos de los ciudadanos en calidad de tales, como por ejemplo elegir y ser elegido. Este es el ámbito que se analizará en este estudio, que incluye primera y principalmente al Parlamento del MERCOSUR (PM), y adicionalmente a varios proyectos regionales y nacionales que tienen como objetivos específicos la formación de los ciudadanos como involucramiento en los temas regionales. Entre ellos, se encuentra el Parlamento Juvenil del MERCOSUR y los cursos de capacitación para formadores de la iniciativa SOMOS MERCOSUR.

El parlamento del MERCOSUR

Se considera el PM como el órgano por excelencia de la participación ciudadana regional. Para justificar esta postura, hay que remitirse a un concepto ya aparecido numerosas veces en otros estudios (entre otras voces, Atanasof, 2009, y Granato y Oddone, 2008): el concepto de una doble tarea para el MERCOSUR, en términos de integración "hacia adentro" y "hacia afuera". Si para Granato y Oddone estas dos vertientes "*simbolizan una mirada de complementariedades entre el desarrollo local y la integración regional*" (Granato y Oddone, 2008, p. 98)[2], Atanasof tiene en realidad una interpretación bastante diferente de la doble tarea. También en su opinión la tarea política del MERCOSUR se basa en un esfuerzo en un frente interno y uno externo, sin embargo considera que incrementar la integración hacia afuera es lograr el objetivo que "*nuestro bloque regional sea reconocido como un interlocutor válido y como un actor de peso en el escenario internacional* ", mientras que el esfuerzo de integración hacia adentro significaría buscar "*las líneas directrices de una identidad cultural y una solidaridad social que legitimen a la construcción institucional que se pretende*" (ambas citas en Atanasof, 2009, p. 29). Razonando en esta última definición, se puede intuir que esta definición, en la que se incluye a un concepto tan amplio como identidad cultural, se puede relacionar directa o indirectamente con el concepto de ciudadanía regional. No será este el espacio de definir y establecer una relación entre identidad y ciudadanía regionales, sin embargo no es difícil reconocer que están ligadas de alguna forma y que por lo tanto la definición de Atanasof aporta una dimensión valiosa a esta discusión.

Suponiendo entonces que el PM es el organismo que se acerca más a la voluntad de lograr formalmente la integración ciudadana

2. Esta definición se encuentra en el marco de un análisis de la iniciativa de integración regional a nivel subnacional MERCOCIUDADES.

"hacia adentro", es importante analizar esta instancia teniendo como referencia el enfoque del bloque hacia su interior. No se desconoce la importancia del Parlamento también en las tareas de integración hacia afuera, sin embargo este análisis se abocará exclusivamente a las instancias que se refieren a la integración hacia adentro, en particular analizando el patrón de participación ciudadana que se puede intuir a partir de los avances que se hicieron en la ingeniería institucional del PM al día de hoy.

Déficits y soluciones

El PM se podría pensar, entonces, como uno de los organismos principales que, de ser aplicados correcta y eficientemente sus principios, sería una herramienta sumamente útil para paliar los déficits que se perciben en el proceso de integración. Como evidenciado anteriormente, se hace referencia al déficit democrático, así como a otros problemas entre los cuales un nivel muy escaso de rendición de cuentas, una marcada ausencia de transparencia, de participación social y ciudadana directa (Vásquez, 2008). Además, el bloque se caracteriza por una escasa visión regional de sus instituciones (Vásquez, 2008 y Ventura, 2005) que se seguirían manejando según la lógica de la negociación multilateral entre Estados. Según lo que se explicará a continuación, se puede suponer que el incremento de participación ciudadana directa en el marco del PM podría facilitar y dar pasos adelante en las tareas hacia adentro del MERCOSUR, es decir, en la lucha contra estos déficits, y avanzar hacia el objetivo más general de la construcción de una ciudadanía regional.

A partir de los últimos años (según Vásquez, desde la asunción de los presidentes Lula y Kirchner en el 2003) y específicamente en los últimos meses del año 2010 se ha podido apreciar una seguidilla de hechos que dejan una sensación esperanzadora y positiva en el ámbito del PM: se están observando una serie de mejoras institucionales que, de aplicarse efectivamente al órgano legislativo, podrían cambiar drásticamente su influencia y representatividad.

En primer lugar, en octubre 2010 los cancilleres del bloque aprobaron un acuerdo político, que el mismo parlamento propuso y que define etapas y condiciones de la dinámica y la composición definitivas del PM, cuyos ejes son: la definición del tipo de representación proporcional atenuada, tal como Drummond (2009) remarcaba y esperaba, el esfuerzo de avanzar hacia mayores atribuciones del órgano legislativo, y hacia la creación de una Corte de Justicia del MERCOSUR. Los puntos que conciernen nuestro análisis son los primeros dos, y es necesario evidenciar su valor simbólico y su importancia práctica en el marco del incremento de legitimidad y de representatividad. Este acuerdo permite definir claramente las reglas de participación ciudadana en las que se enmarcarán las elecciones directas de los representantes, que es el segundo avance que se está dando en la conformación institucional del PM.

La decisión de llevar adelante un órgano con parlamentarios de dedicación exclusiva y directamente elegidos por la ciudadanía ya se tomó, y ahora es necesario llevar adelante en la práctica estos lineamientos. Se sabe que el único país que actualmente nombra parlamentarios con dedicación exclusiva para el PM es Paraguay, y se sabe también que próximamente los demás países deberían anunciar la fecha exacta de sus propias elecciones directas. No obstante, todavía no queda claro qué plazos se estarían manejando, y si bien se cree que Argentina eligiría en el año corriente, en conjunto con las elecciones nacionales, Brasil esperaría hasta el 2012 y Uruguay hasta el 2014, las fechas al día de hoy no fueron todavía

confirmadas por las autoridades. Es menester remarcar que este punto es quizás el más importante para los aspectos que aquí se están estudiando: la elección directa de los parlamentarios sería uno de los elementos principales de la participación del ciudadano (como elector) en el MERCOSUR; es el rasgo que podría crear repercusiones y efectos más directos en la legitimidad del órgano, y posiblemente sería un elemento que plantearía a los órganos ejecutivos del MERCOSUR una cierta obligación moral y mayor presión para tomar en cuenta sus disposiciones, aunque sigan siendo de tipo consultivo y no vinculante.

Otro rasgo del PM que potencialmente ayudaría a paliar los déficits definidos anteriormente es la conformación de grupos políticos transnacionales. La elección de los parlamentarios (sobre todo cuando es directa) debería apuntar a lógicas no tanto territoriales (es decir, nacionales) sino a lógicas ideológicas, o programáticas, o identitarias que influirían en la conformación formal o informal de grupos transnacionales al interior del PM. Todo apunta a que esta posibilidad se esté ya lentamente gestando, según lo que considera por ejemplo Drummond al analizar que "s*ectores de derecha y centro-derecha de la delegación brasileña acompañan por ejemplo la posición de parlamentarios uruguayos, también de derecha, en oposición a otros miembros de las respectivas bancadas nacionales*" (Drummond, 2009, p. 120). Otro ejemplo sería la presencia de la llamada "Bancada de partidos progresistas", que se reúne informalmente antes de cada sesión del Parlamento. Según Deisy Ventura éste sería uno de los rasgos que de consolidarse y formalizarse ayudaría a desarrollar sin dudas la visión supranacional del bloque, que ahora todavía está siendo determinada por metodologías intergubernamentales más que supranacionales. Por lo tanto, la creación de bloques ideológicos internacionales (el paralelo con los partidos europeos es inevitable) avanzaría hacia la supranacionalidad del bloque, reduciendo el mecanismo de negociación intergubernamental, que remite en definitiva a visiones nacionales, lo cual impide, como se ha evidenciado anteriormente, tener un criterio regional en las tomas de decisiones del bloque.

Según todo lo mencionado, entonces, se pueden extraer las siguientes conclusiones: en primer lugar la formación de grupos políticos transnacionales ayudaría a las instituciones y a los mismos ciudadanos involucrados a pensar el proceso legislativo en función de una visión regional y supranacional y no como un simple brazo legislativo consultivo de la negociación intergubernamental. En segundo lugar, las elecciones directas estimularían no solamente la democratización del órgano legislativo sino su legitimidad ambos a los ojos de los ciudadanos y frente a las instancias ejecutivas y decisorias del bloque; aunque no tenga vinculación directa con las decisiones del MERCOSUR y siga siendo un órgano consultivo, no sería difícil imaginar que las decisiones tomadas por un órgano directamente elegido por los ciudadanos conlleven a los gobiernos una presión mayor para que consideren y eventualmente implementen sus recomendaciones. De esta forma se lograría una mayor democratización y legitimación del proceso regional.

En tercer lugar, el acuerdo político implementado en octubre del 2010 reafirmaría el avance y el interés que el bloque tiene y está aplicando a la participación ciudadana: el acuerdo, como se vio anteriormente, define más detalladamente las reglas y las metodologías de trabajo del PM, para que pueda empezar a ser operativo y definitivamente conformado en la etapa que se está inaugurando. Se supone que esta definición y la efectiva puesta en marcha del órgano ayudarían a que se definan normas y

recomendaciones con una mejor calidad técnica, y que aumente la eficiencia del parlamento no sólo en el ámbito legislativo que le compete sino también como vínculo institucional entre las presidencias pro-témpore (según hipótesis de Drummond). En definitiva, entonces, los avances teóricos y prácticos que se están percibiendo desde el desarrollo institucional del PM permitirían esperar que la implementación de estos principios y prácticas puedan ser un vehículo provechoso y muy positivo para estimular y poner a prueba la participación del ciudadano como tal. No se puede desconocer que, si se lograran estos objetivos, se vería beneficiada en el proceso también la participación de la sociedad civil organizada (otro aspecto de las "tareas internas" del proceso regional) y asimismo se vería promovida la integración "hacia afuera", es decir el posicionamiento del bloque hacia la sociedad internacional, ya que tendría mayor legitimidad (véase por ejemplo el debate entre el PM y el Parlamento Europeo por las negociaciones del acuerdo comercial entre bloques).

Podría no ser tan atrevido también deducir que una dinámica parlamentaria de tipo regional a través de la formación de estos grupos podría impulsar un mayor interés de parte de los ciudadanos regionales ya que no solo se sentirían más involucrados en su voto directo al PM, sino también estarían presenciando un juego partidario a nivel regional, más cercano a la lógica de la política nacional que ya conocen y manejan, incrementando así su entendimiento de los objetivos y de las dinámicas del Parlamento y de la importancia de su voto y participación. Los ciudadanos además se podrían sentir más involucrados en las decisiones del bloque, si se supone que el PM (por la elección directa de sus representantes) tendría mayor influencia en las decisiones del ejecutivo regional. Es claro que estas últimas relaciones podrían no ser tan directas, ya que en juego existen muchos otros factores: sin embargo algunos de ellos, la formación y la información de los ciudadanos, serán brevemente definidos en los próximos párrafos.

Estimulando la participación: ¿cómo se forma y cómo se informa?

Ahora bien, claramente la participación ciudadana no es una acción ni una creación unilateral o autoimpuesta, es una construcción compleja y lenta, y sería ingenuo simplemente suponer que la sola presencia del voto o de los rasgos antes definidos pueda desarrollar una plena conciencia ciudadana, o la voluntad de participar y de informarse de los ciudadanos. Por lo tanto, es necesario también analizar de qué forma se está actualmente tratando de favorecer la participación.

Si por un lado se postuló anteriormente que la participación está estrictamente ligada a la formación dado que serían dos factores claves en la construcción de una ciudadanía regional, también se evidenció que varios autores enfatizan la relación entre la participación ciudadana y la información que los ciudadanos necesitan para participar en los procesos de integración regional, ya que ésta última sería "*una condición necesaria para que una democracia sea realmente democrática, y para que no solo se construyan democracias representativas sino que también sean participativas*" (Alemany y Leandro, 2006, p. 9). Por lo tanto, se supone en este análisis que además del diseño y de la implementación de avances a nivel institucional y metodológico de los órganos que permiten la participación de los ciudadanos en el MERCOSUR, es necesario tomar en consideración y evaluar las instancias de fomento y educación a la participación y, más en general, el nivel de información de los ciudadanos en las cuestiones de integración.

En esta etapa de investigación se analizarán

solamente los esfuerzos y los proyectos cuyo objetivo directo y explícito es la formación de ciudadanos y su preparación a la próxima activa participación de las instancias antes descritas. A modo de ejemplo, se tomará en consideración el proyecto Parlamento Juvenil del MERCOSUR y los cursos de formación en los temas de integración ofrecidos por la iniciativa SOMOS MERCOSUR. En la próxima etapa de la investigación se dedicará un espacio especial a la información proporcionada por los medios de comunicación de masa (en particular televisión y diarios), cuando se analizarán las características de la información que es suministrada a los ciudadanos y sus consecuencias en el nivel de información y de participación de la ciudadanía. A este objetivo se realizará un trabajo de campo cualitativo y cuantitativo a nivel nacional.

La formación de ciudadanos sobre temas de integración regional

Actualmente existen varias instancias de información y formación básica en los temas de integración regional. Sin embargo, resulta mucho más fácil encontrar cursos de capacitación para ciertos aspectos comerciales y económicos de la integración o para ciertos sectores socio-económicos (cursos, seminarios y talleres para la formación del empresario y del trabajador, de Pymes, de sindicatos, de funcionarios públicos etc.) que encontrar oferta de cursos abiertos al público general, es decir pensados para la formación de ciudadanos como tales, y sin necesariamente basarse en formación económica. Los pocos casos emblemáticos de formación dirigida a los ciudadanos son el Parlamento Juvenil del MERCOSUR y los cursos que apuntan a la educación ciudadana en la escuela, como el "Curso de formación de formadores en integración regional" de SOMOS MERCOSUR.

Ambos proyectos son dirigidos hacia la formación de ciudadanos en la escuela secundaria: en el primero los alumnos de colegios de todos los países miembros viven una experiencia simulada de debate parlamentario regional, cuyas reflexiones finales son sometidas, como cualquier otra recomendación consultiva del verdadero PM, a los órganos ejecutivos del bloque. En el segundo ejemplo, la capacitación está apuntada a profesores de la escuela secundaria, que luego deberán transmitir su conocimiento a los alumnos. Estos proyectos son apoyados por los mismos organismos regionales, respectivamente por Mercosur Educativo (en conjunto con la Organización de Estados Americanos y UNICEF Argentina) y por SOMOS MERCOSUR, iniciativa creada por la Presidencia Pro-Témpore de Uruguay en el 2005.

Si bien estos ejemplos son extremadamente valiosos y es altamente recomendable reproducirlos a la mayor escala posible, se debe evidenciar aquí un tema preocupante: estos esfuerzos para informar, formar y por lo tanto concientizar a ciudadanos y futuros ciudadanos de su rol y de su necesaria participación en el proceso de integración regional se enmarcan casi exclusivamente en el ámbito educativo de las escuelas secundarias, y por lo tanto abarcan una franja bastante restringida de edad y de actores sociales, es decir estudiantes y docentes. Aunque a largo plazo se entiende que estas son las iniciativas que mayores efectos y valor agregado pueden provocar para la formación de la ciudadanía regional y la conciencia de identidad supranacional, lo cierto es que no son en ningún caso suficientes en vista de las próximas votaciones directas de parlamentarios, que simbólicamente significan la entrada en juego oficial de un nuevo actor en el proceso supranacional, que son los ciudadanos. Si estos ciudadanos (no sólo estudiantes y docentes, sino la población en edad mayor) no pudieran acceder a la información básica

necesaria, o si no se le otorgara un conocimiento mínimo del proceso que van a atravesar, su tránsito en estos nuevos deberes y derechos y hacia las potencialidades institucionales que se están gestando será lo suficientemente estéril como para que los avances que se estén haciendo en la ingeniería institucional del bloque no se logren traducir en la conformación (lenta pero posible) de una ciudadanía regional.

Sin la presencia de instancias educativas *ad hoc* para los ciudadanos en calidad de tales, la población adulta recibe este tipo de formación e información principalmente de mano de los medios de comunicación, ya que en general (excepto ciertas carreras universitarias o cursos específicos) no tienen la posibilidad de educarse formalmente por su cuenta en los temas de integración. Es indispensable por lo tanto analizar más profundamente el comportamiento de los medios, su interés y patrón de información sobre estos temas, y qué nivel de conciencia y percepción hay en los ciudadanos a raíz de ello. Se dejarán abiertos, por el momento, estos interrogantes, que sin embargo se retomarán en la segunda parte de esta investigación, que comprenderá un trabajo de campo para medir las percepciones y el nivel de información de los ciudadanos argentinos respecto de los temas de integración, un estudio sobre la información otorgada por los medios de comunicación de masa (televisión y diarios) y una comparación de los resultados con los resultados de la Unión Europea.

Un balance de la participación ciudadana en la integración regional

A lo largo del trabajo se puso en evidencia la relación entre ciudadanía regional y participación ciudadana como un aspecto clave para ampliar la mirada sobre los procesos de integración, que no se restrinjan solo a una mirada económica. La conformación de una ciudadanía regional dependería, entre otros factores, del nivel y la calidad de la información, de la formación y de la participación ciudadana, elementos que están condicionados e influidos por ejemplo por el diseño institucional del mismo bloque, la sociedad civil, la cultura y la historia del contexto que se esté analizando.

También se buscó llamar la atención respecto de que la integración regional exige a los actores nuevas formas de organizarse, de reaccionar y de proponer, diferentes a las tradicionales a nivel nacional, que podrían contribuir a mejorar la posición de muchos sectores. Habiéndose relativamente descuidado en el debate académico la importancia de la ciudadanía regional en un contexto actual de importantes mejoras en los organismos que conforman el MERCOSUR, el artículo pretendió darle el lugar que le corresponde al análisis de este concepto y de sus elementos. En defensa de esta exigencia, debe destacarse y valorarse la existencia de espacios como el Parlamento del MERCOSUR, que potencialmente pueden contribuir a la concreción en la realidad de la ciudadanía, aunque todavía no se haya generado el nivel de compromiso necesario, e institucionalmente no se haya implementado una participación activa directa de los ciudadanos.

Surgió por lo tanto la pregunta de cómo activar y generar este compromiso. La respuesta que se alega en el artículo propuesto es que una de las formas de lograrlo es a través de una ingeniería institucional adecuada, en conjunto con una provisión adecuada de información y también de formación. Es por eso que se analizaron en este trabajo las instancias que actualmente impulsan o determinan las reglas de la participación del ciudadano) y parcialmente los problemas en la formación del ciudadano; en la próxima etapa se analizarán patrones y elementos con los que

se da la información al ciudadano y la relación entre la información, la formación y la participación. La idea general que se trataría de implantar en la ciudadanía a raíz de estos procesos es que los ciudadanos no pueden esperar concesiones y decisiones de los gobiernos para ejercer sus derechos; que es posible y necesaria la alternativa de presentar propuestas de trabajo donde queden plasmados los intereses e inquietudes de la ciudadanía. La programación de espacios (como el PM) que den esta oportunidad a través de representantes directamente elegidos es una forma de lograr estos objetivos.

Cabe aclarar una vez más que se reconoce que el desarrollo del MERCOSUR social, y en este caso del MERCOSUR a nivel ciudadano necesariamente debe viajar en paralelo con el fortalecimiento del desarrollo económico, laboral, migratorio a nivel regional. Es por esto que eventos como la aprobación del *Código Aduanero* o el impulso al *Estatuto de Ciudadanía* representan pasos importantísimos en la consolidación del bloque regional en todos los ámbitos, económicos como también sociales y culturales.

Se reafirma finalmente la importancia continuar el debate sobre las cuestiones sociales y ciudadanas en la integración regional planteadas en este artículo, debido a que no es del todo unánime considerar el MERCOSUR social y ciudadano como un desarrollo necesario, provechoso o positivo, y mucho menos de que la faceta social se trate de impulsar en el corto plazo[3]. Este debate obliga a estudiar más a fondo estos procesos, y eso es lo que pretendió hacer este proyecto: en síntesis, lo que se buscó fue contribuir y enriquecer al debate, evidenciando desarrollos institucionales positivos y revelando potenciales dificultades de los elementos institucionales que pueden favorecer la formación de una conciencia ciudadana regional, que se puede configurar por un lado mediante factores históricos, sociales y culturales muy complejos y por lo tanto aquí inabarcables, pero también gracias a la implementación de procesos institucionales convenientes en este sentido.

Bibliografía

Alemany, Cecilia y Leandro, Beatriz. (2006): *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.

ALOP, CLAEH y CCU (2009): *El MERCOSUR ciudadano: Retos para una nueva institucionalidad*. Montevideo: ALOP.

Atanasof, Alfredo. 2009. "El desafío de democratizar el proceso de integración: El parlamento del MERCOSUR". En *Revista Aportes, N. 22*. Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.

Balbis, Jorge (2000): "La participacion de la sociedad civil en el proceso de integracion del MERCOSUR". En *La Sociedad Civil del MERCOSUR y Chile en la Asociación con la Unión Europea*. Santiago: CELARE.

Beltrame de Moura, Aline (2009): "O processo integracionista europeu sob a ótica da solidariedade e do interesse comum: a cidadania européia como elemento unificador". En *Revista Meritum, vol. 4*, julio/diciembre. Belo Horizonte: FCH/FUMEC.

Cámara de Exportadores de la República Argentina-CERA (2006): *Parlamento del MERCOSUR: ¿La voz de los ciudadanos en la integración?*. Buenos Aires: CERA.

Consejo Mercado Común del MERCOSUR

3. Ver por ejemplo CERA, 2006.

(2010): *DEC. N° 64/10. Estatuto de ciudadanía del Mercosur: plan de acción*. Foz de iguazú, 16 de Diciembre de 2010: Consejo del Mercado Común.

Drummond, Maria Claudia (2009): "Parlamento do MERCOSUL: Consolidação e desenvolvimento de suas competencias". En Caetano, Gerardo, coord.: *La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR.

Grandi, Jorge y Bizzozero, Lincoln (1997): "Hacia una sociedad civil del MERCOSUR, viejos y nuevos actores en el tejido subregional". En *Integración y Comercio, Nº 3*. Buenos Aires: BID/INTAL.

Lezcano Schwarzkopf, Alejandro (2009): "Sociedade civil nos espaços institucionais do MERCOSUL". Ponencia presentada para el *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Buenos Aires: UBA.

Lira de Siqueira: (2009): "Os desafios da construção de uma identidade européia". Ponencia presentada para el *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Buenos Aires: UBA.

Painter, Joe: (2002): "Multi level Citizenship, Identity, and Regions in Contemporary Europe". En Anderson, James, ed.: *Transnational Democracy: Political Spaces and Border Crossings*. New York: Routledge.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2006): *Decisión 1904/2006 por la que se establece el programa «Europa con los ciudadanos» para el período 2007-2013 a fin de promover la ciudadanía europea activa*. Bruselas: Parlamento Europeo.

Pérez Vichich, Nora (2007): "Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del MERCOSUR". En *Mercosur Parlamentario Nº 6*, Migraciones, Julio.

Secretaria del Mercosur (2007): "Protocolo Constitutivo del Parlamento MERCOSUR". "Instrumentos fundacionales del MERCOSUR". Buenos Aires: Secretaría del MERCOSUR.

Serbin, Andrés. 2008. "El gran ausente: ciudadanía e integración regional". En Altmann, Josette y Francisco Rojas Aravena (eds.). Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores.

SOMOS MERCOSUR. 2011. "El Parlamento contestará un informe de la Eurocámara crítico con la política comercial argentina y los plaguicidas brasileños" en Boletín SOMOS MERCOSUR, Abril. Montevideo: SOMOS MERCOSUR.

Vásquez, Mariana (2008): "Luces y sombras de la participación social en el MERCOSUR" en revista **densidades, n.1**, Mayo. Buenos Aires.

Ventura, Deisy (2005): *Mercosur: Derechos Humanos y participación ciudadana*. [Entrevista realizada por Patricia Peralta Gainza].

A Política e o Programa Agrário no Uruguay de Artigas

Tito Carlos Machado de Oliveira y
Paulo Marcos Esselin

"La cuestión es solo entre la libertad y el despotismo"
Artigas

Introdução

A República Oriental do Uruguai, às margens do Rio da Prata, é um dos Países imprensados geográfica, econômica e politicamente entre o Brasil e a Argentina. Esta sua condição fez, e faz com que suas atitudes, enquanto Nação, oscile no tempo, entre estas duas nações; suas fronteiras, seus fluxos comerciais e migratórios são permanentes fulcros de aproximações, tensões e rusgas com seus vizinhos. Porém, há tempos de diferenças. Artigas preconiza um curto período que contesta esta afirmação - o Uruguai era mais forte.

A carreira de Artigas -"*el protector de los pueblos libres*", personagem deste artigo- foi extremamente ambígua. Antes de quarenta anos, ele era um soldado a serviço do Vice-Rei, extremamente legalista, combatendo, com vigor, seus concidadãos considerados inimigos da coroa, tendo, por isso, merecido o reconhecimento por parte da classe dominante; porém, mais tarde, desempenhou papel relevante no processo de nascimento de um federalismo e de um projeto de Nação da Banda Oriental. O seu desempenho possui particularidades significantes.

O caudilho José Artigas constitui uma rara exceção na história da América. A construção dos Estados Nacionais nesse continente, se fez de maneira autoritária e de cima para baixo, com suas elites colocando contínuos obstáculos à participação política popular. Retrato de um tempo, os conflitos sociais eram resolvidos, sempre, com intenso apelo à consolidação de *regimes fortes* -autoritários- que deveriam manter a ordem, a tranqüilidade e o respeito à propriedade.

Na Banda Oriental -Província Oriental, Província Cisplatina, hoje Republica Oriental del Uruguai- as idéias de Artigas têm outro alcance. Artigas percebe que o inimigo não era a população marginalizada (os pobres, os miseráveis, índios, criollos, gaúchos, negros e mestiços). Ao contrário; inverte a lógica: o combate deveria ser dado

Prof. Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira, Geógrafo, Professor-pesquisador do Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço da Universidades Federal de Mato Grosso do Sul (CADEF/UFMS).
Contacto: tito.ufms@gmail.com
Prof. Dr. Paulo Marcos Esselin, Historiador, Professor-Pesquisador do Cadef/UFMS.
Contacto: paulo.esselin@gmail.com

ao latifúndio, à aristocracia, detentora dos maiores rebanhos, atrelada ao colonialismo inglês. Foi com esses matizes que Artigas implementou um arrojado projeto político e econômico (de Nação), cujo objetivo principal foi romper com a ignorância e a miséria -elementos de sustentação do poder colonial.

Ainda que derrotado, o caudilho, "*aclamado o primeiro grande 'reformador agrário' da América do Sul*" (BUSHNELL, 2001, p. 152) deixou marcas profundas capazes de, através dos tempos, alimentar a chama ideológica da construção de uma sonhada *América Livre*.

Fundamentado em uma leitura de fontes secundárias e uma revisão bibliográfica não muito recente (Artigas não é assunto de investigação atual), este artigo tem o intento de se entender o papel que desempenhou Artigas no processo de independência das Províncias Platinas e interrogar o modelo de desenvolvimento por ele preconizado para a região. Cabe registrar que este trabalho é parte de um projeto maior, que tenta desvendar as fronteiras da América Platina, realizado por pesquisadores do Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço (Cadef) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Artigas - o homem, seu território e o seu tempo.

José Gervásio Artigas, nasceu no dia 19 de junho de 1764 na cidade de Montevidéo; e faleceu na Vila de San Isidoro do Curuguati, Paraguai em 23-9-1850. Neto de D. Joaquim Antônio Artigas fidalgo espanhol de Saragoça. Seu pai era militar, ostentava a patente de capitão, posto mais alto que um *criollo*, poderia obter nas milícias da América; era também detentor de um pequeno comércio em Montevidéo; tornou-se, mais tarde, grande proprietário de uma estância, onde desenvolveu a criação de gado bovino e muar (SANTOS, 1934, p. 10).

A família de Artigas veio da Espanha, para Buenos Aires, em 1716; porém, se deslocou, com outras quarenta famílias, para a outra margem do Rio da Prata, e fundaram a, hoje, cidade de Montevidéu.

Artigas iniciou seus estudos na escola do Convento de São Francisco, dirigida pelos frades Franciscanos[1]. Antes de completar vinte anos, abandonou seus estudos naquele educandário. Deparou-se, então, com o problema enfrentado pelos descendentes diretos de espanhóis, nascidos na América: os altos postos da administração pública, econômica religiosa e militar estavam reservados exclusivamente aos peninsulares; os criollos só poderiam aspirar os postos menos graduados das milícias, da igreja e da administração, em geral.

Nos anos oitenta do século dezoito, engajou-se na força militar de Mantevidéo; porém, desligou-se pouco tempo depois, para dedicar-se à estância do pai. Nessa condição de estancieiro, Artigas passou o restante de sua juventude como criador de gado, e, pela convivência com gaúchos, tropeiros e índios, tornou-se um hábil cavaleiro e um exímio domador de potro, profissão muito valorizada (MAGGI, 1999. p. 18). Até os trinta e dois anos, Artigas esteve envolvido, tão somente, com a pecuária e o comércio. Como comerciante, percorreu todo o território do Rio da Prata.

1. Segundo Lynch (1989, p.96): "*Artigas había nacido en una familia de terratenientes y militares criollos en Montevideo, y empezó su vida como fiero líder de gauchos malos, una banda de cuatreros y contrabandistas que operaban cerca de la frontera brasileña. Aprovechando su experiencia se alistó en una fuerza oficial española, el Cuerpo de Blandengues organizado para limpiar al país de forajidos y de contrabandistas. (...) En 1810 era un hombre de cierta categoría en la Banda Oriental y un reconocido líder gaucho*".

É possível que essa condição conferiu-lhe a oportunidade ímpar de conhecer os rincões mais inóspitos de sua terra e os problemas que afligia sua gente. Foi também, como comerciante, que se tornou contrabandista de couro, graxa, crina[2].

Os adversários de Artigas, sobretudo os bonaerenses, costumavam, pela sua participação nesse comércio ilícito, acusá-lo de bandoleiro e de "fora da lei".

A propósito, Carlos María Ramirez (1950) imputa a todos os homens envolvidos com o comércio no Prata, sobretudo os bonairenses, de estarem ligados, por uma forma qualquer, ao contrabando, que era praticado pela própria necessidade e, sobretudo, pelos estímulos de uma metrópole incapaz[3].

> *La cuestión ha cambiado de una manera, esencial, y sin embargo... Oh! distinguidísimos comerciantes de Buenos Aires, o de Montevideo, del Uruguay o del Paraná ¿Cuál de nosotros se atrevía a arrojar la primera piedra sobre la estatua del contrabandista Artigas?* (RAMIREZ, 1950:, p.33)

Artigas alistou-se no corpo de veteranos de Blandengues (unidade militar com capacidade de polícia e vigilância)[4], na condição de cadete. Seus notórios e relevantes serviços fizeram com que o Vice-Rei Antônio Olaguer Feliu, o promovesse à condição de tenente em 1798, um ano após ele ter se ligado a essa nova força militar.

Há controvérsias com relação aos Blandenges. Alguns historiadores relatam que essa corporação não tinha a pretensão de combater contrabandistas e muito menos portugueses; em assim sendo, provavelmente Artigas não faria parte da mesma, considerando a sua condição de contrabandista. Possivelmente, o propósito principal dos Blandenges era de pacificar o campo, reprimindo indígenas e desempregados que os intranqüilizavam com freqüentes assaltos às propriedades rurais.

O combate tenaz aos elementos "prejudiciais à ordem pública e privada", que infestaram a campanha, trouxe influência e prestígio a Artigas, sobretudo junto aos *terratenientes*[5] da banda oriental. As campanhas contra os indígenas que não punham fim às suas correrias e depredações foram, disciplinarmente, por ele contidas. Sua ação à frente dos Veteranos de Blandengues permitiu que os grupos nativos fossem afastados, e os mais resistentes, mortos. Tal foi a violência praticada sobre os nativos que, os Charruas, por exemplo,

2. Embora o contrabando violasse as leis espanholas, todos os que a praticavam justificavam como uma necessidade da época "Uma lei social", "Desobediência Civil". Era por todos considerada uma reação natural contra o injusto sistema restritivo que a metrópole impunha a colônia. Ademais, a incapacidade da indústria metropolitana em atender as mínimas necessidades dos colonos, constituía fator de estímulo a essa prática.

3. Na Espanha, o comércio era monopólio da Coroa, que já em 1503 fundara a Casa de Contratação, cuja sede foi edificada em Sevilha, com o encargo de controlar todas as questões relativas ao comércio e navegação entre a metrópole e suas colônias. No tráfico para as Indias, esse princípio do exclusivismo e do monopólio foi aplicado com rigor, baseado na remessa anual de frotas e galeões, levando produtos metropolitanos, e trazendo outros de aceitação no mercado europeu, além do metal. Esse sistema se deteriorou devido à incapacidade da indústria de abastecer as colônias. Diante da constante carência de manufaturados vivida pelos espanhóis nas mais diversas regiões da América Espanhola, os ingleses se aproveitaram para para promoverem, com sucesso, intenso contrabando.

4. Em janeiro de 1797 foi criado o Corpo de Veteranos de Blandenges da fronteira de Montevidéo regimento de cavalaria e de veteranos destinado "*principalmente a defesa das fronteiras contra os ataques dos portugueses e contrabandistas e a proteção contra selvagens ou malfeitores dos moradores dos campos que reclamavam amparo*"(SANTOS, 1934, p. 11).

5. Termo comum no Uruguai, imputado aos proprietários agrários, fazendeiros.

ocupantes da margem oriental do rio Uruguai e do Prata, foram quase que, completamente, exterminados.

Ao iniciar a guerra entre Portugal e Espanha[6], em 1801 e, estendendo o estado de beligerância às respectivas colônias da América, Artigas combateu ao lado das forças espanholas. Nesses combates, chegou até Santa Maria, no Rio Grande do Sul, enfrentando os portugueses. "*Com o fim da Guerra se desligou do Corpo dos Veteranos de Blandengues por achar-se enfermo*" (SANTOS, 1934, p. 12). Todavia, o seu retorno ao Corpo de Blandengues ocorreu em 1804, reunindo um exercito de aproximadamente 200 homens. Partiu para combater novamente os indígenas Charruas e Minuanos, que se rebelaram na região de Cerro Largo, invadindo estâncias, roubando e abatendo rebanhos ali concentrados. Novamente seus serviços prestados na campanha foram, anos depois, reconhecidos pelos estancieiros, conforme testemunharam em carta ao Vice-Rei Elio:

> "*Los apoderados que fuimos del cuerpo de hacendados del Rio de la Plata en los de 1802 hasta de 1810 y que suscribimos declaramos y decimos: que hallándose en aquel tiempo sembrada la campaña de un numero crecido de hombres malvados de toda casta, que la desolaban e infundían en los laboriosos y útiles estancieros un terror pánico, ejerciendo impunemente robos en las hanciendas y otros atroces delitos. [...] fue la intervención de Artigas satisfactoria. Se porto con eficacia celo y conducta, experimentamos dentro de breve tiempo los buenos efectos a que aspirábamos, viendo substituido en lugar de la timidez y el sobresalto la quietud de espíritu y la seguridad de nuestras haciendas*" (PEREDA, 1930, p. 57).

Os homens "malvados de toda casta", a que se referem os estancieiros, são índios desaldeados e gaúchos que tiveram suas terras invadidas pelos colonos, criollos e escravos libertos que se encontravam à margem da sociedade. Artigas organizou, sob seu comando, homens cuja pecha era a mais depreciada possível, e, que os grandes estancieiros tinham o maior pavor: ladrões, bêbados, vândalos, enfim 'homens de pouca utilidade' para o trabalho.

Até a revolução libertadora[7] de 1810, Artigas foi um oficial subalterno e legalista cumpriu seus deveres de soldado, leal à metrópole espanhola. Neste perfil desenhado de Artigas não se percebe o traço libertador daquele caudilho; pelo contrário, todas as suas ações, até então, são no sentido de fortalecer as relações entre metrópole e colônia.

Artigas é contraditório. Ratificando Tabare Melogno (s.d) o pensamento de Artigas "e*stá próximo e relacionado com as minorias montevideanas e as necessidades de seu povo*". Entretanto, não pode ser negado a sua passagem pelo Corpo de Blandengues, onde

6. Em 27 de fevereiro de 1801, a Espanha declarou guerra a Portugal. Segundo Valentim Alexandre (1993), esta declaração havia sido desejada muito menos desenvolvida com o empenho necessário pela Coroa Espanhola, tanto que, com pouco mais de tres meses de beligerância, as duas Coroas assinaram o Tratado de Badajoz, ratificado no dia 16 de junho.

7. "*Em 25 de Maio de 1810 ocorre em Buenos Aires a Revolução que fica conhecida como a de luta pela emancipação da mesma, e que tenta acabar com a dominação espanhola em todo o Vice-Reino do Rio da Prata. Buenos Aires, capital do antigo domínio colonial, busca manter toda a extensão do Vice-Reino sob o seu comando, no que malogra, pois do que foi o domínio espanhol surgem diversos países independentes, entretanto, isto não impede que, até meados do século XIX, Buenos Aires tente levar, muitas das vezes gerando conflitos armados internos, a sua supremacia até as províncias mais distantes do que é hoje a Argentina*". (FERREIRA, disponível em http://www.revistatemalivre.com)

ganhou notoriedade e prestígio combatendo, com tenacidade, os elementos prejudiciais à ordem pública e privada, como índios e gaúchos.

O Programa agrário e político de Artigas

Em 1810, os habitantes da Banda Oriental uniram-se aos da Argentina na sua revolta contra o domínio espanhol. Artigas venceu os espanhóis comandados por José Posada, próximo da povoação de Las Piedras, mas o Vice-Rei Elio solicitou a proteção da Princesa Carlota Joaquina, esposa de D. João VI, então no Brasil, que enviou um contingente em seu auxílio, com mais de quatro mil homens comandados pelo General Diego de Souza (PADOIN, 2001). Os exércitos comandados por Artigas resistiram e, em 1812, por mediação da Inglaterra, os portugueses deixaram o Uruguai[8].

Artigas chega ao poder em 1815, e ali permanece até 1817[9]. Ainda que curto a período, o caudilho toma medidas para revitalizar o comercio com os britânicos, mediante a abertura dos Portos de Montevidéu e Colônia, e preparou um revolucionário Programa para as Províncias do Rio da Prata. Em 1815 aprovou o primeiro plano de Reforma Agrária da América Latina; encabeçou as massas populares para promover a revolução agrária e combater o centralismo do porto de Buenos Aires.

As guerras de independência haviam desorganizado a economia: propriedades rurais foram abandonadas, rebanhos se dispersaram, a agricultura decaiu pela completa ausência de segurança, colheitas foram destruídas, etc. A estrutura alimentar do Estado e sua restruturação se faziam com muitas dificuldades. Como resposta ao caos e à necessidade de reconstrução nacional -melhor dizendo, de construção, visto que não havia uma nação- Artigas lançou o Código Agrário de 1815: *terras livres*, *homens livres*, onde expropriava e repartia as terras em mãos dos inimigos da revolução pró Independência. A reforma tinha como principal objetivo assentar sobre a terra os pobres do campo e converter o gaúcho nômade e sedentário. Entre outras coisas, o código agrário mais evitava a concentração das terras em mãos de poucos[10].

Os colonos que se deslocaram para a América almejavam a condição de latifundiários. Sobravam terras e os ambiciosos pioneiros não se contentariam com pequenas propriedades. Isto é, não era a posição de modestos camponeses que os colonos aspiravam no novo mundo. Nas regiões onde avultavam o capim natural no Rio da Prata, como em praticamente todas as outras regiões, houve um estado de concentração da propriedade em mãos dos Terratenientes. Com a Independência em curso, a comoção revolucionária permitiu que as contradições da sociedade hispano-americana emergissem como reivindicações dos despossuídos, que encontraram uma formulação concreta na política dos caudilhos populares. Aparece, com caráter mais orgânico, o programa agrário de

8. Entre 1812 e 1815, Montevideu foi atacada e ocupada por tropas de Buenos Aires; após várias derrotas para as tropas de Artigas, os portenhos, em janeiro de 1815, se retiram de Mantevideu e Entre Rios, consolidando a subida de Artigas ao poder.

9. Artigas articula ainda a Liga Federal com as províncias de Santa Fé, Entre Rios, Corrientes e Córdoba, naturais oponentes à centralidade de Buenos Aires.

10. Contrastando com os dias de hoje, onde o campo Uruguaio está nas mãos de quinhentas famílias que detêm juntas, metade da área agriculturável do país (SAVERBIER, 1987).

Artigas, que outorgava à terra um fundamento de interesse econômico, cuja principal finalidade era o aumento de sua produtividade e o interesse social condicionando à permanência do titular à exploração do imóvel.

O método revolucionário de Artigas tinha como alvo atingir três objetivos: recuperação econômica das Províncias; distribuição da riqueza; e confisco das propriedades inimigas contrárias à revolução. Não pode ser desprezada a tentativa de incorporar terras abandonadas ao processo produtivo, com o assentamento de grupos para formação de uma classe média camponesa.

As terras, objetos da desapropriação, eram todas aquelas que estavam em posse de imigrantes europeus ou americanos, que tinham a propriedade como reserva de valor ou, então, eram inimigos da independência. Os desapossados não recebiam indenizações. As propriedades dos homens solteiros eram colocadas em disponibilidade para reforma agrária, enquanto que aquelas pertencentes aos casados, dependendo do número de filhos, eram mantidas as propriedades pelos seus proprietários; e, os beneficiários do Programa de Reforma Agrária, deveriam possuir experiência laboral com a terra.

A idéia da distribuição das terras era promovê-la com os extratos marginalizados da sociedade.

> "*los mas infelices serán los privilegiados, y por sí la formula no fuera de suyo suficientemente elocuente, en su escueta y directa expresividad, se mencionan los negros y zambos libres y los indios, o sea las castas relegadas a los grados inferiores del esquema social, por prejuicios de impureza de sangre pero también, y sobre todo, por su condición económica, lo que se evidencia al mencionar en seguida a los criollos pobres emparenjándalos con los primeros en su actual situación de inferioridad social y por tanto en la postulación privilegiada para que usufructuaran de la intencionalidad reparadora que el reglamento contiene*".(ABADIE, 1975, p. 264).

Cada beneficiário recebia um pequeno lote padrão, segundo os idealizadores do programa, suficiente para que um produtor tirasse dela seu sustento e o de sua família (ABADIE, 1975).

As áreas escolhidas para o programa estavam próximas dos portos ou das vias de comunicação, onde o Estado poderia exercer melhor sua tutela e apoio e os produtores, escoar melhor toda sua produção. Cada produtor assentado recebia um lote de gado, que lhe garantia uma receita mínima, capaz de mantê-lo dignamente.

Aos direitos foram estabelecidas algumas obrigações: ninguém podia obter do Programa mais que uma estância; o bem permanecia indisponível, enquanto que o beneficiário ficava obrigado a povoar e trabalhar a terra; assim que tomasse posse da área, obrigava-se a construir uma casa como também, um curral; teria que iniciar, em no máximo três meses, a produção do imóvel.

> "*[...] Artigas -relata Padoin (2001, p. 54)- fez a expropriação das terras e do gado daqueles que se opuseram às suas forças. As terras foram distribuídas, em forma de pequenas propriedades, àqueles que lhe apoiaram e, entre eles, os que se encontravam na condição de despossuídos e desclassificados da sociedade de então, como indígenas, gaúchos, escravos libertos, etc. [...] Os que as recebiam deviam cultivar as terras e/ ou recuperar o rebanho, sob o risco de reverter a terra para o controle do Estado que se formava*".

E, por último, o programa agrário de Artigas impunha a ordem na campanha, perseguindo os criminosos e a vadiagem, exigindo que todos trabalhassem. Contudo, esse não foi um processo que visava apenas

reprimir homens desajustados, ao contrário das intervenções anteriores, onde os gaúchos, índios, negros e mestiços eram duramente perseguidos e assassinados; agora se procurava promover a integração desses homens à sociedade, lhes oferecendo-lhes trabalho e terras.

O programa, neste caso, aspirava "*a la reparación y a la justicia, para este pobre americano, cazado transmutándolo de indigente en propietario, de vagabundo en sedentario, de desaplicado en trabajador*"(ABADIE, 1975, p. 264).

Ao se empenhar em um programa desta envergadura, Artigas promoveu a primeira e verdadeira revolução na América Latina, deu um duro golpe no processo de concentração das terras, comum nas áreas colonizadas, e reduziu a influência política dos proprietários rurais, por alguns momentos; procurou assentar sobre a terra os pobres operários do campo e converter em beneficiário -o gaúcho nômade, o indígena o negro-, iniciando aquilo que podemos chamar, à distancia, de um processo de cidadania. Este programa de cunho reformista desagradou os estancieiros e proprietários de terras[11].

Muitos fatores contribuíram para dificultar a aplicação do código agrário, de 1815, históricos acima de tudo.

Em meados do século XVIII na região das Províncias Platinas, assistiu-se a um notável processo de concentração da propriedade fundiária, ao lado do desmantelamento da tradicional propriedade comunal indígena.

Quando se promoveu o processo de independência das Províncias Platinas, as propriedades estavam concentradas nas mãos de grandes estancieiros que constituíam a classe dominante e que, naturalmente, sentindo-se prejudicados pelo projeto de Artigas, contra ele se levantaram. Os magistrados, por sua vez, geralmente representando os interesses desses grupos, não reconheciam os títulos doados no período *Artiguista*.

Outro fato relevante, foi o tempo. O período para a aplicação prática do regulamento foi de seis a sete meses; muito reduzido para se implementar e consolidar uma reforma dessa magnitude. Outro ainda, uma falha na divulgação fez com que poucos interessados se apresentassem para receber os benefícios do programa; contando ainda, com a indiferença, negligência e, sobre muito, a ignorância dos extratos menos favorecidos da sociedade, engendraram mecanismos adversos, que inviabilizaram a distribuição adequada das terras. Estes fatos consolidaram a permanência das condições desfavoráveis. Por último, a invasão portuguesa em 1816, que invalidou muita das doações feitas na ocasião.

O programa político

Há que se constatar, por outro lado, que o Programa Político, idealizado por Artigas, foi tão revolucionário quanto o de Reforma Agrária. Porém, foi de qualidade para seu tempo.

Em suas linhas gerais, estava o esboço de um processo de integração entre as Províncias Platinas, cujo modelo se assemelha ao de hoje -Mercado Comum do Sul- porém, mais avançado e mais ousado. Artigas se distanciou do projeto hegemônico dos homens de Buenos Aires e organizou um Programa que atendesse e contemplasse, pela sua extensão, todas as Províncias do Rio do Prata. Criou, juntamente com as Províncias de Santa Fé, Entre Rios,

11. Artigas era um homem respeitado pelos donos de terras, tanto por ser de tradicional família de estancieiro quanto pela sua condição de astuto militar capaz de impor a lei e a ordem.

Corrientes e Córdoba, a Liga Federal, para se opor às imposições concentradas de Buenos Aires.

É possível que a independência dos Estados Unidos da América do Norte tenha sido um dos acontecimentos que mais contribuiu para o desenvolvimento do espírito revolucionário de Artigas[12]. Essa influência foi sentida através do seu projeto de organização federal, modelo, de certa forma, extraído da experiência americana, onde buscou traduzir a realidade geográfica e as condições humanas, econômicas e sociais do Rio da Prata. Harmonizava os vários fatores de dispersão, confluindo-os para uma necessidade da união e convergência de interesses. Buscava uma forma para assegurar a unidade, porém mantendo a diversidade, oferecendo aos povos, bases para a liberdade e garantias de segurança. Em conseqüência, as províncias entrariam em uma firme liga de amizade, para a defesa comum, segurança de sua liberdade e para sua mútua e geral felicidade, contraindo a obrigação recíproca de assistência contra toda violência ou quaisquer ataques (MELONGO, s.d).

Cada Província manteria sua soberania, liberdade, independência, jurisdição e direito, que seriam delegados expressamente pela Confederação das Províncias Unidas em Congresso. Estabelecia-se que o governo supremo iria tratar somente dos negócios gerais do Estado, sendo os demais aspectos interesses peculiares a cada uma delas, que teriam ainda, o direito de sancionar sua constituição geral.

O sistema previa duas etapas: uma -a do pacto tipicamente confederativo, que contemplava a necessidade de luta pela liberdade e a defesa comum; a outra- de organização constitucional, destinada a prevenir contra o poder hegemônico de Buenos Aires (MELONGO, s.d).

Artigas, diante do que se pode observar documentalmente, era um libertário radical e que, não estava disposto a mudar apenas de patrão por outro soberano; referia-se ele aos comerciantes de Buenos Aires, que defendiam a hegemonia do seu porto, sobre todos os demais e manifestavam o desejo de submeter ao comando *porteño* todas as Províncias do Rio da Prata. Todavia, há que se avaliar as dificuldades de Artigas. A Província Oriental estava arrasada pelos conflitos internos, com uma produção de alimento insuficiente, sistema comercial amplamente debilitado, o que impedia de se estabelecer uma relação estável e confiável com o exterior; estas questões conspiravam contra o projeto político de Artigas, que movia suas atenções para as questões internas[13].

Mas, de todo modo, foi Artigas, o pioneiro que empunhou a bandeira do americanismo, sem que houvesse nele qualquer propósito colonialista; nas suas pregações estava a reafirmação da independência das Províncias Platinas, não devendo, no futuro, ser suscetível de se tornarem colônias de uma outra potência qualquer. A América espanhola, que se tornou independente ao preço da desorganização econômica e da fragmentação política, teve na região do Prata a liderança de Artigas, que foi capaz de entender, com espessura necessária, o problema do colonialismo e lançar mão de um programa econômico capaz de proteger

12. Segundo alguns autores Lynch (1989) e Padoin (2001), Artigas foi muito influenciado pela Constituição norte-americana.

13. Devemos considerar também, como relata Lynch (1989), que a Liga Federal era, na verdade, uma associação de caudilhos, que olhavam seus pares sempre com desconfiança.

a economia das potências capitalistas, que tinham grandes interesses na região.

As medidas por ele tomadas complementavam o sistema político do Federalismo. Em primeiro lugar, estava preocupado em proteger a produção artesanal platina frente ao impacto da manufatura inglesa. Regulou o comércio exterior sobretaxando os produtos europeus e criando benefícios para os produtos americanos.

A chave dessa política comercial foi o regulamento provisional de Aranceles, de 9 de setembro de 1815. Inspirado no protecionismo, estimulava certos tráficos e criava obstáculos a outros. A taxa geral de importações foi elevada a 25%. Entretanto, mantinha instrumentos de baixar, para contemplar produtos de consumo popular; e subir, quase ao dobro, quando eram mercadorias que competiam com a produção interna. Os produtos produzidos pelos povos platinos confederados recebiam tratamento especial, sobretudo quando se tratava de produtos medicinais, máquinas, instrumentos de ciências, artes e equipamentos de guerra.

Os impostos de exportações eram moderados, entre 4% e 8%. As mercadorias pagavam imposto uma só vez, em um dos portos do Protetorado, podendo circular por todo território da liga, sem outros gravames. Para isso, foi centralizada nos portos a aduana, para promover a arrecadação.

Enquanto Artigas procurava na Federação, proteger a nascente indústria americana quando fomentava as exportações, com o propósito de acumular capital internamente e assim estimular os investimentos, os outros países da recém-independente América Hispânica estreitavam seus vínculos com a Inglaterra e Estados Unidos, tornando-se palco dos investimentos, em que pouco ou nada melhoraram a sua situação nacional, senão o contrário, os conduziu a uma crescente dependência econômica.

Não bastassem as iniciativas revolucionárias de Artigas no campo político e econômico, também merecem destaque suas iniciativas no campo da educação, cultura e saúde. Fundou escolas públicas, estimulou o ensino elementar e contratou professores que pudessem instruir e, ao mesmo tempo, contribuir para a formação de uma consciência cívica. Fundou uma biblioteca reunindo em torno de cinco mil volumes; organizou hospitais e promoveu vacinação, em massa, contra varíola, há quase duzentos anos. No âmbito do serviço estatal, procurou hierarquizar as suas funções, prevenir os males da burocracia, criar uma consciência de respeito e de probidade à gestão do patrimônio público.

Artigas foi um homem que esteve à frente do seu tempo. Seu governo, com um programa republicano federalista e popular, era extremamente progressista, se comparado aos dos demais dirigentes da América. Vê-se que pôs em prática projetos ambiciosos de desenvolvimento, que só foram considerados, pelos demais países americanos, cem anos mais tarde.

Entendeu ele que, para garantir a verdadeira independência do seu país, era necessário romper definitivamente com a dependência externa. Todas as medidas econômicas por ele tomadas visavam, sobretudo, o auto-abastecimento do país, o fomento á produção nacional, favorecendo a pecuária e a agricultura. As rendas do Estado provinham da exportação. Os gastos eram extremamente restritos, e limitados ao pagamento de tropas militares e um reduzido corpo de funcionários públicos.

A expansão econômica inaugurada por Artigas contribuiu para elevar o nível de vida dos habitantes do país e abriu novos horizontes para o desenvolvimento intelectual e cultural da nação. À frente de

um programa revolucionário e popular, Artigas foi duramente combatido pelas oligarquias internas e externas.

Todas as medidas empenhadas por Artigas, provocaram descontentamentos em todos os lados: na confederação das províncias platinas, sua ausência autorizava articulações que minavam sua liderança[14]; do outro lado do Rio da Prata, suas atitudes descontentavam Buenos Aires; descontentavam também a corte portuguesa, instalada na Guanabara desde 1808, promovendo a invasão do Uruguai em 1816, pelo General Lecor.

Diante de tais forças contrárias, não restou a Artigas, senão, abandonar Montevidéo e se embrenhar em uma guerra de guerrilha, já com idade avançada e com dificuldades para o comando militar. O conhecido resultado foi o seu exílio no Paraguai, com extrema insalubridade física e política, até a sua morte, em pesaroso setembro do meado do século XIX.

Conclusão

Até o início do processo da independência, Artigas era parte de uma aristocracia criolla, que permanecia excluída da administração leiga e eclesiástica e do comércio externo, sendo olhada com desprezo e desconfiança pelos chapetones espanhóis. Ele mesmo teve sua ascensão nas milícias da América negada, devido à sua condição de étnica, mesmo sendo ele um militar brilhante e de reconhecidos méritos.

Embora interrompida sua carreira, já que não poderia galgar os postos mais elevados, Artigas, em momento algum, manifestou qualquer tipo de rebeldia. Os autores consultados exaltam o personagem de um militar obediente e legalista.

Artigas veio ao mundo em um momento de profundas transformações, sobretudo nos países europeus, que no início do século XVIII também se estenderam às terras americanas através dos contatos comerciais e, inevitavelmente, de idéias. Assim, os novos ideais e conceitos políticos e econômicos surgidos no século XVIII, produzidos na Europa, chegaram à América, onde expressaram, de forma adequada, o inconformismo de setores da população colonial, com o estado de coisas reinante.

No entanto, essas novas idéias não parecem ter bolido com Artigas. Seus biógrafos não registraram qualquer tipo de participação dele em movimentos preparatórios à causa da Independência. Os grupos de estudos, organizados na América para trabalhar as obras de Montesquieu, Rosseau e Voltaire, parece nunca ter contato com a participação do caudilho.

De onde então teria sido produzido o ideário da Artigas? Onde foi formado o revolucionário Programa Republicano Federalista e Popular? Comumente, alguns autores afirmam que suas idéias começaram a ser construídas, por volta de 1780, quando ele se juntou a D. Felix de Azara, para promoverem um plano de povoação nas fronteiras portuguesas da América. Embora Azara tivesse lugar entre os homens sábios, um intelectual progressista, não se pode desconsiderar que era espanhol e que, na América, foi um defensor dos interesses da coroa espanhola. Ele nunca se passou por libertador e nem fora visto como tal. Defendia a domesticação dos índios, sua conversão à religião católica que objetivava transformá-los em trabalhadores e fazê-los súditos da majestade espanhola e, como

14. *"(...) o pensamento antiartiguista começou a crescer, inclusive por parte de alguns caudilhos das províncias litorâneas, desgastados com o prejuízo das guerras e sedentos por obterem o apoio de Buenos Aires como forma de assegurarem os seus interesses..."* (PADOIN ,2001, p.58)

efeito, demarcar ações territoriais a favor da Espanha. Esse, em suma, foi o seu legado. É inquestionável que a aproximação de Artigas com Azara trouxe significado à formação do seu pensamento e influenciou suas ações, porém, não é provável que este tenha sido o seu principal mentor.

As experiências cotidianas de Artigas não levam a explicações relevantes; pelo contrário. Mas, é possível que o processo que culminou com a independência dos Estados Unidos e os seus desdobramentos, contribuiu para o desenvolvimento do espírito revolucionário de Artigas, com maior proeminência. Essa influência pode ser retratada na organização Federal proposta por ele -o "Pacto Federativo"-, em que cada unidade federada tinha uma constituição e, a garantia de sua autonomia, um formato próximo ao modelo americano; assim como o arquétipo da pequena propriedade presente no nordeste dos Estados Unidos, baseada no trabalho familiar, deve ter inspirado o grande caudilho na elaboração da Reforma Agrária.

Todavia, a vida profissional de Artigas, tal como aludida, foi a que mais forjou a sua talhe revolucionária. O fato de manter contato com todos os grupos sociais que compunham a sociedade local, permitiu-lhe conhecer e se sensibilizar com toda uma realidade existente nas margens do Rio da Prata. Ainda que, as simples presenças da pobreza e das condições idílicas de miséria e desumanidade não implicam na formatação de uma consciência progressista e revolucionária, contudo, são fortes elementos favorecedores do despertar de um ideário ético-humanista, que pontua a necessidade de se manter sempre atento, impedindo o crescimento das injustiças sociais, tão comuns ao longo da história dos homens.

Bibliografia

Alexandre, Valentim: *Os sentidos do Império*. Porto, Edições Afrontamento, 1993.

Abadie, Washington Reys et alli: *El ciclo artiguista*. Montevidéo. Editor Margarita Silbelberg, 1975.

Ferreira,Fábio: *A trajetória política de Artigas: da Revolução de Maio à Província Cisplatina*. Disponível em http://www.revistatemalivre.com

Lynch, John: *Las Revoluciones Hispanoamericanas: 1808-1826*. Barcelona: Editorial Ariel, 1989.

Maggi, Carlos: *Artigas y el lejano norte. Uruguai*. Fim de siglo. 1999.

Melogno, Tabare: *Artigas la causa de los pueblos*. Ediciones de la Banda Oriental.

Padoin, Maria Medianeira: *Federalismo Gaúcho: fronteira platina, direito e revolução*. Coleção brasiliana novos estudos, v. 3. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.

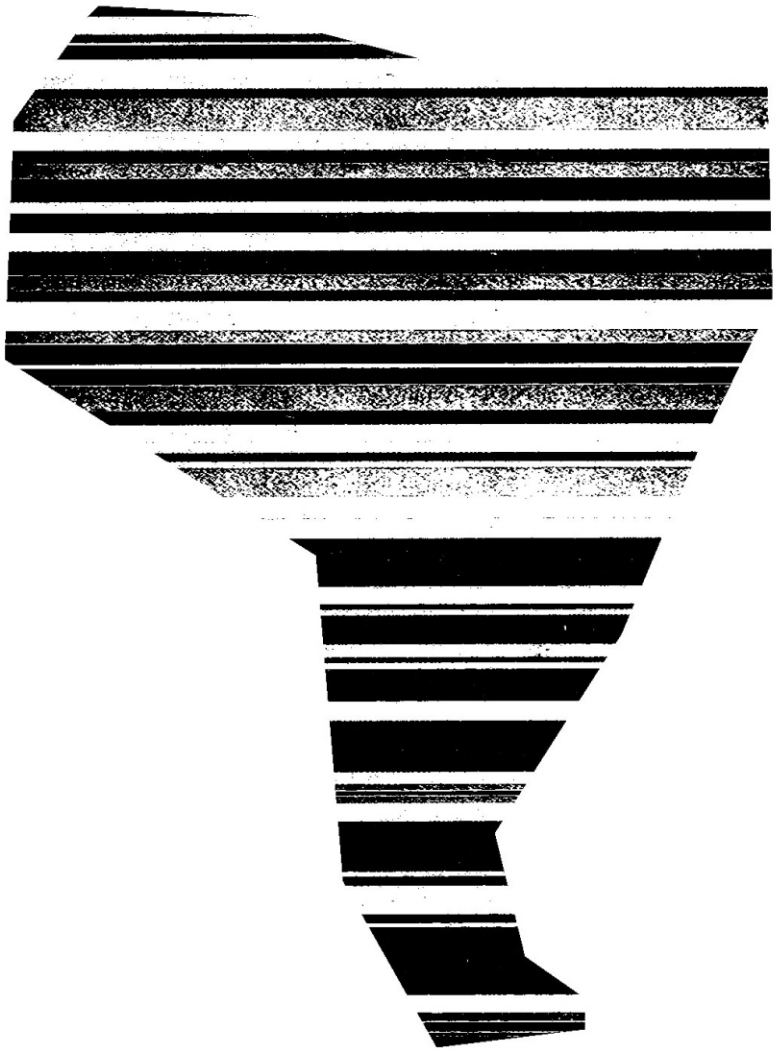
Pereda, Setembrino F.: *Artigas: 1784-1850*. Montevidéo: El siglo Ilustrado 1930.

Ramirez, Carlos Maria: *Artigas*. Ed. Montevideo, Montevideo,1950.

Santos, Amilcar Salgado dos: *Pela glória de Artigas*. São Paulo. Lyceu coração de Jesus, 1934.

Saverbier, Juarez: *A crise sócio econômica do Uruguai*. Santa Maria: FUF de Santa Maria. Trabalho de Especialização, 1987.

Bushnell, David: "A Independência da América do Sul Espanhola". In: BETHELL, Leslie (org.): *História da América Latina: da Independência até 1870*. v. III. São Paulo: EDUSP; Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.



La Comunidad para el Desarrollo del África Austral y el fin de la guerra en la República Democrática del Congo

Sergio Galiana

En este trabajo se analizará el conflicto que sacudió a la República Democrática del Congo (RDC) desde el fin de la dictadura de Joseph Mobutu y que incluye dos guerras regionales (1996-1997 y 1998-2002) y las prolongadas negociaciones de paz que culminaron con el establecimiento de un gobierno de transición en junio de 2003. A lo largo de este período numerosos países de la Comunidad para el Desarrollo del África austral (SADC) tuvieron un gran protagonismo, ya sea apoyando a uno de los sectores en disputa o como mediadores en la búsqueda de una solución negociada.

El objetivo es analizar el papel de la SADC en la resolución del conflicto, teniendo en cuenta las motivaciones de los distintos participantes, tanto de los beligerantes como de los negociadores, e incluyendo a los estados africanos no miembros del este organismo de integración regional.

La RDC: una historia turbulenta

La República Democrática del Congo es el país más grande del África subsahariana con unos 2,3 millones de kilómetros cuadrados y limita con 9 estados: Angola, República del Congo, República Centroafricana, Sudán, Uganda, Ruanda, Burundi, Tanzania y Zambia.

La administración colonial belga dividió el territorio en seis provincias y estableció un gobierno de tipo centralista cuya sede de gobierno era la capital Leopoldville, rebautizada Kinshasa en 1966. Esta geografía política se mantuvo durante casi todo el período independiente iniciado en 1960 con pocas modificaciones hasta 2006[1].

La economía congoleña está dominada por la producción minera, con importantes yacimientos en el este (en la provincia Orientale diamantes, oro y coltan, en Kivu oro, estaño y niobio y en Katanga cobalto, cobre, estaño y manganeso) y en el centro (diamantes en Kasai). Asimismo, hasta la década de 1980 el país se autoabastecía de productos como arroz y mandioca y era un importante exportador mundial de té, aceite

Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO/Universidad de San Andrés/ Universidad de Barcelona). Docente de la cátedra Historia de la Colonización y Descolonización de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Contacto: sergio.galiana@gmail.com

Este trabajo es una versión actualizada de un capítulo de la tesis de maestría *Las relaciones internacionales en el África austral: la SADC y la Guerra en la RDC*

1. Las seis provincias originales (Équateur, Kasai , Katanga, Kivu, Leopoldville y Orientale) en 1966 pasaron a ser diez (Bandunu, Bas Congo, Équateur, Kasai Occidental, Kasai Oriental, Katanga, Kivu Norte, Kivu Sud, Maniema y Orientale) más el distrito capital de Kinshasa; entre 1962 y 1966 hubo se había establecido un sistema federal que amplió el número de provincias a 21 (Willame 1964).

de palma, café y maní, siendo las provincias más importantes en estos rubros Bandunu, Bas Congo, Equateur, Maniema y Orientale.

En el plano de la producción de energía el país también presenta una gran potencialidad no sólo por los yacimientos petrolíferos *off shore* ubicados en el Océano Atlántico (la costa atlántica de la RDC es de sólo 37 kilómetros), sino por la capacidad hidroeléctrica, en particular la represa Inga sobre el río Congo. El proyecto más ambicioso prevé la realización del complejo Gran Inga con capacidad para satisfacer las demandas de electricidad de todo el continente africano[2].

Los primeros años de vida independiente de la RDC se caracterizaron por la intervención extranjera (por parte de Bélgica, Estados Unidos y Francia) y las guerras civiles en una serie de conflictos motivados en gran medida por el control de los importantes recursos económicos de que dispone el país.

En el transcurso de estos conflictos se produjo el despliegue del primer contingente de Cascos Azules de las Naciones Unidas en el continente, el asesinato del primer ministro congoleño Patrice Lumumba en una acción conjunta de los servicios secretos norteamericano y belga (De Witte 2001) y la muerte del Secretario General de las Naciones Unidas Dag Hammarskjöld en un confuso accidente aéreo en la actual Zambia mientras realizaba negociaciones entre el gobierno central y los rebeldes de la provincia de Katanga, que eran financiados por corporaciones mineras extranjeras (Gérard-Libois 1963).

Luego de abortado el intento secesionista katangués, a comienzos de 1964 estalló una rebelión campesina en el este del país con epicentro en la provincia Orientale que reivindicaba el ideario nacionalista y radicalizado de Lumumba pero fue derrotada por una intervención conjunta belga-norteamericana (Verhaegen 1966).

Este conflictivo período llegó a su fin tras el golpe de estado liderado por el coronel Joseph Mobutu, quien estableció un régimen basado en la supresión violenta de cualquier disidencia en nombre de la restauración de la unidad nacional y que se extendió por más de 30 años; los pilares de este orden fueron el Movimiento Patriótico de la Revolución, único partido político autorizado, y las fuerzas de seguridad (Young y Turner 1985).

Una de las claves para entender el largo gobierno de Mobutu es la relación que estableció con las potencias occidentales, en particular de Estados Unidos y Francia, desde comienzos de la década de 1960. En este contexto de inestabilidad, el presidente del Congo/Zaire[3] garantizó el alineamiento del país con Occidente y lo transformó en una pieza clave de la política regional.

El presidente zaireño intentó asimismo convertirse en un líder regional e intervino en los asuntos internos de países vecinos, destacándose su participación en la guerra civil angoleña junto a la UNITA (que a su vez recibía asistencia norteamericana y sudafricana) y contra el gobierno del MPLA (Marcum 1976).

Hacia fines de la década de 1970 el régimen mobutista entró en una profunda crisis producto de la corrupción sistemática y la bancarrota económica[4]. La habilidad del

2. Las principales dificultades para materializar este proyecto están relacionadas con la inestabilidad del país y no con su financiamiento (estimado en 80 mil millones de dólares) ya que cuenta con el apoyo del Banco Mundial, el Banco Africano para el Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones y otras entidades financieras internacionales (BIC).

3. En el contexto de su campaña de "autenticidad" mediante a cual se buscaba revalorizar las culturas locales frente a la europea, el presidente ordenó en 1966 la africanización de los nombres de ciudades y accidentes geográficos y cinco años más tarde el país fue rebautizado Zaire.

4. Ya en 1978 el auditor del FMI en el Banco Central de Zaire Edwin Blumenthal caracterizó al régimen mobutista

presidente para tratar con una oposición extremadamente fragmentada y para manipular las rivalidades étnicas, la asistencia financiera del exterior y finalmente la represión generalizada le permitieron a Mobutu sostenerse en el poder casi dos décadas más, aunque en 1990 se vio obligado por las circunstancias a anunciar el fin de unipartidismo y el inicio de un camino hacia la democracia.

Estos cambios se realizaron a partir de las presiones domésticas y de la comunidad internacional y culminaron con la realización de una Conferencia Nacional encargada de discutir los fundamentos de la nueva república, pero al poco tiempo estallaron numerosas disputas en su seno y para 1993 la transición democrática estaba empantanada (Kabemba 2001).

En este contexto al año siguiente se produjo en Ruanda el genocidio contra tutsis y hutus moderados y la posterior toma del poder por parte del Frente Patriótico Ruandés. En Zaire, el principal efecto inmediato de estos acontecimientos fue el establecimiento en la región fronteriza de Goma de más de un millón de refugiados ruandeses. La situación en los campos de refugiados era muy delicada: miembros del antiguo ejército ruandés (FAR) y de las milicias que habían participado del genocidio se hicieron con el control de los mismos a causa de la debilidad del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el organismo encargado de la administración de los campos y la incapaci-dad (o la falta de voluntad) del ejército zaireño por ejercer el control del territorio.

Por otra parte, en las provincias donde se asentaron estos campamentos existían poblaciones de origen ruandés conocidas como banyamulenge y banyaruanda, que en algunos casos remontaban su presencia en el territorio zaireño a más de dos siglos. Estos grupos tenían una relación conflictiva con el régimen de Mobutu ya que si bien la constitución les reconocía la ciudadanía zaireña, en la década de 1980 el gobierno cambió la legislación y comenzó a considerarlos como extranjeros para ampliar su legitimidad ante las poblaciones consideradas auténticamente "zaireñas"[5].

En este contexto, el establecimiento de cientos de miles de refugiados ruandeses vinculados al genocidio en la zona fronteriza provocó la preocupación de las autoridades ruandesas, que consideraban una amenaza a su seguridad la existencia de campos de refugiados que podrían ser utilizados como base de operaciones en su contra.

En efecto, a lo largo de 1995 se produjeron numerosas incursiones de miembros de las antiguas FAR en territorio ruandés y del FPR en el Zaire, ante la impotencia del ejército zaireño y la ambigüedad del propio Mobutu que brindaba un apoyo encubierto a sus antiguos aliados de las FAR.

La persistencia de este conflicto de baja intensidad, que comenzaba a desgastar al gobierno ruandés, decidió a éste a intervenir directamente en la política zaireña y por ello fomentó una gran alianza entre quienes tenían como objetivo común el derrocamiento de Mobutu.

La iniciativa fue compartida por otros gobiernos de la región como los de Uganda, Burundi, Angola y Tanzania (Braeckman 1997b) y el 18 de octubre de 1996 culminó con la formación de la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del

como una cleptocracia (Reno 1997).

5. En este caso la cuestión de la ciudadanía está vinculada no solamente con la titularidad de derechos políticos sino también con la posibilidad de ejercer otros derechos, como el acceso a la tierra (Mamdani 1998).

Congo/Zaire (AFDL) a partir de la fusión de cuatro agrupaciones menores[6].

El presidente tanzano Nyerere desempeñó un papel central en la creación de esta organización, ya que desde mediados de la década de 1960 mantenía estrechos vínculos con varios dirigentes congoleños exiliados en Tanzania en forma permanente o transitoria y fue quien presentó a algunos de ellos, como Laurent Kabila, al presidente Yoweri Museveni de Uganda y el vicepresidente Paul Kagame de Ruanda.

Por otra parte, la posición política de Mobutu se vio debilitada por las presiones domésticas y el deterioro creciente de su estado de salud, al punto que en agosto de 1996 se trasladó a Suiza para ser operado de un cáncer y desde allí se dirigió al sur de Francia para continuar con su tratamiento. Sin embargo, esto no implicó su alejamiento de la política ya que continuó ejerciendo el cargo de jefe de estado y fue visitado como tal por las autoridades francesas, el enviado especial de las Naciones Unidas y el veterano líder zaireño de la oposición Etienne Tshisekedi, pero si le impidió volver a su país hasta mediados de diciembre de ese año cuando la rebelión había triunfado en casi todo el este del Zaire.

La Primera Guerra del Congo

La agenda regional

El 19 de octubre de 1996 se produjo la primera acción militar de la AFDL con la toma de la ciudad de Uvira en la provincia de Sud-Kivu (en el este del país, sobre la frontera con Burundi), pocos días después de que el vicegobernador Luabanji Lwasi Ngabo intimara a los banyamulengues a abandonar el país.

La rebelión se extendió rápidamente hacia el norte y a principios de noviembre el gobierno zaireño denunció ante las Naciones Unidas a los gobiernos de Ruanda y Burundi por sostener la rebelión, al tiempo que reconocía la pérdida de las ciudades de Goma y Bukavu, ubicadas sobre el lago Kivu en la frontera con Ruanda y capitales de las provincias de Kivu Norte y Kivu Sur respectivamente.

A fines de ese mes las hostilidades continuaron en el nordeste del país en la frontera con Uganda, donde participaron efectivos regulares del ejército de este país para reprimir al Frente Democrático Aliado (ADF), un grupo armado hostil al gobierno de Kampala.

La ofensiva de la AFDL sobre estas zonas se explica en gran medida por la composición de sus fuerzas militares, entre las cuales los veteranos del FPR y efectivos regulares del ejército ruandés constituían el núcleo más importante (Braeckman 1997b). De hecho, durante los combates de fines de octubre y principios de noviembre los campos de refugiados fueron atacados por los rebeldes lo que provocó el regreso a Ruanda de unos 500.000 refugiados y la huida hacia los bosques de varias decenas de miles, entre los que se encontraban no solamente los responsables del genocidio cometido dos años antes sino también mujeres y niños que temían la venganza de las fuerzas tutsis.

Más de 160.000 de estos refugiados fueron reasentados en campos de refugiados ubicados cerca de la ciudad de Kisangani (Provincia Oriental) en diciembre de 1996, pero fueron víctimas de nuevos ataques por parte de las fuerzas rebeldes que conquistaron la región durante el primer trimestre de

6. Las agrupaciones eran el Partido Revolucionario del Pueblo de Laurent Kabila, activo en la zona del lago Tanganica; el Consejo Nacional de Resistencia para la Democracia de André Kissase Ngandu, ubicado en Kasai; el Movimiento Revolucionario para la Liberación del Zaire de Anselme Masasu Ningaba, oriundo de Kivu y la Alianza Democrática de los Pueblos de Deogratias Bugera, compuesto por banyamulengues.

1997[7].

Asimismo, las fuerzas militares de la AFDL contaron con una importante presencia de angoleños vinculados a las rebeliones protagonizadas en Katanga en la segunda mitad de la década de 1970 y que en este momento se integraban a la alianza contra Mobutu para poner fin a los campos de entrenamiento que la UNITA tenía en territorio zaireño (Reyntjens 1998).

La agenda local

De todas maneras, los objetivos de la AFDL no se definieron solamente por los intereses de aquellos países que proporcionaron el grueso de la asistencia militar (fundamentalmente Ruanda y Uganda), sino que en ella participaban organizaciones que se habían formado en la resistencia al régimen mobutista y cuyos líderes más importantes eran Laurent Kabila y André Kisasse Ngandu.

Por otra parte, la presencia de los banyamulengue en las filas de la rebelión (independientemente de la presencia de tropas ruandesas y ugandesas) motivó la hostilidad de aquellos grupos que se reivindicaban "nativos" y los consideraban extranjeros, por lo que formaron milicias autónomas conocidas genéricamente como mai mai. Estos grupos, que carecían de un mando unificado, se mostraron particularmente activos en el este del país, en las zonas dominadas por los rebeldes.

A fines de octubre de 1996 Laurent Kabila había anunciado en la ciudad de Uvira que el objetivo de la rebelión era la eliminación del régimen de Mobutu, por lo que una vez asegurado el control del este del país a finales de ese año las operaciones militares se dirigieron hacia el oeste siguiendo el curso del río Congo con dirección a Kisangani y la capital Kinshasa.

En enero de 1997 Ngandu fue asesinado durante una emboscada de los mai mai, tras lo cual Laurent Kabila se convirtió en el líder indiscutido de la alianza rebelde y como tal participó de las negociaciones que se llevaron a cabo a fines de febrero en Ciudad del Cabo para discutir la situación zaireña y que fueron auspiciadas por la ONU, la OUA y los gobiernos de Sudáfrica y Estados Unidos.

Esta mediación culminó con un fracaso: Mobutu rechazó cualquier negociación directa con los rebeldes mientras que Laurent Kabila exigía la dimisión de todas las autoridades zaireñas y su reemplazo por un gobierno de transición formado por personas que no hubieran participado del régimen mobutista.

El triunfo de la rebelión

La imposibilidad de alcanzar un acuerdo entre las partes hizo que el conflicto se resolviera por la vía militar. Mobutu realizó desesperados intentos para lograr asistencia militar extranjera lo que incluyó frustradas negociaciones con el rey Hassan II de Marruecos y el reclutamiento de mercenarios franceses, belgas y serbios (Braeckman 1997a) pero no pudo detener el avance de las fuerzas de la AFDL, que en marzo tomaron la importante ciudad de Kisangani y la base militar de Kamina.

La presión conjunta de los gobiernos de Sudáfrica y Estados Unidos forzó a principios de abril a una nueva ronda de negociaciones, de las que no pudo participar Mobutu por problemas de salud. Nuevamen-te la cumbre culminó sin un acuerdo y a los pocos días los rebeldes lanzaron una ofensiva sobre Katanga que culminó con la toma de su capital Lubumbashi el 9 de abril.

Ante la inminencia de un ataque sobre Kinshasa se multiplicaron las acciones

7. La matanza de civiles y otras violaciones masivas a los derechos humanos durante la guerra fueron denunciadas por organizaciones no gubernamentales locales y extranjeras como Amnistía Internacional y Human Rights Watch.

tendientes a lograr un acuerdo entre las partes; estas incluyeron tanto presiones diplomáticas de los gobiernos de Estados Unidos, Sudáfrica, Bélgica y Francia como la organización de jornadas de "ciudad muerta" en Kinshasa y otras ciudades aún bajo control del gobierno central por parte de las organizaciones políticas y sociales de la capital del país.

Finalmente, el encuentro entre Mobutu y Laurent Kabila se llevó a cabo el 3 de mayo en el portaaviones sudafricano *Utenica* con la mediación de Nelson Mandela. Esta reunión no dio resultados significativos y a los pocos días el entonces presidente Mobutu abandonó Kinshasa para dirigirse primero a su ciudad natal Gbadolite y luego a Marruecos, país en el que residió hasta su muerte ocurrida cuatro meses más tarde.

Las fuerzas de la AFDL ingresaron en la capital del Zaire el 17 de mayo, con lo que culminó este enfrentamiento armado que duró aproximadamente siete meses y dejó un saldo de más de 200.000 muertos entre combatientes, civiles y refugiados. Ese mismo día Kabila se proclamó Presidente de la República y el país fue rebautizado como República Democrática del Congo.

El fracaso de las negociaciones

La importancia estratégica del Zaire/Congo y las alianzas que habían tejido los dos sectores en pugna motivaron una intensa actividad diplomática en torno a la búsqueda de una solución pacífica del conflicto. Sin embargo, pese a la cantidad de iniciativas y a la importancia de los actores que las desplegaron, ninguna de éstas fue coronada por el éxito.

Es claro que esto se debió a la poca relevancia que tanto el gobierno de Mobutu como los rebeldes de la AFDL -los actores principales de este conflicto- dieron a la posibilidad de alcanzar una solución pacífica a los problemas ya mencionados que originaron la rebelión. De todas maneras, es importante realizar un breve repaso de las principales intervenciones y luego analizar las causas de los sucesivos fracasos.

De acuerdo a los participantes involucrados, casi todas estas iniciativas se pueden catalogar como regionales o extrarregionales. Las primeras correspondieron al ámbito continental africano y en su mayoría consistieron en cumbres de jefes de estado de los países de la región y se realizaron bajo los auspicios de la OUA, mientras que las segundas tuvieron como protagonistas a las potencias occidentales con intereses en África Central (Francia, Bélgica, Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá) y se desarrollaron en el marco del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o de iniciativas impulsadas por los principales países que brindan asistencia económica y humanitaria al país.

Una excepción fue la iniciativa conjunta que desarrollaron a fines de febrero de 1997 los dos grupos mencionados (regionales y extrarregionales) y que tuvieron como protagonistas al Presidente de Sudáfrica Nelson Mandela, al Secretario de Estado adjunto para asuntos africanos del gobierno de Estados Unidos George Moose y al enviado especial de la ONU y la OUA Mohamed Sahnoun.

Las iniciativas diplomáticas patrocinadas por las Naciones Unidas y las potencias occidentales[8] fracasaron a causa del accionar que éstas (particularmente Francia) habían tenido durante el genocidio cometido en Ruanda en 1994, donde la intervención se había materializado en forma parcial y tardía.

8. A lo largo de la guerra intervinieron especialmente el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que intentó establecer una fuerza multinacional en el este del Zaire y los gobiernos de Francia y Bélgica, que celebraron varias reuniones con Mobutu durante su convalecencia en Suiza y Francia.

En realidad, el gobierno francés había sido uno de los principales apoyos internacionales del régimen ruandés depuesto (Nzongola 2004) y por este motivo las autoridades que se establecieron en Kigali luego del genocidio rechazaron sistemáticamente cualquier intervención que posibilitara la presencia de tropas francesas en la región.

Por otra parte, el apoyo que Francia (tanto como Bélgica y Estados Unidos) había brindado a Mobutu durante más de 30 años dificultaba su pretendido papel de mediador. Los gobiernos de París y Bruselas continuaron asistiendo al régimen de Kinshasa hasta pocas semanas antes de su caída en manos de la rebelión, pero en el caso de Estados Unidos, las nuevas prioridades de la política exterior anunciados por el presidente Bill Clinton vinculados a la promoción del "buen gobierno" en plena posguerra fría, abrieron una nueva etapa en la política hacia la región. En este sentido cabe destacar la estrecha relación establecida con algunos gobiernos surgidos de la lucha armada, como los de Uganda y Ruanda entre otros, que implementaban políticas económicas de promoción del libre mercado (Lemarchand 2001, 87-106).

En el caso de las cumbres regionales que trataron el conflicto zaireño[9], la principal dificultad para alcanzar el éxito radicaba en el aislamiento en que se encontraba el régimen de Mobutu en el continente africano y el ya mencionado apoyo que tuvo la rebelión entre casi todos los países vecinos.

En este sentido, las recomendaciones que resultaban de estas cumbres consistían en el inicio de negociaciones directas entre los beligerantes, a lo que Mobutu se negó sistemáticamente hasta fines de marzo de 1997.

Fue la mediación sudafricana, de la que participaron directamente el presidente Nelson Mandela y su vicepresidente Thabo Mbeki, y que contó con la asistencia del gobierno de Estados Unidos, la que logró finalmente un primer encuentro entre ambas partes en el mes de abril de 1997.

La celebración de la cumbre entre Mobutu y Laurent Kabila el 3 de mayo es una muestra de la importancia del accionar diplomático de Sudáfrica, país que había movilizado a sus más altas jerarquías en pos de alcanzar una solución al conflicto en forma negociada. Esta iniciativa puede pensarse como un intento, por parte de las autoridades sudafricanas, de reproducir la experiencia que culminó con el establecimiento de un sistema democrático en ese país en una transición política relativamente pacífica.

La insalvable dificultad con lo que se encontraron Mandela y Mbeki fue la decisión de los líderes congoleños de resolver el conflicto a través de una victoria militar, lo que de alguna manera refleja tanto la violenta tradición política de ese país como la desconfianza en los mecanismos de negociación política.

La reinserción de la RDC en el sistema regional

Una vez establecido en Kinshasa Laurent Kabila se dedicó a consolidar su poder, cuestionado por los veteranos políticos opositores a Mobutu como Tshisekedi y por varios partidos y organizaciones congoleñas que veían en el nuevo presidente a un títere de aquellos países que habían apoyado la rebelión, especialmente de Ruanda. Los motivos de estas acusaciones eran los importantes cargos públicos que detentaban algunos miembros de la AFDL que no eran de origen congoleño, como el ruandés James Kabarebe, jefe del estado mayor de las

9. Estas se celebraron en Nairobi (5 de noviembre y 17 de diciembre de 1996) y Brazzaville (4 de diciembre de 1996), mientras que el 26 de marzo de 1997 se celebró en Lomé una cumbre de la OUA dedicada a la crisis zaireña.

Fuerzas Armadas Congoleñas (FAC).

En este contexto, entre las primeras medidas tomadas por Laurent Kabila se encuentran la suspensión de las actividades de todos los partidos políticos existentes (excepto de la AFDL) y la promulgación de un calendario electoral que fijaba la celebración de una Asamblea Constituyente para el 30 de junio de 1998 y la realización de elecciones legislativas y presidenciales para abril de 1999. Según esta norma, el presidente de la República mantenía en forma provisoria la jefatura de gobierno y el control de las Fuerzas Armadas (ICG 1999a).

El derrocamiento de Mobutu y el establecimiento de un nuevo gobierno posibilitaron la integración de la RDC en los organismos regionales y en 1997 el país fue aceptado como miembro pleno de la SADC.

En ese entonces, la SADC era una organización intergubernamental compuesta por 13 estados (Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe). Con la incorporación de la RDC la Comunidad pasó a albergar al conjunto de países del África austral si hacemos la interpretación más laxa de esta región[10].

Su antecedente inmediato se remonta a la SADCC (Conferencia de Coordinación para el Desarrollo del África Austral), creada en 1980 para reducir la dependencia económica de la región respecto de la Sudáfrica del apartheid, establecer vínculos tendientes a la integración regional, movilizar recursos para la aplicación de políticas nacionales e interestatales y acordar políticas de cooperación tendientes a la búsqueda de la liberación económica. La transformación de la "Conferencia de Coordinación" en una "Comunidad" está relacionada con los cambios políticos operados a nivel regional y mundial desde fines de la década de 1980 y principios de la siguiente.

En el plano regional, el fin de la ocupación colonial de Namibia que una vez que alcanzó su independencia solicitó en forma inmediata el ingreso a la SADCC y el comienzo del desmantelamiento del régimen del apartheid en Sudáfrica en 1990 dejaron sin efecto dos de los objetivos centrales que se había fijado la SADCC en un primer momento (Tlou 1997); asimismo, la culminación exitosa del proceso de paz en Mozambique con los Acuerdos de Roma firmados en 1992 y el creciente aislamiento internacional de la guerrilla de la UNITA (Uniâo Nacional para la Independencia Total de Angola) consolidaban las expectativas para lograr una definitiva estabilización política del África austral.

A nivel mundial, el cambio radical operado en el sistema internacional a partir del fin de la Guerra Fría dio lugar al fortalecimiento y a la institucionalización de los espacios regionales, en un proceso que tuvo a la transformación de la Comunidad Económica Europea en la Unión Europea en 1992 como el ejemplo más destacado. La importancia de los actores involucrados hizo que, de alguna manera, este caso se convirtiera en un modelo a seguir por otras organizaciones regionales (Goldstein 2002).

La pretensión de la RDC/Zaire de incorporarse a un agrupamiento regional del África austral data de comienzos de la década de 1970 con la participación de Mobutu en el Club de Mulungushi[11] entre 1973 y 1974 y su frustrado intento por ingresar en la Conferencia de Coordinación para el Desarrollo del África Austral (SADCC)

10. Para una discusión sobre el tema véase Frederik Söderbaum (Söderbaum 1998).

11. Formado por los gobiernos de Tanzania, Zaire y Zambia para coordinar la lucha contra el apartheid en Rhodesia (actual Zimbabwe) y Sudáfrica

(Cilliers 1999), aunque Kabila tenía sus propios motivos para ingresar en un organización de este tipo: fundamentalmente, integrar a la RDC en la SADC le permitiría balancear la influencia ejercida por Ruanda y Uganda.

Asimismo, los estados miembros de la SADC tenían diversos motivos para promover la integración de la RDC: en líneas generales, una recuperación de la economía congoleña tendría un efecto multiplicador en la región, especialmente en los campos de energía, agua, turismo, transporte y comunicaciones (Madakufamba 1997). Pero también varios países tenían sus motivos particulares: para Tanzania y Zambia, la estabilidad de la RDC implicaba el cese del flujo de refugiados; para Angola, el establecimiento de un gobierno aliado en Kinshasa le permitía enfrentar con mejores posibilidades de triunfo a la guerrilla de la UNITA; mientras que para Sudáfrica, la inclusión de la RDC en la SADC no sólo le facilitaría el acceso a sus extraordinarios recursos minerales y energéticos sino que también ampliaría su esfera de influencia directa, debido al liderazgo que Pretoria ejerce sobre la SADC.

La Segunda Guerra del Congo o la Primera Guerra Mundial Africana

Uno de los principales problemas que debió enfrentar el poder central fue el control efectivo de todo el territorio congoleño: por un lado diversos grupos armados vinculados al genocidio ruandés continuaron operando en el este del país, mientras que en junio de 1998 Jean Pierre Bemba, un dirigente político vinculado a Mobutu, anunció en Gbadolite la creación del Movimiento para la Liberación del Congo (MLC).

Por otra parte, las críticas a la influencia ruandesa en el gobierno erosionaban la legitimidad del presidente Laurent Kabila, de manera que a lo largo de julio de 1998 las relaciones entre el presidente y sus colaboradores extranjeros se deterioraron notablemente y finalmente el 27 de ese mes el jefe de estado decretó el fin de la presencia de los militares ruandeses en las FAC.

El inicio de una nueva rebelión en Kivu y la intervención de la SADC

La intimación para el retiro de los oficiales ruandeses del territorio congoleño no tomó por sorpresa al régimen de Kigali, que ya había iniciado una serie de contactos en la región de Kivu y entre los exiliados políticos para formar una nueva agrupación político-militar con el objetivo de derrocar a Laurent Kabila.

El 2 de agosto de 1998 estalló la rebelión con epicentro en Kivu, extendiéndose rápidamente a todo el este y sur del país al punto que en poco más de dos semanas controlaba importantes capitales provinciales como Goma, Bukavu, Uvira y Kisangani y dos semanas más tarde los rebeldes anunciaron formalmente en la ciudad de Goma la creación de la Unión Congoleña para la Democracia (RCD), cuyo presidente era Ernest Wamba dia Wamba, un reconocido profesor universitario formado en los Estados Unidos y exiliado en Tanzania luego de haber sido encarcelado por la dictadura de Mobutu.

Ante esta ofensiva rebelde el presidente Laurent Kabila solicitó el apoyo a la SADC y a otros países de la región, negando el carácter doméstico de la rebelión y calificándola como una invasión dirigida por Ruanda, Uganda y Burundi.

La respuesta al llamamiento fue rápida pero provocó una fractura en la Comunidad, ya que no todos los países reaccionaron favorablemente: ante la parálisis en la que se encontraba el Órgano sobre Política, Defensa y Seguridad, Zimbabwe (que en ese momento ejercía la presidencia del Órgano), Angola y Namibia firmaron un Pacto de Defensa Mutuo que le dio el marco institucional a la

intervención militar[12], siendo los dos primeros países lo que aportaron los contingentes más numerosos y decisivos[13].

La ausencia más significativa, y la que llevó a algunos analistas a afirmar una ruptura en el seno de la Comunidad, fue la de Sudáfrica (Nathan 2004). En un primer momento el entonces presidente Mandela criticó abiertamente el discurso de Mugabe en el cual anunció la decisión de enviar tropas para sostener a Kabila y sostuvo en cambio la necesidad de encontrar una solución al conflicto a través del diálogo entre las partes (Malan 1998).

Sin embargo, a los pocos días el mismo Mandela anunció el apoyo unánime de los países miembros de la SADC a la intervención militar en la RDC y este reconocimiento se hizo explícito durante la Cumbre de la SADC realizada en Mauricio en septiembre de 1998 (SADC 1998a). Esta aparente ambigüedad de la política exterior sudafricana será explorada más adelante aunque es importante adelantar que el gobierno de Pretoria mantenía estrechos vínculos con sus pares de Kigali y Kampala y con algunos intelectuales miembros de la RCD como Ernest Wamba dia Wamba (Wamba dia Wamba 2006).

Por otra parte, una cumbre de estados de África central celebrada en Libreville (Gabón) en la que participaron ocho países[14] culminó con un documento de apoyo a Kabila, tras lo cual Chad envió un contingente de tropas a la RDC.

La internacionalización del conflicto: la agenda regional

Hacia fines de agosto el gobierno central sólo controlaba poco más de la mitad del territorio congoleño, incluyendo la capital Kinshasa, el centro, el sudoeste y las zonas mineras de Katanga y Kasai. El este del país, comprendiendo la región de Kivu y parte de la Provincia Oriental con su capital Kisangani se encontraba bajo el control del RCD y el noroeste bajo el MLC.

Esta situación reflejaba los distintos intereses regionales desplegados en el conflicto en la RDC: tanto el gobierno como los grupos rebeldes contaron con la decisiva participación de los ejércitos de países de la región, los cuales intervinieron a partir de sus propias agendas y en no pocas oportunidades buscaron imponer sus intereses a sus aliados congoleños, aunque ello implicara una prolongación de las hostilidades.

Los motivos que impulsaron a los regímenes de Rwanda, Uganda y, en menor medida, Burundi a intervenir nuevamente en la RDC son los mismos que los llevaron a sostener la AFDL en 1996 en la guerra que culminó con el derrocamiento de Mobutu: la incapacidad (o, como denunciaron posteriormente estos gobiernos, la complicidad) del estado congoleño para reprimir a las milicias ruandesas y ugandesas que habían establecido en la zona fronteriza campos de entrenamiento y refugios desde donde realizaban incursiones periódicas contra objetivos militares y población civil en general[15].

12. Este pacto está abierto a todos los estados miembros de la SADC.

13. Según las estimaciones del Internacional Crisis Group, Zimbabwe aportó una fuerza de cerca de 11.000 soldados, Angola unos 2.500 efectivos del ejército y la fuerza aérea fuertemente equipados y Namibia 2.000 soldados (ICG 2000).

14. Estos fueron Angola, Camerún, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, Namibia, República Centroafricana y la República del Congo.

15. Los principales grupos armados eran la milicia Interahamwe y los restos del antiguo ejército ruandés (ex FAR) que habían participado del genocidio en Rwanda en 1994, el Ejército para a Liberación de Rwanda (ALIR) con vínculos estrechos con el anterior, las Fuerzas Democráticas Aliadas (ADF) y el Ejército de Resistencia del Señor (LRA); estas

La virtual desaparición de la autoridad estatal en grandes extensiones de la RDC y la amenaza que esto implicaba para la estabilidad regional (incluyendo la seguridad de sus propios gobiernos) fue utilizada por Paul Kagame y Yoweri Museveni para legitimar su intervención junto a los rebeldes de la RCD y el MLC[16].

Junto con estos argumentos el gobierno ruandés realizó una nueva crítica a la comunidad internacional, en particular a las Naciones Unidas, por su pasividad demostrada durante el genocidio de 1994.

La alianza entre Ruanda y Uganda entró en crisis a causa de las tensiones internas en la RCD y de la puja por el control de los territorios ocupados. En enero de 1999 habían comenzado a hacerse públicos los conflictos cuando el vicepresidente Arthur Z'ahidi Ngoma presentó su renuncia a causa de las presiones ruandesas y cuatro meses más tarde su presidente Wamba trasladó el cuartel general desde Goma (en frontera con Ruanda) a Kisangani.

En mayo de ese año Emile Ilunga, un antiguo veterano de la rebelión contra Mobutu y estrechamente vinculado al gobierno de Kigali, anunció la destitución de Wamba y la reestructuración de la RCD. Esto provocó una ruptura en el movimiento al crearse las facciones RCD/Goma (mayoritaria, con el apoyo de Ruanda) y RCD/Kisangani o RCD/K (sostenida por Uganda).

Finalmente, entre el 14 y el 17 de agosto los ejércitos de Ruanda y Uganda se enfrentaron abiertamente en las calles de Kisangani dejando un saldo de unos 300 muertos; como consecuencia de esto el RCD/K trasladó en octubre su cuartel general a la ciudad de Bunia, en la frontera con Uganda. Los combates se repitieron en Kisangani en mayo y junio del año siguiente provocando más de 600 muertos y 3.000 heridos y sólo culminaron el 11 de junio del 2000 con el despliegue de una fuerza internacional (ICG 2000).

Como ya se ha señalado, en el caso de los apoyos que cosechó el presidente Laurent Kabila, el más importante fue el brindado por Angola, Zimbabwe y Namibia y cuya intervención se realizó en el marco de la SADC[17], mientras que otros aliados menores (en cuanto a su esfuerzo bélico) fueron Chad y Sudán.

El motivo central que generó la intervención del gobierno de Angola se vincula con el enfrentamiento armado que mantenía con la guerrilla de la UNITA desde 1975, organización que desde la época de Mobutu había desarrollado una intensa red comercial que incluía al territorio congoleño a través de la cual conseguía armas a cambio de diamantes extraídos ilegalmente. La eliminación de un régimen abiertamente hostil y corrupto fue lo que había llevado al presidente angoleño José Eduardo dos Santos a apoyar la insurrección de la AFDL en 1996 (Reyntjens 1998).

En el caso de Zimbabwe, el otro gran aliado del régimen de Kinshasa, está claro que en este conflicto no se afectaban los "intereses nacionales" ni se ponía en juego la supervivencia del gobierno de Robert

dos últimas operaban en Uganda.

16. El gobierno ruandés reconoció la presencia de efectivos en la RDC el 6 de noviembre y el presidente de Uganda hizo lo mismo una semana más tarde. Según las estimaciones del ICG, Rwanda desplegó unos 25.000 efectivos mientras que Uganda intervino con unos 10.000 soldados (ICG 2000).

17. Cabe destacar que los 9 miembros restantes (entre los que se encontraban Sudáfrica, Zambia, Botswana y Tanzania) declinaron la solicitud del gobierno de Kinshasa y desempeñaron un papel decisivo para lograr una salida negociada, más allá de las simpatías por alguno de los dos bloques en conflicto.

Mugabe. En este sentido su intervención puede explicarse como un intento por recuperar cierto liderazgo regional, en particular en la SADC, en un contexto caracterizado por la emergencia de nuevos centros de influencia política a nivel continental, como Sudáfrica con Nelson Mandela y Uganda con Yoweri Museveni.

En el momento del estallido de la rebelión, Mugabe presidía el Órgano de Política, Defensa y Seguridad de la SADC y desde ese lugar buscó infructuosamente que el conjunto de los países que componen este bloque regional intervinieran en apoyo a Kabila: dos semanas después del inicio de la rebelión los ministros de Defensa de Angola, Namibia, Zambia y Zimbabwe se reunieron en Harare y emitieron un comunicado en el cual sostenían que el presidente Kabila necesitaba el apoyo completo de la SADC, lo que fue interpretado por Mugabe como la "carta blanca" para el envío de una fuerza militar multinacional en el marco de la SADC (Malan 2000). Como ya se ha señalado, ésta se materializó finalmente con la firma de un Pacto de Defensa Mutuo entre Angola, la República Democrática del Congo, Namibia y Zimbabwe (Ngoma 2005).

Por otra parte, una vez iniciada la guerra el presidente Mugabe firmó con su par Laurent Kabila una serie de acuerdos bilaterales que implicaron contratos millonarios para empresas zimbabwenses en rubros como la explotación de minerales (ICG 1999a), por lo que la apertura de nuevos horizontes para la declinante economía de este país (o por lo menos para los sectores vinculados al gobierno de Mugabe) parece haber sido otro de los factores que incidieron en la participación de Zimbabwe en la segunda guerra del Congo.

Motivaciones similares a las de Zimbabwe se pueden inferir de la participación de Namibia, país que tampoco tiene fronteras comunes con la RDC pero cuya empresa paraetatal dependiente del Ministerio de Defensa "Compañía 26 de agosto" adquirió una concesión diamantífera en Tshikapa, en la provincia de Kasai Occidental (BBC News 2001).

La intervención de Sudán puede explicarse por el enfrentamiento con Uganda desde mediados de la década de 1980 basado en el apoyo que cada gobierno brindaba a los grupos armados de oposición, mientras que en el caso de Chad el envío de tropas regulares se debió a la solicitud hecha por Kabila en la mencionada cumbre de Libreville y que contó con el apoyo tácito de los gobiernos de Francia y Libia.

La agenda local

La intervención de las fuerzas extranjeras resulta decisiva para comprender la evolución de la guerra en el terreno militar pero, como sucedió durante el estallido de la rebelión contra Mobutu, esto no alcanza para explicar las dinámicas del conflicto desarrollado en el territorio congoleño.

Como ya se ha mencionado, uno de los motivos que llevaron al presidente Laurent Kabila a distanciarse de sus antiguos aliados ruandeses y ugandeses fue la necesidad de construir una legitimidad propia más allá de la ganada en el campo de batalla.

Esto se dio particularmente en la capital Kinshasa, donde existía una importante movilización desplegada por los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales desde comienzos de la década de 1990 y que alcanzó una gran visibilidad durante las sesiones de la Conferencia Nacional Soberana (CNS).

Las tradiciones políticas defendidas por estos grupos estaban vinculadas a la oposición no armada contra el régimen mobutista, por lo que estaban muy alejadas de las de insurrección reivindicada por la AFDL y el gobierno de Kabila: desde media-dos de la década de 1990 numerosos partidos políticos y ONG habían organizado varias

jornadas de "ciudad muerta" hasta la entrada de las tropas rebeldes en la capital congoleña en mayo de 1997, por lo que esperaban un reconocimiento por parte de las nuevas autoridades. Sin embargo, este no se materializó ya que al poco tiempo de jurar como presidente de la República Laurent Kabila anuló las disposiciones de la CNS y decretó la prohibición de toda actividad política excepto la de la AFDL, lo que afectó no sólo a los partidos políticos sino también a las ONG[18].

Más allá de estas disputas entre las autoridades nacionales y la sociedad civil en la capital congoleña, una vez estallada la rebelión el gobierno buscó aprovechar el recelo de gran parte de los residentes en Kinshasa contra la presencia de las tropas ruandesas: en agosto de 1998 el entonces consejero presidencial Abdoulaye Yerodia Ndombasi exhortó públicamente a la población local a "exterminar metódicamente" a los ruandeses, lo que desató persecuciones y matanzas de tutsis ruandeses y congoleños en las zonas controladas por el gobierno central[19].

La percepción del movimiento iniciado en agosto de 1998 como una "agresión extranjera" por diversas comunidades congoleñas reactivó, en los territorios ocupados por los rebeldes, a las milicias autónomas que se habían formado en Kivu en la primera mitad de la década de 1990.

Estos grupos, conocidos genéricamente como Mai Mai o Mayi Mayi, se presentaban como los defensores de las autoridades consuetudinarias, carecían de un mando unificado y en general se oponían no sólo a la presencia de las tropas ruandesas, ugandesas y burundesas sino también a los reclamos de las comunidades banyamulengue y banyarwanda por obtener la ciudadanía congoleña. A lo largo de la guerra civil estas milicias establecieron diversas alianzas locales y los grupos más importantes como los de Sylvestre Lwetcha, Bulenda Padiri, Lwengamia Dunia y Shabani Sikatende lograron el reconocimiento del gobierno de Kinshasa y fueron designados comandantes del ejército congoleño (ICG 2000).

Pero no sólo allí se hicieron visibles las tensiones propias de la política doméstica congoleña: la comunidad banyamulengue se dividió cuando comenzó la rebelión, ya que si bien numerosos miembros de esta comunidad se integraron a la RCD[20] y junto a Ruanda intentaron derrocar a Laurent Kabila, un destacado líder de la sociedad civil de Kivu, Manassé *Müller* Ruhimbika, fundó las Fuerzas Republicanas Federalistas (FRF) para oponerse a desde un primer momento a la invasión ruandesa al Congo.

Esta agrupación consideraba que la principal demanda de su comunidad era el reconocimiento como ciudadanos congoleños y que esto sólo podía lograrse a través de la vía política. Asimismo, denunciaba la utilización por parte del gobierno de Kigali de la crítica situación de los banyamulengues en la RDC para imponer sus propios intereses en la región (Lemarchand 2003).

Luego de la apertura de negociaciones

18. El gobierno reglamentó el funcionamiento de las ONG en abril de 1998 y de los partidos políticos en febrero de 1999.

19. A causa de esta intervención, el gobierno belga presentó el 17 de octubre de 2000 una denuncia en la Corte Internacional de Justicia de La Haya contra Ndombasi acusándolo de instigación al genocidio. Ndombasi había sido designado Ministro de Relaciones Exteriores de la RDC en marzo de 1999 y el caso fue resuelto el 14 de febrero de 2002 reconociendo la inmunidad diplomática del denunciado.

20. La presencia de varios banyamulengues en la dirección de la RCD fue uno de los motivos de la primera crisis en esta agrupación, que culminó con la mencionada renuncia de Arthur Z'ahidi Ngoma.

directas entre el gobierno nacional y los diferentes grupos rebeldes la postura de las FRF fue creciendo en el seno de la comunidad banyamulengue y a mediados del 2002 el comandante Pacifique Musunzu lideró una nueva escisión en la RCD cuyo grupo se refugió en la región de Minembwe en Kivu del Sur.

Otros conflictos locales se expresaron violentamente a partir de la presencia de tropas extranjeras, como el enfrentamiento entre las comunidades hema y lendu en el distrito de Ituri, en el nordeste de la RDC.

Allí el ejército ugandés y sus aliados aprovecharon la rivalidad entre ambos grupos y se apoyaron en las milicias hema lideradas por Thomas Lubanga para gobernar la región, lo que desató numerosos episodios de limpieza étnica entre ambas comunidades. Cuando las presiones internacionales forzaron al gobierno de Kampala a retirar su apoyo a Lubanga éste tejió una alianza con el RCD/Goma y Ruanda, volviendo aún más volátil la situación en la región. Esta espiral de violencia pudo ser contenida solamente tras la firma de una serie de acuerdos en Luanda (Angola) en septiembre de 2002 y la intervención militar de las Naciones Unidas.

El fracaso de la solución militar y la reanudación de negociaciones

La internacionalización del conflicto, tanto por parte de los rebeldes como de los apoyos logrados por el gobierno de Kinshasa, y la imposibilidad de alcanzar una victoria por la vía militar por parte de ambos bandos motivaron una intensa actividad diplomática que comenzó a desplegarse a las pocas semanas de iniciada la rebelión (Cilliers y Malan 2001).

Quien tomó la iniciativa en este sentido fue la SADC, que realizó una Cumbre de emergencia en Pretoria el 23 de agosto de 1998 en la cual participó el presidente de Ruanda Pasteur Bizimungu. Allí se reafirmó la legitimidad del gobierno de Kabila al tiempo que encomendó a Mandela, en tanto titular de la SADC, a iniciar una serie de consultas junto con el Secretario General de la OAU para alcanzar un cese de fuego como condición previa para resolver el conflicto (SADC 1998b).

A estos esfuerzos se sumó el presidente de Zambia Frederick Chiluba, quien a fines de octubre de 1998 protagonizó una serie de encuentros informales con autoridades de los principales países de la región.

Chiluba tenía serios motivos para implicarse en el conflicto, ya que la guerra provocó la llegada a Zambia de más de 60.000 desplazados provenientes de la RDC (la frontera entre ambos países es de casi 2.000 kilómetros), que se sumaron a los más de 175.000 refugiados que ya se encontraban en el país, de los cuales unos 80.000 huían de la guerra civil angoleña y más de 5.000 eran ruandeses.

Además de estar interesado en la resolución del conflicto, el jefe de estado zambiano podía ser visto por ambas partes como un interlocutor neutral: en 1997 había autorizado a las fuerzas de la AFDL a pasar por su territorio para capturar la estratégica ciudad de Lubumbashi, pero al año siguiente se había negado a participar de las fuerzas de la SADC que intervinieron para sostener al presidente Laurent Kabila.

El primer obstáculo a resolver fue la negativa de Ruanda y Uganda a reconocer su papel como apoyos militares de la rebelión, ya que esto les impedía participar activamente en las negociaciones. Esto se había visto reflejado en el fracaso de la cumbre realizada en Victoria Falls (Zimbabwe) el 7 y 8 de septiembre de 1998, auspiciada por la Organización para la Unidad Africana (OUA) y de la que participaron representantes de los seis países implicados directamente en el conflicto junto con una delegación zambiana que actuó como mediadora.

La posición de Ruanda y Uganda quedó más debilitada luego de las cumbres de la SADC de Pretoria y Grand Baie (Mauricio), en la cual todos los países miembros reafirmaron la legitimidad del gobierno de Laurent Kabila y proclamaron la necesidad de alcanzar una solución negociada de la que participen todas las partes implicadas.

Con el objetivo de resolver este problema Mandela realizó gestiones ante el vicepresidente ruandés Paul Kagame para que reconociera la intervención de su país en la RDC, lo que finalmente hizo a comienzos de noviembre y pocos días después lo siguió el presidente ugandés Yoweri Museveni (ICG 1999b).

Sin embargo, para Kabila esto no hizo más que confirmar que se trataba de una invasión extrajera y no de una guerra civil, por lo que el gobierno congoleño aceptó el diálogo con Kigali y Kampala pero descartó la apertura de negociaciones con los grupos rebeldes[21].

Esta posición, que había sido sostenida por el gobierno de Kinshasa desde el inicio de las hostilidades a principios de agosto de 1998, fue el principal impedimento a la hora de alcanzar un acuerdo definitivo sobre la guerra en el Congo[22].

De todas maneras, el reconocimiento explícito por parte de todos los países intervinientes en la guerra del Congo, que la Secretaria de Estado de Estados Unidos Madeleine Albright denominó como la "Primera Guerra Mundial Africana" en un discurso ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CNN 2000), abrió una nueva etapa en las negociaciones de paz.

Un gran avance se logró gracias a la mediación del jefe de estado libio Muhammar Khadafi y el 18 de abril de 1999 los presidentes Kabila y Museveni firmaron en la ciudad de Sirte (Libia) un acuerdo preliminar en el que se establecía el cese de fuego y la retirada de las tropas extranjeras. En virtud de esta iniciativa el presidente chadiano Idris Deby anunció el retiro de las tropas de su país que se encontraban en el norte de la RDC.

Khadafi y Chiluba comenzaron a trabajar en forma conjunta para implementar los Acuerdos de Sirte, pero el estallido de disputas en el interior de la alianza opositora a Kabila a las pocas semanas dificultó su tarea.

En efecto, los enfrentamientos entre Ruanda y Uganda y al interior del RCD -que se dividió en las fracciones Goma y Kisangani- sumaron una dificultad adicional al proceso de negociaciones, al no existir una agenda común entre los grupos rebeldes frente al proceso de paz. Con el objetivo de resolver este problema el presidente tanzano Benjamin Mkapa convocó a los presidentes de Uganda y Ruanda a una cumbre en la capital Dodoma, pero fracasó en su intento de reconciliar a los grupos armados rebeldes.

El gobierno sudafricano también desempeñó un papel muy importante en este período al reforzar el papel mediador de Chiluba y tratando de incluir a los grupos rebeldes en las negociaciones directas.

De Lusaka a Pretoria, el camino hacia el fin de la guerra

La ceremonia de asunción de Thabo Mbeki a la presidencia de Sudáfrica el 16 de junio de 1999 fue la ocasión propicia para relanzar el proceso de paz, ya que en Pretoria se encontraban los principales actores del

21. El 23 de junio de 1999 el gobierno de la RDC presentó ante el Tribunal Penal Internacional una demanda contra Ruanda, Uganda y Burundi por agresión territorial.

22. El gobierno congoleño se negó a establecer contactos directos con los rebeldes en las cumbres de Victoria Falls (18 de agosto de 1998), Addis Ababa (11-13 de septiembre de 1998) y Lusaka (28 de octubre de 1998, 8 de diciembre de 1998, 28 de diciembre de 1998 y 16 de enero de 1999).

conflicto. Así, al día siguiente se celebró una mini cumbre presidida por Chiluba en la que participaron los jefes de estado de los 14 miembros de la SADC, los de Kenya, Libia, Rwanda y Uganda y el Enviado Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz en la RDC Moustapha Niasse.

En esta reunión se acordó la necesidad de alcanzar un cese de fuego y sentar las bases de la paz duradera en la región, para lo cual se encomendó a Chiluba la realización de negociaciones con las distintas partes en conflicto para llegar a un acuerdo definitivo (Cilliers y Malan 2001).

El Acuerdo de Lusaka

De esta manera quedó abierto el camino de las conversaciones a nivel gubernamental guiadas por el jefe de estado zambiano y el 10 julio de 1999 culminó este proceso con la firma del Acuerdo de Lusaka por los jefes de estado de la RDC, Namibia, Ruanda, Uganda y Zimbabwe y el Ministro de Defensa de Angola.

Los principales puntos eran el establecimiento del cese de fuego, la retirada de todos los ejércitos extranjeros del territorio congoleño, el desmantelamiento de todos los grupos armados extranjeros que operaban en la RDC[23] (para lo cual se preveía la constitución de una fuerza multinacional organizada por la ONU o la OUA) y la apertura del Diálogo Intercongoleño como mecanismo de inclusión de los diferentes grupos (armados y no armados) en la vida política del país.

Los representantes de los grupos armados rebeldes no estuvieron presentes en ese momento porque desconocían a Laurent Kabila como jefe de estado y querían firmar el acuerdo con las mismas prerrogativas que el gobierno de Kinshasa, pero luego de intensas negociaciones el 1º de agosto el líder del MLC Jean Pierre Bemba ratificó el acuerdo y el 30 de ese mes hicieron lo propio 50 miembros del RCD en nombre de las distintas facciones en que se había dividido la agrupación.

El Acuerdo de Lusaka sentó las bases de la resolución pacífica del conflicto en la RDC, ya que satisfacía las aspiraciones básicas de todos los signatarios: el presidente Kabila logró su reconocimiento como jefe de estado por parte de todos los países de la región; Angola, Namibia y Zimbabwe vieron justificada su intervención en la guerra al sostener a una autoridad legítima; el desarme de los grupos rebeldes respondía a las demandas de Ruanda, Uganda y Angola y la apertura del Diálogo Intercongoleño (DIC) posibilitaría enfrentar los problemas domésticos que no habían podido ser resueltos desde el inicio de la transición democrática en 1990.

La implementación de este acuerdo no se materializó en el corto plazo debido a una serie de factores, entre los que se encuentran las dificultades por reclutar -y financiar- la fuerza multinacional de paz encargada de implementar el desarme de las milicias extranjeras, la no inclusión en el acuerdo de todos los grupos armados congoleños (especialmente los Mai Mai y los banyamulengue hostiles a Ruanda), la escasa voluntad política de Laurent Kabila de implementar un DIC verdaderamente inclusivo y democrático -y seguramente uno de los elementos más importantes- los beneficios económicos que estaban obteniendo los grupos rebeldes junto con sus aliados ugandeses y ruandeses en las zonas controladas por ellos, donde implementaron un sistema de saqueo de las riquezas naturales congoleñas.

23. Específicamente a los angoleños de la UNITA, los burundeses del FDD, los ruandeses de las ex FAR e Interahamwe y los ugandeses del LRA, ADF y otros.

La gravedad de este último punto motivó la intervención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que en junio del 2000 creó el denominado Panel de Expertos sobre la explotación ilegal de los Recursos Naturales y otras formas de riqueza de la República Democrática del Congo.

Este Panel elaboró cuatro informes en los que denunció la existencia de una red de explotación sistemática y sistémica de recursos naturales (oro, coltan, diamantes, cobre y cobalto) tanto en las zonas bajo la administración del gobierno central como en las controladas por los grupos rebeldes, de las que participaban militares, empresarios y dirigentes políticos de más de una docena de países.

El compromiso de la comunidad internacional

Pese a estas dificultades, el Acuerdo de Lusaka fue considerado por las partes en conflicto, los mediadores y las organizaciones internacionales el documento base para alcanzar una paz duradera en la RDC.

En este sentido, el 30 de noviembre de 1999 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas creó mediante la resolución 1279 la Misión de las Naciones Unidas en el Congo (MONUC), reforzada tres meses más tarde hasta llegar a 5.537 efectivos con el objetivo de aplicar el cese de fuego y, en una fase posterior, supervisar el proceso de desarme, desmovilización, repatriación, reinstalación y reintegración de las milicias. Por su parte, en diciembre de ese año el gobierno de Kinshasa y los grupos rebeldes designaron designó al ex presidente de Botswana Ketumile Masire como facilitador del DIC, para cuya realización la UE había anunciado la entrega de 3.000.000 de dólares.

La SADC continuó siendo el principal mediador a nivel regional y celebró tres cumbres extraordinarias para analizar el proceso de paz a las cual fueron invitados los gobiernos de Ruanda y Uganda[24].

Estas medidas representaron el respaldo de la comunidad internacional al proceso de paz, pero no alcanzaron para lograr la implementación del Acuerdo de Lusaka.

Los principales obstáculos eran los beneficios económicos obtenidos por los grupos rebeldes -que además de brindarles enormes ganancias a sus participantes aportaban el financiamiento para continuar la guerra- y las demoras en la implementación del DIC por parte del presidente Laurent Kabila, quien obstaculizaba la labor de Masire y supeditaba el inicio de la apertura política al retiro total de los ejércitos de Ruanda y Uganda. Asimismo, las autoridades congoleñas se mostraban renuentes al libre tránsito de las fuerzas de la MONUC.

Esta situación se prolongó a lo largo de todo el año 2000, con el agravante del recrudecimiento de las disputas en el seno de la alianza rebelde que culminó con la ruptura entre Ruanda y Uganda y nuevos enfrentamientos armados en Kisangani. Por su parte, el estancamiento del proceso político alentó a los beligerantes a reforzar la vía militar para alcanzar sus objetivos pese a lo cual no hubo cambios significativos en los territorios controlados por cada una de las partes.

El papel de Sudáfrica y el fin de la impasse: los Acuerdos de Sun City y Pretoria

La salida de la crisis en la que se encontraba el proceso de paz impulsado por el Acuerdo de Lusaka comenzó a delinearse tras el asesinato del presidente Laurent Kabila el 16

24. Estas se llevaron a cabo en Maputo el 16 de enero del 2000, Lusaka, el 14-15 de agosto del 2000 y en Blantyre el 14 de enero de 2002.

de enero de 2001 por uno de sus guardaespaldas, en un hecho por demás confuso[25]. Como sucesor fue designado al día siguiente su hijo Joseph Kabila, quien carecía de bases políticas propias y hasta ese momento era el Jefe del Estado Mayor del Ejército.

El nuevo presidente anunció su voluntad de relanzar el Acuerdo de Lusaka y en pocos días recibió la visita del presidente sudafricano Mbeki y emprendió una gira por Francia, Bélgica, Gran Bretaña y los Estados Unidos en un exitoso intento por recomponer los vínculos de la RDC con los países occidentales y obtener asistencia financiera.

En el plano doméstico, los principales avances fueron el reconocimiento formal de Masire como facilitador del DIC en febrero y el cese de los obstáculos puestos al desplazamiento de los integrantes de la MONUC.

Este cambio de estrategia se vincula con la movilización de la sociedad civil congoleña que no se limitaba a las zonas controladas por Kinshasa y las renovadas presiones de los mediadores, especialmente del gobierno de Sudáfrica, que acompañaron el intento de Joseph Kabila por construir una legitimidad que no estuviera basada en la guerra de liberación contra Mobutu.

De todas maneras, la implementación del DIC no resultó fácil ya que en un primer momento lo grupos rebeldes desconocieron a Joseph Kabila como Presidente de la República y sostenían que el nuevo jefe de estado debía salir del mismo DIC.

Este estancamiento en la marcha de las negociaciones fue resuelto gracias a la intervención de Mbeki y el 25 de febrero de 2002 se realizó a ceremonia de apertura del Diálogo Intercongoleño en la ciudad sudafricana de Sun City con la mediación de Ketumile Masire y la presencia de 361 delegados representantes del gobierno, los partidos de oposición, la sociedad civil, el RCD/Goma, el MLC, el RCD/ML y los Mai Mai.

Tras dos meses de deliberaciones, el DIC concluyó con un acuerdo firmado por 258 delegados presentes que establecía un gobierno de transición con Joseph Kabila como jefe de estado y Jean Pierre Bemba como primer ministro. El RCD/Goma y algunos partidos políticos (entre ellos la UPDS) se oponían al hecho de que Kabila se mantuviera como jefe de estado durante el período de transición por lo que rechazaron el acuerdo y conformaron la Alianza por la Salvaguardia del Diálogo con el objetivo de impedir su implementación.

Paralelamente el gobierno había iniciado negociaciones directas con Ruanda y Uganda para lograr el retiro definitivo de sus ejércitos, lo que logró con las Acuerdos de Pretoria (con Ruanda, el 23 de julio) y Luanda (con Uganda, el 6 de septiembre). Los encargados de la supervisión de estos tratados fueron el gobierno sudafricano y la ONU, esta última a través de la MONUC.

Estos avances dieron el impulso final a la ronda de negociaciones que culminó el 16 de diciembre de 2002 con la firma en Pretoria de un Acuerdo Global e Inclusivo que estableció un gobierno de transición presidido por Joseph Kabila, con cuatro vicepresidentes (designados por el gobierno, la oposición no armada, el MLC y el RCD/Goma) y un parlamento de transición en el que estuvieran representadas todas las fuerzas que participaron del DIC. Finalmente, el 2 de abril se firmó en Sun City el proyecto de Constitución y el 22 de agosto inició sus

25. El asesino de Laurent Kabila, Rachidi Minzele, fue rápidamente ultimado por el ayudante de campo del Presidente Eddy Kapend, quien luego fue condenado por haber participado en el magnicidio.

sesiones en Kinshasa el Parlamento de la Transición.

Con esto acuerdos culminó el proceso de negociaciones que puso fin a la Primera Guerra Africana, y si bien su aplicación se realizó en forma satisfactoria esto no implicó el fin de la violencia en el país.

En efecto, el territorio de la RDC continúa siendo testigo de episodios de violencia en el este del país a causa del accionar de las milicias extranjeras remanentes (en particular, las *Forces Démocratiques de Libération du Rwanda*, muchos de cuyos integrantes están vinculados al genocidio cometido en 1994) y por enfrentamientos intercomunitarios en los que vuelve a estar presente la cuestión de la población de origen ruandés[26]. Esto hizo que las autoridades congoleñas requirieran una prolongación de la presencia de las Naciones Unidas en el territorio y en mayo de 2010 la MONUC se convirtió en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en el Congo (MONUSCO), que en la actualidad cuenta con más de 19.000 efectivos uniformados desplegados en el territorio congoleño, a los que se suman más de 3.500 civiles.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo hemos podido analizar los desafíos y las dificultades que la Segunda Guerra del Congo planteó a la SADC. Desafíos, porque desde un primer momento la Comunidad apareció dividida frente a la postura que se debía tomar ante el estallido de la guerra y la solicitud del envío de fuerzas militares por parte del gobierno de Laurent Kabila. Esta división reflejó de alguna manera los distintos (y a veces opuestos) intereses nacionales existentes en la Comunidad, lo que por otra parte es común la casi todas las organizaciones internacionales.

Por otra parte, esta situación reveló las diferencias de criterio entre sus miembros en torno a cuestiones que iban más allá de lo coyuntural como el apoyo al régimen de Kinshasa y que se vinculaban con decisiones institucionales, como el funcionamiento del OPDS y los pasos que se debían cumplir para que una intervención se realizara en nombre de la Comunidad.

En este sentido resulta importante destacar la superación del desafío que implicaban estos desacuerdos, ya que pese a lo mencionado anteriormente la SADC se convirtió en uno de los foros más importantes para la discusión de la problemática de la región y eventualmente alcanzar una solución pacífica del conflicto.

Más allá de las dificultades que aún subsisten en su implementación, los Acuerdos de Pretoria y Sun City sentaron las bases de la estabilidad regional y en este sentido hubo varios actores que salieron fortalecidos: la RDC en primer lugar, porque logró encauzar un conflicto que amenazaba con su continuidad como estado nacional; los países vecinos que no intervinieron directamente en la guerra, ya que la paz en la RDC hizo disminuir el número de refugiados[27]; la SADC, porque logró afirmarse como un actor político de envergadura y Sudáfrica, que se consolidó como un líder regional capaz de resolver el peor conflicto en su "área de influencia" y cuya política del *African Renaissance* se veía severamente cuestionada por la guerra (Taylor y Williams 2001).

26. En su edición del 15 de diciembre de 2007, el diario español *El País* señala una posible reanudación de la guerra a causa de los enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas de la RDC y las milicias de Laurent Nkunda, un antiguo *señor de la guerra* de origen tutsi con estrechos vínculos con el gobierno de Ruanda (Rusiñol 2007).

27. Según el ACNUR, Tanzania es el principal destino de refugiados del continente (ACNUR 2006).

Referencias bibliográficas

BBC News (2001): *Namibia reveals Congo diamond role*, January 24. http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1187528.stm

Braeckman, Colette (1997a): "Luttes armées au coeur de l'Afrique". *Le Monde Diplomatique*, febrero 1997.

Braeckman, Colette (1997b): "Comment le Zaïre fut libéré". *Le Monde Diplomatique*, julio 1997.

Cilliers, Jakkie (1999): *The legacy of The Front Line States. En Building Security in Southern Africa. An update on the evolving architecture*. ISS Monograph 43. Disponible en http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No43/TheLegacy.html.

Cilliers, Jakkie y Malan, Mark, ed. (2001): *Peacekeeping in the DRC. MONUC and the Road to Peace*. Pretoria: ISS.

CNN (2000): *Albright calls for end to 'Africa's first world war'*, January 24. Disponible en: http://archives.cnn.com/2000/WORLD/africa/01/24/un.congo.02/index.html

De Witte, Ludo (2001): *The Assassination of Lumumba*. Londres: Verso.

Gérard-Libois, Jules (1963): *Sécession au Katanga*. Bruselas/Leopoldville: CRISP/INEP.

Goldstein, Andrea (2002): *The New Regionalism in Sub-Saharan Africa: More than meets the eye?*. Policy Brief Nº 20, OECD Development Centre.

International Crisis Group_ICG (1999a): *How Kabila Lost His Way*. ICG Congo Report Nº 3.

International Crisis Group-ICG (1999b): *Africa's Seven Nation War*. ICG Democratic Republic of Congo Report Nº 4.

International Crisis Group-ICG (2000): *Scramble for the Congo: anatomy of an Ugly War*, ICG Africa Report Nº 26.

Kabemba, Claude (2001): *The Democratic Republic of Congo: From Independence to Africa's First World War*. Ginebra: UNHCR.

Lemarchand, René (2001): *Foreign Policy Making in the Great Lakes Region*. African Foreign Policies. Power & Process. Khadiagala, Gilbert M. y Lyons, Terrence, ed. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Lemarchand, René (2003): "Ruhimbika, Manassé (Müller) Les Banyamulenge (Congo-Zaïre) entre deux guerres (préface de B. Jewsiewicki)". *Cahiers d'études africaines 171*. Disponible en http://etudesafricaines.revues.org/document1537.html

Madakufamba, Munetsi (1997): "Ground-Breaking Decisions taken at SADC Summit". *SARDC*, september 19, 1997.

Malan, Mark (1998): *Regional Power Politics under Cover of SADC. Running Amok with a Mythical Organ*. Pretoria: ISS.

Malan, Mark (2000): "Peace Promotion in the Great Lakes Region: Regional and International Responses to Conflict in the DRC". En F*ranco South-African Dialogue. Sustainable Security in Afric*a. Philander, Diana, comp. Pretoria ISS.

Mamdani, Mahmood (1998): "When Does a Settler Become a Native? Reflections of the Colonial Roots of Citizenship in Equatorial and South Africa". Ponenecia Inaugral como A. C. Jordan Professor of African Studies, University of Cape Town. Ciudad del Cabo, 13 de mayo de 1998.

Marcum, John A. (1976): Lessons of Angola. *Foreign Affairs* 54 (3): 407-425

Nathan, Laurie (2004): *The absence of common values and failure of common security in Southern Africa, 1992-2003*. Londres: LSE

Ngoma, Naison (2005): *Prospects for a Security Community in Southern Africa*. Pretoria: ISS.

NzongolaNtalaja, Georges (2004): "The International Dimensions of the Congo Crisis". *Global Dialogue* 6 (3/4): 116-126.

Reno, William (1997): "Sovereignty and personal rule in Zaire". A*frican Studies Quarterly* 1 (3). Disponible en: http://web.africa.ufl.edu/asq.

Reyntjens, Filip (1998): "The New Geostrategic Situation in Central Africa". *Issue:*

a Jornal of Opinion 26 (1): 10-13.

Rusiñol, Pere (2007): "La guerra planea sobre Congo". *El País*, 15 de diciembre.

Söderbaum, Frederik (1998): The new regionalism in Southern Africa. *Politeia* 17 (3): 75-94.

Southern African Development Community -SADC (1998a): *Final Communiqué of the 1998 SADC Summit of Heads of State and Government*. Grand Baie: SADC.

Southern African Development Community -SADC (1998b): *Final Communiqué of the SADC Summit on the Democratic Republic of Congo*. Pretoria: SADC

Taylor, Ian y Williams, Paul (2001): "South African Foreign Policy and the Great Lakes Crisis: African Renaissance meets Vagabondage politique?". *African Affairs* 100: 265-286.

Tlou, Lehlohonolo (1997): "Convergent and divergent ideals in the SADC region". J*ournal of Third World Studies* 14 (2): 95-112.

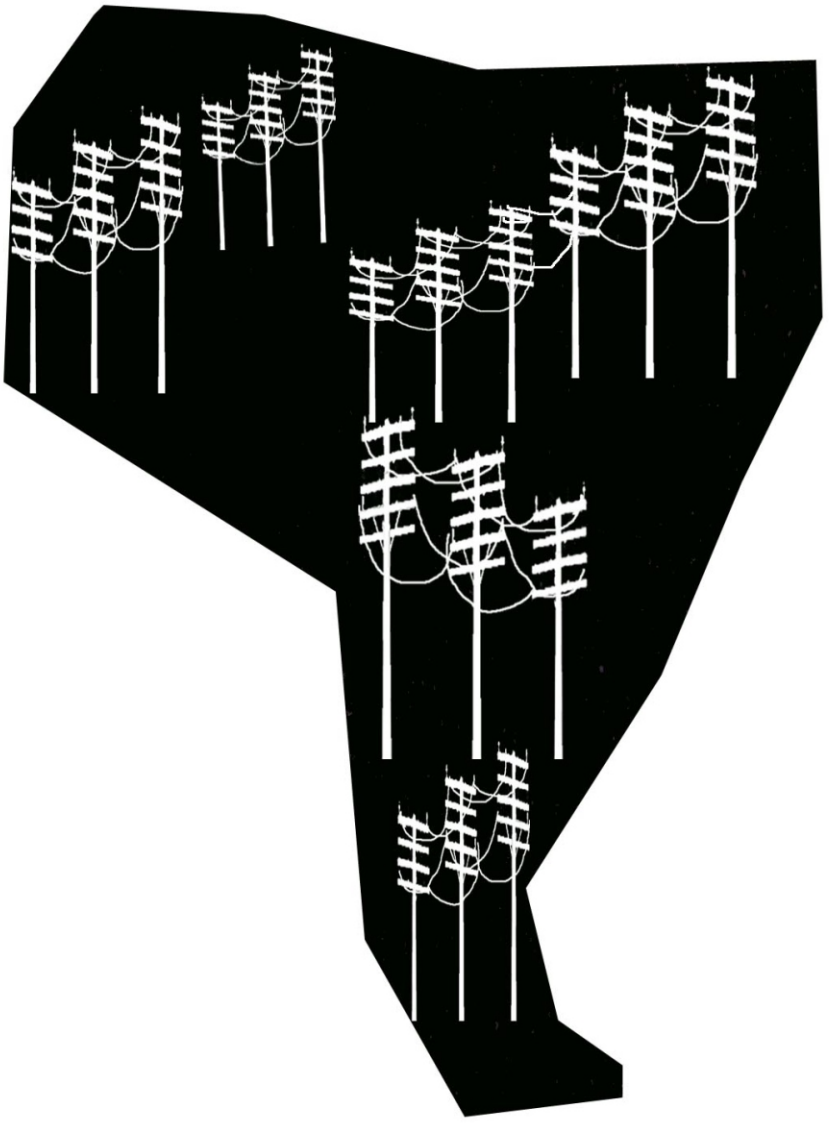
Verhaegen, Benoît (1966): *Rébellions au Congo*. Leopoldville/Bruselas: INEP/CRISP

Wamba dia Wamba, Ernest (2006): "Concerning Sanya Osha's Essay-'Ernest Wamba Dia Wamba: Profile of a Guerrilla Intellectual'". *CODESRIA Bulletin* 3/4 Dakar: CODESRIA

Willame, Jean Claude (1964): *Les provinces du Congo*. Bruselas: IRES

Young, Crawford y Turner, Thomas (1985): *The Rise and Decline of the Zairian State*, Madison: University of Wisconsin Press.

d



La crisis (?) de hegemonía de la teología neoliberal

Algunas conjeturas posibles sobre el futuro

Hernán Fair

1. Orígenes de un modelo de acumulación perverso y excluyente

Los orígenes de lo que en este trabajo conceptualizamos como la "teología neoliberal" nos remiten a la inmediata posguerra, con los inestimables aportes de los pensadores Friedrich Hayek y Von Mises y las contribuciones posteriores del monetarismo de Milton Friedman. En ese entonces, triunfaba a escala mundial el proceso de reformas socioeconómicas inspiradas en las ideas benefactoras keynesianas, que sostenían que la supuesta y nunca comprobada "autorregulación" del mercado y la supuesta y tampoco nunca comprobada eficiencia en la asignación de recursos, habían sido los causantes principales de la crisis mundial de Wall Street de octubre de 1929. Sin embargo, a comienzos de la década de los ´70, la combinación inédita de una elevada tasa de inflación, junto con una prolongada recesión del mercado interno, un proceso de crisis potenciado por el fuerte crecimiento de los precios del petróleo de 1973 y la Guerra árabe-israelí de Iom Kipur de ese mismo año, permitió el ascenso de la nueva doctrina. Al igual que el comunismo, esta ideología se transformó en una verdadera religión cuyas premisas teóricas eran indiscutibles. Si se asistía a una profunda crisis económica y social, el culpable de todos los males era, "objetivamente", la interferencia "arbitraria" y "asfixiante" del Estado social de posguerra, que había acumulado demasiadas funciones que ahora debían quedar en manos del (por definición) más eficiente mercado. A su vez, la sociedad civil tenía su parte de culpa, pero no toda, sino especialmente los sindicatos y sus trabajadores, que desde este enfoque habían actuado irresponsablemente, "excediéndose" en sus demandas sociales y generando como consecuencia una creciente "ingobernabilidad" política. El culpable de la decadencia económica y social, en particular en los países de América Latina, era, entonces, el maldito Estado, ese brazo largo y "sobredimensionado" que promovía la excesiva burocracia del sector público, que era indiferente o bien incapaz de terminar con la ineficiencia en la prestación de los servicios públicos que habían quedado en manos del

Magíster en Ciencia Política y Sociología (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO Argentina). Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), Doctorando en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires) con sede en el Instituto de Desarrollo Humano (Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina).
Contacto: herfair@hotmail.com

Estado desde la posguerra. Un Estado que, desde este enfoque, se excedía en el gasto público, generando una modalidad asistencialista que sólo favorecía a la propia burocracia incompetente, el desincentivo a la competencia empresarial y la corrupción no controlada que, además, se apropiaba del dinero que los contribuyentes aportaban con su esfuerzo personal al fisco.

En realidad, los diversos problemas generados por la aplicación de la matriz de acumulación mercadointernista-benefactora, y sus efectos negativos sobre las cuentas públicas, eran una consecuencia mucho más compleja derivada de factores de orden sociopolíticos, como las pugnas distributivas entre las distintas vertientes del empresariado local e internacional, incluyendo también a los acreedores externos, por quedarse con una mayor tajada de la intervención estatal. Vale decir, además, que eran también un efecto de la formación directa de los precios a partir del control mono u oligopólico del mercado por parte de los grandes grupos empresariales, lo que promovía la labor "defensiva" del sindicalismo organizado en su lucha por incrementar los salarios de los trabajadores y la respuesta inmediata posterior del empresariado de incrementar nuevamente los precios. Esta espiral perversa terminaba por generar inflación, e incluso hiperinflación, que, finalmente, concluía siendo perjudicial para el conjunto de la sociedad y, en particular, para los sectores de menores ingresos. Por otro lado, en muchos casos, nuevamente con ejemplos más extendidos en América Latina, y especialmente en países como la Argentina, debemos tener en cuenta que el propio Estado asignaba arbitrariamente los subsidios, o bien tendía a controlar escasamente el funcionamiento organizativo del aparato administrativo, fomentando una relación clientelar y excesivamente burocratizada, que funcionaba como elemento legitimador de las premisas liberal-conservadoras en favor de la reducción de las funciones sociales y reguladoras del Estado. En ese marco, finalmente, la vinculación directa entre el Estado y el empresariado más concentrado desincentivaba la capacidad de este sector para innovar en la inversión y producción, tal como debería funcionar todo sistema capitalista que se proponga competente.

2. La hegemonización mundial del neoliberalismo

2.1. Primera etapa: El Consenso de Washington

Como una respuesta mágica que pretendía, y sobre todo prometía, solucionar todos y cada uno de estos problemas irresueltos del Estado Benefactor keynesiano, a partir de la experiencia de Chile de 1973 y de Argentina en 1976, aunque especialmente durante la fatídica década de los ´90, los sectores dominantes acuden a la lectura ortodoxa de la dupla Hayek-Friedman para aplicar en prácticamente todo el planeta los postulados del denominado Consenso de Washington. En ese contexto, se inicia, con diferentes grados y matices de aplicación (que no siempre siguen al pie de la letra lo postulados del "Consenso"), un nuevo modelo de acumulación neoliberal que insiste en brindar como respuesta a la crisis del Estado Social la necesidad de privatizar las empresas públicas, de desregular el comercio y sobre todo las finanzas, de flexibilizar el mercado de trabajo, y de reducir o bien focalizar el gasto público social. Además de estas reformas liberalizadoras, se insiste en la aplicación de planes de estabilización macroeconómica que permitan equilibrar las cuentas y terminar como sea con la elevada inflación, principal causante del estancamiento económico y social.

Con este nuevo diagnóstico "mágico", que lograría en gran medida unificar el discurso de los organismos multilaterales de crédito con las principales demandas del establishment local e internacional, el planeta entero,

aunque especialmente la castigada región de América Latina, sería víctima, en diversos grados, de la reducción sistemática de la tradicional función social del Estado. Dejando de lado su inestimable labor en favor de la integración del conjunto de la población en un marco de inédita igualdad socioeconómica, a partir de la aplicación del nuevo paradigma hegemónico, aquel Estado protector e integrador quedó reducido a un Estado reconfigurado que estuvo dedicado a funciones "básicas" del liberalismo tales como la seguridad, la salud y la justicia. A estas funciones reducidas se le sumarían otras que lograrían ser mantenidas parcialmente debido, básicamente, a las protestas y movilizaciones sociales de los trabajadores y sindicatos y a dirigentes y parlamentarios de algunos partidos políticos ligados históricamente al Estado sustitutivo de posguerra (por ejemplo, en la Argentina, al peronismo), que ahora veían cómo se derrumbaba el histórico aparato protector, o bien debido a presiones específicas de sectores empresariales con poder político y económico para torcer o limitar el rumbo de los gobiernos de turno (en particular, los más perjudicados con las reformas de mercado, como una porción del sector industrial). De todos modos, lo más relevante es que en la regresiva década de los ´90 se inició, en algunos países, o bien se consolidó, en otros, un proceso de decadencia económica y social que terminó de destruir la ciudadanía social que tan trabajosamente había logrado construir el Estado Benefactor desde la posguerra.

2.2. Segunda etapa: El Consenso post-Washington

En una segunda etapa, que en realidad tiene antecedentes que se remontan al discurso del Banco Mundial de comienzos de los años ´90, aunque se aplica de forma empírica a partir de los efectos de la crisis del sudeste asiático de 1997, comienza a insistirse desde los núcleos de poder político-económicos en la necesidad de complementar las reformas neoliberales de privatización, desregulación, apertura, flexibilización y "ajuste", con diversas políticas públicas tendientes a fomentar el control republicano, tales como la división de poderes, una mayor "calidad institucional", controles horizontales y verticales (*accountability*, en el sentido del influyente politólogo argentino Guillermo O´Donnell), etc. Como toda teología que se digna de tal, el neoliberalismo nunca acepta el fracaso de sus premisas teóricas. El problema, entonces, es saber cómo enfrentar las "inexplicables fallas del sistema" que hacen que las reformas no estén funcionando como deberían. La solución que hallaron los ideólogos de la teología neoliberal fue agregar nuevas premisas necesarias para alcanzar el éxito. Si durante la primera mitad de los años ´90 se habían aplicado en su conjunto las políticas del *Consenso de Washington* requeridas para alcanzar el éxito, y el "derrame" hacia los más desfavorecidos no había llegado, el problema de su aparente falla se debía, entonces, a que hacían falta incorporar más reformas complementarias. Se llegaría, así, a la aplicación del denominado *Consenso post-Washington* o *Reformas de Segunda Generación*, en un intento de perfeccionar las anteriores reformas neoliberales de Primera Generación. Precisamente, el motivo que explicaría el aparente fracaso del neoliberalismo se debía a que, a partir de ahora, las reformas pro-mercado debían complementarse, necesaria-mente, con las reformas institucionales que mencionamos anteriormente.

3. Efectos principales de la teología neoliberal

Por supuesto que los países de América Latina, los más requeridos de las divisas e inversiones externas para evitar los descalabros económicos, siguieron al pie de la letra las múltiples y coaccionantes

"recomendaciones" de los organismos multilaterales de crédito. En cada país, con diversos grados y matices, el mismo discurso hegemónico coadyuvó a otorgar significación y, a su vez, a legitimar a aquellas reformas demandadas por los principales núcleos de poder. Si en una primera etapa la dirección de todas las culpas en el Estado, que en muchos casos funcionaba efectivamente de forma irregular e ineficaz, sumado al contexto sociohistórico particular signado por el fracaso de otras alternativas, permitió que las reformas neoliberales pudieran aplicarse sin mucho esfuerzo, en una segunda etapa la efectiva corrupción, visible en la mayoría de los países de la región, y la ausencia de *accountability*, permitió legitimar más fácilmente la necesidad de aplicar las reformas neo-institucionalistas defendidas por los organismos multilaterales, los grandes empresarios y las principales potencias mundiales.

De todos modos, lejos de ser solamente medidas estrictamente económicas, lo más relevante de este proceso es que estas políticas públicas generaron diversos y significativos efectos en el campo social. Como lo han destacado decenas de trabajos en los últimos años, la consecuencia de estas reformas económicas/políticas, tal como puede observarse en la gran mayoría de los países de la región en un grado directamente proporcional a la aplicación de sus "recetas", sería el descomunal crecimiento de la brecha entre los más ricos, que lograron ser más ricos aún, y los sectores más pobres, que incrementaron notablemente su pobreza. En un plano más específico, el efecto social de estas políticas de mercado, que, resulta importante destacar, sólo pudieron implementarse desde el accionar público del propio Estado, sería una concentración del ingreso en el 10 o 20% de la población, mientras que la clase media se empobrecía ("nuevos pobres") y los que ya eran individuos y hogares pobres, pasaron a ser más pobres o directamente quedaron en la absoluta indigencia, además de perder, en muchos casos, sus trabajos como derivación de las privatización de las empresas públicas y la apertura indiscriminada de la economía al capital transnacional.

4. Nuevas crisis y estallido del discurso hegemónico

Los trágicos efectos socioeconómicos de las reformas pro-mercado terminaron por generar el esperado retorno de los conflictos sociales y el antagonismo contra este modelo de acumulación excluyente y segregativo. Aunque ya desde mediados de la década del ´90 estos movimientos sociales críticos se harían presentes sintomáticamente en la escena pública, con casos como los Zapatistas en México (1994), los Sin Tierra en Brasil (1995) y los piqueteros en Argentina (1996), entre otros similares, los acontecimientos más destacables, y a su vez más trágicos, de esta crisis pueden rastrearse en la crisis devaluatoria de Argentina de comienzos del 2002. En efecto, el país sudamericano, cuya aplicación de reformas neoliberales sería un caso extremo de la región, sufriría, en consonancia, efectos igualmente extremos. Con la sola mención de una tasa de desocupación mayor al 25% y una pobreza de más del 50% del total de la población, se pueden resumir en pocas líneas los perversos efectos generados por la teología neoliberal en este país que, desde el discurso dominante, pretendía estar (e incluso parecía que lo estaba) a la altura de las principales potencias mundiales (recuérdese que era señalado como el "mejor alumno" del FMI).

Desde entonces, e incluso antes del estallido del "argentinazo", el llamado modelo neoliberal ha mostrado en reiteradas oportunidades su fracaso absoluto, tanto en el plano estrictamente económico, como en el social, e incluso en el epistemológico. De todos modos, sus falacias teóricas y prácticas

sólo se mostrarían en toda su magnitud al explotar en el centro del sistema mundial. Nos referimos a la reciente crisis financiera de Wall Street que, conformada mucho antes al compás de los créditos baratos desregulados, terminó de estallar en septiembre del 2008 con la quiebra del Banco Baring. Los millones de desocupados en Europa y Estados Unidos y el inédito incremento de la pobreza e indigencia que pueden observarse desde entonces, en especial en países como Grecia, España, Irlanda y Portugal, es una muestra sintomática más del fracaso total y absoluto de las premisas neoliberales. Además, el salvataje de los grandes bancos y de la automotriz General Motors por parte del Estado norteamericano, nos muestra nuevamente que ese Estado que interviene sólo es detestado desde el sector privado cuando se requiere su desguace, mientras que se exige su restitución y "protección" cuando resulta conveniente "salvarse" de la bancarrota económica. Ahora bien, frente al fracaso del comunismo primero, del Estado Benefactor de posguerra después, y, finalmente, del neoliberalismo, ¿qué alternativa es posible pensar como salida a la actual crisis?, ¿podrá el neoliberalismo mantener y recuperar su hegemonía resquebrajada? A continuación, presentaremos algunas conjeturas posibles.

5. Las posibles salidas: el giro a la derecha o a la izquierda

La reciente crisis mundial de las finanzas parece haber puesto en entredicho, en toda su magnitud, al propio discurso hegemónico a favor de las "fuerzas impersonales del mercado". En dicho marco, resulta pertinente indagar acerca de posibles salidas y soluciones alternativas. A título tentativo, podemos plantear que las potenciales salidas frente a esta crisis mundial del discurso hegemónico neoliberal son, a grandes rasgos, dos: el giro a la izquierda o el giro a la derecha. Ambas, a su vez, tienes tres caminos principales: o bien se continúa la moderación, o bien se profundiza el cambio social, o bien se pretende la restauración conservadora. Presentaremos a continuación esas opciones probabilísticas a partir de una distinción tipológica entre una opción por el 1) Cambio, ya sea en su versión de a) Cambio moderado, o bien de b) Cambio radicalizado, y la opción por la 2) Conservación, ya sea la a) Restauración del neoliberalismo, ya sea la salida b) Autoritaria y/o dictatorial.

5.1. Opción por el cambio

5.1.1. Cambio moderado

Descartando de plano la opción mítica del marxismo de una transformación del sistema capitalista en su totalidad, una opción "por izquierda" (democrática) puede presentarse bajo la modalidad del cambio moderado que busca aplicar mayores reformas sociales de inclusión ciudadana con el objeto de evitar los efectos socioeconómicos de la crisis. En esta lógica, pese a sus notables diferencias internas, se incluyen en la actualidad la mayoría de los países de nuestra región. En ese marco, se destacan los regímenes como los de Argentina (Cristina Fernández de Kirchner), Brasil ("Lula" Da Silva, y ahora Dilma Rousseauf), Uruguay (Tabaré Vázquez, y ahora José Mujica) y Paraguay (Fernando Lugo), entre otros. Estos líderes, con importantes diferencias organizativas y estructurales, aplican políticas sociales interventoras moderadas sin pretender regresar a las políticas neoliberales excluyentes de los años ´90. En un grado cualitativo menor, también podrían ser incluidos en este campo neo o postkeynesiano, siempre destacando las notables diferencias, más aún tratándose de países centrales y no periféricos, el caso de Estados Unidos tras la asunción de Barack Obama (al menos, hasta la derrota en las elecciones legislativas del 2010), y China, quienes aplican o pretenden aplicar, con diversos grados y matices, reformas de

incentivo al consumo interno, la demanda agregada y la regulación del comercio y las finanzas.

5.1.2. Cambio radicalizado

Los países que elijan la radicalización del cambio por izquierda tenderán a profundizar la aplicación de reformas benefactoras. Sin embargo, a diferencia del primer caso, más moderados en los cambios, buscarán una profundización cualitativa en el grado de aplicación de las reformas neokeynesianas o neodesarrollistas. En este campo es posible incluir a aquellos países, en la actualidad podemos pensar en Venezuela (Hugo Chávez), Ecuador (Rafael Correa), Bolivia (Evo Morales, más aún tras su aplastante triunfo electoral del 2009) y Nicaragua (Daniel Ortega), que profundizan en la nacionalización de diversas empresas públicas tales como los recursos naturales y el incremento de las medidas de redistribución progresiva del ingreso, como expropiaciones de empresas privadas, e impuestos o rentas a diversos sectores de poder económico concentrado.

5.2. Opción por la conservación

5.2.1. Restauración conservadora del neoliberalismo

Aquellos países que continúen esta opción política tenderán a realizar una restauración conservadora de al menos ciertos principios fundacionales del neoliberalismo. En este camino de "giro a la derecha", podemos encontrar a algunos países europeos que hasta el momento han realizado transformaciones parciales de su modelo de acumulación benefactor-keynesiano. Los principales exponentes de esta opción parecen ser España, Irlanda, Grecia, Portugal y, en menor medida, Francia, quienes actualmente se encuentran obligados a aplicar ajustes económicos ortodoxos para equilibrar sus balances. Dentro de esta opción conservadora, con las salvedades territoriales, contextuales, y sobre todo económicas del caso, quizás puedan ser situados los casos de Perú (Alan García), y, no sin contradicciones, el presidente chileno (Sebastián Piñera). Desde esta opción política, de lo que se trata es de retomar algunos postulados tradicionales del neoliberalismo en una versión moderada. Se puede decir, en líneas generales, que se presenta el intento de edificar una restauración conservadora del establishment local y transnacional, por ejemplo, acudiendo a préstamos con condicionalidades del FMI, reprivatizando algunas empresas nacionalizadas, o privatizando otras históricamente en poder del Estado, y/o bien ajustando moderada-mente el gasto público social con el objeto de equilibrar los déficits fiscales. En algunos casos, se puede complementar este discurso de restauración neo-neoliberal promoviendo algunas medidas a favor de una mayor división de poderes y el resto de las tradicionales reformas liberal-republicanas en favor del respeto a la institucionalidad. Además, resulta posible que se busque complementar algunas reformas pro-mercado con otras neokeynesianas, en un intento de evitar el descalabro económico y social provocado por las políticas neoliberales. En ese contexto, resulta importante destacar que los países que sigan este camino probablemente buscarán siempre la permanencia de cierto "blindaje social", en particular a partir de políticas asistencialistas no universales, para evitar nuevamente la reacción de las masas descontentas que pudieran poner en peligro las ganancias capitalistas y la seguridad de los sectores medios que, junto con las empresas de medios masivos, marcan, por lo general, la agenda política de los gobiernos. También es posible que se apliquen diversas medidas tendientes a controlar o regular los capitales especulativos, en un intento de no repetir la lógica de desregulación financiera que llevó a la crisis económica y, finalmente, a la debacle social.

5.2.2. La salida autoritaria-antidemocrática

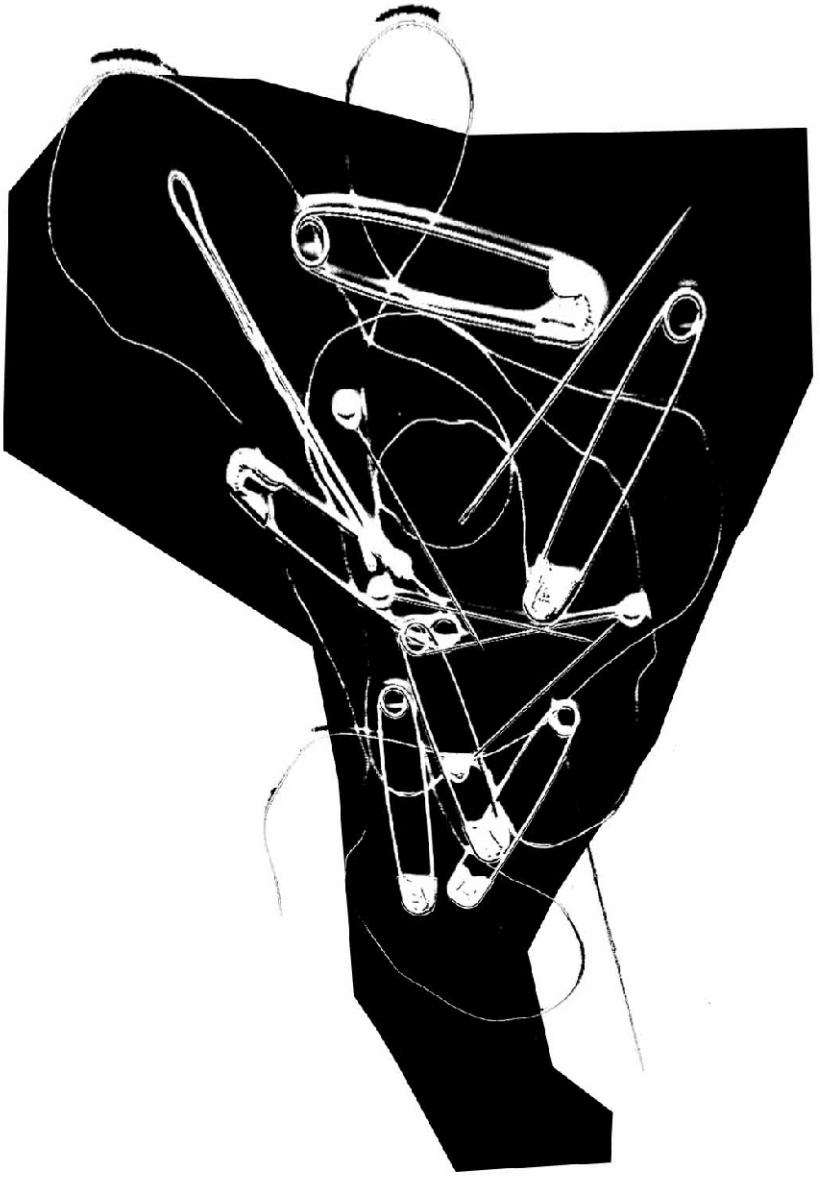
El segundo camino que puede llegar a tomar la crisis financiera internacional es su versión de restauración del orden. Sin lugar a dudas el más peligroso y temible política y socialmente, comparte con el anterior el deseo de retornar a la aplicación de políticas neoliberales y excluyentes de forma moderada. En efecto, los sectores dominantes cuentan con la experiencia de los años ´90 y no desean volver a vivir la debacle del Consenso de Washington, declarado "muerto" de forma reciente por el ex premier inglés Tony Blair y por el propio presidente Obama. Sin embargo, a diferencia de la salida conservadora, en este camino la salida será más bien individualista. En efecto, aquí no se buscará ya la integración de los sectores desposeídos como una modalidad pragmática de evitar peores efectos sociales que ya fueron experimentados, sino que directamente se los reprimirá y excluirá del orden comunitario. En la actualidad, el caso más cercano a esta versión conservadora y reaccionaria es el de Italia, que, bajo el gobierno de Silvio Berlusconi, acude a echarle toda la culpa de los males del país a los inmigrantes y a las diversas minorías. Sin embargo, la misma lógica excluyente se presenta en países como Francia (Nicolas Sarkozy) y algunos Estados europeos nórdicos. Además, con sus diferencias y matices, esta exclusión étnico-política es visible en algunos países de América Latina, como la Argentina, por ejemplo, donde crecen las demandas sociales de algunos sectores exigiendo la aplicación de "mano dura" contra el crimen, o donde se reprime a minorías pertenecientes a regiones pobres del país. Desde una lógica más extrema, se han aplicado diversas políticas represivas de corte autoritario en Colombia (Álvaro Uribe) contra la guerrilla, en México (Felipe Calderón) contra el narcotráfico y en Perú contra los Pueblos originarios. Por último, todavía existe alguna posibilidad remota de que se haga presente la salida directamente antidemocrática. El ejemplo del reciente Golpe preventivo en Honduras, junto a los intentos fracasados en Venezuela, Ecuador y Bolivia, permite aseverar que es posible que se produzcan Golpes de Estado "blandos" por parte de civiles y militares que eyectan del poder a líderes populares considerados despectivamente como "populistas", para luego llamar a elecciones en un tiempo medio y moderar el panorama internacional, actualmente a favor casi indiscutible del régimen (formal) democrático. Esta opción es, sin dudas, la más temible de todas, aunque cuenta con la ventaja de que la mayoría de la población, inclusive gran parte de las elites políticas y económicas, incluyendo a los grandes medios de comunicación, defienden el régimen de gobierno democrático, lo que al menos impide el retorno de los tradicionales Golpes de Estado, tal como fueran observados en los años ´60 y ´70.

6. Bibliografía

Fair, Hernán: "Las falacias del modelo neoliberal. Consideraciones a partir del caso argentino en los ´90". En *OIKOS, Vol. 13, Nº 28*, 2009, pp. 215-246.

Gómez, Rodolfo: *Neoliberalismo globalizado. Refutación y debacle*. Macchi, Buenos Aires, 2003.

Morresi, Sergio: "¿Más allá del neoliberalismo? Estado y neoliberalismo en los años ´90". En Eduardo Rinesi, Gabriel Nardacchione y Gabriel Vommaro (edits.): *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Prometeo-UNGS, Buenos Aires, 2007, pp. 117-150.



Crónicas paralelas, líneas cruzadas
Viñas/Pignatari

Diego A. Molina

I. Introducción

El fin de los regímenes militares en América Latina se da más o menos uniformemente y siguiendo un proceso de democratización que alcanza, también, zonas como el sur de Europa (Grecia, España, Portugal). Los casos de Argentina y Brasil no son ajenos a esta coyuntura. Sin embargo, mientras en Brasil la vuelta a la democracia fue paulatina y *apoyada* por los dos últimos presidentes de facto: Ernesto Geisel y João Figueiredo, en la Argentina hubo que esperar hasta el fin de la ominosa guerra de las Malvinas, impulsada por Galtieri -y apoyada por amplios sectores sociales-, para restablecer los derechos políticos y civiles de la sociedad. Una guerra que caló hondo en el sentimiento equívoco de un nacionalismo confuso (como lo es todo nacionalismo).

Aún con los militares en el poder, entonces, comienza el proceso de apertura democrática en Brasil, lentamente. Entonces, la prohibición de la tortura -jugada política castrense para morigerar las manifestaciones sociales- fue declarada por el general Geisel después de la muerte atroz del periodista Wladimir Herzog en octubre de 1975. Pero el mayor logro *democrático* se da durante el gobierno de Figueiredo, ya que se anula el AI 5, el acto institucional más radical de la "linha dura"[1] de los militares brasileños, que acaba con el bipartidismo político (ARENA y MDB) y con la censura a los medios de comunicación y la prensa. En ese momento nace el PT, partido de los trabajadores, cuyo fundador, Luis Ignacio "Lula" da Silva, llegaría a la presidencia de

Licenciado en Letras Modernas (Literatura Latinoamericana) por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Mestre em Literatura Brasileira, Universidade de São Paulo (USP).
Contacto: diegomolina@usp.br

1. Los militares no eran un bloque homogéneo -si bien tenían el objetivo en común de derrocar a João Goulart y combatir el comunismo-, sino que existían dos grupos sectorizados. Uno conocido como "grupo da Sorbonne", cuyo discurso apuntaba a "limpiar" la sociedad, acabar con la amenaza comunista, para volver a la democracia y garantir un clima de *tranquilidad*. Por otro lado, en contrapartida, estaban los militares del grupo "linha dura", que creían que la democracia era imposible en aquel momento histórico y proponían, así, un régimen de "mano dura" contra la oposición. Castelo Branco era del primer grupo (democrático conservador). Ambos grupos se manifestaron y consiguieron objetivos; por ejemplo, cuando hubo presión por parte de la *linha dura* para reformular los derechos políticos, se dicta el Acto Institucional Num. 2: la extinción de los partidos políticos, esto para no perder fuerza llegado el caso de las elecciones.

Brasil -y a la reelección- más de dos décadas después. En Argentina, paradójicamente, la apertura política instala, nuevamente, el bipartidismo histórico: radicales y peronistas en la lucha por el mando.

Sin embargo, pese a las movilizaciones y marchas (principalmente en San Pablo y Río de Janeiro) conocidas como "Diretas-já", o sea, elecciones directas de inmediato, Tancredo Neves es elegido presidente de Brasil por el Colegio Electoral, de manera indirecta. Mientras que Alfonsín gana las elecciones directas por amplio margen sobre el candidato peronista Ítalo Luder.

En este clima de transición, con grandes demandas sociales, políticas y económicas, la democracia gana una dimensión nunca antes vista, el lema con que Alfonsín terminaba sus discursos es reflejo de esto: "*Con la democracia se come, se cura y se educa*". Las ideas revolucionarias se dejan de lado, la confianza en el gobierno representativo agita a grandes sectores sociales en ambos países, fenómeno que se repite en casi toda la América Latina del proceso de redemocratización. Varios intelectuales, escritores y periodistas exiliados volverán a manifestarse tras años de silencio o clandestinidad, de manera abierta. Y la prensa ocupará un lugar privilegiado para estas voces.

Dos figuras, en principio antagónicas en cuanto a su formación, describen a través de crónicas publicadas en diarios "no oficialistas" esta transición de manera encadenada, quiero decir, uno comienza donde termina el otro. Me refiero a Décio Pignatari y sus crónicas en la *Folha de São Paulo* (desde diciembre de 1983 hasta marzo de 1987) y David Viñas con las crónicas que publicó en *Página/12* (desde mayo de 1987 hasta diciembre de 1999). Crónicas reunidas en dos libros: *Pobdre Brasil* del poeta y teórico de la poesía concreta y *Menemato y otros suburbios* del escritor y crítico argentino[2].

Desde luego que la elección es arbitraria, pero no estéril: el estilo irreverente con que ambos escriben genera un campo propicio no sólo para armar la lectura cronológica sino para unificar esa cronología. Ambos, también, construyen un lector para dialogar. En el caso de Viñas a través de un interlocutor que pregunta *¿es verdad, Viñas, que…?*, y Pignatari hablándole al *caro/barato* lector (o el juego *leitor/eleitor*) provocativamente. La provocación como marca, aguijoneando al lector.

Pero, sobre todo, en las crónicas de ambos se puede entrever -de manera corrida- la coyuntura que les dieron marco y sustento, permitiendo dos lecturas. Una lineal o cronológica, donde la hipótesis es que se puede leer una *realidad* de ambos países aún en las crónicas del *otro lado*, o reconstruir esa línea de tiempo que, casualmente, las crónicas generan; y otra cruzada, o sea, cómo aparece el otro en el contexto local. Ambas lecturas, desde luego, son complementarias.

II. El señor Ney y el chasco de Chascomús: la transición

Las crónicas de Pignatari comienzan a ser publicadas en el "Caderno Ilustrado" del diario *Folha de São Paulo* entre diciembre de 1983 y marzo de 1987. O sea, comienza con Figueiredo aún en el poder, con las movilizaciones de las "diretas-já" y con la

2. No voy a justificar la elección de los autores forzando comparaciones, pero valgan estas dos a modo de ejemplo. La primera tiene que ver con los momentos centrales de la producción intelectual de ambos nucleadas en dos revista: Viñas, *Contorno* de 1953 a 1959; Pignatari, *Noigandre* de 1953 a 1958. La segunda con dos decepciones políticas: Viñas, y todo el grupo de *Contorno*, alrededor de la figura de Arturo Frondizi y Pignatari y su ruptura con el PC brasileño. En las crónicas del autor de *Poesia, Pois é Poesia* se percibe cuánto ha sentido esta ruptura; podríamos decir que, a veces, parece "re-sentido".

propuesta del Colegio Electoral de nombrar a Tancredo Neves para la presidencia. Mientras que en Argentina, tras la renuncia de Galtieri -y un lapso con Bignone al mando- Raúl Alfonsín, el candidato de la UCR oriundo de Chascomús, llega al poder derrotando (históricamente) al candidato peronista, Italo Luder. Y entregando su mando, años después, vencido y gastado, antes de lo previsto por la Constitución, a otro *peronista*. Del chasco a la broma pesada en menos de seis años.

En Brasil, la muerte de Tancredo Neves, antes de asumir el mando, lleva a Sarney al poder. La conmoción paralizó al pueblo brasilero. Se vivía un momento de absoluta desconfianza política, ya que Tancredo del MDB, que venía combatiendo el régimen autoritario desde 1961 con la renuncia de Jânio Quadros, tenía el crédito de la gran mayoría de la sociedad, en cambio Sarney venía de ARENA, el partido de los militares.

Pignatari no deja de repetir a lo largo de las 89 crónicas que Sarney es un presidente doblemente indirecto. Denuncia, también, que *o senhor Ney* mantuvo el SIN (Serviço de Inteligência Nacional) creado durante la dictadura ya que, él creía, podía adaptarse a otras funciones y otros tiempos. Lo mismo ocurre con la educación: sólo se cambió de nombre el programa que tenían los militares: "*O MOBRAL*[3] *morreu? Viva o MOBRAL! Só que agora ele tem um novo nome: Educar, ou melhor, Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos. Sabe quantos funcionários vão ser demitidos? Nenhum. Zero.*"[4]

En lo económico, el gobierno Sarney, al igual que el de Alfonsín, enfrentó varias crisis que venían como corolario de la dictadura: descontrol financiero, inflación, déficit público y externo. Sarney presenta el "Plano Cruzado": aumento de salario y congelamiento de precios, lo que produjo un consumo enorme, un momento de explosión de la población. Pignatari, usando el lema de los que reclamban elecciones directas, llama a este momento de consumo-já: "*Entre o comunismo e o consumismo, preferimos… os dois*" ("Por conta e em confiança",28-12-84, p.99) y "*Assim que se congelaram os preços, a energia de um povo ignorante e enganado, que não mais acredita em futuro mas apenas em aqui-e-agora, irrompeu para dentro dos supermercados e quitandas.*" ("As neves de antanho", 20-4-86, pp. 235-6).

En 1986, el plan Cruzado ya hacía agua por varios lugares, pero el grueso de la sociedad aún no lo notaba. El plan Austral, creado por el economista "independiente" Juan Vital Sourrouille y carta trunca de Alfonsín, fue, en cierta medida, el modelo del plan Cruzado. Ambos fracasaron en su intento de frenar la inflación. Una inflación que llegaría al grado de hiper en Argentina, y que en Brasil no se quedó atrás.

Lo curioso es que la primera crónica de Pignatari tiene una salutación a Alfonsín. La elección directa, de alguna forma, le daba otro crédito. La mención contempla, además, un pasaje por la Argentina con un tono de rara nostalgia:

> *Argentina, no te rías, ni sonrías (de mí)*[5]. Rio y Pampa de Plata, primeiro país civilizado da América Latina, agora que ficou para trás aquele *porteño avivado* que

3. El MOBRAL (Movimiento Brasileño de Alfabetización) comenzó a funcionar el 15 de diciembre de 1967, durante la presidencia de facto de Costa e Silva.

4. Pignatari, Décio, "O sulbrasileiro da educação" en *Podbre Brasil*, Pontes, San Pablo, 1988, p. 188 (todas las notas se indicarán con número de página al final de las citas y entrecomillado el nombre de la crónica y la fecha de publicación).

5. En español y en itálicas en el original.

> havia transformado varguisticamente o proletariado em *lumpen*, receba a minha homenagem randômica: mesmo sem saber, e meio sem querer saber, o que foram depois e o que são hoje: o pessoal da *Poesía Buenos Aires* e o pessoal surrealista de *A partir de cero*: tudo misturado: Maldonado (hoje, na Itália), Bailey, Mario Trejo, Latorre; teus pugilistas, futebolistas, enxadristas; os prêmios Nobel da área científica; há três décadas, atravessando a Argentina peronista, rumo a um congresso de cultura no Chile; e dois anos depois, em Roma, um físico, Mario Muchnick, que virou editor de arte em Barcelona; e, em 67, Pichuco e Rivero, num decadente cassino em Belgrano, *los fuelles*, inesquecível Sur, e a minha saudação a Alfonsín. ("Quando você vai a Vega?" 16-12-83, pp. 12-3).

A partir de allí, y a lo largo de las 89 crónicas, Pignatari arma un conjunto teórico de (con) los hechos inmediatos y pasados del Brasil. O sea, retrocede, a los saltos, con más o menos distancia (pueden ser: días, meses, años) para montar genealogías[6]. También lo hará Viñas a la hora de proponer puntos de contacto: Menem-Facundo Quiroga, Menem-Justo-Roca, etc. Sin embargo, el centro, el énfasis está dado en *explicar* lo más reciente. Lo más reciente (y en el caso de Pignatari, lo más inmediato) son los militares, la *ética* castrense, los gobiernos de facto.

Y aquí la comparación la realiza el propio autor brasilero. Porque si varias organizaciones mundiales de Derechos Humanos habían colocado los ojos y la denuncia en el régimen militar argentino (y chileno), en Brasil los militares *facilitaron* el retorno a la democracia. De todos modos, esto no es tan así:

> Assistindo, com inveja, pela TV Manchete, ao depoimento do chefe do governo espanhol, Felipe González, após a *débâcle* do ditador Franco, e ao depoimento do escritor argentino Ernesto Sábato, encarregado de presidir a comissão de inquérito sobre as violências contra os direitos humanos cometidos a comando, ou com a anuência, da súcia de ditadores militares que oprimiu e deprimiu o país vizinho nos últimos anos, até despencar, desmoralizada e suja de sangue, das alturas de sua insânia pelo miniapocalipse das Malvinas, destinado a encobrir os crimes contra os seus cidadãos (segundo Sábato, os desaparecidos podem chegar a 10 mil!) -fico a imaginar como deven estar se sentindo aliviados os chefes militares que mandam no povo brasileiro, agora que viram desinculpados das negociatas do affaire BNCC/Capemi todos fardados, parentes e amigos! ("Cinco anos, um ano", 16-3-84, pp.23-4).

Viendo eso, dice Pignatari, los militares brasileros (*aliviados*) esperan que "cessem de

6. La genealogía más sucinta y feroz dice: "A primeira República foi toda francesa e comteana. E bilaqueana: Cruz e Souza e Kilkerry que morresem miserablemente em suas negritudes. Azar deles se não conseguiram encontrar formar e fórmulas de sobrevivência, como o fizeram Machado de Assis e Pelé. Em lugar da Primeira Grande Guerra, tivemos por aqui a Primeira Grande Ditadura: esta foi a de Vargas, ítalo-germânica, nazi-fascista, para variar. Veio então a segunda República, de natureza ianque, com Dutra/Vargas/JK/Jânio/Jango. Os militares não deixaram barato e promoveram, em lugar da Segunda Guerra Mundial, a Segunda Grande Ditadura: cindo presidentes *não eleito*s em duas décadas. Estamos entrando na Terceira República (na minha visão, é óbvio), a Presidência caindo no colo, de mão beijada, do sr. Tancredo Neves (por que "dr."?). Tudo debe ser feito para que não ocorra a Terceira Grande Ditadura." ("Transição, transigência, transação", 22-10-84, pp. 76-7). Esa frase final y la Semana Santa de "la casa está en orden" son causa y efecto del mismo hecho.

clamar contra o perigo de argentinização do Brasil (entenda-se: perigo das diretas-já)". El peligro de "argentinización" de los militares, para Pignatari, ocurre ¡una semana! después:

> Na Argentina, as trogloditas hostes verde-oliva não só se mostraram incompetentes no governo, como incompetentes e desastradas se confessaram na aventura militar das Malvinas, cabendo à marinha e à aviação salvar-lhe, pelo menos em parte, a face militar. No Brasil, patenteia-se fenômeno semelhante e isto sim é que é argentinização! ("Verde-oliva desbotando", 23-3-84).

Otro tópico que recorre las crónicas de Pignatari es el del olvido, el de un pueblo sin memoria. Tópico que aquí tiene los mismos matices en América Latina en general: "somos un país que se olvida rápidamente de todo", se escucha en charlas repetidas de cafés porteños. Por eso, Pignatari recomienda: "Cidadão: jamais se esqueça dos episódios que você acaba de presenciar: faça-os imprimir a raios *laser* na mente e no coração." Y agrega, casi podríamos decir que para toda América Latina:

> Exija mais trabalho, melhores salários, mais alimento e escolas para o povo e menos aulas de equitação. Mesmo porque, é fatal: eles vão cair do cavalo e para sempre! Lembre-se e jure: jamais os militares hão de implantar outra ditadura neste país! E aí está outra lição, especialmente para a classe média, hoje aliada as classes trabalhadoras na luta pela proclamação desta nova independência: é mais fácil contrair um câncer do que extirpá-lo.

Nunca más. Pero Pignatari *paró* antes de que Collor llegase al poder, antes del *impeachment* y de Itamar Franco, antes del Consenso de Washington ser aplicado en América Latina, antes de Menem y el entreguismo... El "nunca más" debería ser reformulado y contemplar las consecuencias de la dictadura.

III - Menemato, relaciones carnales y tarea fina.

Las crónicas que David Viñas publicó a lo largo de 12 años de democracia y diez de menemismo comienzan aún con Alfonsín como presidente con una titulada: "Tragarse el sapo" (5-6-87), que en portugués tiene su correspondiente "engulir o sapo" y un dicho popular que advierte que en política s*empre se engole o sapo, só dá para negociar o tamanho do copo d´água*. El batracio al que alude Viñas es por la ley de *Obediencia debida* que le siguió a la de *Punto final*: democratización de la culpa. Pero la crónica acaba mirando hacia atrás: "hasta llegar a superponerse con ese obsceno precedente histórico que, hoy, se llama Arturo Frondizi. Quien no sólo se trago un sapo, sino que cuando se convirtió en charca los militares, sin más, lo tiraron a la cuneta"[7].

El otro anuro, aún en condición de renacuajo, sería el Plan Austral que ya comenzaba, visiblemente, a mostrar sus falencias y deficiencias. Acompañando al Plano Cruzado que, hacia la misma época caía estrepitosamente junto con la figura de Sarney, quien, dicho sea de paso, perdió casi todo el prestigio político de un día para otro, al menos fuera de su estado natal: Maranhão.

De una visita a Rio de Janeiro, Viñas enuncia:

> [Sobre la Bahía de Guanabara Viñas

7. Viñas, David, "Tragarse el sapo", en Menemato y otros suburbios, Adriana Hidalgo, Buenos Aires, 2000. p. 16 (todas las crónicas pertenecer a esta edición, se colocará número de página al final de las citas y entrecomillado el título y la fecha de publicación original).

dice] "Qué descubro: que a la espalda de Copacabana, de ese Pan de Azúcar de tarjeta postal, del Cristo traído y llevado, y, sobre todo, de ese carnaval tan publicitado y, de hecho, destinado al consumo privilegiado, se agazapa el sórdido universo de las favelas.

Cierto. Es otro tópico: carnaval por afuera / favelas miserables; lo efímero de la alegría confeccionada/sordidez cotidiana; Chico Buarque lo canta y se ríe; enajenarse del todo a la mirada de los turistas que consumen unos cuantos días/comprobarse con el propio cuerpo corroído. Vinicius lo canta y se ríe de vergüenza.

Ésa es la fórmula fundamental: para los que se olvidan qué cosa es Brasil y qué América Latina. "Y la Argentina de 1988, mis cretinos". Lo demás son cuentos, tarjetas de navidad, ideología de *souvenirs* y de "no somos tercermundistas porque somos blanquitos y muy educados y nada mestizos".

Porque si el Brasil apareció con su carnaval de fachada y consumo, bruscamente en sus favelas trágicas ya no se baila.

Y también en Buenos Aires, insisto. Y la Argentina en su totalidad: ¿o no somos mucho más que carnaval y favela: pura pinta para afuera y por atrás con remiendos? ("Carnaval y favela", 26-2-88, pp.66-7).

Y concluye con lo que, apenas dos años después, sería el fin del plan económico alfonsinista: "Miremos alrededor: carnaval en australes; y en realidad, todos los días favela." Varias cosas para destacar de la extensa cita. La primera es el ataque a Chico Buarque como aquel que continúa el tópico tercermundista del *somos pobres pero felices*, inaugurada años atrás por algunos novelistas de nuestra América. Destacable porque es lo mismo que Pignatari le recrimina al músico y cantautor, uno de los más destacados hasta hoy de la MPB. En dos crónicas (una explicación de la otra, debido a las cartas de lectores furiosos) llamadas "Lumpen" y "Lumpen bis". La primera dice: "*Lumpen* é a abertura para o oportunismo e para a cooptação. E para a corrupção. A visão da história pelas escolas de samba é a apoteose carnavalesca do *lumpen*. (...) Chico Buarque está impregnado de *Lumpen*." (20-1-84, p.45). En la segunda, cuatro meses después, aclara (y oscurece):

> Repetindo: quando observo que há traços *lumpen* num Chico Buarque, num Plínio Marcos ou num Nelson Rodrigues, de forma alguna estou querendo sequer sugerir que se trate de pessoas sujas, marginais, desclasificadas. Estou querendo indicar, isto sim, que em suas obras criativas podem ser notados traços, mais ou menos marcantes, de impregnação de valores *lumpen*. (11-5-84, p. 47).

La otra cosa destacable es la comparación que comienza en *miremos alrededor*, una América Latina en condiciones similares a las que Viñas observa desde el Cristo Redentor, saliendo de la miseria de las dictaduras, endeudada y entrando en una democracia frágil en lo económico, en lo político y en lo social: un *carnaval en australes*. La mascarada (*fachada*) concluye con la llegada de Menem al poder y se convierte en *fiesta menemista* pactada en Olivos y legitimada con una reelección dolarizada. Relaciones carnales con el otro verde, el que tiene estampado *In god we trust*; y con un pueblo argentino que también confiaba. Confiaba en Carlos Saúl que repetía una y otra vez: *síganme, no los voy a defraudar*.

Aquí los rumbos se desencuentran. Si bien hubo un primer acercamiento entre Sarney y Alfonsín para la integración regional, el

Mercosur gana su forma, y nombre, en 1991. Menem/Collor de Melo. Pero en Brasil, que resistió los consejos de Washington, un pueblo defraudado consiguió, en las calles, hacer historia: *impeachment* [8]. Sin militares, en orden democrático, sale Collor entra Itamar Franco. Con Itamar Franco/Menem se firma el Protocolo de Ouro Preto en 1994. Y con Fernando Henrique Cardoso como ministro de Hacienda, entra en vigor el Plano Real que, de forma contundente, acaba con la inflación y que, de alguna manera, posibilita el ascenso de Cardoso a la presidencia y su reelección. Y los rumbos cambiaron porque, si bien las privatizaciones llegaron ambos países, en Brasil nunca pasó a manos de privados, a excepción de la telefonía, los sectores estratégicos (petróleo, recursos naturales, siderúrgica, etc.), mientras que en la Argentina se privatizó desde el sistema de Previdencia Social (AFJPs), pasando por los yacimientos petrolíferos (YPF) y, más arriba, las Aerolíneas Argentinas (españolas) y Austral (chilenas), etc.

La *fiesta* llega al poder, también, porque las alternativas se dividen, se fragmentan, se separan, y la izquierda no se puede articular. Ya en 1987, Viñas escribe en "La izquierda: ¿una expresión de deseo?" sobre las falencias de una izquierda que ha sido perseguida pero que, en el momento de legitimidad que las elecciones (próximas) de 1989 -en continuidad democrática- otorgarían no supo *unirse* ni desde el discurso. "Una izquierda independiente, heterodoxa y que, incluso, pretende redefinir la utopía." Pero esto, concluye Viñas, "en la Argentina -entendámonos-, un país donde el deseo fue sistemáticamente mutilado". (25-7-87, p.25)[9]. Y, entonces, viene una seguidilla de crónicas: "Menem y los buenos modales", "Menem y Arlt", "Menem y Frondizi", "Menem, Justo y Roca", "Menemato y jadeo", "De Menem A Alem", "México y Menem: mé", "Londres: Menem y Pinochet", "Menemato y fachada". Esta última ya en 1999.

El menemismo, en las crónicas de Viñas, va tomando la forma de la peor pesadilla. Se puede leer, entre líneas, cómo la centralización del poder en torno de la figura de Menem ("el caudillo de las neoligarquías argentinas"), lo que Viñas llama el *menemato*, desarticula, en correlación con la dictadura, la capacidad crítica llevando al pueblo a *defraudarse* sólo hacia el final del segundo mandato. Claro que, con menos de dos años de menemato en el poder, Viñas ya percibía cómo el *síganme* sería fatal: desde que Menem, en un discurso, aludió para compararse a Arturo Frondizi quien no sólo fracasó y defraudó a toda un generación sino que "puso en práctica en el gobierno todo lo contrario de lo que había prometido durante su campaña electoral". ("Menem y Frondizi", 20-2-91, p.162).

III - Líneas paralelas y líneas cruzadas. Militares, iglesia, intelectuales… y conclusión

Si las crónicas, hasta aquí, dieron cuenta de las arbitrariedades y contingencias políticas y sociales de las dos últimas décadas del siglo

8. Tal vez sea necesario recordar que el *impeachment* fue producto del fracaso del Plano Collor, la retención de dinero en los bancos, el congelamiento de precios y el aumento de salarios. Un antecedente notorio del Corralito. *Impeachment*/cacerolazo: Collor se retira en auto/De la Rua, no usa las calles, se va en helicóptero.

9. Esto, en el revés de trama, acompañado con "'Qué suerte' suspiran los de *La Nación* y otros diarios por el estilo cuando explícitamente escriben que la izquierda ya no existe. Que es un hecho tan pasado de moda como el proletariado, el imperialismo, la lucha de clases o esas vejeces que se ocupaban del trabajo alienado y de la plusvalía. ("Peronistas de izquierda" del 3-3-88, p.68)

XX, tanto en Brasil como en Argentina, también permiten enlazar una lectura de los puntos en común, las diferencias y la visión del *otro* en ambos países.

Mientras Pignatari hablaba del miedo a la *argentinización* de los militares brasileros, Viñas rescata, más de una vez, la figura de algunos militares del país vecino. Por ejemplo, sobre la decisión del ministro del ejército brasileño, Leónidas Pires Gonçalves, de no otorgar la amnistía ni restituirle los cargos a millares de militares y marinos observa Viñas:

> Corresponde preguntar por qué si los militares argentinos han hecho una bandera de la amnistía, los brasileños, con el general Pires a la cabeza, se oponen a ella y la denuncian. Muy simple. O relativamente: los militares del Brasil a quienes el proyecto de reforma constitucional beneficia con la amnistía son, precisamente, aquellos que defendieron el gobierno democrático del populista Goulart frente al golpe militar del mariscal Castelo Branco. Eso, en 1964. Los mismos que, en 1963, encabezaron el levantamiento de los sargentos de Brasilia y los que, a fines de ese mismo año, organizaron frente al escándalo señorial, una asociación de marinos. ("Intimidación militar en Brasil", 5-9-87, p.44).

Pero, aunque unas líneas más abajo Viñas afirme que "Sarney no necesita voceros oficiosos provenientes del ejército; y que a los militares sólo les corresponde acatar lo que la sociedad civil resuelva de por sí. 'Democrática y mayoritariamente'", Pignatari insiste: Sarney no fue electo *democráticamente*. De todos modos, el marco referencial, concluye Viñas, es para tener en cuenta.

Pero la diferencia más visible se da entre el papel que cumple la iglesia en Argentina, completamente condescendiente con el régimen siniestro de la dictadura y en Brasil, donde se escuchan algunas voces de denuncia contra las torturas y la violación de los Derechos Humanos, como en los casos emblemáticos de Helder Câmara de Recife y Paulo Evaristo Arns de San Pablo.

Con el retorno a la democracia, las voces clericales volvieron al ruedo moral e intentaron intervenir nuevamente -vieja lucha, decimonónica como mínimo- en la educación. Esta vez, en la educación sexual, cosa inaudita:

> Sobre todo, cuando desde marzo de 1976 al 83 jamás se abrió la boca para decir lo que realmente había que denunciar: el asesinato, por ejemplo, de un cura criollo que se llamaba Angelleli. Y mucho menos para tomar la palabra en defensa de esa larga serie de mujeres y hombres jóvenes una verdadera generación muy criolla y por lo tanto heterodoxa, utópica y subversiva que fue asesinada. Bajo una dictadura no ya pornográfica sino obscena." ("Sexo criollo", 7-8-87, p.28).

Pero la iglesia argentina se fue fragmentando, no todos los curas representaban a esa facción reaccionaria. Y entonces, años después, ante la aparición de voces que no invirtieron la cruz pero sí el sentido del discurso, el menemato se mostró eficaz y también habló, se expresó:

> El cambio de diapasón de Toledo (vocero presidencial de Menem) desde el momento en que acusa a los presuntos *obispos rojos* como Novak y Laguna hasta el instante en que reverencia implícito, al cardenal Aramburu, ¿puede atribuirse al temor de que la iglesia argentina, por fin, realmente se democratice?
>
> *- Y eventualmente concluya por parecerse a la de Brasil.*

> *-¿La que apoyó a Lula en las últimas elecciones, Viñas?*" ("Dos curas y un lenguaraz", 6-1-90, p. 147).

No es gratuita la mención al apoyo que recibiera Lula en aquellas elecciones que, finalmente, perdería en segunda vuelta con Collor de Melo. En una crónica del 30 de mayo de 1986, titulada "Igreja vs. Forças Armadas", Pignatari notaba: "Sejamos mais claros, ainda: o maior partido socialista da América Latina, hoje, tem a sigla IC: Igreja Católica." (p. 250).

Pero si en el orden castrense y eclesiástico existen estas diferencias, hay dos categorías en las que ambos autores coinciden uno a uno. La sociedad y los intelectuales. Y esto dicho por dos intelectuales de larga trayectoria debería tenerse en cuenta. Entonces, al pacto de silencio de la sociedad argentina se le suma la falta de conciencia crítica. Cuando Verbitsky participa del juicio a las Juntas, Viñas escribe: "Pero Verbitsky al ir asistiendo a la serie periódica de acusación y defensa en los Tribunales, se asombra de la falta de auditorio crítico. Como si la comunidad argentina por fatiga o naturalización hubiera llegado a desentenderse del juicio a los responsables de la derrota en una guerra." ("Sobre el teatro", 31-8-88, p.115). Esto resulta similar al juicio que Pignatari realiza sobre la sociedade brasileña, pero que va un poco más lejos, y que, por supuesto, puede aplicarse a la sociedad argentina:

> Estes tempos atualíssimos que estamos vivendo são particularmente miseráveis. Neste país, as ditaduras não caem, mas simplesmente passam para os regimes "democráticos" seguintes. Consangüineamente, digamos. Ou endemicamente. A ditadura, no Brasil, não é uma epidemia, mas uma endemia. **A classe, ou sociedade civil, por aqui, é de uma covardia exemplar**. ("Utempia brasileira", 19-1-87, p.297, destacado mío).

Y a esta sociedad le corresponderá un tipo de intelectual que fue ganando lugares y el pseudo prestigio de los minutos "en vivo", lentamente. Un intelectual despolitizado, como auguraba el signo de los tiempos post caída del muro. Un (anti)intelectual televisivo. Pignatari lo anticipa y Viñas lo define, lo traza. Las citas cierran, de alguna manera, este recorrido, en el punto de contacto más fuerte, exacto y… vigente[10]:

> Por incrível que pareça, aquela multidão de intelectuais acadêmicos que odiava a televisão cinco anos atrás, hoje odeia os livros: aderiram todos aos micros, aos vídeos e à tevê. Cinicamente. Todos eles estão hoje querendo invadir o gramado da cultura de massas. No entanto, não possuímos no Brasil sequer uma revista cultural de circulação nacional" ("Cultura randômica", 3-1-87, p.294).

Poco más de seis años, ya instalado el menemato, Viñas define:

> Los intelectuales del menemato también exhiben un denominador común: en su mayoría hicieron su aprendizaje en la izquierda -de la que ahora reniegan prolijamente-, y se han instalado en amenas embajadas. Además de una tipología posible, hay un *modelo* esbozado: "El intelectual menemista" paradójicamente se perfila por su antiintelectualismo y por su aire provocador. ("Menemato y jadeo", 31-8-93, p.170).

En esto, creo, estábamos y continuamos iguales. Aunque la pregunta que se hace

10. ¿Felipe Pigna intelectual?

Pignatari en la "nota introductoria" que reúne sus crónicas (fechada en 1988), hoy tenga respuestas diferentes para cada país: "O povo brasileiro (o el argentino, agrego) vai criar uma nação, uma civilização, uma cultura ou vai apenas alimentar um Estado?". Si en Brasil se puede argumentar que se quedaron, por lo menos, con el *apenas*, en la Argentina post crisis de 2001 ni siquiera existe el *apenas*. Penas.

Bibliografía:

Ansaldi, W., coordinador: *Caleidoscopio latinoamericano. Imágenes históricas para un debate vigente*. Ariel, Buenos Aires, 2004.

Boris Fausto y Fernando Devoto: *Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850-2002)*. Editora 34, São Paulo, 2004.

Ferrer, A.: *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004.

Gaspari, E.: *A Ditadura Envergonhada*. Companhia das Letras, São Paulo, 2002.

Gaspari, E.: *A Ditadura Escancarada*. Companhia das Letras, São Paulo, 2002.

Gaspari, E.: *A Ditadura Encurralada*. Companhia das Letras, São Paulo, 2004.

Jaguaribe, H.: *Brasil, alternativas e saída*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

Mario Rapoport y Amado Luis Cervo, compiladores: *El Cono Sur. Una historia común*. FCE, Buenos Aires, 2001.

Terán, O. coordinador: *Ideas en el siglo. Intelectuales y cultura en el siglo XX latinoamericano*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2004.

Vezzetti, H.: *Pasado y Presente. Guerra, dictadura y sociedad en la Argentina*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2002.

d

Los temas que no se hablan del capitalismo:

Diálogo entre Ha-Joon Chang, Mario Cimoli y Fernando Porta

Presentación

> "*Los países centrales tienen el hábito de recomendar las políticas de liberalización del mercado y el comercio que fueron inútiles cuando ellos se estaban desarrollando*".
>
> Ha-Joon Chang

En las últimas tres décadas, los países en vías de desarrollo han estado bajo la gran presión de los países desarrollados y del control de los organismos internacionales -como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio- para que adopten un conjunto de *buenas políticas*, orientadas a la apertura unilateral de los mercados, la desregulación de sus economías y la flexibilización de sus estructuras normativas, con el fin de alentar el crecimiento de sus economías.

Paradójicamente, los países más desarrollados alcanzaron, y mantuvieron hasta hoy, sus estándares de productividad y crecimiento en base a las políticas contrarias de las que predican: políticas comerciales proteccionis-tas de sus mercados internos, subsidios a la producción y a la exportación de bienes, incluso, en las primeras etapas de su desarrollo, prescindieron de instituciones tan *básicas* como la democracia, los bancos centrales independientes, leyes de patentes, o servicios civiles profesionales, etc.

Así, tanto los organismos internacionales como los espacios multilaterales de decisión han tendido a imponer políticas de *shock* macroeconómico bajo la lógica de un fuerte *friedmanismo* y apertura para los países pobres, al mismo tiempo que se mantienen políticas proteccionistas de los restos del estado de bienestar *keynesiano* en los países ricos.

Entorno a estas complejas contradicciones ha producido su obra Ha-Joon Chang,

Actividad organizada por la Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina, Buenos Aires, 17 de noviembre de 2010.

economista coreano, profesor de la Universidad de Cambridge, escritor de algunos de los mejores libros de divulgación de economía critica heterodoxa de los últimos tiempos, dedicado al estudio comparado del desarrollo de las economías de Asia y Europa, desde una mirada capaz de poner en cuestión el sentido común triunfante impuesto por el discurso neoclásico de la *Escuela de Chicago* y su poderosa capacidad de naturalizar una despolitización de las dimensiones sociales de la economía y el exitoso encubrimiento de sus objetivos regresivos bajo un barniz de discurso tecnócrata y cientificista.

Chang nació en Corea en 1963, en un país que comenzaba a vivir un extraordinario proceso de desarrollo no exento de fuertes contradicciones, que llevaron a una nación subdesarrollada y devastada por una de las más sangrientas guerras del siglo XX a una economía moderna y desarrollada productora de bienes de alta tecnología. Se graduó en la Faculty of Economics and Politics de la Universidad de Cambridge en 1986, obteniendo su doctorado en la misma Universidad en 1992, donde se desarrolla como docente.[1]

Chang es autor, entre otros libros, de *Patada a la Escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*; *¿Qué fue del Buen Samaritano? Naciones ricas, políticas pobres* (editado en Argentina por la Universidad Nacional de Quilmes y la Asociación de Economistas para el Desarrollo de la Argentina AEDA), y su reciente *23 Things They Don't Tell You About Capitalism*.

Patada a la escalera y ¿Qué fue del buen samaritano? versan sobre como las políticas de libre mercado reducen el crecimiento económico y reinstauran la inestabilidad en los países en desarrollo, mientras permiten la persistencia de las grandes asimetrías de desarrollo, así como de los mecanismos discursivos y fácticos que desde los organismos multilaterales, pero también desde la academia y otros espacios, operan como "malos samaritanos" que proponen a los países más pobres ingresar en senderos de neoliberalismo y liberalización cuando, en realidad, las economías más avanzadas alcanzaron el desarrollo y bienestar para su población sobre la base de estrategias proteccionistas y de economía mixta. De allí la maravillosa imagen de "patear la escalera" (homenaje directo de Chang al gran economista alemán Friedrich List). Esta patada, que desde los países desarrollados y sus organismos internacionales se efectúa para que nadie más alcance el desarrollo por ellos logrado, se realiza desde la construcción del discurso académico y político, así como del saber técnico y por supuesto requiere de valiosos colaboradores en los países cuyas economías la padecen.

En su último libro, Chang se atreve a desarrollar con humor y contundencia la labor de deconstrucción de las "verdades" indiscutidas por la ortodoxia de la vulgata economicista. Resume de esta manera **23 "Cosas"[2] que no nos han dicho sobre el capitalismo**:

-**Cosa nº1**. En realidad no hay tal cosa como un "mercado libre".

-**Cosa nº2**. Las empresas no deben seguir el interés de sus dueños.

1. Ver: http://www.hajoonchang.net

2. El concepto de "Thing" (Cosa), utilizado por Chang, hace referencia a los personajes de la popular serie norteamericana de cuentos para niños creada por Dr. Seuss (Theodor Seuss Geisel), es por eso que hace referencia a cada "Cosa" (como a las pequeñas criaturas del mundo del Dr. Seuss) por un número.

-**Cosa nº3**. La mayoría de las personas en los países ricos cobran más de lo que deberían.

-**Cosa nº4**. El lavarropa ha cambiado el mundo más que Internet.

-**Cosa nº5**. Si supones lo peor de la gente, obtienes lo peor.

-**Cosa nº6**. Una mayor estabilidad macroeconómica no ha hecho a la economía mundial más estable.

-**Cosa nº7**. Las políticas de libre mercado rara vez hacen más ricos a los países pobres.

-**Cosa nº8**. El capital tiene una nacionalidad.

-**Cosa nº9**. No vivimos en una era post-industrial.

-**Cosa nº10**. Los EE.UU. no tiene el nivel de vida más alto del mundo.

-**Cosa nº11**. África no está destinada al subdesarrollo.

-**Cosa nº12**. El Estado puede elegir a los ganadores.

-**Cosa nº13**. Hacer a la gente rica más rica no hace que el resto de nosotros sea más ricos.

-**Cosa nº14**. Los gerentes de EE.UU. están sobrevalorados.

-**Cosa nº15**. La gente de los países pobres es más emprendedora que la de los países ricos.

-**Cosa nº16**. No somos lo suficientemente inteligentes como para dejarle las cosas al mercado.

-**Cosa nº17**. Más educación, por si misma, no va a hacer a un país más rico.

-**Cosa nº18**. Lo que es bueno para la General Motors no es necesariamente bueno para los EE.UU.

-**Cosa nº19**. A pesar de la caída del comunismo, continuamos viviendo en economías planificadas.

-**Cosa nº20**. La igualdad de oportunidades es desigual.

-**Cosa nº21**. Un mayor Estado vuelve a la gente más, y no menos, abierta a los cambios.

-**Cosa nº22**. Los mercados financieros necesitan ser menos, y no más, eficiente.

-**Cosa nº23**. Una buena política económica no requiere de buenos economistas.

Sobre este, su último libro, y sobre su visión de la economía en general y de las políticas de desarrollo en particular, el profesor Ha-Joon Chang fue invitado a disertar por la Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Marta Novick: Buenas tardes a todos y a todas, gracias por venir. La idea de la reunión de hoy es mantener un diálogo con el profesor Ha-Joon Chang, economista e intelectual Coreano, docente de la Universidad de Cambridge, que ha aportado ideas muy interesantes en materia económica desde una mirada heterodoxa.

Hace poco tiempo el ministro de trabajo, Carlos Tomada recordó que al comenzar su gestión, su insistencia en plantear como temas centrales la necesidad de articular las políticas macroeconómicas con las cuestiones del trabajo y el empleo, sonaban como temas novedosos y originales en la agenda laboral. Hoy, gracias al camino marcado por los importantes avances y logros obtenidos durante estos años, hemos construido un nuevo sentido común donde esta articulación se hace indiscutible.

Nuestra propuesta es entablar un diálogo

con el profesor Chang con la participación de Fernando Porta, economista y especialista en economía internacional e investigador del Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior y de Mario Cimoli, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Le cedo la palabra al profesor Chang.

Ha-Joon Chang: Quiero agradecerles la oportunidad de estar aquí y poder hablarles acerca de mi último libro, recién publicado: *23 Things They Don't Tell You About Capitalism*.

El titulo de este libro ya ha sido bastante comentado, ya que se ha especulado mucho sobre por qué 23 (que es un número con bastante significado para algunas culturas). Algunos piensan que es por numerología y que guarda algún significado secreto, otros creen que es porque soy fanático de Michael Jordan, de los Chicago Bulls, que jugaba con la camiseta número 23, otros creen que es por hacer referencia a los 23 problemas matemáticos de David Hilbert, matemático alemán de comienzos del siglo XX; pero la verdad es que no tengo una explicación, lo mismo podrían haber sido 29 problemas.

En esta obra intenté exponer una cantidad de cosas que son tomadas como supuestas verdades en economía y que en realidad son más bien mitos, o verdades a medias. Y una vez expuestas intentar minar estas visiones, estas certezas, y estos supuestos sobre la economía que la gente tomó como verdades, ideas que han sido repetidas como si sobre ellas existiera un consenso entre los economistas.

La primera de estas ideas que pongo en debate es que no existe cosa tal como un "mercado libre" o algo que se parezca a un "mercado libre".

Uno sabría reconocer un "mercado libre" cuando lo viera, con su equilibro perfecto y demás, pero no lo hay. Voy a dar un ejemplo que puede ser relevante para este Ministerio: hubo una propuesta en 1890 en el parlamento británico para regular el trabajo infantil, una legislación muy básica para los estándares actuales, que consistía básicamente en que los niños menores de 9 años no deberían trabajar y entre los 10 y los 15 años sí podrían, pero con una restricción en el número de horas.

¿Cuántas horas creen ustedes que dijeron que podían llegar a trabajar estos chicos?: Podían trabajar 12 horas.

Esta legislación sólo se podría aplicar a las fábricas de algodón que eran consideradas muy insalubres y peligrosas en sus condiciones de trabajo.

Incluso en esa época, los defensores del libre mercado no pudieron tolerar esta legislación, era una intervención inaceptable dentro del mercado, que restringía la libertad de contratación: sobre el supuesto de que estos niños querían trabajar y que los empresarios querían emplearlos, ¿Cuál sería el problema de que estos niños trabajen?

Hoy ni siquiera los defensores más salvajes del libre mercado pensarían que la prohibición del trabajo infantil sería una intervención en el mercado; e incluso si alguno puede pensarlo, no se atreve a decirlo.

Y si uno piensa en esto, la mayor intervención en el mercado de trabajo que uno podría hacer es la de prohibir el trabajo infantil. Los defensores del libre mercado que se quejan por la fijación de un salario mínimo, que argumentan sobre cuántos se quedan fuera del mercado de trabajo a causa de la fijación de un salario mínimo, saben que es a lo sumo un 1% o 2% de la fuerza de trabajo la que encuentra algún problema debido a esto. En cambio, con la prohibición del trabajo infantil, se excluye a

la mitad de la población del mercado de trabajo.

Es la mayor intervención en el mercado de trabajo pero nadie la ve como tal ya que se trata de una intervención que se interpreta como un "valor".

Así como la belleza, la "libertad" del mercado finalmente depende de los ojos de quien la observa: mientras que para algunos un mercado puede ser "libre", para otros el mismo puede ser un mercado lleno de regulaciones.

Y esto es así porque todos los mercados tienen un elevado número de regulaciones que los componen. Se regula lo que se vende (no se puede vender trabajo infantil, no se pueden vender vidas humanas, esclavos…), se restringe quiénes pueden vender (para vender acciones de una empresa esta tiene que estar registrada, juntar información de varios años, el intercambio se hace por brookers certificados, etc.). Así, todos los mercados están asentados sobre una compleja serie de regulaciones, y las personas ven diferentes grados de libertad en el mismo mercado, dependiendo de lo que ellos crean.

Reconociendo que no hay tal cosa como el "libre mercado", se da un importante paso para minar la ideología que este concepto conlleva, ya que los defensores de esta ideología definen al mercado de trabajo como si fuera una conceptualización científica y atacan y descalifican a cualquiera que quiera modificar este supuesto con el argumento de que tiene intenciones políticas.

El punto es que la definición de "libre mercado" es tan política como cualquier otra. Y es que ellos no tienen el monopolio de la verdad científica, aunque lamentablemente en las últimas décadas pretendieron y clamaron que así era, con resultados muy efectivos, promoviendo la idea de que cualquier intervención de políticas minaba la eficiencia de los mercados.

Debemos rechazar estas ideas.

Otra idea que intento poner en debate es el supuesto de que los países más atrasados son pobres debido a que sus pueblos no son lo suficientemente emprendedores; esta idea estereotipada de que la gente de las economías menos desarrolladas se sienta a tomar 11 tazas de café y no trabajan. Pero cuando uno mira las estadísticas de estos países "pobres" se da cuenta de que su población está más frecuentemente vinculada con emprendimientos y empresas en comparación con la población de los países "ricos". En países como Bangladesh, Ghana o Benín, 70, 80, e incluso el 90 por ciento de la población esta auto-empleada, lo que significa que son empresarios, y en los países ricos esta tasa es bastante más baja, por ejemplo en Noruega es menos del 7% y en Estados Unidos y Francia no supera el 8%; además, la probabilidad de que un ciudadano de un país en desarrollo se convierta en un emprendedor es 10 veces más alta que en un país "desarrollado".

Esto no ha pasado desapercibido, en Latinoamérica autores como Hernando de Soto propusieron que el sector informal sea, precisamente, el motor del crecimiento de las economías en desarrollo, en Asia esta el GramennBank de Bangladesh, una institución de microcréditos que se sostiene sobre la idea de que si ofrece prestamos a tasas más bajas que los prestamistas convencionales, van a encontrar una gran cantidad de emprendedores decididos a acceder a esos créditos.

Pero pese a que Bangladesh es la cuna del micro-crédito, es un país donde sigue costando sacar a importantes sectores de la población de la pobreza, y esto se debe a los muchos problemas que también presentan

los micro-créditos, ya que, a menos que cuente con apoyo del gobierno, estas instituciones cargan los créditos con importantes intereses: el GrameenBank cobra alrededor del 30% de interés y en México el Banco Compartamos llegaba a cobrar en algunos casos entre el 90 y el 100 % de tasa de interés, por lo que estos sistemas de créditos son muchas veces utilizados más para mejorar la estabilidad del consumo que para emprender actividades empresarias, ya que el 90% se destinan a consumo.

E incluso, cuando estos créditos van a un emprendimiento, a la inversión en una empresa, tampoco logran sacar a la gente de la pobreza, ya que el acceso al financiamiento es sólo una de las dimensiones que impide que estas personas tengan éxito en su emprendimiento.

Por ejemplo, en Croacia se aplicó un sistema que daba crédito a los granjeros que producían leche, y estos productores que no tenían sistemas de capacitación, mejoras de competencias o cooperativas que los ayuden, terminaban optando por comprar una vaca más, colapsando el precio local de la leche debido a la superproducción.

Si hubiesen tenido el apoyo de cooperativas, como es el caso de Dinamarca u Holanda a fines del siglo XIX y principios del siglo XX podrían haber producido queso o manteca y generar un sistema que les permitiera exportar a Inglaterra, pero como no tuvieron en cuenta la generación de esta ayuda adicional terminaron por destruir el mercado local de lácteos.

Esta noción de empresarios que promueven instituciones como el Grameenbank se basa en la idea del empresario como un "héroe individual", una idea que podría ser sustentable en el siglo XVIII; en el siglo XXI el *entrepreneurship* es, esencialmente, un comportamiento colectivo. Así, sin las instituciones, sin las cooperativas, sin los acuerdos institucionales, darle dinero a la gente con competencias limitadas y limitada capacidad de organización los va a llevar a hacer a todos el mismo tipo de emprendimiento, como lo demostró la experiencia de Croacia, o la de Camboya, en que una experiencia de microcréditos para mujeres con bajo nivel educativo, que tampoco se acompañó de capacitación y generación de cooperativas, las relegó sólo a tres posibles emprendimientos: vender fideos, vender vegetales o vender pollo. En estos tres rubros generó una oferta enormemente mayor que la demanda, y fracasó en el objetivo de lograr sacar a estas personas de la pobreza.

Como dije antes, la idea de este libro es, sobre estas 23 proposiciones acompañadas de ejemplos que resultan relevantes, intentar minar esos supuestos sobre la economía que la gente tomó como certezas, presentando temas de economía de forma amigable.

De hecho no tienen que comprarlo, pueden copiarlo, ya que no me molesta que copien mis libros en países con ingreso per capita menor a los 10.000 dólares (risas).

Fernando Porta: entonces hay que apurarse (risas)

Ha-Joon Chang: ¿Cuánto es hoy el Ingreso per cápita en Argentina?

Público: a valores de paridad de poder adquisitivo per cápita es algo más de 8 mil, 7.200 según el Banco Mundial, lo cual puede ser 4.000 o 12.200 (risas).

Fernando Porta: Bien, tengo la impresión de que en este período se ha dado una discusión en la Argentina acerca de la necesidad de hacer intervenciones en el proceso de asignación de recursos, es una discusión relativamente saldada, es decir, me parece que no estamos efectivamente en

un contexto en donde la discusión sea si debemos intervenir en el proceso de asignación de recursos o no, que es probablemente una discusión que estaba muy presente hasta hace unos 4 o 5 años, para tratar de ubicarnos temporalmente en los debates.

En cierto sentido el debate actual es más bien sobre en qué dirección, bajo qué modalidad, con qué intensidad, con qué instrumentos se puede intervenir en el proceso de asignación de recursos; y en ese sentido a mi me gustaría de algún modo llevar al profesor Chang a algunas de sus otras producciones que hemos podido leer y que tiene que ver fundamentalmente con la formulación de lo que podríamos definir, de forma amplia, como "política industrial". Me parece que esa es una discusión presente y al mismo tiempo muy necesaria en la Argentina.

En cierto sentido también porque a la salida de la fuerte crisis de principios de esta década, de algún modo, la situación fue gestionada con una corrección significativa en la política macroeconómica, y en cierto sentido uno puede pensar que la política macroeconómica opera, de algún modo, como una política industrial horizontal, que genera gruesas señales para el proceso de asignación de recursos; por ejemplo la política de tipo de cambio.

De algún modo pareció, en principio por como reaccionó la economía a la situación de colapso con ese nuevo marco macroeconómico, que el cambio de señales en ese contexto, el cambio de señales hacia los precios relativos en particular más algunas otras políticas complementarias como las de estímulo a la demanda, alineaban los incentivos correctamente como para que el proceso de asignación de recursos generara un crecimiento sustentable internamente. Es decir, se convenía que había que intervenir de algún modo sobre los precios relativos y se optaron preferentemente por los mecanismos macroeconómicos para intervenir sobre ellos.

Me parece que la situación en la que estamos ahora, ya transitada la fase de recuperación, de reactivación e iniciada una nueva fase de crecimiento (sin entrar en las coyunturas especificas), reclama de la política económica, en particular de las políticas que intervienen en el proceso de asignación de recursos en dos direcciones, mantener un crecimiento sustentable por un lado y lograr que ese crecimiento redistribuya ingresos por el otro, requiere de mecanismos complementarios al régimen macroeconómico. Y me parece que la discusión que está hoy dada en la Argentina es sobre qué tipo de política industrial, con qué objetivos específicos, introducimos señales para hacer los cambios estructurales que permitan sostener el crecimiento en el tiempo y a la vez hacerlo más inclusivo.

Hecha esta introducción, para situar un poco el tema, hay que recordar que el profesor Chang ha revisado tanto la política industrial del modelo asiático como la política industrial del modelo europeo en el siguiente sentido: en que la política industrial del modelo asiático desde sus orígenes es básicamente una política de creación de nuevos sectores y la política del modelo europeo fue más bien una política

3. "Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's 'development' discourse", en S. Khan & J. Christiansen (eds.): *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master* (Routledge, Abingdon). Accesible en: http://www.hajoonchang.net/downloads/pdf/Hamletwithoutthe PrinceofDenmark-revised.pdf

de reconversión de sectores ya existentes, dicho de una forma muy estilizada y resumida.

Para un país como la Argentina, que tiene un desarrollo industrial muy diversificado, parecería ser que el *issue* principal de la política industrial es reconvertir sectores existentes antes que instalar nuevos sectores (planteando esto en términos de énfasis y no en términos absolutos). Esto genera problemas de diseño de la política industrial, de concepción de la política industrial, de selectividad de esa política, etc.

Alrededor de esta cuestión es que me gustaría contar con alguna reflexión del profesor Chang respecto de modalidades de intervención, modos de ejercer la selectividad. Él tiene un paper[3] reciente en donde dice que hay que ir a *targeting the policys*, ir a políticas focalizas y especificas, pero no mucho tampoco.

Me gustaría que pudiéramos pensar cómo es ese *targeting* para un país de desarrollo intermedio, con una estructura industrial muy diversificada, y que tiene como uno de sus problemas un sector industrial, en general, alojado en las gamas más bajas, de menor calidad del aparato productivo y más expuestas a la competencia predatoria de los mercados internacionales.

Ha-Joon Chang: Es una pregunta difícil, ya que tenemos la tendencia a pensar que los países tiene ventajas naturales y que se deberían basar en eso, ya sea la tierra u otros recursos. Pero ¿hay alguna razón para pensar por qué los japoneses son buenos construyendo autos? ¿O por qué los finlandeses hacen teléfonos móviles? He estado varias veces en Finlandia y son un pueblo muy determinado y trabajador, pero si hay algo que no pueden hacer es hablar. A los coreanos y a los italianos les gusta hablar, no a los finlandeses. Si esos países se volvieron los mejores productores de ciertas cosas es porque alguien, en algún lugar, y con el apoyo del gobierno dijo "ustedes se tiene que dedicar a producir esto".

¿Por qué algunos países no lo deciden? No lo sé. Se debería consultar también con el sector privado, pero no hay una respuesta obvia para esto.

Respecto a la pregunta sobre el modo de intervención, la política industrial debería ser más general que selectiva y focalizar en políticas como educación e infraestructura que afectan a todos los sectores, y a su vez las focalizaciones podrían ser algunas más precisas y otras menos.

No hay tal cosa como infraestructura general, o se construye un ferrocarril entre las minas de cobre y el puerto o se construye una autopista hacia el aeropuerto para exportar flores; dependiendo de lo que uno quiere hacer se favorece a uno o a otro. Y lo mismo ocurre con la educación: no existe un "ingeniero en general", hay ingenieros en electrónica o ingenieros en química, cada uno con destrezas muy específicas. Incluso, al asignar subsidios y recursos para investigación y desarrollo se puede favorecer alguna industria con mayor desarrollo tecnológico o menor desarrollo tecnológico.

No hay argumento para más o menos focalización, todo depende del tipo de esquema o modelo que se quiere promover.

Lo podemos discutir pero no hay nada que diga que es mejor o peor una política más focalizada o una menos focalizada. Pero hay que desafiar la idea de que las políticas industriales focalizadas son muy difíciles y que solo funcionan en países como Japón y Corea, ya que no hay motivos para pensar que una política focalizada es más difícil que otros tipos de políticas. Y también requiere

pensar que significa tener una buena burocracia.

De otra forma es caer en el lugar común de pensar que Alemania es buena en ingeniería porque tiene muchos ingenieros y Francia es buena en diseño porque tiene muchos diseñadores. Había quienes pensaban que los países del este asiático tenían desarrollo económico porque tenían buenos economistas, y no es así, había muy pocos economistas, es por eso que suelo decir que los economistas son malos para el desarrollo económico.

Pero es necesario destacar que muchos de los economistas que están en contra de la focalización de la política industrial están a favor de la focalización de la política social, es la decisión inversa. Yo tengo la concepción de que la política social debe ser más universal y la política industrial mas focalizada.

Mario Cimoli: dos comentarios, uno respecto al texto, que es un excelente texto de alfabetización sobre el tema, y me alegra que existan libros como este, pero cuando veo el resultado de la crisis en términos de que imaginábamos que después de la crisis habría algo distinto, y lo que vemos es que hay mucho más de lo mismo, y más fuerte, me pregunto qué tenemos que hacer para que este tipo de pensamiento de algún modo cambie, y con esto me quiero referir a la última reunión del G-20. Uno ve la última reunión del G-20 y el manejo de la agenda por parte de Corea, en relación a las dos anteriores reuniones, y se vuelve atrás, con lo cual no se ve la posibilidad de un paso a un esperado nuevo paradigma analítico.

Al contrario, hay algunos temas que son más tabú que antes.

La pregunta es, y es una cuestión que hemos discutido muchas veces antes, ¿Qué hacemos mal? Porque hace años que intentamos cambiarlo y no podemos, a nivel de debate, porque el circuito de Chang, el circuito de Stiglitz, que están haciendo economía alternativa, no logra poner en crisis el paradigma. ¿Es con un fin de alfabetización que el libro es útil? ¿O es que tenemos que repensar la política industrial como el *political econome*, como la alianza de los grupos sociales, los temas de poder? Este es el primer tema.

El segundo tema, y como decía Fernando, es un tema de preocupación para la Argentina, pero también es un tema de preocupación para los países emergentes, para los países en desarrollo, ¿Cómo se hace política industrial con un mundo económico donde Estados Unidos va a indexar 600 mil millones, donde los precios de las *commodities* siguen creciendo, hay una fuerte movilidad de capitales y va a afectar la competitividad y la tasa de cambio de las economías emergentes de un modo importante? ¿Cómo se piensa la política económica y la política industrial en un contexto de este tipo? ¿Y cómo se enlaza lo macro con los componentes de la política industrial?

Por ejemplo: Brasil hace *targeting inflation* pero tiene un banco de desarrollo enorme, Argentina hace una política de tasas de cambio diferenciales pero tiene una política industrial embrional, que recién empieza. La pregunta es cuál es el mejor modelo para un contexto nuevo como el que estamos teniendo y razonar realmente los cambios, porque por más que uno genere instituciones, el impacto sobre la tasa de cambio va a ser enorme. El tema es la intensidad de la política industrial y la complementariedad de los precios relativos con la política industrial.

Y nos tenemos que preguntar qué podemos decir como heterodoxia sobre este tema.

Ha-Joon Chang: el encuentro del G-20 en Corea fue decepcionante, de hecho algunos analistas dijeron que con esta reunión la *Declaración de Washington* murió. Y como dijo Mario hoy hay temas que siguen siendo tabú.

Los coreanos, y otros países, no hicieron ninguna referencia a la política industrial, ninguna referencia a la reforma agraria, traicionaron su propia historia pasada de desarrollo. Países que tienen millones de personas que son la memoria viviente de lo que se hizo no hablan de estas cosas, cuando lo que se puede esperar de países que hace 50 o 100 años implementaron esas políticas hablen de eso.

Sepan comprender que aunque soy coreano yo no dirijo el país.

Respecto al punto de si "nosotros hacemos las cosas correctas y los demás no escuchan" debemos poner esto en perspectiva, hay comunidades argumentando contra el Vaticano y sigue ahí.

Ha habido cambios en la historia, antes la gente pensaba que estaba bien comprar y vender vidas humanas, hace 100 años las mujeres iban presas por pedir el voto, hace 20 años Thatcher dijo que era impensable que un negro presidiera Sudáfrica.

Algunos avances han sido reales y se han hecho avances y contribuciones importantes, y de hecho la evolución de nuestras ideas después de la crisis es mucho más positiva…habría que hacer como decía Gramsci, tener el pesimismo del intelecto pero el optimismo de la esperanza.

Si uno analiza los casos que propones, Brasil haría macroeconomía ortodoxa y política industrial heterodoxa y Argentina macroeconomía heterodoxa y no mucha política industrial no tan ortodoxa, es una combinación rara, que se parece a lo que hizo Corea del Sur durante su industrialización. Por ejemplo, el Banco Mundial sigue hablando de la baja inflación, pero Corea tenia una inflación del 20% promedio durante los 60's y 70's.

Quizás no sea la combinación ideal pero la configuración política lleva hacia eso. Por eso se trata de problemas más políticos que de teoría económica.

(Aplausos)

Marta Novick: Bueno le agradecemos al profesor Chang por su tiempo y por darnos la oportunidad de tener este interesante diálogo. Muchas gracias a todos y a todas por su asistencia, muy buenas tardes.

Nota:

Introducción, desgrabación y edición realiza por Osvaldo Andrés García y Juan Carlos Moraga, sin la supervisión o corrección de los expositores y los organizadores.

.

La Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados a 20 años de su creación

Marta Nohs

I.- Introducción

La dialéctica entre multilateralismo y regionalismo, que comenzó finalizada la segunda guerra mundial, inclina su balanza hacia la integración regional hacia mediados de la década del ochenta, como consecuencia de las grandes transformaciones estructurales que dieron origen a dos procesos simultáneos: los cambios en la política mundial y en el sistema económico internacional.

Hacia fines de la década del ochenta se pasa del paradigma bipolar como ideología internacional a un sistema multipolar, en lo referido a la política mundial. Con relación al sistema económico nace un nuevo paradigma científico-tecnológico-productivo[1] que regula las relaciones internacionales, se evidencia un desarrollo económico extraordinario de algunos Estados o bloques de Estados, sin poder político-militar y el auge del poder transnacional. Estos acontecimientos se producen concomitantemente y conllevan a una nueva forma de estimar el poder de los países.

Las innovaciones tecnológicas en el campo de la electrónica permitieron un ensamble funcional entre el sector de las comunicaciones y la informática, que contribuyeron a una mayor eficiencia y perfeccionamiento de los modos de transporte (vial, ferroviario, aéreo y marítimo), produciendo un cambio significativo en la reducción de la variable distancia-tiempo para el intercambio de bienes y la provisión de servicios. Los nuevos rumbos de la economía se orientan hacia la liberalización comercial, una dimensión de actividades que trascienden las fronteras

Especialista en integración regional. Licenciada en Geografía (Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires). Investigadora de Inter-Grup (Grupo Interdisciplinario de Especialistas en Integración Regional). Coordinadora operativa de los Encuentros de la Comisión Técnica y de la Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados de la Dirección Nacional de Cooperación Internacional Jurídica y en Sistemas Judiciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina.

La autora agradece los valiosos aportes y comentarios brindados por La Lic. Liliana Bonazzi, la Dra. Clara Ginzburg y el Dr. Juan José Cerdeira.

1. Divulgado con el nombre de globalización.

nacionales -ejecutadas por empresas transnacionales- conducentes a la multilateralización de las relaciones comerciales.

Ante este contexto internacional, los países del Cono Sur de América, deciden -en 1985- entablar negociaciones a fin de iniciar un esquema de integración regional, en un principio entre Argentina y Brasil, al que luego se suman Paraguay y Uruguay. Dichas negociaciones culminaron con la suscripción del *Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre las Repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*, el 26 de marzo de 1991 en Asunción, Paraguay.

Hace 20 años los Estados Parte del MERCOSUR comenzaron a transitar un proceso de integración económica regional que se encuentra en constante evolución. Si bien el MERCOSUR tiene un corazón económico-comercial, éste no se agota en si mismo, pues la intencionalidad del proceso exige consolidar, profundizar y perfeccionar el acuerdo comercial. Ese camino hacia la consolidación del mercado común requiere el acompañamiento de normas precisas y eficaces que brinden previsibilidad, credibilidad y seguridad jurídica a todos los actores del proceso integrativo (económicos, políticos y sociales).

Desde la constitución del MERCOSUR se ha entendido el acercamiento de los sistemas jurídicos de los Estados Parte como una necesidad del proceso de integración, dado que la seguridad jurídica es una de las variables más consideradas por los agentes económicos al momento de definir sus inversiones.

En virtud de la relevancia que han adquirido los aspectos jurídicos a lo largo de los 20 años de ejercicio integrativo, este artículo no pretende más que demostrar -que más allá de críticas y elogios- los derechos nacionales iniciaron un camino de armonización de sus legislaciones, en el cual tiene un papel de gran relevancia la Reunión de Ministros de Justicia, creada en 1991 como uno de los Foros de la estructura institucional del MERCOSUR y dependiente del Consejo del Mercado Común (CMC).

En la actualidad se habla de integración regional, más que en cualquier otro momento de la historia latinoamericana reciente. Pero con frecuencia, la última percepción que se tiene acerca de la integración regional en general y del MERCOSUR en particular, es la que queda tras leer la noticia más reciente sobre un determinado tema. De este modo se pierde la perspectiva del desarrollo integral del proceso integrativo, por lo que en muchos casos resulta difícil separar lo general de lo específico.

Por esta razón estimamos conveniente comenzar con una breve introducción sobre las Reuniones de Ministros en general, como Foros de la arquitectura institucional. Luego nos ocuparemos de la actividad y trayectoria de la Reunión de Ministros de Justicia, la que ejerce un rol importante en el seno del MERCOSUR; particularmente en lo que respecta a la cooperación jurisdiccional y a la armonización legislativa, además de actuar coordinadamente en foros regionales e internacionales.

II.- Acerca de las Reuniones de Ministros

En el entendimiento que la integración regional es un proceso dinámico, en el cual los acuerdos económicos constituyen un capítulo fundamental y, a su vez, generan otros emprendimientos básicos entre los Estados Asociados, como los de tipo social, por ejemplo. El Consejo, en uno de sus primeros actos, incorpora diferentes Reuniones de Ministros a la estructura institucional del MERCOSUR y sostiene que es necesario que determinados temas sean tratados a ese nivel jerárquico y en la órbita de su competencia, para la consolidación,

profundización y fortalecimiento del proceso de integración regional.

La aseveración es lógica, puesto que el *Tratado de Asunción* ha previsto en su art. 1º una serie de medidas de claro corte economicista que tienden a lograr el fortalecimiento de la integración regional, las que luego -con el correr de los años- fueron modificadas y/o perfeccionadas. El elemento jurídico aparece delineado en el último párrafo de dicho artículo, al asumir "*los Estados Parte el compromiso de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración*".

El objetivo de armonizar las legislaciones internas de los países del bloque regional es el de contribuir a la consolidación del mercado común, entendido éste como el pleno funcionamiento de las cuatro libertades fundamentales que lo constituyen: la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales.

Sobre la base de lo expuesto, se puede inferir que el MERCOSUR tiene competencia para legislar sobre diversas materias a efectos de procurar el cumplimiento del objetivo propuesto en el *Tratado de Asunción*, es decir la conformación de un mercado común. Entendemos que esa competencia para legislar nace con el compromiso asumido por los Estados Parte de armonizar sus legislaciones nacionales, y se ve reforzada con la expresión "áreas pertinentes" que se refiere a aquellas materias que deberían ser armonizadas y que no están enumeradas y/o reguladas en el Tratado Constitutivo. Por ende, mediante el último párrafo del art.1º del *Tratado de Asunción*, el MERCOSUR queda habilitado para que -en el momento en que lo estime necesario- determinada materia se constituya en área pertinente y así proceder a su reglamentación[2].

Ricardo Basaldúa sostiene que "*la armonización de las legislaciones de los Estados Miembros del MERCOSUR se hace necesaria siempre que su divergencia tenga incidencia directa sobre el establecimiento o el funcionamiento del mercado común*"[3]. Con una paulatina armonización se pretende hacer efectivos los objetivos propuestos en el Tratado Fundacional, a través de la eliminación de discriminaciones y la supresión de obstáculos a la actividad económica, a fin de poner a disposición de los ciudadanos instrumentos equivalentes o comunes[4]. Si bien la armonización legislativa es consecuencia de la coordinación de las políticas de los Estados Parte, ésta no es un fin en sí misma. De ahí que el rol más importante que se le asigna a las Reuniones de Ministros es llevar adelante una efectiva armonización en el ámbito de sus competencias. Este sistema mantiene su vigencia hasta tanto se resuelva el carácter intergubernamental de los órganos de producción normativa del MERCOSUR.

La decisión del Consejo de crear Foros con facultades propias evidencia que hay una especie de reparto de competencias funcionales, cuyo ejercicio depende de la voluntad conjunta de los Estados Parte y deberá estar siempre de acuerdo con las finalidades y pautas establecidas en el *Tratado de Asunción* y en aquellos otros instrumentos que lo complementen. Desde entonces, las sucesivas agendas de trabajo del

2. Fernandez Arroyo, Diego: "La nueva configuración del Derecho internacional privado del Mercosur: ocho respuestas contra la incertidumbre". En *Revista de Derecho del Mercosur*, Nº 4, año 3. La Ley. Buenos Aires, agosto de 1999, p.50.

3. Basaldúa, Ricardo: *MERCOSUR y Derecho de la Integración*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1999, p.206.

4. Dreyzin de Flor, Adriana. "Hacia el ordenamiento jurídico del MERCOSUR", en *La Ley*, Tº1996-C, Sec. Doctrina. Buenos Aires, p.1190.

MERCOSUR no se limitaron sólo a los asuntos económico-comerciales, sino que se hicieron extensivas a otros planos, como el de justicia, educación, trabajo, cultura, entre otros, observándose así la amplitud temática del proceso integrador[5]. Deisy Ventura sostiene que estos Foros "*son la expresión de la lógica intergubernamental y de la lógica de la cooperación*"[6] que guían al MERCOSUR desde sus orígenes.

Mediante la decisión N°5/91 del CMC, se establece que las Reuniones estarán integradas por Ministros o funcionarios de jerarquías equivalentes y participarán -solamente- los representantes de los Estados Parte para el tratamiento de los asuntos vinculados al *Tratado de Asunción* (arts.1 y 2). También se especifica que las Actas que se elaboren con las conclusiones de las Reuniones, sean remitidas al Grupo Mercado Común[7].

El *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR*, denominado P*rotocolo de Ouro Preto* (POP)*,* suscripto en diciembre de 1994 y considerado una verdadera carta orgánica del proceso de integración, reemplaza todo el capítulo relativo a la estructura institucional del *Tratado de Asunción*. En el art.8 del POP se regulan las funciones y atribuciones del Consejo, y en el numeral VI del mismo artículo se otorgan competencias al Consejo: para crear Reuniones de Ministros cuando lo estime pertinente y para pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por dichas Reuniones, a través del Grupo. Todo ello en concordancia con el modo que se aplicaba desde 1991.

El mantener en la estructura institucional del MERCOSUR las Reuniones de Ministros[8] evidencia que el Grupo Regional se extiende más allá de los asuntos económico-comerciales, y pone de manifiesto el interés que revisten estas Reuniones para el tratamiento de determinadas temáticas al más alto nivel jerárquico.

La Sección Nacional del Estado que ejerce la Presidencia Pro-tempore es la encargada de organizar las Reuniones de Ministros. La dinámica de funcionamiento de las mismas está determinada por las incumbencias de cada cartera. Si bien se desarrollan conforme a los principios, propósitos y modalidades previstas en el *Tratado de Asunción* y en el *Protocolo de Ouro Preto*, mantienen plena autonomía en lo referido a su labor; excepto la Reunión de Economía y Bancos Centrales, pues en ella participa el Grupo Mercado Común.

Según lo establecido en los arts 3 y 4 de la Dec. N°5/91, los instrumentos acordados en cada Reunión son elevados en forma de *Acuerdos* o *Protocolos* al Consejo para su aprobación, a través del Grupo Mercado Común. Posteriormente se requiere la aprobación parlamentaria nacional de tales instrumentos, antes de integrar la Normativa MERCOSUR.

El número de carteras gubernamentales fue incrementándose en la medida de las

5. Dreyzin de Klor, Adriana. "Sistema Político-Institucional del MERCOSUR", en R*evista de Derecho Privado y Comunitario N°1*. Rubinzal Culzoni Editores. Santa Fe, 2005, p.651.

6. Ventura, Deisy. *Las asimetrías entre el MERCOSUR y la UNION EUROPEA. Los desafíos de una asociación interregional*. Fundación Konrad Adenauer. Programa Estado de Derecho para Sudamérica. Montevideo, Uruguay, 2005, p. 149.

7. Esta especificación responde a la organización de aquella época, pues la Secretaría del MERCOSUR aún no tenía independencia y funcionaba bajo la órbita del Grupo Mercado Común. Hoy día las Actas se envían a la Secretaría vía el Foro de Consulta y Concertación Política.

8. MERCOSUR/CMC/Dec.1/95.

necesidades surgidas del propio proceso de integración, lo que queda demostrado por la amplitud temática de las carteras incorporadas. Hasta el presente las Reuniones de Ministros de la estructura institucional son: Economía y Presidentes de Bancos Centrales (Dec.6/91), Educación (Dec.7/91), Justicia (Dec.8/91), Trabajo (Dec.16/91), Agricultura (Dec.11/92), Cultura (Dec.2/95), Salud (Dec.3/95), Interior (Dec.7/96), Industria (Dec.7/97), Minas y Energía (Dec.60/00), Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (Dec.61/00), Turismo (Dec.12/03), Medio Ambiente (Dec.19/03) y Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación (Dec.5/05).

Es así que, en el MERCOSUR existe una cantidad importante de acuerdos, protocolos y normas destinadas a facilitar las relaciones interbloque, en cuestiones vinculadas -por ejemplo- con: la defensa de la competencia y del consumidor, el derecho del trabajo y de la seguridad social, la integración cultural y educativa, la libre circulación de personas, la protección del medio ambiente.

Muchos autores se refieren a esta Normativa como Derecho Derivado, Derecho de la Integración o Derecho del MERCOSUR; pero es condición *sine qua non* que los instrumentos elaborados -tanto en las Reuniones de Ministros como en otros Foros de la estructura- deban ser aprobados por el Consejo del Mercado Común, máxima autoridad del MERCOSUR. Por ello, entendemos que las normas emanadas de éste órgano constituyen un *Derecho Institucional*, partiendo de la premisa que el MERCOSUR es una organización con personalidad jurídica de Derecho Internacional[9].

Mediante la Decisión Nº18/98 se crea el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), como órgano auxiliar del Consejo. Este Foro tiene como objetivo ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Estados Parte (art.1 y 2). Posteriormente se dicta la Dec.Nº2/02 mediante la cual el Consejo delega en el Foro funciones que originariamente eran competencia del Grupo, entre ellas la de efectuar el seguimiento del proceso de negociación, aprobación e incorporación de la normativa MERCOSUR acordada por los órganos de la estructura institucional que traten temas cuya naturaleza no sea estrictamente económico-comercial (art.1), entre los que se encuentran las Reuniones de Ministros de Educación, Justicia, Cultura, Interior y Desarrollo Social.

Con vistas al mejoramiento del proceso de integración regional, en el año 2000 el Consejo dicta la Decisión Nº59/00[10], por la cual se determinan aspectos orgánicos de la estructura institucional, se redefine el número de Foros de Trabajo dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio, y se establece la modalidad de su funcionamiento en la nueva estructura. En los arts. 11 y 12, recomienda que se establezca un mecanismo, en caso de un posible debate sobre los trabajos de los órganos dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio, cuya temática se corresponda con las Reuniones de Ministros; todo ello a efectos de lograr un mayor compromiso en los trabajos conducidos por esos órganos.

A raíz de la asociación de Bolivia y Chile al

9. Fernandez Arroyo, Diego. Ob. cit. nota 1, pg.42.

10. Habilitado por el POP, en el sentido de que no existe un plazo determinado para efectuar una revisión de la estructura orgánica y que simplemente se requerirá el consenso de los Estados Parte para introducir alguna modificación en la estructura (art. 8-VII.)

MERCOSUR a partir de 1996, el Consejo dictó diversas normas a efectos de regular la modalidad de participación de estos países en los diversos Foros de su estructura institucional, entre ellos, la Dec. Nº14/96 Participación de Terceros Países Asociados en Reuniones del MERCOSUR y la Dec. Nº12/97 Participación de Chile en Reuniones del MERCOSUR.

En el mes de diciembre del 2002 el MERCOSUR suscribe el *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica* (ACE) Nº56 con la Comunidad Andina de Naciones integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, en el cual se prevé la conformación de un Área de Libre Comercio entre ambos bloques. En el año 2005, Venezuela solicita al Consejo del Mercado Común su ingreso al MERCOSUR en calidad de Estado Parte y en el mes de julio de 2006 se firma el *Protocolo de Adhesión*.

En virtud de las características de las materias de competencia de las Reuniones de Ministros de Educación, Justicia, Cultura, Interior y Desarrollo Social se hizo necesario regular en el ámbito del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias, un procedimiento especial para el caso en que surjan posibles controversias acerca de la interpretación, aplicación o incumplimiento de los acuerdos internacionales emanados de dichas carteras (Dec. Nº26/05, art.1).

IV.- La Reunión de Ministros de Justicia

Al iniciarse el nuevo proyecto de integración económica-regional se sabía que el camino hacia la conformación del mercado común (meta final del Tratado de Asunción) debía ir acompañado -en forma paralela- de un desarrollo jurídico capaz de dotar al esquema de instrumentos ágiles, que permitieran sortear obstáculos y que brindaran seguridad y equidad a las personas físicas y jurídicas, que en definitiva son los destinatarios de los beneficios de la integración regional.

Por ello, en diciembre de 1991, el Consejo mediante la Dec.Nº8/91 crea la Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR, la que tendrá por finalidad efectuar las propuestas pertinentes a fin de desarrollar un marco común para la cooperación jurídica entre los Estados Parte y armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. En la misma se establece que la Reunión estará integrada -solamente- por los Ministros de Justicia o equivalentes[11] de los Estados Parte.

La creación de una Reunión de Ministros de Justicia como uno de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR desde sus orígenes, fue un hecho de gran relevancia para el contexto de esa época.

Transcurrido el período de transición, mediante la Dec.Nº1/95 se reconfirma la Reunión de Ministros de Justicia en el sistema institucional del MERCOSUR.

El art. 7 del *Protocolo de Ouro Preto* habilita al Consejo para invitar a participar de sus sesiones a cualquiera de las Reuniones de Ministros[12]. Es de destacar que desde 1995, la primera vez que el Consejo ejerció la facultad dispuesta en el mencionado artículo, lo hace para invitar a los Ministros de Justicia a participar de su XXXIX Reunión, celebrada el 2 de agosto de 2010 en la Ciudad de San Juan, Argentina; dada la relevancia

11. Esta apreciación se debe a que las incumbencias de justicia son distintas en cada Estado: en la Argentina las tiene el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; en el Brasil el Ministerio de Interior y Justicia, en el Paraguay el Ministerio de Trabajo y Justicia y en el Uruguay el Ministerio de Educación y Cultura.

12. Excepto los Ministerios de Economía porque son miembros del Grupo Mercado Común.

institucional de la temática abordada por la Reunión de Ministros de Justicia[13].

1.- Los orígenes

La idea del Consejo de crear una Reunión de Ministros de Justicia de los Estados Parte del MERCOSUR no fue inconsulta. Durante los meses transcurridos desde la suscripción del Tratado de Asunción hasta diciembre de 1991, los Ministerios de Relaciones Exteriores convocaron a los Ministerios de Justicia a fin de evaluar la posibilidad de que éstos se abocaran a trabajar -en el ámbito de sus incumbencias- en el fortalecimiento jurídico del MERCOSUR, en concordancia con el compromiso asumido por los Estados Parte de *armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes*, sosteniendo que lo regional se puede construir a partir de las realidades e intereses nacionales.

En este marco se celebró -en primer lugar- una reunión de expertos y funcionarios representantes de los Ministerios de los Estados Parte, entre los días 23 y 25 de octubre de 1991 en la Sede del Ministerio de Justicia de Argentina, con el objeto de analizar la propuesta formulada por el Consejo y otros temas de interés común. Como corolario se acordó una reunión de Ministros para el mes siguiente.

Entre los días 6 y 8 de noviembre de 1991, se llevó a cabo en la Ciudad de Buenos Aires, la Primera Reunión de Ministros de Justicia de los Estados Parte del MERCOSUR, de la que participaron los Ministros competentes de los cuatro Estados Asociados y una representación de la República de Chile.

Como consecuencia de las deliberaciones mantenidas a lo largo de las reuniones, los Ministros: acordaron aceptar la propuesta del Consejo del Mercado Común en cuanto a constituirse en uno de los Foros del sistema institucional; concluyeron que debían celebrarse encuentros periódicos con un mínimo semestral en el país que ejerza la Presidencia Pro-tempore, a fin de monitorear e impulsar el proceso de integración en el ámbito de sus competencias; estimaron que se debía alcanzar bases mínimas de entendimientos a fin de desarrollar un marco común para optimizar la cooperación jurídica en los Estados Parte, por lo que fijaron como prioritarias distintas materias[14], a efectos de proporcionar el marco de seguridad jurídica[15] que requiere todo proceso de integración para su debida consolidación.

En el II encuentro, celebrado en junio de 1992, los Ministros estimaron conveniente que la Reunión contara con el apoyo de un equipo especializado, compuesto por una Comisión Técnica, que estará integrada por funcionarios de los Ministerios de Justicia, y acompañada por los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada Estado Parte, dada la índole internacional de los instrumentos a debatirse en su seno. Este equipo de trabajo tendrá a su cargo la realización de los mandatos provenientes de la Reunión Ministros.

El Grupo Mercado Común se hace eco de la propuesta formulada por los Señores Ministros en el Acta de su II Reunión, y por

13. La suscripción de un Acuerdo Marco de Cooperación para la creación de Equipos Conjuntos de Investigación de Ilícitos Transnacionales. Ver punto 3.3.

14. Entre las que se puede mencionar, civil, comercial, laboral, administrativo, penal, extradición, contratos internacionales, tanto en el orden de la jurisdicción como en el del derecho aplicable, pto.2 del Acta.

15. La seguridad jurídica es un principio que se vincula con el conocimiento certero de los derechos y obligaciones de la persona, de modo tal que pueda estarse en condiciones de prever las consecuencias de los actos. No es por azar que la seguridad jurídica va de la mano con los principios de certeza, previsibilidad, legalidad, jerarquía y publicidad normativa.

medio de la Res.Nº14/92 crea oficialmente la Comisión Técnica de la Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR.

La idea de que la Reunión de Ministros de Justicia contara con una Comisión Técnica se debió, por un lado, a la necesidad de establecer un régimen permanente de trabajo entre los distintos Ministerios y, por el otro, debido al hecho de que la tarea de armonizar las legislaciones internas es un proceso continuo, dinámico y de carácter instrumental que "*potencia la acción común, a la vez que sienta las bases jurídicas sobre principios básicos que resulten coincidentes, evitando conflictos intrazonales, favoreciendo la cooperación y fortaleciendo el proceso de integración regional*".

Prueba de lo acertado de esta decisión es que desde octubre de 1991 a diciembre de 2010 se han elaborado más de una treintena de Acuerdos y celebrado 110 Encuentros de la Comisión Técnica, lo que arroja un resultado de más de un Encuentro por semestre.

En la III Reunión de Ministros se estimó conveniente que la misma debía disponer de su propio Reglamento Interno, cuyo texto fue aprobado por la Res. Nº9/94.

El Reglamento prevé el desarrollo de las sesiones y las modalidades de desempeño de la Comisión Técnica, así como la adopción de los acuerdos. A fin de asegurar la continuidad del régimen de trabajo, el Reglamentó prevé -para el caso de ausencia de alguna o algunas de las delegaciones- que los Encuentros de la Comisión Técnica se realicen con las delegaciones presentes, y se notifiquen las conclusiones a las delegaciones ausentes para que se expidan en el término establecido al efecto.

Luego de 10 años de una efectiva práctica en materia de cooperación -en lo que hace al diligenciamiento de los pedidos de auxilio jurisdiccional internacional- por parte de las autoridades de competentes en los instrumentos generados en el ámbito de la Reunión de Ministros de Justicia, los Ministros estimaron conveniente la creación de un Foro de Autoridades Centrales que funcione en el ámbito de la Comisión Técnica.

El propósito de tener un Foro de Autoridades Centrales fue, por una parte, para hacer un seguimiento de la aplicación y la eficacia de los Protocolos y Acuerdos surgidos de su seno, así como detectar posibles obstáculos y por la otra, contar con un ámbito donde debatir las problemáticas que surgieren de la aplicación de dichos instrumentos y, a la vez, forjar un entrelazado de contactos entre las autoridades de aplicación de los convenios, capaces de proponer estrategias y soluciones. En el Anexo VI del Acta de la XXII Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados, realizada el 25 de noviembre de 2004, en Brasilia, los Ministros aprobaron el *Reglamento del Foro de Autoridades Centrales*.

"*La cooperación jurisdiccional en sí, es competencia de los jueces y Ministerios Públicos de cada país, y se tramita a través de las respectivas Autoridades Centrales*"[17]. En Argentina, la función de Autoridad Central la ejerce el Ministerio de Relaciones Exteriores, en Uruguay la competencia la tiene el Ministerio de Educación y Cultura, y en los restantes países la ejercen los Ministerios de Justicia.

2.- La Reunión

La Reunión de Ministros es autónoma, se auto convoca y conforme a su cometido los Ministros van definiendo los temas de interés común en las diferentes agendas de trabajo, los que -en muchas oportunidades-

17. Cerdeira, Juan José: *Cooperación internacional contra el crimen organizado*. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2010, p.64.

acompañan las necesidades del proceso de integración regional. El tratamiento de los temas de agenda es derivado a la Comisión Técnica para su estudio y factibilidad. Una vez analizadas las cuestiones, ésta se expide mediante *Recomendaciones* que son elevadas a los Ministros para su consideración.

En caso de que los Ministros acepten las *Recomendaciones*, la Reunión se expide mediante un Acuerdo, el que puede tener

Declaraciones de la Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados	
Fecha	**Tema**
XIII Reunión Acta N°1/2000	Compromiso con los valores democráticos, el respeto por los Derechos Humanos y el principio de justicia
XIV Reunión Acta N°2/2000	Fortalecimiento del régimen democrático en la región
XV Reunión Acta N°1/2001	En Materia Penitenciaria
XVI Reunión Acta N°2/2001	Condenando los actos de terrorismo y comprometiéndose a actuar en consecuencia
XVII Reunión Acta N°1/2002	Décimo Aniversario de la Reunión de Ministros de Justicia Mejor Acceso a la Justicia En Materia Penitenciaria
XVIII Reunión Acta N°2/2002	Compromiso para el fortalecimiento del MERCOSUR
XX Reunión Acta N°2/2003	Impulsar la aprobación de Convenciones Interamericanas y la Convención de La Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores
XXIV Reunión Acta N°2/2005	Declaración de Montevideo para el fortalecimiento en la difusión y aplicación de los Protocolos y Acuerdos emanados de las Reuniones de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados
XXVI Reunión Acta N°2/2006	Impulso a la aprobación del Convenio de la Haya relativo a la Notificación o Traslado en el Extranjero de los Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial, de 1965; del Convenio de la Haya sobre la Obtención de Pruebas en el Extranjero en Materia Civil o Comercial, de 1970; del Convenio para facilitar el Acceso Internacional a la Justicia, de 1980; y del Convenio Suprimiendo la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros (Apostilla), de 1961.
XXVII Reunión Acta N°1/2007	Declaración en relación a la lucha contra la trata de personas
XVIII Reunión Acta N°2/2007	Declaración de Montevideo para el fortalecimiento en la difusión y aplicación de los Protocolos y Acuerdos emanados de las Reuniones de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados
XIX Reunión Acta N°1/2008	Declaración de impulso a la aprobación y ratificación o adhesión de los Acuerdos de Traslado de Condenados entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados
XXX Reunión Acta N°2/2008	Declaración de Porto Alegre sobre Impulso para la aprobación de normativa MERCOSUR
XXXI Reunión Acta N°1/2010	Declaración de Buenos Aires sobre Trata de Personas con fines de cualquier forma de explotación Declaración de Principios y Directrices Básicos del MERCOSUR en materia de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos como ejes necesarios para el avance en la Integración Regional

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la lectura de las Actas de las Reuniones de Ministros.

como contenido un Protocolo o un Acuerdo[18].

Paso seguido, los Acuerdos RMJ son enviados al Consejo para su consideración y/o aprobación. Una vez aprobados, son girados a cada Estado Parte donde deben cumplir el procedimiento de incorporación interna que cada país establezca para instrumentos de este tipo. Entran en vigencia tras ser ratificados por todos los Estados Parte. Uno de los inconvenientes que presenta este sistema de ratificaciones es el extenso lapso que implica el procedimiento de incorporación.

En ocasiones, los Ministros se pronuncian a través de Declaraciones en las que, por ejemplo, se insta a aprobar alguna fuente internacional elaborada por algún órgano productor de normas, o se expide secundando políticas regionales.

En la II Reunión de Ministros se elaboró una Recomendación con el fin de incentivar a aquellos países que aún no lo habían hecho, a ratificar algunas de las Convenciones de la CIDIP[19] consideradas como el producto de otro proceso codificador de las relaciones privadas internacionales a escala continental, por estimar que constituían un valioso denominador común para la región. Entre todas las CIDIP, se resaltó la importancia de la Convención Interamericana de Montevideo de 1989 sobre Restitución Internacional de Menores. Esta Recomendación fue aprobada por la Dec.06/92 y cumplida por los cuatro Estados.

Cabe destacar que, luego de la constitución del MERCOSUR, los países que aún no lo habían hecho han ratificado un importante número de CIDIP y Brasil es uno de ellos.

Allá por 1996, al asociarse los dos primeros Estados al MERCOSUR (Bolivia y Chile) éstos solicitaron adherir a algunos de los Protocolos elaborados en el ámbito de la Reunión de Ministros de Justicia[20], por lo cual los instrumentos debieron ser adaptados a las nuevas circunstancias. Dicha tarea estuvo a cargo la Comisión Técnica ampliada. A lo largo de la negociación primó la necesidad de avanzar en la armonización de decisiones en el espacio común, la seguridad jurídica y de preservar la igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos de la nueva región en el sector justicia y sobre todo una férrea voluntad de alcanzar consenso en los temas de interés común.

Desde entonces, el MERCOSUR ha seguido creciendo en cuanto al número de Estados Asociados, hoy, alcanza a diez, por lo que la incorporación de nuevos integrantes a la Reunión de Ministros y a la Comisión Técnica llevó a reformular alguno de los temas de agenda, pero no se modificó el funcionamiento de las mismas. A lo largo de los años de trabajo, la Comisión Técnica ha sabido conjugar los intereses permanentes de los Estados fundadores con los nuevos bríos de los Estados Asociados.

La Reunión de Ministros de Justicia tiene -entre sus objetivos- el de establecer, en el ámbito de sus incumbencias, reglas destinadas a regular las relaciones jurídicas marcadas por la internacionalidad. Esta competencia despertó el interés de otros Foros internacionales productores de normas, tales como la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) y la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, a efectos de procurar una coordina-

18. En el sentido internacional de los instrumentos que se acuerdan.

19. Las Convenciones Interamericanas de Derecho Internacional Privado (CIDIP) son elaboradas en el ámbito del Comité Jurídico Interamericano de la OEA.

20. Nos referimos a los Protocolos en el punto siguiente.

ción de tareas con foros extra-MERCOSUR.

La COMJIB ha demostrado su interés en la intervinculación con la Reunión de Ministros de Justicia, pues ha tomado varios de los últimos instrumentos generados en el seno del MERCOSUR como eje para su socialización, difusión y modelo en el ámbito iberoamericano.

Otro foro en el que despertó interés la Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados, es la Asociación de Profesores de Derecho Internacional Privado de la OEA (ASADIP), donde se ha formado una Comisión específica para el estudio y consideración de sus productos.

Vista la actual tendencia hacia una coordinación entre las diversas fuentes internacionales de Derecho Internacional Privado y la búsqueda de normas uniformes necesarias para el desarrollo de la cooperación internacional, surge el interés por parte de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado[21] por mantener una comunicación fluida con el MERCOSUR, especialmente con la Reunión de Ministros de Justicia. Contribuye a esta relación el hecho de que la mayoría de los Estados del MERCOSUR son, también, Miembros de la Conferencia de La Haya.

En ocasión de la XXXIII Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados, celebrada en Buenos Aires el 7 de mayo de 2010, se suscribe un *Memorando de Entendimiento entre los Ministerios de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados y la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional* Privado el que tiene por objeto adoptar las medidas necesarias para el intercambio de información y documentación en materias de interés mutuo y alcanzar posiciones comunes a efectos de armonizar la legislación regional y global.

Dicho documento es el producto de las tratativas iniciadas en el año 2006, cuando el Secretario General de la Conferencia manifestó a la Comisión Técnica el interés de la Conferencia de La Haya de realizar un proyecto conjunto con la Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR, para lo cual presentó algunas sugerencias relativas a la cooperación entre ambos organismos. Las mismas, si bien fueron bien acogidas por la Comisión Técnica, luego debían ser aprobadas por los Ministros. El referido encuentro quedó registrado en el Acta del LXXXVII Encuentro de la Comisión Técnica, llevado a cabo entre los días 6 y 8 de junio de 2006, en Buenos Aires.

3.- Trayectoria de la Reunión de Ministros

A partir del mes de enero de 1992 -bajo la Presidencia Pro-tempore Argentina- comienza formalmente la actividad de la Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR y de su Comisión Técnica.

Antes de abocarnos al tema central de este apartado, cabe recordar que todas las decisiones adoptadas tanto por la Reunión de Ministros de Justicia como por su Comisión Técnica (desde la composición del temario, la elaboración de un Acuerdo, su

21. La Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado es una organización internacional, intergubernamental y permanente, de carácter universal y en actividad desde el 15 de julio de 1955. Su papel normativo e institucional está regulado por su Estatuto. En la actualidad la Conferencia cuenta con 67 Estados miembros y más de 120 países participan actualmente en su labor y la Unión Europea como organismo regional. La Conferencia de La Haya es un Foro consolidado y tiene el privilegio de ser uno de los centros más importantes para la discusión, formulación y redacción de Acuerdos y Convenciones internacionales en esa materia. Además, ha encarado la importante tarea de unificar mundialmente el Derecho Internacional Privado, partiendo de la base de la existencia de soluciones jurídica distintas, se busca un común denominador que sirva de base para una futura legislación universalmente aceptada.

recomendación y aprobación) son tomadas por consenso[22] y con la presencia de todas las partes, de acuerdo a lo establecido en el *Tratado de Asunción* (art.16) y el *Protocolo de Ouro Preto* (art.37).

La Reunión de Ministros ha entendido que para afianzar jurídicamente el esquema de integración económica regional, se hace necesario definir el mecanismo y el método de formulación normativa que se han de seguir para alcanzar la armonización legislativa, para ello, se requiere transitar por una serie de peldaños. En primer lugar, se consideraron las diferentes competencias y responsabilidades que se advertían en cada una de las carteras involucradas, por lo que se abocó a encontrar un marco común que respetara las incumbencias de todos los Ministerios.

Considerando que el MERCOSUR necesitaba de regulaciones acordes con los propósitos definidos por los Estados Parte, y que además, se tornen funcionales y ágiles, la Reunión tuvo que decidir, en segundo lugar, si a efectos de impulsar la armonización de las legislaciones internas, se comenzaría cuatrilateralizando acuerdos bilaterales existentes, o unificando normas de derecho internacional privado o internacional procesal, o si se trabajaría profundizando alguna de las CIDIP, o incluso, atendiendo temas aún no abarcados por las mismas, teniendo en cuenta lo previsto en varias de ellas, en cuanto a que los Estados participantes que pertenezcan a algún esquema de integración regional podrán acordar directamente entre sí procedimientos y trámites particulares más expeditivos[23].

Adriana Dreyzin de Klor sostiene que "*la armonización de las legislaciones internas es un conjunto de acciones tendientes a remover los obstáculos que los ordenamientos jurídicos nacionales oponen a la implementación y desenvolvimiento de los procesos de integración, así como, a promover, facilitar y estimular su desarrollo. Mediante esta operación se contribuye a crear un orden jurídico común para que las relaciones que se originen en un Estado y se desenvuelvan en otros, tengan en ellos igual tratamiento y no sufran las alteraciones propias de los diferentes regímenes legales*"[24].

Otro ítem, que tuvo en cuenta la Reunión de Ministros fue el de acompañar el proceso integrativo con soluciones jurídicas a los posibles problemas que pudieren originarse a partir de que personas, bienes, servicios y capitales circulen libremente entre los Estados signatarios del *Tratado de Asunción*. Por último, se tuvo en consideración elaborar una estrategia de corto y largo alcance que responda a las necesidades del proceso de integración, que sea coherente y sistémica, y que otorgue continuidad a la labor de la Reunión de Ministros.

Frente al universo de problemas que se presumía traería aparejado un mayor relacionamiento de las sociedades de los Estados Parte, no fue tarea sencilla elegir los temas que conformarían la agenda de trabajo, como así también, adjudicarles sus prioridades a fin de brindar respuestas ágiles

22. El consenso es un mecanismo por el cual se acuerda respecto de una propuesta determinada, no es necesario que todos los miembros voten, pero si es obligatoria la asistencia de todas las partes involucradas al momento de la votación, admite la posibilidad de la abstención de algún país miembro, siempre que no medie voto negativo. Sin embargo, la presencia de los Estados Parte y la inexistencia del voto negativo importa reconocer un derecho de veto a cada uno de ellos. Para el caso del MERCOSUR cada Estado Parte tiene un voto, independientemente, de su tamaño y representatividad. Vaccchino, Juan Mario: "La dimensión institucional en la integración latinoamericana", en *Revista Integración Latinoamericana* Nº185. BID/INTAL. Buenos Aires, diciembre, 1992, p.14.

23. Tellechea Bergman, Eduardo. Balance y perspectivas de la cooperación judicial internacional en el ámbito del Mercosur, en *Cuadernos PPGDir/UFRGS*, Nº IV. Brasil, 2009. p. 290.

24. Dreyzin de Klor, Adriana. Ob. cit. La Ley, p.1197.

y eficientes a los operadores de la justicia.

En base a lo expuesto, los Ministros estimaron que era propicio comenzar su labor con la adopción de instrumentos comunes que consolidaran la seguridad jurídica, que tuvieran como finalidad facilitar el libre acceso a la jurisdicción y que aportaran a los operadores de la justicia criterios distributivos de la jurisdicción internacional en el nuevo espacio integrado, en virtud de la ausencia de un tribunal común -entendido desde el punto de vista de la competencia y no de la jerarquía-.

Como corolario, se concluyó que en principio la tarea se encarara desde la perspectiva del Derecho Procesal Internacional, teniendo en cuenta que el MERCOSUR es un acuerdo internacional, y, como tal, exige resolver los problemas desde esa perspectiva.

3.1.- Bajo esta consigna, la Comisión Técnica se abocó a la elaboración de un conjunto de instrumentos que coadyuven a intensificar la asistencia judicial regional, sobre la base del respeto a la soberanía de cada país y al derecho positivo vigente en cada Estado. Los instrumentos elaborados son:

-Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa. (*Protocolo de Las Leñas*) (Dec. 05/92-Vigente)

-Acuerdo Complementario al Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa (Dec. 05/97-Vigente Parcial).

-Enmienda al Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa entre los Estados Parte del MERCOSUR (Dec. 07/02)[25].

-Acuerdo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa entre los Estados Parte del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile[26] (Dec. 08/02-Vigente Parcial).

-Protocolo sobre Medidas Cautelares (Dec. 27/94-Vigente)

-Acuerdo Complementario al Protocolo de Medidas Cautelares (Dec. 09/97)

-Acuerdo sobre el Beneficio de Litigar sin Gastos y Asistencia Jurídica Gratuita entre los Estados Parte del MERCOSUR (Dec. 49/00).

-Acuerdo sobre el Beneficio de Litigar sin Gastos y Asistencia Jurídica Gratuita entre los Estados Parte del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile (Dec. 50/02-Vigente Parcial).

La innovación que presentan estos instrumentos consiste en que para el diligenciamiento de las solicitudes podrá optarse por la vía diplomática o a través de las Autoridades Centrales. La *Autoridad Central* es el organismo que tiene a su cargo la recepción, remisión al Juez competente y devolución de los exhortos o cartas rogatorias de los Estados requirentes. Aceptar la tramitación de los exhortos a través de la Autoridad Central implica un reconocimiento casi automático de la solicitud.

Con respecto al *Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa*, cabe señalar que fija como principios el respeto a la soberanía nacional, la igualdad de derechos e intereses recíprocos, la igualdad de trato

25. Modificación en la redacción de los artículos 3, 4, 5, 10, 14 y 19 del P*rotocolo de Las Leñas sobre Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa* a efectos de adecuar la misma a las soluciones previstas por el Acuerdo entre los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile en la materia

26. Cabe mencionar que la República del Ecuador adhirió a este Protocolo el 30/6/08.

procesal (tanto a personas físicas como jurídicas e implementa un sistema de cooperación con respecto a diligencias de mero trámite (citaciones, intimaciones, notificaciones, etc.) y a la recepción u obtención de pruebas (art. 5º).

"*Este instrumento aprobado en los albores del proceso de integración, resulta beneficioso desde diversos aspectos, pues establece la igualdad de trato procesal que incluye el libre acceso a la jurisdicción y a la eliminación de cualquier tipo de caución o depósito, a ciudadanos o residentes permanentes en uno de los Estados Parte, extendiendo el principio a las personas jurídicas constituidas, autorizadas o registradas de acuerdo a las leyes de cualquiera de los Estados Parte*"[27].

El **Protocolo sobre Medidas Cautelares** aprobado en Ouro Preto en 1994, completa el auxilio judicial mercosureño, atendiendo un nivel de asistencia de especial relevancia como es asegurar la efectiva eficacia del reconocimiento extraterritorial de una sentencia, o de asegurar los bienes o las personas a que se refiere. La cooperación cautelar prevista por el Protocolo dispone que las solicitudes deben realizarse a través de exhortos o cartas rogatorias (consideradas como equivalentes) las que pueden ser remitidas vía diplomática, consular o directamente entre jueces de zonas fronterizas y quedarán eximidas de legalización. La medida podrá ser solicitada antes o durante el proceso, o una vez concluido el mismo. A lo largo del articulado se "*cubre un amplio espectro de procesos (ordinarios, ejecutivos, especiales y extraordinarios) y de materias (civil, mercantil y laboral) incluyendo las medidas de carácter civil adoptadas en procesos penales, así como, las preparatorias, las incidentales y las destinadas a garantizar la ejecución de una sentencia*"[28]. El Protocolo no contempla la cooperación cautelar de urgencia, pero en su art.26 dispone que "*no restringirá la aplicación de disposiciones más favorables para la cooperación internacional contenidas en otras convenciones sobre medidas cautelares en vigor con carácter bi o multinacional entre los Estados Parte*".

En la década del noventa, la globalización de la economía había dejado en evidencia que el gran desarrollo informático y de los medios de transporte y comunicación habían originado un mayor volumen de intercambio de mercaderías y un crecimiento de las relaciones económico-privadas internacionales, como por ejemplo, la celebración de contratos a distancia (vía fax o correo electrónico). Esta situación, sumada a una creciente flexibilización de las fronteras nacionales debido al proceso de integración y a que el *Protocolo de Brasilia* se focalizó en posibles controversias entre los Estados Parte, la Reunión de Ministros de Justicia entendió que debía acompañar esa etapa de gran expansión comercial del MERCOSUR con el aporte de instrumentos que contribuyeran a resolver eventuales conflictos entre particulares, originados en un incumplimiento contractual. Por ello, estableció en su agenda de trabajo el estudio y análisis de las cuestiones referidas a la jurisdicción internacional contractual. Los instrumentos elaborados conforme dichos requisitos fueron:

-*Protocolo de Jurisdicción Internacional en Materia Contractual - Protocolo de Buenos Aires*[29] (Dec. 01/94 - Vigente)

27. Dreyzin de Klor, Adriana: *El MERCOSUR. Generador de una Nueva Fuente de Derecho Internacional Privado*. Zavalía Editores. Buenos Aires, 1999, p.280.

28. Fernández Arroyo, Diego. Ob. cit, Nota 1, p. 43.

29. Entra dentro de su ámbito material de aplicación el contrato de compra-venta internacional de mercadería (arrastra consigo numerosos contratos satélites), los contratos de turismo, leasing, préstamos, agrupaciones empresarias, locación de servicios, de obra, el intercambio compensado, la franquicia, entre otros.

-*Protocolo de San Luis en materia de Responsabilidad Civil Emergente de Accidentes de Tránsito entre los Estados Parte del MERCOSUR*[30] (Dec. 01/96-Vigente)

-*Protocolo de Santa María sobre Jurisdicción Internacional en Materia de Relaciones de Consumo* (Dec. 10/96)

-*Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional en el MERCOSUR* (Dec. 03/98-Vigente).

-*Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile* (Dec. 04/98).

-*Fe de Erratas-Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile* (Dec. 15/99).

-*Acuerdo sobre Jurisdicción en materia de Contratos de Transporte Internacional de Carga entre los Estados Parte del MERCOSUR* (complementario al de Buenos Aires). (Dec. 11/02).

-*Acuerdo sobre Jurisdicción en materia de Contratos de Transporte Internacional de Carga entre los Estados Parte del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile* (Dec. 12/02).

El **Protocolo de Jurisdicción Internacional en Materia Contractual** regula la jurisdicción internacional en sus tres aspectos: directa, indirecta y prórroga de jurisdicción. En su contenido establece que las sentencias y laudos arbitrales serán reconocidos y ejecutados en el territorio de los Estados Parte, si han sido dictados de conformidad con sus reglas y si se cumple con el Protocolo de Las Leñas sobre Cooperación y Asistencia Jurisdiccional. En el mismo se advierte el interés (por parte de los negociadores) de brindar un marco regulador de previsibilidad y seguridad jurídica a los operadores de la justicia[31].

En cuanto al **Protocolo de Santa María sobre Jurisdicción Internacional en Materia de Relaciones de Consumo** corresponde aclarar que el ámbito material de aplicación es muy específico y deliberadamente estrecho, se trata solamente de señalar los jueces o tribunales que serán competentes para entender en el litigio en cada Estado. Este es su único objeto. "*Es menester señalar que las soluciones aprobadas no son fruto exclusivo de un ejercicio técnico: responden a una filosofía y a una política racionalizada en este tan sensible sector de las relaciones humanas, en el que se enfrentan circunstancialmente, proveedores y consumidores, relación esencialmente coyuntural, en virtud, de que bien se puede ser consumidor en un área de actividad y proveedor en otra*"[32].

Durante la negociación del Protocolo de Santa María se efectuaron las diversas consultas internas de estilo, las que despertaron preocupación en distintos Subgrupos de Trabajo -sobre todo- por el tema de la ley aplicable. Por tal motivo, se especificó en el artículo 18 que la aprobación legislativa en cada uno de los Estados Parte, solo podrá iniciarse después de que el Consejo apruebe el *Reglamento Común MERCOSUR para la Defensa del Consumidor* en su totalidad, incluidos sus anexos si los tuviere. La elaboración del Reglamento de referencia fue encomendada a los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores de los Estados Parte. Hasta fines de 2010 el mencionado Reglamento no ha sido aprobado.

Del **Acuerdo de Arbitraje Comercial Internacional** es importante de resaltar su

30. En este caso se cuatrilateralizó un Tratado argentino-uruguayo.

31. Feldstein de Cárdenas, Sara: "Jurisdicción Internacional en materia contractual en los espacios integrados", en *Síntesis Forense*, Buenos Aires, diciembre de 1995, p.37.

32. Feder, Berta: "Protocolo sobre Jurisdicción Internacional en materia de relaciones de consumo", en *Revista de Derecho del MERCOSUR*, año2 Nº3. La Ley, Buenos Aires, junio de 1998, p.53.

artículo 12. 1 b) donde se insta a los países signatarios a que incentiven a las instituciones arbitrales de la región a la adopción de un Reglamento Común. En consecuencia, se celebraron cuatro Encuentros (dos en Santiago de Chile, uno en Santa Cruz de la Sierra y uno en San Pablo) con la participación de representantes de la Comisión Técnica de los Ministerios de Justicia y de diferentes instituciones arbitrales de cada país. Como resultado, surgió un texto de Anteproyecto de Reglamento que fuera presentado en la XII Reunión de Ministros, quienes instruyeron a la Comisión Técnica para que durante el primer semestre del año 2000 analizara la compatibilidad de su texto con el de los Acuerdos de Arbitraje Comercial Internacional del MERCOSUR, Bolivia y Chile y de otras fuentes subsidiarias. Una vez cumplidos los requisitos solicitados, el Reglamento del Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional fue anexado al Acta de la XIII Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados, realizada el 16 de junio de 2000 en Buenos Aires, para su correspondiente aprobación.

Hacia el cambio de milenio, se estaba cumpliendo con la primera etapa del programa de trabajo propuesto por los Ministros, que consistió, por un lado, en facilitar la gestión de los operadores de la justicia mediante instrumentos reguladores de la cooperación judicial interestatal y, por el otro, en coadyuvar a la seguridad jurídica de las personas físicas, mediante la definición de reglas claras y precognoscibles determinantes de la jurisdicción en el ámbito del MERCOSUR. Por ello, todos los instrumentos elaborados en ese período "*están impregnados de una condición resolutoria tácita, que se cumpliría con el advenimiento eventual de un mecanismo más evolucionado de solución de controversias*[33]*, tienen vocación de supervivencia y son susceptibles de coexistir con un tribunal de justicia común y permanente para los Estados Miembros, sin perjuicio de las características específicas de éste*"[34].

3.2.- Concluida la etapa del juego armónico de los instrumentos de coopera-ción interjurisdiccional y de jurisdicción internacional, la Reunión de Ministros entiende que sería conveniente dar un vuelco en la temática de la agenda de trabajo y enfocarse en el estudio y tratamiento de los temas referidos a la cooperación internacional en materia penal, con especial referencia a la asistencia judicial en dicha materia, pues, consideraban importante que el MERCOSUR cuente con instrumentos que establezcan normas comunes -especialmente- para hacer frente a las nuevas modalidades delictivas, que por su poder económico y social no reparan en fronteras políticas.

La preocupación por la cooperación penal internacional estuvo siempre presente en el seno de la Reunión de Ministros, ya por el año 1996 se había suscripto un *Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre los Estados Parte del MERCOSUR.*

El **Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales**, aprobado por la Dec.CMC 02/96, se encuentra vigente entre los Estados Parte y, en su oportunidad, ha llenado un vacío jurídico, dado que los Acuerdos de cooperación existentes entre los Estados Parte del MERCOSUR eran muy parciales e incompletos. Este Protocolo se ha convertido hoy en una pieza clave en la asistencia penal internacional en la región y su aplicación se conjuga muchas veces con otros Tratados. "*Cabe resaltar la importancia que se le diera en el Protocolo a instaurar una*

33. Recordemos que el *Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR*, fue suscripto recién en el 2002.

34. Feder, Berta. Op. cit. p.52.

comunicación clara, frecuente y fluida entre Autoridades Centrales, como uno de los medios más eficaces para el funcionamiento de la cooperación, sobre todo en materia penal"[35].

Dicho Protocolo tiene por objeto regular la cooperación en materia de recepción y producción de prueba (documentos, testimonio, peritajes, registros, etc.). Además, contiene disposiciones expresas que facilitan y allanan el camino tanto del Estado requirente como del requerido. Entre sus disposiciones se encuentran las relativas al traslado de personas sujetas a un proceso penal; faculta a cada Estado a designar una Autoridad Central encargada de recibir y tramitar los pedidos de asistencia. Y por otra parte, no deroga las Convenciones que sobre la misma materia hubieran sido suscriptas anteriormente entre los mismos Estados y que fueran más favorables para la cooperación. Con este Protocolo se trata de armonizar las respectivas legislaciones sobre la materia para facilitar la tarea de los operadores de la justicia[36].

Los Ministros, convencidos de la necesidad de simplificar y agilizar la cooperación internacional para posibilitar la armonización y la compatibilización de las normas que regulan el ejercicio de la función jurisdiccional de los Estados Parte, encomendaron a la Comisión Técnica enfocarse en el estudio y tratamiento de los temas referidos a la cooperación jurídica en materia penal, puesto que el ejercicio de la libre circulación trae aparejadas consecuencias no deseadas, como por ejemplo, delincuencia trasnacional organizada y/o delitos comunes. Bajo esta consigna se suscribieron:

Acuerdo sobre Extradición entre los Estados Parte del MERCOSUR (Dec. 14/98-Vigente Parcial).

Acuerdo sobre Extradición entre los Estados Parte del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile (Dec. 15/98-Vigente Parcial).

Acuerdo sobre Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre los Estados Parte del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile[37] (Dec. 12/01-Vigente Parcial).

Acuerdo Complementario al Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre los Estados Parte del MERCOSUR (Dec. 27/02).

Acuerdo Complementario al Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre los Estados Parte del MERCOSUR y la República de Bolivia y al República de Chile (Dec. 27/02).

Acuerdo sobre Traslado de Personas Condenadas entre los Estados Parte del MERCOSUR (Dec. 34/04).

-Acuerdo sobre Traslado de Personas Condenadas entre los Estados Parte del MERCOSUR y la República de Bolivia y al República de Chile (Dec. 34/04).

-Enmienda al Acuerdo sobre Traslado de Personas Condenadas entre los Estados Parte del MERCOSUR y entre los Estados Parte del MERCOSUR y la República de Bolivia y al República de Chile (Dec. 12/05).

-Protocolo sobre Traslado de Personas Sujetas a Regímenes Especiales complementario al Acuerdo sobre Traslado de Personas Condenadas entre los Estados Parte del MERCOSUR y entre los Estados Parte del MERCOSUR y la República de

35. Cerdeira, Juan José: *Cooperación Penal en la Lucha contra el Crimen Trasnacional Organizado*. Publicación virtual. Colegio Público de Abogados de la Capital Federal. Año 2003, www.cpacf.org.ar.

36. Gonzalez, Carlos Alberto. "El Protocolo de Asistencia Mutua en Asuntos Penales y su virtual influencia en la agilización de los trámites extraditorios respecto a la legislación que actualmente los rige", en *Revista de Derecho del MERCOSUR*, año2 Nº3. La Ley, Buenos Aires, junio de 1998, p.179-182.

37. Cabe mencionar que la República del Ecuador adhirió a este Protocolo el 30/6/08.

Bolivia y al República de Chile (Dec. 13/05).

-Guía de Buenas Prácticas para el Traslado de Personas Condenadas o Sujetas a Medidas de Seguridad.

-Guía de Buenas Prácticas en materia de Extradición.

En lo que respecta al **Acuerdo de Extradición** intrabloque se encuentra vigente entre Brasil, Paraguay y Uruguay. En lo que se refiere al Acuerdo MERCOSUR y Estados Asociados, se encuentran vigente entre Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Ecuador que se ha adherido recientemente.

Los Acuerdos de Extradición son los "*instrumentos más relevante del derecho penal internacional, que, como se sabe, consiste en la entrega que hace el Estado requerido al Estado requirente, de personas que se encuentran en territorio del primero, cuando existe en contra de aquellas una orden de aprehensión o una sentencia privativa de libertad, relacionadas con delitos cuya jurisdicción compete al Estado requirente*"[38].

Hacia mediados de la primera década del siglo, los Ministros estimaron conveniente realizar un control de gestión. Para ello, encomendaron a la Comisión Técnica relevar el grado de compatibilidad entre los convenios nuevos con otros existentes a fin de evitar la indeseada proliferación e inflación normativa entre las mismas partes sobre los mismos temas y fijar niveles de aplicación por parte de los operadores de la justicia. Asimismo, propuso la elaboración de **Guías** orientativas con la finalidad ordenar la aplicación de fuentes y que faciliten con prácticas ágiles y eficaces la tarea de los operadores de la justicia.

3.3. La región MERCOSUR es parte del mundo globalizado y como tal, no es ajena al auge de la criminalidad organizada, por lo tanto, desde su conducción política se ha manifestado una profunda preocupación por este tema y se ha solicitado a sus organismos colaborar con aportes, a fin de fijar criterios comunes a efectos de una armonización legislativa, dada la necesidad de contar con instrumentos en materia de cooperación y asistencia, tanto a nivel interno, como bilateral, regional o multilateral que coadyuven a la lucha contra la criminalidad compleja.

En diciembre de 1997, en el *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, que forma parte del Acta de la XIII Reunión del Consejo del Mercado Común, se insta a los Señores Ministros de Justicia o Equivalentes procuren acelerar el proceso de armonización de las legislaciones de los países miembros y asociados al MERCOSUR, en todas las áreas de la lucha contra el crimen organizado (narcotráfico, contrabando de armas, tráfico de precursores químicos, lavado de dinero, terrorismo y demás delitos conexos).

En función del referido Comunicado, los Ministros instruyeron a la Comisión Técnica se aboque a un análisis comparativo del tratamiento legal otorgado en cada Estado a las figuras delictivas a las que hace referencia el Comunicado Conjunto. La tarea de coordinación normativa llevada a cabo en materia de regulación de los delitos señalados en los países de la región demandó poco más de 2 años, y concluyó con un cuadro comparativo relativo a cada una de las diferentes figuras delictivas referidas en el Comunicado y un informe.

Los documentos fueron elevados a los Ministros en la XIII Reunión, celebrada en Buenos Aires, el 16 de junio 2000, quienes señalaron la importancia de contar con una información actualizada que permita un desarrollo armónico de las legislaciones

38. Cerdeira, Juan J. Ob. cit.

nacionales en la materia. En dicha ocasión se decidió entregar una copia del estudio a la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR.

En el Comunicado Conjunto de junio de 2001 en los puntos 6, 8, 9, 13, 15 y 17, los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, señalan nuevamente la voluntad política de reprimir el crimen organizado y la importancia de encarar estrategias conjuntas.

No es el fin de este trabajo realizar un seguimiento pormenorizado de las declaraciones vertidas en los Comunicados Conjuntos, pero sí el resaltar que en sucesivos Comunicados los Presidentes han reiterado su preocupación por los temas ligados a la criminalidad transnacional organizada, lo que queda en evidencia es la importancia que este tema comienza a ocupar en el contexto regional.

"*Todos los Estados del bloque son parte de las convenciones internacionales en materia de criminalidad compleja (Convención ONU contra la Delincuencia Trasnacional Organizada y sus Protocolos Complementarios, la Convención de Viena sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes, la Convención de la ONU contra la Corrupción, etc.). En función de ello, la mayoría de la normativa penalizadora con respecto a los delitos vinculados a la criminalidad compleja es programática (esto significa que son generales, amplias, ejemplificativas o indicativas)*"[39].

Ante este panorama internacional, los Ministros entienden que es necesaria la elaboración de normas domésticas con mecanismos más ágiles y apropiados de cooperación judicial y administrativa, que tornen operativas las acciones contra la lucha del crimen organizado y que permitan una efectiva coordinación entre las autoridades de los Estados Parte y Asociados, con el fin de enfrentar las actividades delictivas que se presentan con la modalidad de la criminalidad transnacional organizada.

En este orden, se elaboraron varios instrumentos, de corte penal transnacional:

-Acuerdo entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados sobre cooperación regional para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad (Dec. 28/08).

-Guía de Buenas prácticas en relación a la asistencia jurídica mutua en Materia de trata de personas entre los Estados Parte del MERCOSUR y Asociados.

-Acuerdo entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados sobre la repartición del producto del delito o de los bienes decomisados.

-Acuerdo Marco de Cooperación para la creación de Equipos Conjuntos de Investigación de Ilícitos Transnacionales (Dec. 22/10).

-Acuerdo sobre Orden MERCOSUR de Detención y Procedimientos de entrega entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados (Dec. 48/10).

Con el **Acuerdo entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados sobre la repartición del producto del delito o de los bienes decomisados**, los Estados Parte y Asociados se proponen restituir aquellos bienes o el producto del delito que incaute o decomise que constituyan patrimonio público de otro Estado Parte, deduciendo cualquier costo operativo en que se haya incurrido. Otra circunstancia en la que podrá repartirse el producto del delito o los bienes decomisados ocurre cuando un Estado Parte esté en posesión del producto del delito o de los bienes decomisados y haya cooperado o recibido cooperación de otro Estado Parte,

39. Cerdeira, Juan José: *Cooperación internacional contra el crimen organizado*. Ad-hoc, Buenos Aires, 2011, p.58.

sin perjuicio de los principios de las Convención de las Naciones Unidas sobre delitos similares.

Cabe señalar que, a pesar de que durante el período de negociación se efectuaron las correspondientes consultas internas requeridas por la Res.Nº20/02, el Protocolo aún no ha sido aprobado por el Consejo del Mercado Común.

El **Acuerdo Marco de Cooperación para la creación de Equipos Conjuntos de Investigación de Ilícitos Transnacionales** (ECI) fue suscripto por los Estados Parte del MERCOSUR y los Estados Asociados de Bolivia, Ecuador y Colombia. Con este Acuerdo se establece un instrumento de cooperación para la constitución de equipos, cuyo objetivo sea la investigación de ilícitos transnacionales, tales como: el tráfico de estupefacientes, la corrupción, el lavado de activos, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el tráfico de armas y todos aquellos que integran la llamada delincuencia organizada transnacio-nal, así como los actos de terrorismo, o delitos que por sus características requieran la actuación coordinada de más de una Parte.

La creación de los equipos de investigación referidos en el Acuerdo, tendrán facultades para actuar dentro de los territorios de los países que lo constituyan. Los ECI se constituirán en una herramienta eficaz para reforzar la cooperación internacional en materia penal.

Con el **Acuerdo sobre Orden MERCOSUR de Detención y Procedimientos de entrega entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados**, que fuera aprobado por Dec. CMC Nº48/10, se intensifica la cooperación jurídica en materia penal entre los países del bloque y se contribuye a profundizar los intereses comunes de las Partes en la lucha contra el delito organizado. Básicamente, la Orden MERCOSUR de Detención consiste en una resolución judicial dictada en una Parte (Parte emisora) de este Acuerdo con vistas a la detención y la entrega por otra Parte (Parte ejecutora) de una persona requerida para ser procesada por la presunta comisión de algún delito, o para que responda a un proceso en curso o para la ejecución de una pena privativa de libertad. La solicitud de una Orden MERCOSUR de Detención, dará lugar a la entrega de aquellas conductas delictivas que la Parte emisora y la Parte ejecutora tengan tipificado en instrumentos internacionales ratificados por ambas y mencionados en el Anexo I del Acuerdo, dándose así por cumplido el requisito de la doble incriminación. La Orden MERCOSUR de Detención se tramitará directamente entre las Autoridades Centrales de las partes intervinientes.

Con la ratificación -por parte de los Estados- de todos estos instrumentos, alguno de ellos con capacidad transfronteriza, se sientan las bases para el surgimiento de un campo penal transnacional ligado a un espacio regional de integración económica, lo que resulta de trascendental importancia para el MERCOSUR y por demás innovador.

V.- A modo de colofón

Luego de una recorrida por la labor desarrollada por la Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados a lo largo de sus 20 años de vida, queda en evidencia que junto con el proceso de integración, los derechos nacionales inician un camino en procura de alcanzar una armonización legislativa mercosureña. Esta iniciativa arrojó como resultado una mayor interrelación jurídica entre los Estados Parte, en la búsqueda de soluciones adecuadas a las diferentes problemáticas que se plantean en un proceso de integración regional.

Un elemento que cabe destacar de la Reunión de Ministros de Justicia es el carácter dinámico de su actividad y la calidad de los diversos instrumentos elaborados en su

órbita. Tales instrumentos evidencian, no sólo un enfoque hacia una mayor y mejor cooperación entre los sistemas jurídicos de los distintos países que conforman el bloque, sino una constante voluntad de perfeccionar cada instrumento mediante el monitoreo y seguimiento de sus resultados por medio del Foro de Autoridades Centrales. Ello da por resultado un contenido jurídico más riguroso, elevado y de la más alta complejidad jurídica. Los Acuerdos alcanzados son prueba del constante ejercicio de una armonización legislativa responsable, amplia y cuasi materialmente ilimitada.

La treintena de Protocolos elaborados en el ámbito de la Reunión de Ministros de Justicia, que hemos reseñado en el punto 3 del apartado IV, muestran un escenario por demás dinámico y poco conocido. En un artículo de las características del presente, resulta imposible realizar un análisis exhaustivo de cada uno de los instrumentos mencionados, pero por la trascendencia que adquirieron alguno de ellos merecen un breve comentario.

La Reunión de Ministros de Justicia -en una primera etapa- orientó sus actividades hacia temas de orden procesal internacional, con el propósito de aportar distintos instrumentos que contribuyeran a suprimir los obstáculos jurídicos a la jurisdicción internacional, con el objeto de poner a disposición de los operadores de la justicia y a los agentes económicos instrumentos que coadyuven a la cooperación jurídica y mecanismos que brinden seguridad jurídica y garanticen el desarrollo de sus actividades.

Este conjunto de normas sobre coordinación y cooperación judicial regional, tanto en materia civil como penal, se elaboraron sobre la base del respeto a la soberanía de cada país y al derecho positivo vigente en cada Estado. De esta forma se ha generado un proceso de armonización gradual de las legislaciones de los Estados Parte y Asociados, que acompañan las necesidades del proceso de integración regional y a la vez lo fortalecen.

De acuerdo al ámbito de incumbencia de cada Reunión de Ministros, los instrumentos de producción normativa que se elaboren en cada una de ellas abarcan diversos niveles de competencia e integran diferentes dimensiones en pos de una armonización legislativa que hace al Derecho del MERCOSUR.

Si se desea un MERCOSUR fortalecido jurídicamente, cabe reflexionar acerca de ciertas cuestiones institucionales que muchas veces se presentan, respecto del desequilibrio existente entre la producción normativa emanada de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR que se empeñan en alcanzar soluciones igualitarias para todos los Estados Parte y Asociados y las demoras en las ratificaciones a posteriori en todos los Estados, producto del procedimiento de incorporación norma-tiva establecido en el Protocolo de Ouro Preto para la entrada en vigencia de convenios internacionales. Este procedi-miento requiere de aprobaciones nacionales por parte de los órganos parlamentarios respectivos, y es en estos cuerpos legislativos donde se producen largas demoras. Esta lentitud impide que la norma sea aplicada rápidamente, con lo que pierde su verdadera intencionalidad y en ciertas oportunidades, se torna inadecuada o inoportuna.

En síntesis, no se puede concebir un proceso de integración regional sin tener en cuenta la dinámica que se genera a partir de los aspectos económicos, comerciales y financieros, así como las actividades empresariales y laborales que surgen y se desarrollan dentro del espacio ampliado. Estos componentes del esquema de integración demandan un clima de seguridad jurídica en el bloque regional.

Los esfuerzos por armonizar las legislaciones a lo largo de los 20 años del ejercicio integrativo han comenzado a dar sus

frutos, la existencia de normas armonizadas genera y promueve certidumbre jurídica al proceso de integración regional y los instrumentos de cooperación se han multiplicado estrechando la vinculación de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR.

V.- Referencias Bibliográficas

Alvarez, Alejandro: "La internalización del Derecho Penal: el ejemplo del MERCOSUR". En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2003*, p.485 a 506. En Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Arbuet-Vignali, Heber: *Claves jurídicas de la integración en los sistemas del MERCOSUR y la Unión Europea*. Rubinzal Culzoni Editores. Santa Fe, 2004.

Basaldúa, Ricardo: *MERCOSUR y Derecho de la Integración*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1999.

Boldorini, María Cristina y Czar de Zalduendo, Susana: "La estructura jurídico-institucional del MERCOSUR después del Protocolo de Ouro Preto". En *Boletín Informativo Techint* Nº 283. Buenos Aires, julio-setiembre 1995, p.73 a 90.

Carbajales, Mariano: "La armonización legislativa". En *Revista de Derecho del Mercosur*, Nº 4, año 2. La Ley. Buenos Aires, agosto de 1998, p. 161 a 167.

Cerdeira, Juan José: "La Cooperación Administrativa y Penal contra los delitos concernientes a la Propiedad Intelectual". En *Manual sobre Propiedad Intelectual*. Colección Ciencia, Técnica y Poder Judicial de la Academia Judicial Internacional (IJA). Editorial La Ley, Buenos Aires, 2010, pág.183 a 212.

Cerdeira, Juan José: "Novedades Normativas en el MERCOSUR". Reseña 2007, en *De Cita* Nº7. Editora Conceito Editorial, Florianópolis, Brasil, 2008.

Cicero, Nidia K.: "Estado actual de la negociación del proceso de armonización de la legislación en materia de defensa del consumidor en el seno del MERCOSUR". En *Revista de Derecho del MERCOSUR*, Nº 1, año 3. La Ley. Buenos Aires, febrero de 1999, p. 50 a 59.

Ciuro Caldani, Miguel A.: "Cooperación judicial internacional en el MERCOSUR". En *El Derecho Procesal en el MERCOSUR*, UNL, Santa Fe, 1997.

de Araujo, Nadia y otros: "Cooperação jurídica nos litigios internacionais. Cartas rogatótias no Brasil e no Protocolo de Las Leñas". En *De Cita* Nº4. Zavalía Editores, Buenos Aires, 2004, p.485 a 495.

Deluca, Santiago: "La subsidiariedad y las competencias de la Unión Europea y el MERCOSUR". En *Revista Latinoamericana de Derecho*, N° 4, Buenos Aires, 2005, p. 125 a 151.

Dreyzin de Klor, Adriana: "Sistema Político-Institucional del MERCOSUR", en *Revista de Derecho Privado y Comunitario* Nº1. Rubinzal Culzoni Editores. Santa Fe, 2005, p. 629 a 669.

Midon, Mario: *Derecho de la Integración. Aspectos Institucionales del MERCOSUR*. Rubenzal-Culzoni Editores. San Fe, Argentina, 1998.

Ministerio de Justicia de la Nación: "Solución de Controversias y Cooperación Interjurisdiccional en el MERCOSUR". *La Ley*. Buenos Aires, 1997.

Pallares, Beatriz: "Reflexiones acerca de la incorporación de la normativa del MERCOSUR a los sistemas nacionales". En Dreyzin de Klor, A (coord.): *Temas de Derecho de la Integración Derecho Internacional Privado*. Advocatus, Córdoba, 1998, p.186 y ss.

Peña, Félix: "Reglas de juego e instituciones en el MERCOSUR", separata de la *Revista de Derecho Privado y Comunitario* Nº14. Editorial Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, abril de 1997, p.395 408.

Perotti, Alejandro: "MERCOSUR: Proceso Legislativo. Sobre algunos inconvenientes que presenta el mecanismo de internalización". En *Revista de Derecho Privado y Comunitario* Nº2. Rubinzal Culzoni Editores. Santa Fe, 2007, p. 609 a 664.

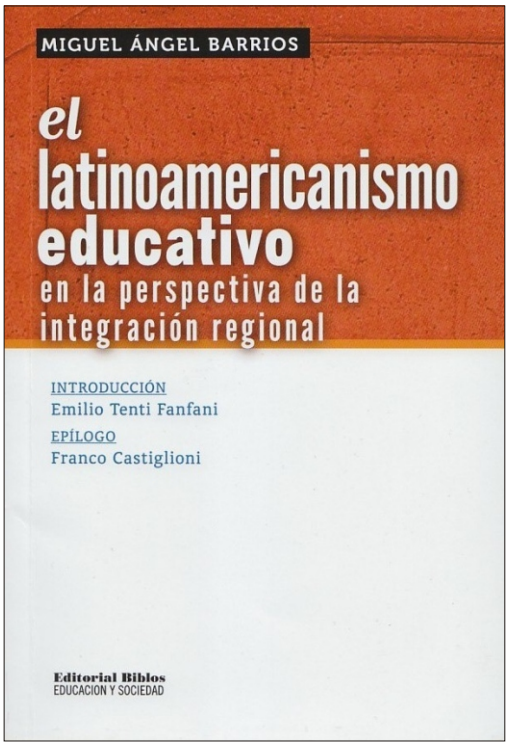
Tellechea Bergman, Eduardo: "La cooperación jurisdiccional con especial referencia al ámbito del MERCOSUR y al derecho uruguayo". En *De CITA* Nº4. Zavalía Editores, Buenos Aires, 2004, p.359 a 397.

El latinoamericanismo educativo en la perspectiva de la integración regional

Miguel Ángel Barrios

Enrique Martínez Larrechea, presentación
Graciela Maturo, prólogo
Emilio Tenti Fanfani, introducción
Franco Castiglioni, epílogo

Editorial Biblos
Buenos Aires, 2011
ISBN: 978-950-786-874-0
148 pp.
http://www.editorialbiblos.com



En este nuevo libro, Miguel Ángel Barrios, investigador, académico, profesor de Historia y doctor en Ciencias de la Educación y en Ciencias Políticas, se propone reconstruir el programa educativo de la generación latinoamericana del 900 a través de una relectura de la obra de José Martí, Manuel Ugarte, José Vasconcelos y Pedro Henríquez Ureña, entre otros destacados pensadores que generaron las primeras reflexiones sobre la integración de la región americana.

Según su análisis, será la generación latinoamericana del 900 la que primero perciba lúcidamente la centralidad de la educación en la necesidad de la reunificación de América Latina como espacio integrado cultural y políticamente. Pensadores que esbozaron un "programa educativo", pensado en función de lograr la Patria Grande y superando los límites nacionales. Destaca, asimismo, el aporte de esta generación a la creación de una filosofía latinoamericana original y propia, en cuanto ella "implica el encuentro de la original cultura común, la búsqueda incesante de su identidad, su contradictorio pasado, su difícil presente y las vías posibles de su porvenir", así como la actualidad que ella tiene "para orientar la acción de una política basada en la educación, en los procesos de integración regional".

Ya en el primer capítulo, se traza una semblanza del surgimiento hispanoamericano a la vida independiente, que siguió una modalidad opuesta a la de Brasil. Mientras en el mundo lusoamericano la herencia imperial de una potencia moderna como Portugal aseguró la unidad política, en la América

hispánica son las ciudades-estado portuarias, las "polis oligárquicas", las que organizan la nación (las naciones) en correspondencia con un rol alienado respecto de la industrialización.

Así, las elites latinoamericanas se encuentran ante un mundo de carencias: indios y mestizos, negros, pobres, castas inferiores. El "pueblo enfermo" *arguediano*, la barbarie sarmientina, necesitaban un programa de acción que terminara de extrañarnos de nosotros mismos.

Pero el proyecto de Barrios va mucho más allá de un ejercicio de erudición o de una búsqueda netamente académica, sino que este trabajo se inscribe dentro de un claro enfoque político-cultural: pensar el surgimiento, desarrollo y articulación de los sistemas educativos en un escenario que trasciende las fronteras de los Estados nacionales de Latinoamérica. Desde este enfoque, Barrios realiza una lectura política acerca del sistema escolar, una de las instituciones claves en los sistemas institucionales que producen, legitiman y transmiten conocimiento, y como una herramienta central dentro de cualquier proyecto de construcción de un nuevo campo político para la región. De ahí la necesidad de volver a pensar los modelos pedagógicos, la forma histórica escolar, la gestión de las instituciones educativas, el currículo, el significado de la integración. Como antes, ellos cobraron sentido de la construcción histórico-social del Estado-nación semicolonial y dependiente, y hoy deben recapturar su sentido de un nuevo ciclo histórico cultural de "desoccidentalización" y por lo tanto de reemergencia de nuevas posibilidades para periferias inconstantes y dinámicas.

Para esto esboza líneas de acción que parten de una reconceptualización del fenómeno educativo: la educación en la mundialización significa internalización de información, conceptos y valores para la toma de decisiones en tiempos de incertidumbre, potenciando a la cultura en la dimensión identitaria de los pueblos. Propone la homogeneización de los sistemas educativos sudamericanos en todos sus niveles. El reconocimiento automático de los títulos de grado académicos en lo que será el estado continental. Implementar cátedras comunes en las academias diplomáticas, militares y de las fuerzas de seguridad.

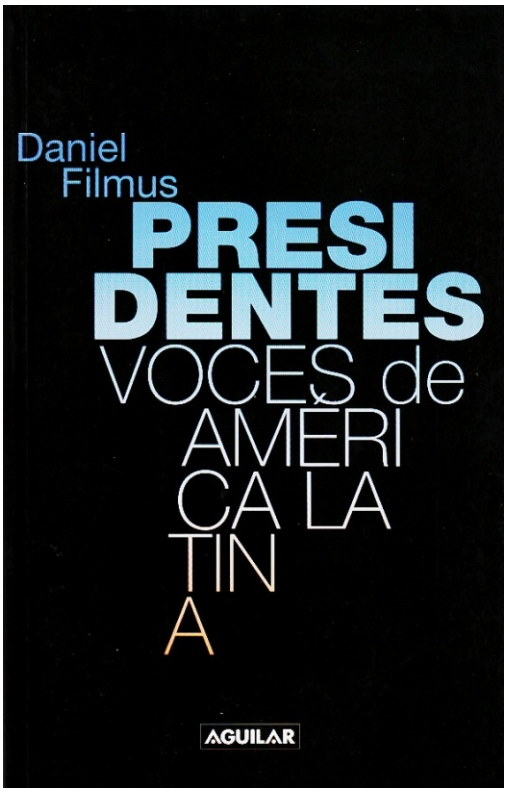
En la introducción, el profesor Emilio Tenti Fanfani, advierte sobre la importancia de la nueva producción del investigador. "Es preciso que el lector sepa que el libro de Barrios es una especie de invitación a mirar las cosas de la educación y la escuela desde la política. Una política que hoy debe trascender los límites estrechos heredados del Estado-nación que ya está cumpliendo doscientos años. Se trata de una invitación a considerar la escuela como una herramienta dentro de una estrategia de construcción de un nuevo campo político: el del **Estado continental sudamericano**". "Hoy se requiere una nueva politización de la cuestión escolar. Ya no basta desarrollar la escolarización en el sentido tradicional (más alumnos, más escuelas, más eficiencia escolar, etc.) sino que es preciso encontrar un nuevo sentido a esta vieja institución. Hoy los sistemas escolares son cada vez más masivos, se extienden a lo largo y lo ancho del territorio, pero son como gigantes anémicos y bobos que han perdido sentido y orientación. Es probable que los procesos de redefinición de las configuraciones nacionales estatales que tienen lugar en todo el mundo y en América Latina en particular sean una ocasión para pensar la educación en función de otro proyecto político: el de la construcción de sociedades más ricas, más justas, más libres y también más fuertes para contribuir con la riqueza y diversidad de sus culturas a la construcción de una auténtica cultura universal".

JCM

Presidentes: voces de América Latina

Daniel Filmus

Editorial Aguilar
Buenos Aires, 2010
ISBN: 978-987-04-1637-1
224 pp.
http://www.alfaguara.com.ar



Presentación del libro de entrevistas realizadas a los presidentes latinoamericanos: Cristina Fernández, Evo Morales, Lula da Silva, Michelle Bachelet, Álvaro Uribe, Oscar Arias, Rafael Correa, Daniel Ortega, Fernando Lugo, Tabaré Vázquez y Hugo Chávez, elaboradas por Daniel Filmus, senador nacional argentino por la Ciudad de Buenos Aires, ex Ministro de Educación de la Nación (2003-2007), y actual candidato a Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por el Frente para la Victoria, realizada en la Biblioteca Nacional Argentina, Buenos Aires, el lunes 29 de noviembre de 2010.

Silvia Valmaggia: Muy buenas tardes, bienvenidos, muchísimas gracias por estar esta tarde aquí. Quiero en principio hacer un agradecimiento a Daniel Filmus y a editorial Aguilar, por haberme dado la oportunidad de oficiar de una suerte de maestra de ceremonias en la presentación del libro *Presidentes. Voces de América Latina*. Es una oportunidad única, porque es el sueño de toda periodista tener una mesa tan prestigiosa de hombres que han hecho una contribución muy importante al mundo de la política.

Quiero tomarme una pequeña licencia, y hacer una especie de demanda a Daniel Filmus porque en el prologo de su libro, uno de los primeros datos que le llamó la atención allá por el 2008 en la reunión donde se constituía la UNASUR, fue descubrir que

entre los Jefes de Estado asistentes, había dos presidentas, había dos mujeres, una era Cristina Fernandez de Kirchner y la otra era Michelle Bachelet, y eso se va a profundizar teniendo en cuenta que Brasil ha elegido a otra mujer, a Dilma Rousseff. La demanda para Daniel Filmus, es que podría haber incorporado a una mujer a este prestigioso panel (aplausos).

Dicho esto, quiero decir que tengo la impresión que tanto el libro como los programas sobre los presidentes que han sido emitidos por el canal Encuentro y Canal 7, son un material insoslayable a la hora de conocer quienes son los líderes que gobiernan y dirigen los destinos de la región en esta primera década del Siglo XXI, pero no solamente porque hay un trabajo muy interesante hecho por Daniel, donde no solamente los muestra como Jefes de Estado y Jefes de Gobierno, sino las facetas más personales y a lo mejor más desconocidas. También me parece que es un material insoslayable que de alguna manera nos interpela e interpela a esta mesa para saber si lo que ha recogido Daniel, esto es voluntades que hablan de democracias más participativas, más igualitarias, de identidades regionales cada vez más firmes, más compartidas, de procesos de integración, si esto que ha recogido Daniel es una especie de moda, de ciclo, que tiene un comienzo, un desarrollo y un final, o en realidad es el gran desafío que tienen estos Presidentes que como dice Cristina Fernandez de Kirchner en el reportaje, se parecen como nunca a los pueblos que los han elegido, y hay que profundizar y de qué manera, por eso las fortalezas y las debilidades que hay en la región y como hay que trabajar para profundizar precisamente estos procesos democráticos.

Antes de darles la palabra, voy a hacer una muy breve síntesis de quienes son nuestros panelistas, Adalberto Rodriguez Giavarini, además de ser una economista de vasta trayectoria en la actividad pública y privada, se desempeñó como ministro de Relaciones Exteriores y Culto durante la presidencia de Fernando De la Rúa; Ricardo Alfonsín es maestro, es abogado, ocupó la secretaria de relaciones internacionales de la Unión Cívica Radical y es diputado nacional y seguro va a ser candidato a presidente por el radicalismo; Jorge Taiana es sociólogo, es diplomático de carrera, militante peronista fuertemente vinculado a la defensa de los derechos humanos, fue canciller de la Republica Argentina durante cuatro años y medio y fue vicecanciller también; Chacho Álvarez, es licenciado en historia, militante peronista también, fue vicepresidente de Fernando De la Rúa y presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Como ven todos de una u otra manera tienen vinculación con la política exterior argentina y con la política regional. Le vamos a pedir a Adalberto Rodríguez Giavarini que haga un recontó de cómo llegamos hasta aquí:

Adalberto Rodríguez Giavarini: Buenas tardes a todos. Antes que nada quisiera agradecer al senador Daniel Filmus por su invitación a participar en este encuentro en compañía de tan significativas personalidades públicas y exponer algunas ideas a partir de la publicación de su libro *Presidentes: voces de América Latina*. En esta obra el autor nos propone adentrarnos en la comprensión de la América Latina actual, a través de un mayor conocimiento de sus líderes, de sus infancias, sus llegadas al mundo de la política, sus sueños y sus ideas para el futuro. Nos permite contemplar, a través de las palabras de estos hombres y mujeres, una fotografía de hoy de nuestra región, de su historia, sus logros y fracasos y los desafíos que el futuro presenta. Tal como el mismo autor lo destaca, este es el año en que conmemoramos el bicentenario de las independencias latinoamericanas. Un momento especial, por cierto, para mirar el pasado, todo lo construido y especialmente

hacer énfasis en el porvenir y en todo aquello que aun queda por construir para hacer de nuestras naciones, democracias consolidadas, equitativas y prósperas.

La región ha construido hace ya más de doscientos años una identidad común, a partir de su historia, su cultura y los valores compartidos, es evidente que factores concretos como la geografía y sus recursos naturales han contribuido a ese sentido de unidad regional, pero también lo han sido el compartir mayoritariamente una lengua y creencias religiosas, las personas que han liderado nuestros países también han contribuido a hacer de la idea de América Latina una realidad. Remontándonos a los inicios de nuestra vida como naciones independientes, aquellos patriotas que lucharon por la libertad de nuestros pueblos, no los pensaron aislados unos de otros, sino compartiendo un destino común: Mariano Moreno, Juan Bautista Alberdi, Simón Bolívar, aquellos próceres que esbozaron desde su inicio un proyecto de nación común, siempre pensaron a Latinoamérica como una unidad, conectada por lazos profundos, sólidos y fraternos.

Sin duda ese espíritu se continúa en las voces de este libro en los líderes de hoy. Y se evidencia la profundización de los vínculos a través de instancias institucionales construidas a nivel regional. Vale destacar, en este sentido, el bajo nivel de conflicto existente entre los países pertenecientes a la región. Esta es una característica que contrasta con la realidad de la mayoría de las regiones del mundo y constituye un signo muy positivo a la hora de conciliar intereses y políticas en la construcción de instancias de integración regional. La creación de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), en 2008, organismo destinado a fortalecer la unión de los países de esta subregión y cuya reunión constitutiva ha servido precisamente como inspiración de este libro, viene a reforzar esta tendencia, asegurando la existencia de un mecanismo de resolución pacifico de controversias, que unifica las instancias a nivel regional. En su corta existencia, esta nueva organización ha demostrado ser un instrumento constructivo y positivo en el mantenimiento de la paz, promoviendo la profundización de los vínculos regionales en pos de una mayor integración. La acción del Presidente Néstor Kirchner como primer Secretario General será por ello siempre recordada (aplausos).

La UNASUR constituye un último paso en un trayecto construido durante décadas, donde el engranaje de lazos cooperativos y asociativos y lo más importante, la construcción de confianza y la certeza de que todos tenemos objetivos comunes y que existan beneficios indudables en este vínculo, han sido esenciales para hacer de la integración latinoamericana una realidad. Mirando brevemente esta historia, la construcción tiene como antecedente la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 y 20 años después su reemplazo por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), nombres como el de Raúl Prebisch surgen como verdaderos prototipos de esta construcción. Pero es en particular a partir del regreso de la democracia a la región cuando se crea una verdadera base de confianza mutua y cooperación. En 1985, el presidente Raúl Alfonsín se reúne con el presidente electo de Brasil, Tancredo Neves, para proponerle dar inicio a la integración entre los dos países. Un paso fundamental y sin duda histórico fue poner el desarrollo nuclear de Brasil y Argentina bajo el control recíproco y diseñar una agenda de integración económica completa. Esta decisión, hito de la relación bilateral y de clara proyección global, se formaliza con la firma de la Declaración de Foz do Iguaçú por parte del mandatario argentino y José Sarney quién asume la presidencia del Brasil luego de la muerte de

Tancredo Neves. A partir de este acuerdo el intercambio económico entre Brasil y Argentina se desarrolla vertiginosa-mente y en 1991 se incorporan Paraguay y Uruguay en esta asociación, dando nacimiento a partir del Tratado de Asunción al Mercado Común del Sur. En breve tiempo, los países pasan de la rivalidad a la integración, y a la construcción de instituciones comunes, permitiendo a su vez una expansión del comercio sin precedentes y sostenido a lo largo del tiempo. El intercambio comercial bilateral pasó de representar para la Argentina un 9% a representar el 25% del total de su comercio exterior.

También constituyó un paso fundamental en la construcción de una América Latina integrada la firma del Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile en 1984. Dos países unidos por su historia, por su cultura y también por su condición geográfica (compartiendo la segunda frontera más extensa del mundo), se habían encontrado al borde del conflicto armado unos pocos años antes. La voluntad política de garantizar la paz, que motivo primero la gestión pacificadora de Juan Pablo II y luego el Plebiscito y el Tratado de Paz y Amistad del presidente Alfonsín, permitieron superar el enfrentamiento entre los dos pueblos hermanos. Ese Acuerdo abrió una nueva etapa en las relaciones bilaterales y también regionales, convirtiéndose en un punto de inflexión para la construcción de la confianza mutua y de un compromiso duradero en el tiempo. Desde ese momento y hasta 2007, que tenemos datos disponibles, el comercio bilateral trasandino creció el 1.530%. Quizás algo que no ponderamos y no ponemos suficiente énfasis, es que esta estrategia permitió la desaparición de las hipótesis de conflicto bélico hacia el noreste y el oeste, es decir Brasil y Chile, que sirvieron para justificar durante cientos de años, el presupuesto militar y la visión confrontativa que alimentaba a un verdadero partido militar que era tutor y ejecutor de la gobernabilidad argentina y obstaculizó sistemáticamente la consolidación de la democracia nacional.

Las bases sentadas a lo largo de nuestra historia han permitido a los presidentes actuales de América Latina construir a partir de esos fundamentos y dar nuevo impulso a la región en términos socioeconómicos y a su presencia política a nivel internacional. Las Declaraciones presidenciales tienen un sentido simbólico pero también concreto para la relación entre los diferentes países, en el reconocimiento explicito -el pasado mes de agosto en la Cumbre de San Juan, presidida por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner-, del Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, del reclamo soberano argentino no solamente sobre las Islas Malvinas, sino por primera vez también incluyendo a las Islas Georgias y Sándwich del Sur y su Plataforma Continental, consolida una posición común en el tema tan trascendente por la proyección que ello tiene sobre la Antártida. En igual dirección, el reciente apoyo de los países del Caribe al reclamo argentino, logrado en la Rivera Maya, en el mes de febrero de este año, es un hito fundamental.

En estas últimas décadas hemos hecho grandes avances y también hemos equivocado en muchas oportunidades el camino. El tema de la integración nos tiene a todos involucrados, en estos análisis tenemos que ver que no todos son éxitos, seguramente también tenemos algo para decir sobre en qué punto no estamos avanzando bien. Creo firmemente que tenemos muchas más coincidencias que disidencias y que todas las disidencias que tenemos son solucionables. Pero es bueno no disimular las disidencias, porque ya no tenemos que darnos mutuas pruebas de confianza. La democracia y los pueblos de la región han demostrado que contra viento y marea van a estar unidos, y la democracia es, si bien cultivable y mejorable,

sin dudas imbatible.

Hoy el diálogo franco es la condición esencial para seguir avanzando, la necesidad de fijar agendas comunes para fijar posiciones comunes en el G20, buscar coincidencias para democratizar las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad, consolidar la América Latina como exitosa área libre de armas de destrucción masiva y proliferación nuclear, son algunos de los temas que nos esperan y deben sin duda inspirarnos. Este libro que hoy se presenta ante todos ustedes a través de una inmersión en las historias personales de los mandatarios de la región, protagonistas de los profundos y positivos cambios vividos y como expresa en su prólogo Daniel Filmus, dan cuenta del potencial continental, abren paso a una renovada confianza para edificar un continente más integrado, más justo, más desarrollado y sobre todo más solidario. Felicitaciones entonces a Daniel por hacer hablar a los presidentes a la conciencia y al corazón de nuestros pueblos (aplausos).

Ricardo Alfonsín: Buenas tardes, muchas gracias Daniel por invitarme a esta presentación de tu libro, muchas gracias en serio, y además para reflexionar un poco acerca de la necesidad y la importancia que tiene la integración de los países latinoamericanos. Cuando venía para acá, algunos periodistas me preguntaban, casi como si se tratara de alguna cosa extraña que estuviera presente en este panel, seguramente no sabían que vos Daniel me habías invitado, no podía ser de otra manera, cómo voy a invitarme yo mismo. Me parece que algo no anda bien cuando causa sorpresa que estemos compartiendo un panel para hablar de la unidad de América Latina. Yo siento un gran respeto personal por Daniel, y un gran respeto político mas allá que pertenezcamos a fuerzas políticas diferentes que tienen coincidencias y tienen también discrepancias, estoy seguro que si nos pusiéramos a hablar con Daniel, mas allá de la política, de las cuestiones importantes de la vida, si es que hay algo importante fuera de la política, si nos pusiéramos a hablar tendríamos coincidencias esenciales. Creo que podría pedirte que me cuides los hijos, por cierto. Estoy seguro que si nos ponemos a conversar sobre cuestiones políticas, también si habláramos más entre nosotros, presumo, y creo no equivocarme, nos sorprenderíamos con las coincidencias que seguramente encontraríamos, pero bueno estamos en fuerzas políticas distintas, *Ce la vie!* Veremos cómo evolucionan las cosas hacia delante y estoy seguro que desde ambas fuerzas si logramos corregir todos algunas cosas podemos aportar mucho al futuro de la República.

La importancia de la unidad latinoamericana es una idea vieja, a la que ha costado mucho instalarse en la Argentina y en los pueblos de Latinoamérica, yo creo que hoy se esta encarando como consecuencia de los procesos de recuperación de la democracia que se dieron en la década del '80 en América Latina. No es sólo como consecuencia del neoliberalismo que vi que algunos en un reportaje te preguntaban Daniel, acerca de si la idea de la unidad tenia que ver con el fenómeno neoliberal de la década de los '90, yo creo que tiene que ver con las democracias, pero es una ideal fundamental, estratégica para cada uno de los países de la región y yo distinguiría dos planos que están relacionados, solamente se pueden separar con propósitos analíticos y tal vez incurriendo en alguna simplificación. En verdad cuando se argumenta a favor de la necesidad de integrar América Latina, se la concibe como una región que puede defenderse mucho frente a un orden internacional bastante injusto para los países menos desarrollados y por supuesto que eso es cierto, pero aún prescindiendo del orden internacional, aún suponiendo que no existieran otros países en el planeta Tierra que los latinoamericanos, sería importantísima la integración de América Latina.

Podemos ayudarnos muchísimo a crecer con independencia de las consecuencias que esta integración podría tener respecto del resto del mundo o del orden internacional, si existe algo así como el orden internacional. Sería importantísimo, hay que repasar las relaciones de confrontación, de competencia que hemos tenido entre los países de Latinoamérica, para poder ayudarnos todos a resolver los problemas que padecen los pueblos latinoamericanos, sobre todo en términos de dignidad humana, yo creo que no hay dignidad cuando no se puede vivir con libertad y con igualdad y la verdad que una de las carencias en las sociedades latinoamericanas tienen que ver precisamente con el hecho de que estos dos valores no puedan todavía, o no hayan logrado organizar la sociedad en función de estos dos valores: libertad e igualdad. No hay libertad sin igualdad ni hay igualdad sin libertad.

En necesario consignar estos dos valores, se que hay entre ellos una tensión, pero es necesario trabajar para conciliar estos dos valores y me parece que podemos ayudarnos muchísimo entre los latinoamericanos, en términos económicos, en términos culturales, en términos científicos, en términos educativos, en materia de defensa, es fundamental. Se amplían mercados, se aportan experiencias diferentes que permiten desarrollar al conjunto, hay que seguir explorando esta idea fundamental que hoy en día tiene una potencialidad extraordinaria y me parece que se han hecho cosas en este sentido. Por supuesto que también tiene importancia la unidad de Latinoamérica, frente a lo que les decía, un orden internacional, que sin perjuicio de nuestras propias responsabilidades, es demasiado injusto con los países menos desarrollados, ¡Sin perjuicio de nuestras propias responsabilidades!

Hoy el mundo ha entrado en crisis, la economía en el mundo ha entrado en crisis y se esta discutiendo el nuevo orden internacional, estamos queriendo también que desde Latinoamérica que se discuta el nuevo orden internacional y será muy difícil influir en la discusión de ese nuevo orden internacional sino lo hacemos desde América Latina en su conjunto, es muy difícil sentarse a la mesa de los países más desarrollados de la Tierra y pretender influir si se lo hace solo desde la Argentina o desde el Brasil, o desde Paraguay o desde Uruguay, si lo hacemos en conjunto los pueblos latinoamericanos, es posible que tengamos más chances de lograr modificaciones importantes que nos ayudarían a resolver los problemas que tenemos que resolver porque muchos de los problemas que tenemos que resolver dependen no solamente de lo que hagamos nosotros, sino de los que pasa en el mundo.

Así que me parece una estrategia fundamental, se han hecho muchas cosas, creo que a partir de la democracia, perdóname Daniel si recuerdo algunas cosas que ocurrieron en los ‘80, voy a recordar algunas que ocurren también ahora. Nosotros cuando recuperamos la democracia, los argentinos digo, procuramos democratizar toda la región, Uds. se acuerdan que había dictadura en Uruguay, dictadura en Chile, dictadura en Brasil, dictadura en Paraguay, ¡en toda la región! y era imposible lograr la integración latinoamericana mientras la región estuviera militarizada. Había que procurar desmilitarizar democratizando la región y contribuimos mucho desde la Argentina, fuimos el primer país que inauguró la democracia en aquellos años ‘80 y contribuimos luego a la democratización de América Latina, pero también se desmilitarizaban, se democratizaban los países, eliminado, como decía Adalberto, las hipótesis de conflicto. ¡Nosotros teníamos hipótesis de conflicto con Brasil! Que hacía que aumentáramos los gastos en armamento y atrasábamos nuestro desarrollo en el norte por eventuales conflictos con Brasil. Hicimos

algo importante en aquellos años eliminando las hipótesis de conflicto. Casi estuvimos a punto de ir a la guerra con Chile, luego logramos firmar el Tratado de Paz con Chile, eso también contribuía a democratizar la región y a desmilitarizar, ya no tenían excusas militares para seguir armándose y seguir gobernado o tenían muchas menos excusas, ¿Se acuerdan de los problemas en Centroamérica? Fuimos parte del Grupo de Apoyo a Contadora para que se negociará con la presencia de los países latinoamerica-nos. Uds. se acuerdan en aquella oportunidad en los jardines de la Casa Blanca el expresidente Alfonsín se le plantó al expresidente Reagan ¿Saben cómo fue eso? Creo que fue así, cuando los presidentes se visitan se cambian antes los discursos para saber que van a decir. ¿Qué había hecho este señor? Mandó una copia y cuando Alfonsín escuchaba -que no hablaba inglés, pero le traducían- hizo un discurso distinto. Entonces, ¿Ustedes se acuerdan las imágenes? Guardó él su discurso y le contestó al discurso de Reagan, diciéndole que no íbamos a aceptar lo que Reagan decía que iban a hacer en ese momento, en los jardines de la Casa Blanca.

Esa fue una afirmación también de independencia política y de soberanía política para América Latina. Se hicieron cosas importantes, yo creo que durante la década del '90, allí hubo discontinuidades o se cometieron errores, hoy nuevamente estamos trabajando para afirmar la integración de América Latina.

Lo de UNASUR me parece muy importante, hay todo un territorio inexplorado donde me parece que hay potencialidades extraordinarias para América Latina, en términos de justicia social, de democracia política, de ciencia, tecnología, en fin, en las distintas esferas que le interesan a la gente de cada uno de los países. Y termino, ahora sí, incluso hay una cosa que desde el oficialismo no se valora adecuadamente, a mi me critican porque reconozco cosas, yo no digo que haya una carrera armamentista, tal vez he utilizado este lenguaje, pero no es el más adecuado, pero ha incrementado el gasto militar América Latina, hay algunos países de América Latina que han incrementado su gasto militar en un continente tan pobre, con tanto desigualdad, y sin embargo el gobierno no se sumó al incremento del gasto militar y no sólo que no se sumó, sino que lo cuestionó, celebramos por supuesto eso. Lo de UNASUR es importante, fortalece las democracias porque reaccionan inmediatamente los países en defensa de la soberanía popular, esto no existía antes y no es suficientemente valorado.

Y termino ahora sí, Daniel te felicito por el libro, me parece un aporte muy importante a esta conciencia latinoamericana, porque no se puede querer lo que no se conoce, es muy difícil querer lo que no se conoce y me parece que tu libro es un aporte importante al conocimiento de América Latina a través de las entrevistas a los presidentes de América Latina, es un aporte importante al conocimiento de lo que está transformándose y cambiando en América Latina y el conocimiento nos permitirá querer y nos permitirá sentirnos más latinoamericanos y nos permitirá comprender nuestras diferencias y también nuestro intereses y necesidades comunes, y en la medida que logremos conocer mejor, vamos a querer más a América Latina y en la medida en que queramos más a América Latina se generarán en los pueblos las condiciones para avanzar en la integración, te felicito Daniel y muchísimas gracias por la invitación (aplausos).

Jorge Taiana: gracias a todos por esta oportunidad de conversar y a Daniel por supuesto por invitarme. Lo primero: es un libro útil, es un libro muy útil. ¿Por qué? Por lo que señalaba Ricardo, porque nos permite conocer personas, personajes, presidentes,

hombres importantes, pero que básicamente están expresando una nueva realidad que vive la región. Esa nueva realidad tiene varias características, por un lado, tiene una necesidad de actualizar, de modernizar, de revitalizar las democracias existentes en sus países. Muchos de estos dirigentes son dirigentes nuevos, de fuerzas políticas nuevas o que tardaron mucho en llegar al gobierno. En segundo lugar, en general también tienen una revisión crítica de lo hecho en términos económico sociales en los años '90. Y si tienen una necesidad de mejorar sus democracias, son fuerzas nuevas y tienen una revisión crítica de sus realidades internas. Lógicamente, también tienen una visión renovada, una perspectiva renovada de cómo hay que hacer ese proceso de integración, y lo cierto es que si uno los lee, los ve y los escucha, lo cierto es que en la región, en América Latina en general, pero sobre todo en América del Sur, hay un espíritu, un cierto fervor integracionista que no hay que desaprovechar.

Por supuesto que hay antecedentes, el Pacto Andino existe hace mucho, varias décadas ya, el MERCOSUR es un hallazgo extraordinario que sigue avanzando. Yo recuerdo a raíz de la mención del encuentro de Foz do Iguaçú del Dr. Alfonsín y el presidente Sarney, que el presidente Kirchner y el presidente Lula tuvieron un encuentro que se llamó Foz do Iguaçú + 20, que fue una recordación de aquello, una actualización y un nuevo impulso para seguir adelante. Recuerdo también en relación a Chile -que se mencionó-, como aquel acuerdo del 84, el Tratado de Paz y Amistad, pudo tener 25 años después el Acuerdo de Maipú entre la Presidenta Bachelet y la Presidenta Cristina Fernández, donde dieron un paso más en ese proceso que no sólo supera diferencias del pasado sino avanza en construcciones comunes.

Entonces, vivimos una expectativa grande de integración, eso tiene que ver con cosas históricas, el viejo concepto de la Patria Grande, tiene que ver con realidades mundiales, el mundo es un lugar un poco mas incierto de los que algunos pensaban y quizás menos acogedor, y por lo tanto nos amuchamos, dirían algunos en el interior entre los amigos y entre los vecinos y también, y yo creo que hay que resaltarlo, porque esta nueva perspectiva y esta vocación sobre todo en América del Sur, déjenme decirles que fue bastante proclama-da pero poco ejercida. La primera vez que cómo América del Sur se reúnen los presidentes de la región fue en el año 2000. Nunca antes se habían reunido los presidentes de América del Sur, parece una cosa absolutamente inconcebible hoy, se reunían en el Grupo de Río, en el Grupo Iberoamericano, en reuniones panamericanas, en reuniones del MERCOSUR, del Pacto Andino, de lo que fuera, nunca se reunían como Presidentes de América del Sur eso recién fue en el 2000 en Brasil y fue además sobre un tema limitado, fue por infraestructura.

O sea, en diez años hemos logrado construir la UNASUR, que ciertamente es un punto de partida, pero es un punto de partida importante porque refleja: la voluntad de integrarse, la voluntad de tener una representación política en común frente al mundo y la voluntad de construir un instrumento que al tiempo que avanza en la integración reconozca la diferencia y la diversidad de nuestra región. Por eso es interesante el libro, que muestra en todos los presidentes una voluntad de integración, un reconocimiento de todo lo que podemos hacer entre nosotros y al mismo tiempo muestra la diversidad y yo creo que debemos considerarla una riqueza y no una limitación de nuestra región.

En un mundo en donde la recuperación entre los países desarrollados parece ser por lo menos más lenta de lo que antes se había previsto, en un mundo donde los países

emergentes han tenido una gran rapidez de recuperación, por primera vez no hemos sido los responsables o los originarios de la crisis. En ese mundo la integración no es sólo un desafío sino que es una necesidad, conocernos mejor, conocer las experiencias de nuestros hermanos de la región, comprender sus historias políticas, es creo, una buena manera de contribuir desde nuestro lugar y desde nuestras posibilidades en ese proceso de integración, por eso a Daniel, gracias por este libro y creo que ciertamente es de provecho para todos (aplausos).

Carlos Chacho Álvarez: primero agradecerle mucho a Daniel por esta invitación, por supuesto me sumo a las felicitaciones, porque hay que trabajar mucho en términos conceptuales esta época, porque no es un ciclo más, como dice en la entrevista al presidente de Ecuador, él aclara bien, que no se trata de una época de cambios, sino que se trata de un cambio de época, y eso no es una diferencia formal, ¿de que época estamos hablando entonces? Estamos hablando de procesos refundacionales en países donde se había caído la estructura política y económica de manera integral, llámese Bolivia, Ecuador, Venezuela. O sea, procesos que debían ser refundacionales, porque había un fracaso absolutamente global, integral, de las dirigencias políticas y económicas. Otros procesos que tuvieron un mayor equilibrio entre rupturas y cambios, el brasilero, chileno, el uruguayo. El nuestro, como siempre somos un poco excepcionales, tuvo las dos cosas, caída fuerte en lo económico y una recomposición política que tiene algunos actores que son los actores históricos. No hubo como en Venezuela, Bolivia y Ecuador, nuevos actores políticos que emergieron después de una crisis estructural, de una crisis total.

Pero esta época tiene otra característica importante que hay que valorar mucho y por eso yo incorporo al libro esa valoración: es la primera vez después de muchísimos años que los sudamericanos nos empezamos a pensar nosotros mismos, desde nuestras propias categorías, miramos al mundo con nuestros ojos, desde nosotros, no lo miramos con los ojos de los otros, porque los años '80 y los años '90 apurados por los temas de la deuda, por los temas de la modernización conservadora, por los problemas macroeconómicos, terminamos mirando nuestra región al calor del recetario de los organismos multilaterales de crédito. Ellos imaginaron esa América Latina, o esa Sudamérica al calor de lo que se llamó el Consenso de Washington ¿Cuánto hace que los latinoamericanos y los sudamericanos no nos pensábamos a nosotros mismos? Sin caer en aquella utopía que planteaba bien Jauretche, mirar el mapa al revés, mirarnos más en el centro y dejar de mirarnos como una periferia atrasada, mirándonos como alguien, como un sujeto que tiene algo que decirle a un mundo que esta atravesando una etapa de transición, de desorden y de crisis. Desde la época de la CEPAL, desde lo años 50, ¿se acuerdan uds.? Cuando se planteaban modelos de desarrollo con más autonomía, desde ahí que no nos pensamos como un colectivo regional, como un sujeto histórico que puede pensar tener un lugar en un mundo que se está rediseñando y ¿Por qué es una oportunidad? Porque el mundo va a ser más multipolar, ya lo está siendo, la pregunta es ¿Uno de los grandes actores? ¿Una de las grandes micro o macro regiones de este nuevo mundo será Sudamérica? No digo Latinoamérica porque necesariamente arriba del canal de Panamá, sobre todo México, el Caribe, Centroamérica, esta muy dominada por la agenda de Estados Unidos, porque la agenda tiene que ver centralmente con la inmigración, con las remesas, con el narcotráfico, son problemáticas, no digo específicas, pero que son agendas muy sujetas, muy determinadas y muy dominadas por la agenda de Estados Unidos,

miren cómo sufrió México la crisis del capitalismo en el 2008-2009.

Entonces digo Sudamérica, ¿Seremos un actor importante sentado en la mesa de las macroregiones que diseñen una globalización de otro sentido? Entonces no solamente tiene que ver con unirnos para objetivar ese viejo mandato histórico de los líderes, de los caudillos, de los próceres, sino tiene que ver con la idea de futuro, con el mundo que se está armando. Y también agrego, un cambio en la geopolítica comercial que nos pone a nosotros muy significativamente como una región que empieza a ser visualizada como una región de futuro. Es llamativo hoy, al ir a algunos encuentros a nivel internacional, cómo cambió la percepción de Sudamérica, cómo se demostró que había que integrarse a la globalización de una manera inteligente. Nosotros no nos intoxicamos de los derivados que explotaron en el centro del mundo, y que tuvo como epicentro a Estados Unidos y a Europa, nosotros mantuvimos una cierta autonomía relativa con esa globalización feroz, desbocada, que lleva a este mundo a un sinsentido que nadie sabe dónde va a terminar y esto también va de la mano con un cambio en la geografía comercial, alguna vez un viejo general dijo en los años… yo no sé cuando, pero como decía tantas cosas! Algunas cosas sonaban como absurdas, dijo "los países que producen alimentos seremos los ricos del futuro", ¿Se acuerdan uds. de esa frase?, los países ricos seremos, eso lo dijo en los años '50, claro estaba ahí el Club de Roma planteando los límites del crecimiento, se veía un mundo donde no había limites, se pensaba una explosión demográfica, ¿Quién iba a vender alimentos en ese mundo? Hoy hay ese mundo, hoy hay un mundo emergente, el eje más dinámico del mundo, que es el Asia, está reclamando muchas de las cosas que nosotros los sudamericanos mejor produci-mos, somos una gran potencia. Ahora no nos tiene que pasar lo que le pasó a la generación del '80, en vez de hacer una gran nación nos quedamos hipotecados con esa dependencia con Gran Bretaña y no aprovechamos ese gran momento histórico para constituir una nación.

Hay un cambio en la geografía comercial, no se deterioran nuestros términos de intercambio como planteaba Prebisch en la década de los '50, y es un cambio muy significativo si la región lo sabe aprovechar y complementar sus modelos de desarrollo. Porque la pregunta es -como también es la pregunta del MERCOSUR que compartimos mucho con Jorge-, ¿Se trata de construir un mercado o se trata de construir una comunidad? Cuando hablamos de construir un mercado, hablamos principalmente de competencia y cuando hablamos de construir una comunidad regional, hablamos sobre todo de complementar nuestros modelos de desarrollo y tener una inserción inteligente en los mercados mundiales, se trata en definitiva, también como se dijo acá de ir al Grupo de los 20 con posiciones comunes, inclusive acordadas con México que es el otro gran país que está sentado en la mesa del Grupo de los 20.

Cuando miramos la agenda internacional, ¿Cuáles son los problemas que vemos? Soberanía energética, soberanía alimentaria, conflictos étnicos civilizatorios, armas de destrucción masiva, nuclearización ¿Cómo estamos en Sudamérica? No tenemos ninguno de esos grandes problemas, esos temas de la agenda internacional, los más dramáticos, los que Uds. ven todo el tiempo en los diarios. En Sudamérica no es que se está absolutamente libre de esas cuestiones, pero esos problemas no están, y por primera vez (yo creo que nunca lo vimos y no sé si alguna vez existió), por primera vez estamos asociando la democracia con el crecimiento sostenido, con una pelea exitosa contra la pobreza y la indigencia en la región. Porque alguna vez tuvimos grandes demócratas en la

región que fracasaron económicamente, otras veces tuvimos distribución del ingreso con baja calidad institucional, otra vez tuvimos crecimientos económicos cuatro o cinco años concentrados en minorías, que excluían y generaban desempleo.

¿Cuándo tuvimos democracia, crecimiento sostenible y sostenido y mayor posibilidad de igualdad en la distribución del ingreso? Es la primera vez. Todas estas cuestiones, creo que nos permiten ser, después de mucho tiempo optimistas de la razón y optimistas de la voluntad, no como decía aquel filósofo italiano, "pesimistas de la razón pero optimistas de la voluntad". Hoy en Latinoamérica, hoy en Sudamérica y este libro lo refleja, podemos ser optimistas de la voluntad y optimistas de la razón. Muchas gracias (aplausos).

Daniel Filmus: No se asusten, voy a usar esto muy pocos minutos para agradecer a todos, en principio a esta mesa que me ha acompañado en esta presentación. Si hubiera imaginado la presentación ideal de este libro, hubiera sido aquí, en nada menos que la Biblioteca Nacional (jamás me imaginé presentando un libro en la Biblioteca Nacional) y acompañado de muchos colegas, compañeros y amigos y por supuesto de Luisa. Realmente pudieron con mucha claridad y calidez interpretar la esencia del debate que queremos plantear.

De todo lo que se dijo voy a retomar solamente lo que dijo Ricardo, el tema de los hijos, porque yo este fin de semana estoy ocupado (aplausos). Realmente quiero agradecer muchísimo la posibilidad de llevar adelante este proyecto, este libro está dedicado a mis padres, a Marisa, a Maite y a Malena que, por supuesto, son lo mejor que me pudo pasar en la vida.

Si yo tuviera que pensar que cosa me gustaría volver a hacer en la vida, me gustaría volver a hacer cosas como esta. La posibilidad de complementar un trabajo como este con la pasión y la admiración que yo sentí por todos estos personajes. Como siempre, la vida me ha dado gratas sorpresas, entre otras ser ministro de Néstor Kirchner durante cuatro años y medio (aplausos).

Están con nosotros los dos secretarios de los sindicatos que financiaron este proyecto, porque desde el principio queríamos que fuera algo que no financie el Estado, porque le da otro sentido. Porque son los trabajadores los que en buena medida hicieron el aporte fundamental para que esto pueda ser, porque son los trabajadores, quizás también, los que están más interesados en la integración latinoamericana. Entonces los fuimos a ver, están con nosotros Víctor Santamaría del SUTERH y Horacio Ghilini de SADOP. También están presentes amigos de instituciones que nos ayudaron y nos apoyaron para que esto pueda hacerse sin que, insisto era el objetivo central, le cueste un solo peso al Estado argentino. Estoy muy agradecido a la productora que hizo un trabajo maravilloso, y le dieron una calidad enorme al proyecto. Estoy muy agradecido con Tristán Bauer, que es un genio -hoy no pudo estar con nosotros- y que fue el pulmón de este proyecto y Ignacio Hernaiz que es el director del canal Encuentro, canal que tanto queremos (aplausos). Agradecido por supuesto a Canal 7 que también nos dio una mano grande con la distribución. Estoy agradecido que todos ustedes estén aquí.

Estoy orgulloso por esto que decía Ricardo también, que parece extraño, que podemos hacer una presentación plural, no solo porque es un libro que es la esencia de lo plural, sino también porque las relaciones exteriores de un país y la integración latinoamericana tienen que ser una política de Estado (aplausos). Me parece que hemos dado un paso en esa dirección.

Un par de cuestiones para terminar, Evo cuenta que conoció la naranja cuando vino a la Argentina, Evo cuenta que durmió por

primera vez en un catre cuando vino a la Argentina, y Evo cuenta, entre otras cosas, que cuando iba a la escuela estaba callado y todos creían que era el chico más tímido y era que no entendía español porque él hablaba aymará, entonces esa oportunidad que vivió en la Argentina él, y ese origen tan humilde, seguramente lo marcó para que después pueda ser presidente de Bolivia. También Evo habla de los sueños que tenía desde chiquito y cómo creía él que eran premonitorios, que le iban diciendo que es lo que iba a pasar, yo le pregunté ahora qué es lo que venía, pero por las dudas no habló. Lula cuenta que él vino del norte en un camión -que se llama "pau de arará" sin respaldos- a buscar a su padre, que tardó varias semanas y cuando llega, lo encuentra con otra mujer, que era la sobrina de la madre, cuenta que su padre tuvo 26 hijos con diferentes mujeres, y que termina durmiendo en una habitación atrás de un boliche y comparten el baño con los borrachos. Cuenta que aparece en el texto, -pero no aparece en la película- cuando venía del norte pasó un camión amarillo de *Shell*, al verlo pensó "yo tengo que ser camionero", ese era su sueño. El también cuenta, cuando le pregunto cuáles eran sus sueños y me dice, "bueno a la mañana mi sueño era almorzar y a la tarde era cenar", pero en ese viaje, al ver ese camión, su sueño era ser motorista, "quería ser camionero, y ahora estoy conduciendo un país", nos dice. Cada uno de esos personajes, lo que cuenta Michelle Bachelet respecto a las torturas a su padre, que lo que más le dolía a él no eran las torturas de las que fue víctima, sino que lo hagan sus propios camaradas de armas que habían sido compañeros inclusive de promoción. Lo que cuenta Ortega, a los 17 años guerrillero, el líder de la última revolución armada en América Latina, lo que pasó en la cárcel, las torturas. Lo que cuenta Lugo respecto de las torturas que recibió su padre en la época de Stroessner, donde él cuenta que estaban desesperados por ver al padre y cuando el padre sale de la prisión y no los visita, ellos se preguntan que pasa y él estaba haciendo tiempo en Asunción para recuperar la vista, porque estaba tan mal que le daba vergüenza ir a ver a su familia en las condiciones que estaba. Lo que cuenta Cristina sobre los '70, sobre sus compañeros. Lo que cuenta Correa sobre su padre, lo que cuenta Uribe, desde otra perspectiva, pero también sobre su padre asesinado desde muy chico. Arias, portador de la paz en Centroamérica cuando parecía que la Guerra Civil había llegado para quedarse para siempre, y por su labor gana el Premio Nobel de la Paz. Y no puedo dejar de hablar de Chávez, lo que pasa es que si hablo de Chávez son varias horas y no sólo por lo que habla sino por lo que canta.

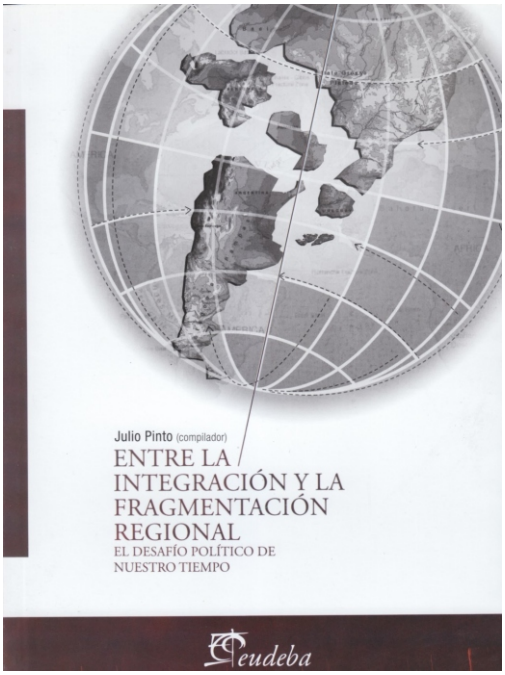
Cada uno de estos presidentes puede, a través del relato de su vida, contar la historia de América Latina. Como decía Chacho, quizás la gran pregunta del libro es ¿nos tocó un recreo? ¿Nos tocó otra etapa ascendente de los ciclos a los que estamos acostumbrados los latinoamericanos o esta vez realmente vino para quedarse? Creo que vino para quedarse, la soberanía, la igualdad y el desarrollo y el crecimiento que sólo tienen sentido si sirven para mejorar la calidad de vida de todos. La pregunta es: ¿Seremos capaces de cuidar esto, valorar esto, hacer que crezca todos los días un poco más y que la integración y lo que hagan los pueblos latinoamericanos nos lleve al lugar donde todos queremos? Bueno, si tiene algún sentido el libro, es que no se vuelva a repetir el golpe de Honduras, que no vuelvan a existir los intentos que hubo de disgregar Bolivia, y que no vuelva a existir lo que paso en Ecuador, que eso no pase nunca más y realmente tengamos un destino común.

OAG

Entre la integración y la fragmentación regional: el desafío político de nuestro tiempo.

Julio Pinto
(compilador)

Editorial Eudeba
Buenos Aires, 2009
ISBN: 950-23-1652-9
204 pp.
http://www.uba.ar/eudeba/



Abordar la cuestión de los procesos de integración regional en América Latina insume un esfuerzo intelectual y un riesgo considerable. Primero, porque la sistematización de dichos procesos resulta compleja frente a la multiplicidad de mecanismos presentes en nuestra región. Segundo, porque los permanentes cambios que se generan pueden limitar la vigencia de las investigaciones en el corto plazo. En este sentido, el libro *Entre la integración y la fragmentación regional: el desafío político de nuestro tiempo* contribuye exitosamente al análisis de los principales avances, problemáti-cas e interrogantes sobre la materia.

La obra es fruto del Proyecto de Investigación UBACyT "*Integración regional en perspectiva comparada: instituciones y procesos políticos en el MERCOSUR y la Unión Europea*", pero también incluye contribuciones de otros especialistas. La compilación estuvo a cargo del Dr. Julio Pinto, reconocido politólogo argentino, autor de numerosos libros y titular de cátedra de varias materias de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Debido a tal interdisciplinariedad, los autores construyen una visión plural sobre los procesos de integración regional. Así, se reconoce en su prólogo que "*el diálogo con especialistas de diferentes sedes institucionales y distintas disciplinas se da también en las distintas lecturas con las que los autores se aproximan a la problemática de la integración*" (p.7). Resulta enriquecedor el acercamiento del lector a cada materia a través de artículos exhaustivos y detallados.

El libro comienza con el artículo de Pinto, "Sociogénesis del funcionariado europeo: teoría y praxis". El autor revisa los conceptos

clásicos sobre burocracia y estatalidad a la luz de la experiencia europea, para afirmar que el funcionariado europeo tiene un papel protagónico en la constitución de nuevos órdenes políticos. A partir de un estudio histórico con énfasis en la burocracia prusiana, se revisan los postulados clásicos weberianos sobre el tema, recuperando las contribuciones posteriores de Hintze, Schilling y Schlucter. El autor logra explicar de forma acabada: a) la necesaria consideración del contexto histórico en el que emergen los conceptos teóricos; y b) el rol fundamental de la burocracia pluralista prusiana para el desarrollo de Alemania en los últimos siglos. La Unión Europea desde su primitiva Comunidad Económica Europea (CEE) ha adoptado este papel central del funcionariado en la implementación de políticas públicas, constituyéndose como un nuevo sistema político. Es destacable que el autor reconozca la necesidad de una lectura crítica sobre el proceso europeo, "*para así poder comprenderlo, interpretarlo y apropiarnos de algunos de los criterios que lo han guiado*" (p.12). También considero un aporte fundamental la reflexión sobre la importancia de la integración regional ante la globalización y la consecuencia reducción del margen de maniobra de las soberanías nacionales.

Luego, Malamud y Castro desarrollan críticamente el Regionalismo. En el artículo se intenta demostrar que: 1) en América Latina existe una brecha creciente entre la retórica y los logros de la integración regional; y 2) la integración regional exhibe actualmente condiciones desfavorables. Para el logro del primer objetivo reconstruyen la génesis de la integración latinoamericana en la época colonial, el impulso de la CEPAL a mediados del siglo XX, y el contexto internacional en el que surge y se desarrolla el MERCOSUR. Luego, analizan a partir de variables comerciales y económicas el nivel de interdependencia, concluyendo que hasta 1999 existió un crecimiento en la región, que se interrumpió hasta el 2002. Finalmente realizan un relevamiento bibliográfico, estableciendo una clara distinción entre la vertiente progresista, existencialista o desarrollista y la realista, instrumentalista o liberal. También incluyen un tercer grupo, neoliberal, que aboga por la disolución del MERCOSUR. Esta es la sección más rica del artículo, dado que realizan una exitosa síntesis de la pluralidad de enfoques sobre el tema. Como conclusión, proponen impulsar el proceso de integración regional a partir del crecimiento económico, y no una identidad común o la creación de instituciones supranacionales.

El artículo de Llenderrozas evalúa eficazmente las tendencias centrífugas y centrípetas presentes en Sudamérica, a través de 4 dimensiones. En política, reconoce como principal tendencia "*la aparición de opciones estratégicas divergentes y de una retórica nacionalista que revaloriza la autonomía*" (p.65); son ejemplo las negociaciones de Uruguay para la firma de un TLC con Estados Unidos, y la crisis de identidad del MERCOSUR. En materia energética, reconoce que el potencial de la región por sus vastos recursos naturales ha sido más un motor de desconfianza que de integración; por ello, es hoy un factor ambivalente. Sin embargo, valora el establecimiento del tema como prioridad en la agenda. En la tercera dimensión, concluye que ni el intercambio comercial ni los flujos de inversiones son fuertes o estables. Por último, advierte que en los temas de seguridad surgen significativas fuerzas de desintegración, porque abarcan cuestiones de crimen organizado y narcotráfico, y generan desconfianza mutua. En suma, Llenderrozas hace un profundo diagnóstico de los peligros y desafíos de los procesos de integración sudamericanos. Asimismo, advierte sobre el necesario balance de los

esquemas ya existentes por sobre la creación de nuevos para la solución de los conflictos de la región sudamericana.

Por su parte, Anzelini introduce el concepto "Imperio informal" para caracterizar las relaciones actuales de control político entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. El artículo se inicia con un riguroso estudio teórico que clarifica las nociones de orden internacional, hegemonía, jerarquía e imperio. El rol de Estados Unidos responde a esta última noción en un sentido amplio- porque presenta las siguientes condiciones básicas: a) asimetría entre las partes; y b) control relativo sobre las políticas del Estado más débil. Como consecuencia, el principio ordenador en América Latina no es el balance de poder sino la jerarquía. Ello se manifiesta en las presiones impuestas como principal economía, en el mundo militar y en una transformación de la diplomacia. Finalmente, el autor propone como estrategia de acción para la restricción del poder norteamericano el *soft balancing*, que incluye la negativa a la instalación de bases militares norteamericanas, la cooperación coordinada entre países menores, etc.

Zimerman se ocupa en su estudio de las implicancias de la integración regional para las soberanías nacionales, una cuestión fundamental poco abordada. En esta dirección, enfatiza las diferencias en la percepción de la integración en Latinoamérica respecto a Europa; ejemplo de ello es el lugar relativo que ocupa la seguridad en ambos procesos. Luego, realiza un exhaustivo estudio de los actores principales involucrados en los procesos de integración regional: individuos, agrupaciones partidarias, asociaciones intermedias económi-cas y gobiernos. Finalmente, se ocupa del papel de los liderazgos y el comportamiento de los gobiernos. Así, reconoce como necesarias la lealtad de individuos y grupos a la autoridad central, y una visión conjunta de las relaciones exteriores. Reconociendo que en el MERCO-SUR existen falencias debido a la ideología de los gobiernos, el autor propone una división de funciones institucionalizada y recomienda para la Argentina una alianza con Brasil.

Luego, el artículo de Rial y Rodríguez centra su atención en la cuestión laboral del MERCOSUR. En el estudio del período 1991-2003 se reconoce que las referencias marginales que el Tratado de Asunción realiza sobre el tema permitieron la construcción de instancias de cooperación laboral. Asimismo, se realiza una valiosa descripción del complejo entramado institucional. La principal contribución del artículo es ejemplificar con la agenda laboral que el proceso de integración regional no es lineal, y requiere la construcción de un espacio de suma positiva. Profundizando el estudio sobre la cuestión social del MERCOSUR, el análisis de Trota advierte sobre la necesidad de una construcción epistemológica de las políticas sociales públicas para que atienda a las necesidades de la región. En este sentido, destaca la importancia de la construcción democrática y la política social para los procesos de integración regional. Tales políticas deben consolidarse en extensión e intensión, incorporando una dimensión ética. Asimismo, los presupuestos detrás del cambio epistemológico "*se constituyen en mecanismos de subjetivación, desconolonización e insurgencia de la política, por tanto de una reinvención democrática hacia el camino de la emancipación*" (p.151.)

Los últimos dos artículos son contribuciones de Panaia y Serbin. El primero analiza las políticas públicas educativas en relación a los procesos de integración regional, reconociendo una falta de institucionalización y asimetría de las instituciones del MERCOSUR que se

ocupan de la Educación Superior. La diferencia en los cuatros países de los sistemas de ingreso, los procesos de acreditación y la construcción de criterios de evaluación obstaculizan una mayor cooperación en el tema. Se advierte además que no existen estudios comparados, por lo que tiene una "*importancia estratégica la construcción de criterios comparables para evaluar las competencias mínimas de los graduados en los distintos países del MERCOSUR*" (p.168). Serbin, por su parte, desarrolla el rol de la sociedad civil en los procesos de integración regional UNASUR y ALBA. El autor construye un adecuado mapa del estado de los múltiples esquemas de integración regional en la actualidad, que contribuyen a una fragmentación de la región. Asimismo argumenta que aunque se hace constante referencia a cuestiones de inclusión de la ciudadanía y participación, la agenda social fue promovida por gobiernos y agencias inter-gubernamentales. En este sentido el impulso de integración proviene desde arriba, y considera a la sociedad civil como objeto y no como sujeto activo. Ello se ve agravado por la inestabilidad de las decisiones estatales debido a los cambios de gobierno. Luego, caracteriza a las organizaciones de la sociedad civil reconociendo sus limitaciones; entre sus elementos, se destaca que no se movilicen por cuestiones regionales y no se asuman como actores políticos. Se concluye finalmente que existe "*una correlación manifiesta entre un mayor desarrollo de la institucionalidad estatal, más altos índices de desarrollo humano y una mayor incidencia de las organizaciones de la sociedad civil*" (p.188). Se destaca, además, la ausencia de una agenda propositiva común y canales de participación efectiva en los esquemas de integración regional existentes.

En síntesis, *Entre la integración y la fragmentación regional: el desafío político de nuestro tiempo* contribuye al análisis de la integración regional, aportando una perspectiva original, plural e interdisciplinaria para el tratamiento de una cuestión ineludible.

Florencia Julieta Lagar

Especialização em MERCOSUL e Comércio Internacional

Universidade de Passo Fundo, Rio Grande do Sul

O curso de especialização em Mercosul e Comércio Internacional tem como principal característica a transdisciplinariedade, pois envolve tanto a área do direito bem como administração e comércio exterior. Essa interdisciplinaridade objetiva a qualificação do profissional para atuar na gestão de negócios internacionais, atribuindo-lhe todas as ferramentas necessárias desde os contratos internacionais, a logística e todos os fundamentos de direito e comércio internacional, que um profissional necessita para atuar nesse mercado. O curso dispõe de um corpo docente qualificado e com experiência na área. Além de permitir atuação na área dos negócios internacionais na advocacia, o profissional formado pelo curso pode atuar também na área de consultoria a outras empresas, em negócios internacionais de forma específica e geral, obtendo um bom embasamento teórico e prático.

- Qual são a origem e os objetivos da Especialização?

O curso de Especialização em Mercosul e Comércio Internacional tem origem na necessidade de formação de profissionais para atuar na assessoria de empresas que se dedicam ao comércio internacional, advocacia internacional e na gestão de negócios internacionais de maneira geral. O objetivo é formar especialistas com know-how do funcionamento do mercado regional e internacional, tanto na área jurídica como administrativa e do comércio internacional.

- Como está estruturada a abordagem multidisciplinar que requer o estudo da integração regional no programa da Especialização?

Buscou-se elaborar um programa com estrutura multidisciplinar com disciplinas que estudam desde os fundamentos das Relações Internacionais e sua influência na integração regional, os tratados firmados, os contratos internacionais, a jurisprudência dos principais Tribunais dos países que formam o Mercosul, e ainda a solução de controvérsia no âmbito público e privado.

- Apresentam articulações com outras instâncias acadêmicas a nível regional que abordem a problemática da integração? Com quais? E como se articulam?

Como estamos na primeira oferta da Especialização ainda não foram realizados nenhum convênio ou articulação com outras universidades, esperamos primeiro fechar a primeira turma para posteriormente buscar essa articulação regional.

- Qual é o perfil do graduando da Especialização?

Esperamos que, ao formar a primeira turma, o egresso seja um profissional com perfil capaz de atuar na gestão de negócios internacionais em empresas do setor público ou privado.

- Que espaço acadêmico vocês acreditam que devam ocupar os temas de integração regional dentro do estudo das relações internacionais na região?

O espaço acadêmico para temas de integração regional em nossa região é pouco explorado, esse foi um dos fatores motivadores para elaboração do curso. Existem diversas empresas importadoras e exportadoras na região trabalhando apenas com conhecimentos básicos de comércio exterior e quase nenhum fundamento na integração regional ou direito internacional. Busca-se com a especialização atender esse mercado e formar profissionais com conhecimento mais aprofundado das diversas áreas e do mundo de que as relações internacionais fazem parte.

- Na atualidade é possível perceber um maior interesse a nível acadêmico nas dimensões sociais e políticas da integração regional nos últimos anos? Como são abordadas estas questões na Especialização que dirige?

O interesse académico pelo conhecimento e funcionamento das questões políticas e sociais vem crescendo nos últimos anos, porém ainda não possuem o devido respaldo. Na Especialização Mercosul e Comércio Internacional procuramos abordar as questões políticas e sociais através de disciplinas como: Mercosul e as Relações Internacionais, Direito da Integração Regional: Teoria e Prática, a Proteção ao Trabalho e Direito do Consumidor com foco regional e internacional.

- Como considera que são abordados os temas da integração regional nos meios de comunicação de massa?

A mídia brasileira não dá a devida atenção para temas da integração regional, em conseqüência desse descaso percebemos a falta de informação sobre os processos e questões da integração regional pela população de forma geral. Se buscamos um Mercosul verdadeiramente integrado, o acesso à informação bem como a veiculação dessa devem chegar até a população, o que não ocorre atualmente. Noções básicas da integração regional deveriam ser ensinadas aos alunos do ensino médio (escolas públicas e privadas) juntamente com as noções de cidadania. Somente assim poderemos ter realmente uma integração regional efetiva, conhecida e almejada por todos brasileiros.

Disciplinas do Curso de especialização em Mercosul e Comércio Internacional:

Fundamentos doutrinais de Direito Internacional; Análise de Comércio Exterior Brasileir; O Mercosul e as Relações Internacionai; Direito dos Tratados; Direito da Integração Regional Teoria e Prática; Direito Internacional Privado do Mercosul; Direito dos Contratos Internacionais; Arbitragem Internacional; Direito Ambiental Internacional; Comércio Internacional e Meio Ambiente; Metodologia da Pesquisa em Direito; Direito Marítimo e os Contratos Internacionais; Direito Internacional e Proteção do Trabalho; O Direito do Consumidor em âmbito internacional; Direito Internacional Econômico; Tutela Internacional da Propriedade Intelectual; Direito Internacional Tributário e Aduaneiro; Cultura Nacional e Negociações Comerciais Internacionais; Direito Internacional da Concorrência.

Coordenação: Patricia Grazziotin Noschang
Contato: patriciagn@upf.br
http://www.upf.br

Palabras del Presidente de la República Argentina, Dr. Néstor Kirchner durante la inauguración de la IV Cumbre de las Américas

Mar del Plata, 4 de noviembre de 2005

Excelentísimos señores presidentes y señoras; señores vicepresidentes; señores enviados especiales; señores representantes de organismos internacionales; autoridades nacionales, provinciales y municipales; señoras y señores: queremos darle la más calurosa bienvenida a esta hermosa ciudad de Mar del Plata, deseando que estas jornadas de trabajo fructifiquen en la construcción de un escalón más que jalone el camino de este proceso de Cumbre de las Americas.

Si esta construcción colectiva, que quiere abarcar la geografía americana que atraviesa la última década de su historia, tiene que integrar un tema central a su agenda para producir resultados que ayuden al bienestar de nuestros pueblos, ese tema tiene que ser el lema de esta IV Cumbre, donde los señores presidentes y los representantes de los distintos países queremos dejar de hablar en voz baja para hablar en voz alta y buscar los puntos de acuerdo y solución que nuestro hemisferio necesita.

Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática nos remite de lleno al problema central que enfrentamos los países que pretendemos desarrollarnos. Debemos construir los consensos en cuanto a la importancia de preservar y fortalecer la comunidad de democracias en cuanto a la convicción de defender a ultranza la plena vigencia de los derechos humanos, el sostenimiento de la paz y la lucha contra la delincuencia internacional, el narcotráfico y el lavado de dinero.

Un capítulo especial merece la obtención de consenso respecto de la lucha contra el terrorismo. La Argentina considera todos los actos de terrorismo, criminales e injustificables. No hay ninguna razón racial, religiosa, ideológica o de cualquier otra naturaleza que pueda justificar el asesinato de civiles inocentes. Los argentinos tenemos un profundo sentimiento de solidaridad con las víctimas del terrorismo en el mundo y con sus familiares. Fuimos víctimas, en los casos de la Embajada de Israel y la AMIA, y comprometemos apoyo permanente a la obtención de la verdad y al combate contra el terrorismo.

Debemos construir consensos para terminar con la pobreza atávica, vencer a la

indigencia y la exclusión, evitar la profundización de la brecha social, la degradación del medio ambiente, las recurrentes crisis, la necesidad de sostener a la educación como factor decisivo para el progreso individual y social, fomentar el acceso al conocimiento y promover el crecimiento económico con equidad: crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática.

El lema que nos convoca nos hace percibir la necesidad y la presencia de nuevos paradigmas. Crear trabajo decente, cómo hacerlo de la mejor y más eficaz manera está en la clave del debate sobre cuáles son los mejores caminos para lograr un desarrollo sustentable que garantice el bienestar de nuestros pueblos, vinculado con los atributos de la libertad, la justicia, la seguridad y la protección, el trabajo, la creación de trabajo no sólo es un fundamental vehículo de integración social, sino que puede constituirse en la verdadera clave de la construcción de la gobernabilidad.

En la obtención de esos consensos para avanzar en el diseño que las nuevas políticas que la situación exige no puede estar ausente la discusión respecto de si aquellas habrán de responder a recetas únicas con pretensión de universales, válidas para todo tiempo, para todo país, todo lugar. Esa uniformidad que pretendía lo que dio en llamarse el "Consenso de Washington" hoy existe evidencia empírica respecto del fracaso de esas teorías. Nuestro continente, en general, y nuestro país, en particular, es prueba trágica del fracaso de la "teoría del derrame".

Por supuesto, la crítica de ese modelo no implica ni desconocer ni negar la responsabilidad local, la responsabilidad de las dirigencias argentinas. Nos hacemos cargo como país de haber adoptado esas políticas, pero reclamamos que aquellos organismos internacionales, que al imponerlas, contribuyeron, alentaron y favorecieron el crecimiento de esa deuda también asuman su cuota de responsabilidad (Aplausos).

Las consecuencias nefastas que las políticas de ajuste estructural y del endeudamiento externo tuvieron para el pleno ejercicio de los derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales y culturales, se viven y recorren trágicamente el mapa de la inestabilidad latinoamericana. No se trata de ideologías, ni siquiera de política, se trata de hechos y de resultados.

Son los hechos los que indican que el mercado por sí solo no reduce los niveles de pobreza y son los hechos también los que prueban que un punto de crecimiento en un país, con fuerte inequidad, reduce la pobreza en menor magnitud que en otro con una distribución del ingreso más igualitaria.

Los resultados de las recetas que criticamos son los que se vieron reflejados en la crisis argentina del 2001 y en la caída de varios gobiernos democráticos de la región, algunos de ellos transitando aún una preocupante inestabilidad institucional.

Es entonces la experiencia regional y no la teoría de las burocracias de los organismos internacionales, la que demuestra que lo aconsejable es dejar que, en un marco de racionalidad, cada país pueda elegir su mejor camino para el desarrollo con inclusión social. Esa racionalidad, de la que hablamos, debe permitir su verificación en resultados cuantificables económica y socialmente.

Una nueva estrategia de desarrollo tiene que apuntar a obtener fuentes de recursos que deriven del esfuerzo y trabajo diario de nuestros ciudadanos. Necesitamos crear, producir, exportar bienes y servicios, innovaciones científico técnicas y creaciones culturales.

De la fe ciega y excluyente en el mercado, el objetivo aconsejado o impuesto de reducir

o minimizar el rol de los gobiernos, hacer desaparecer al Estado y avanzar en la degradación de la política, debemos pasar a una nueva estrategia de crecimiento sustentable, con equidad, calidad institucional, ejercicio de la representación, el control y la participación ciudadana.

La equidad es central, promueve el crecimiento y la eficacia, a través de la sustentabilidad política y social, posibilitando un mejor uso de los recursos humanos y ello se revierte en viabilidad económica. Para lograr equidad es fundamental la creación de empleo digno.

En nuestro país con mucho esfuerzo compartido, pero sin ayuda alguna del Fondo Monetario Internacional, tras reducir en términos netos más de 14.900 millones de dólares nuestra deuda con organismos multilaterales de crédito, y obtener una exitosa reestructuración de la deuda, superando el *default* hemos logrado importantísimos avances en esta lucha por la equidad.

Durante nuestro Gobierno la pobreza bajó del 57.5 por ciento al 37.7 por ciento y salieron de la pobreza 5.600 mil personas y abandonaron la indigencia 5.300 mil personas. Entre el primer semestre de 2003 y el primer semestre de 2005, un 33.5 de los hogares que eran pobres dejaron de serlo, es decir uno de cada tres. En el mismo período un 53.4 de los hogares que eran indigentes dejaron de serlo, es decir más de uno de cada dos.

La baja del índice de la población en condiciones de indigencia fue del 27.5 al 12.6; entre julio de 2003 y agosto de 2005, el índice general de salarios creció un 28.74 ubicándose un 16.49 por encima del crecimiento de la canasta básica de alimento y un 13. 85 por encima de la canasta básica local.

La tasa de desocupación descendió de tal modo que un 32 por ciento de los desocupados y el 28 por ciento de los subocupados dejaron de serlo. Los índices siguen mejorando hasta ubicarse, para esta última medición mensual, en un 10.3, luego de estar en el 24 por ciento. Aumentó el empleo genuino, mientras declinaban los planes de empleo; los empleos con cobertura de la Seguridad Social crecieron más velozmente que el nivel de empleo, alcanzando el nivel más alto de la serie: 5.536 mil a razón de un 25 por ciento y un 10.7 en este último año.

Por primera vez en años disminuye la desigualdad en tanto el quintín de los ingresos más altos, pierde a favor de los quintines más bajo un 2.1 por ciento. La Argentina está logrando con grandes esfuerzos, repito, retomar la senda del desarrollo y ha alcanzado un importante y sostenido crecimiento de su economía, a la vez ha logrado reducir, como vimos, de manera significativa los índices de desocupación, de pobreza e indigencia.

Los indicadores muestran, después de la salida de la crisis, un crecimiento sostenido de la economía, una situación superavitaría de las cuentas fiscales por tercer año consecutivo y externas, junto con una recomposición de las reservas. Argentina creció el 8.8 en el 2003; el 9 en el 2004 y en el primer semestre de 2005 superó el 9 por ciento.

El superávit primario consolidado se ubica en un 5 por ciento del PBI y las reservas crecieron de menos de 10 mil millones de dólares a más de 26 mil millones de dólares. Las exportaciones tienen grandes posibilidades de llegar este año a 40 mil millones de dólares, estimándose su crecimiento en un 15 por ciento haciendo crecer el superávit comercial. Desde la salida del *default*, Argentina se consolida como una oportunidad para las inversiones producti-

vas.

La matrícula de la enseñanza primaria y el número de alumnos que empiezan primer grado, se ubican por encima del 91.5 por ciento y el 86.9 por ciento, y la población analfabeta no supera el 3 por ciento, llegando la alfabetización de la mujer al 97.4 por ciento.

El retorno de la educación técnica y la mayor inversión en educación, que del 2 por ciento del PBI ya creció al 4, y la haremos crecer hasta el 6 por ciento, antes de 2010, juntamente con la discusión de un nuevo modelo educativo, potenciarán nuestras posibilidades de construir un mejor futuro.

La tasa de mortalidad infantil ha descendido significativamente pasando del 16.8 por mil hasta ubicarse en el actual cercano de 12 por mil. La fuerte inversión en salud pública, vivienda e infraestructura nos posibilitará mejorar aún más.

En estos números no hay magia ni milagro, se condensa mucho esfuerzo y trabajo. Concebimos que esta mejora contribuye a la estabilidad y al equilibrio de Sudamérica, es el resultado de haber construido sobre los pilares del trabajo, la producción, el consumo y la exportación, en un marco de sano equilibrio macroeconómico.

Lamentablemente en ese proceso de recuperación, expansión y transformación no contamos con la ayuda del Fondo Monetario Internacional, que si apoyó y financió, en el orden de los 9 mil millones de dólares, hasta semanas antes del colapso, el régimen de convertibilidad, déficit fiscal y endeudamiento. Aquella cifra, curiosamente, es casi equivalente a la deuda total que tiene mi país con ese organismo.

En síntesis, en un ejercicio que podemos calificar de perverso, sin temor a equivocarnos, se le dieron fondos frescos, dinero constante y sonante, no sólo a los que no pagaban, sino a los que seguían gastando y mantenían un déficit fiscal crónico. Hoy, lo que se le niega a la Argentina, no son ya fondos o nuevos préstamos que no hemos solicitado y que, obviamente, ni pensamos hacerlo, (aplausos) es algo mucho peor, se nos niega la refinanciación si no aceptamos determinadas condicionalidades que no son otras que las mismas políticas que nos condujeron al *default*.

Para la Argentina, que corría hacia el abismo, había ayuda y fondos frescos; para la Argentina que con esfuerzo y soledad se recupera, no hay refinanciación. Merecería esta situación que García Márquez le dedicara unos párrafos de su "realismo mágico" (Aplausos).

Por si todo esto fuera poco, como en tantos países en desarrollo, continuamos siendo afectados tanto por esa visión arcaica del tema de la deuda, como por un sistema de comercio internacional injusto para los productos agrícolas, donde los subsidios y medidas paraarancelarias de los países desarrollados, continúan impidiendo que nuestros países puedan crecer plenamente con sus recursos genuinos. (Aplausos) Es como si se pretendiera que cayesen sobre nosotros las diez plagas de Egipto.

En este punto es necesario advertir que a la ahora de analizar el sistema de comercio internacional, subsidios agrícolas o barreras arancelarias, hay que tener en cuenta las asimetrías y los diferentes grados de desarrollo. Porque la igualdad es un concepto valioso y necesario, pero sólo aplicable a los que son iguales. Igual tratamiento para los diferentes; igual tratamiento entre países poderosos y débiles; igual tratamiento entre economías altamente desarrolladas y economías emergentes, no sólo es una mentira sino que, además, resulta una trampa mortal. Trampa que primero atrapa y

afecta a los débiles, pero que luego de un modo u otro, también termina llegando a los poderosos.

Existe hoy un claro consenso internacional en torno a la necesidad de reformar y actualizar los organismos surgidos de Bretton Woods, así como respecto a la necesidad de introducir mejoras en el funcionamiento del sistema financiero para una economía globalizada. No es capricho, es simplemente aceptar una nueva realidad mundial.

Lamentablemente en lo específico de las reformas, la discusión parece haberse centrado más en el tema de las representaciones y los poderes de voto, que en los temas sustanciales.

La visión de los funcionarios en relación a los países emergentes, parece agotarse en la preocupación central de sólo mejorar los sistemas de alerta temprana respecto de las crisis, evaluar el modo de resolverlas y encontrar el financiamiento de su prevención.

Pretendemos que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial cumplan el rol contracíclico para el cual fueron creados, eviten el sistema de condicionalidades cruzadas, aumenten el grado de transparencia de sus operaciones, reduzcan los costos de su funcionamiento y mejoren su capacidad de préstamo (Aplausos).

No parece mal que trabajen activamente en cooperación con el sector financiero privado u otros sectores de la economía, pero deben cuidadosamente evitar quedar prisioneros o ser los gestores de los intereses particulares.

Si estos temas se abordan correctamente, la discusión sobre la representatividad adquiere sentido; de lo contrario, el esfuerzo en la supuesta reinvención será mayor que los beneficios que genere.

En cuanto al sistema financiero en su conjunto, en materia de deuda externa debe adoptárselo de mayor justicia, dejando de pretender trato igualitario a quienes están en situaciones distintas. Privilegiar el ahorro sobre la especulación y la participación de los ahorristas sobre la de los grandes operadores concentrados, usualmente, tenedores de información privilegiada.

Exige privilegiar a los inversores minoristas, a los acreedores originales de las emisiones de deuda, a los acreedores en una etapa de precrisis. En todo caso, no puede privilegiarse a quienes resulten acreedores de la etapa poscrisis.

Hemos dicho que no aconsejamos a nadie de "defaultear" su deuda, si se puede evitarlo. Decimos ahora que cumpliremos nuestros compromisos con quienes han participado de nuestro proceso de reestructuración, a quienes consideramos hoy nuestra prioridad en nuestros pagos.

El Fondo Monetario Internacional no puede pretender condicionamientos que resulten contradictorios entre sí y opuestos a nuestras posibilidades de crecimiento ni exigir la devolución de fondos que en plena crisis destinó a financiar un programa condenado al fracaso de manera inmediata.

Nuestra capacidad de pago debe medirse en función de los compromisos contraídos en la reestructuración de la deuda y en nuestra capacidad de crecimiento. Si afectásemos nuestro crecimiento, afectaríamos nuestra capacidad de pago y en eso respetaremos nuestras prioridades acudiendo a los remedios que el sistema pone a nuestro alcance.

Esperamos que el Fondo Monetario Internacional sepa escuchar y, sobre todo, comprender y entender. Se trata de negociar con sinceridad y buena fe.

Para el desarrollo que buscamos, nuestra

pertenencia al MERCOSUR, como el mercado regional de lo propio y de la naciente Comunidad Sudamericana, es primordial. Hemos asumido trascendentes desafíos que sólo estaremos en condiciones de encarar con razonables posibilidades de éxito, mediante la coordinación de posiciones y acciones.

Por eso, seguimos pensando que no nos servirá cualquier integración; simplemente, firmar un convenio no será un camino fácil ni directo a la prosperidad (Aplausos).

La integración posible será aquélla que reconozca las diversidades y permita los beneficios mutuos. Un acuerdo no puede ser un camino de una sola vía de prosperidad en una sola dirección. Un acuerdo no puede resultar de una imposición en base a las relativas posiciones de fuerza. Por el contrario, como en otras latitudes -está allí el testimonio de la Unión Europea-, los acuerdos de integración comercial deben contemplar salvaguardas y compensaciones para los que sufren atrasos relativos, de modo que el acuerdo no potencie sus debilidades. Ese es un modo no sólo aceptable, sino fundamentalmente viable.

La integración será posible en la medida que se atiendan las asimetrías existentes y si las negociaciones satisfacen los intereses fundamentales de cada país, especialmente, en materia de acceso a los mercados sin restricciones.

Es que el problema del desarrollo de las economías emergentes, en un marco de equidad, no debe abordarse desde el punto de vista de los países desarrollados, como si fuera un asunto de beneficencia respecto de los que menos tienen.

En este sentido, respecto a nuestro continente, como hoy se lo decía al señor presidente de los Estados Unidos, sigo creyendo que por las cuestiones de liderazgo en la región, su Nación, su país, la Nación de los Estados Unidos, tiene una responsabilidad ineludible e inexcusable para ayudar a ir dándole el lugar y la posición definitiva y final a este marco de asimetrías que tanta inestabilidad han traído a la región.

Creo que su rol de primera potencial mundial es insoslayable. No se trata de un juicio de valor, sino de un dato de la realidad. Creemos que el ejercicio responsable de ese liderazgo en relación a la región, debe considerar necesariamente que las políticas que se aplicaron no sólo provocaron miseria y pobreza, en síntesis la gran tragedia social, sino que agregaron inestabilidad institucional regional que provocaron la caída de gobiernos democráticamente elegidos en medio de violentas reacciones populares, inestabilidad que aún transitan países hermanos.

Peor aún, no podemos ignorar datos estadísticos que dan cuenta de un creciente y preocupante desapego por el sistema democrático de los habitantes de distintos lugares de nuestra región como consecuencia de la falta de una digna calidad de vida. Llegamos así y por esa vía a un rejuntado paradojal: en nombre de la democracia tenemos menos democracia.

Los países con mayor desarrollo deben asociarse a las estrategias de crecimiento sustentable de los países menos desarrollados en la inteligencia de que allí está su conveniencia, ayudando a que el mundo sea más estable, seguro y pacífico.

Nuestro país considera a la democracia un valor universal que no constituye patrimonio de ningún país o región, y nuestro Gobierno orienta sus esfuerzos a mejorar su calidad, reforzando el Estado de derecho y asegurando la imparcialidad e independencia de la Justicia, así como implementando los tratados internacionales en materia de derechos humanos que forman parte de nuestra Constitución.

Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente. Debemos hacer que el Estado ponga allí, donde el mercado fluye y abandona. Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad del acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno.

En el centro de la realidad política regional está el cambio y un lugar nodal en ese cambio, lo ocupa la creación de trabajo decente. Y en este punto, es donde adquiere especial relevancia el otro término inseparable de la ecuación, el rol de la inversión y las empresas, rol que debe ser ejercido con responsabilidad social.

Es lógico que la rentabilidad sea el valor central de cualquier emprendedor, pero también debe buscarse el equilibrio que contribuya a alimentar el círculo virtuoso de la economía.

Sin enfrentar eficazmente la pobreza y la exclusión y dando trabajo, no habrá bienestar. La falta de bienestar en nuestros pueblos, es la raíz de las mayores inestabilidades. La gobernabilidad estará en riesgo si no creamos trabajo.

No lo proclamamos desde ninguna teoría, invitamos a ver los sufrimientos y los logros que tuvo la Argentina, invitamos a ver la durísima experiencia que hemos tenido, invitamos a tener en cuenta la paulatina recuperación de nuestra autoestima, el fortalecimiento de nuestras instituciones y la tarea fundamental de crear trabajo decente tras el norte de la equidad y la inclusión social.

Debemos lograr que la globalización opere para todos y no para unos pocos. Por eso sostenemos que la integración económica regional y en la multilateralidad política se encuentran las llaves de un porvenir donde el mundo sea un lugar más seguro.

Esperamos que estas jornadas de trabajo nos sirvan para representar mejor a nuestros pueblos, que los presidentes tengamos todo el coraje que la hora y el tiempo indican, que tengamos la fuerza y la fortaleza de plantear nuestra verdad relativa, que tengamos también la capacidad de escuchar al otro y de buscar en la verdad relativa de uno y del otro esa verdad que nos pueda sintetizar en la construcción de los nuevos tiempos que deseamos. Pero hay que hablar claro, tenemos que decir lo que pensamos.

Nuestros pobres, nuestros excluidos, nuestros países, nuestras democracias, ya no soportan más que sigamos hablando en voz baja; es fundamental hablar con mucho respeto y en voz alta, para construir un sistema que nos vuelva a contener a todos en un marco de igualdad y nos vuelva a devolver la esperanza y la posibilidad de construir obviamente un mundo distinto y una región que esté a la altura de las circunstancias que sé que los presidentes desean y quieren.

Así que, les agradezco profundamente vuestras presencias en esta Cumbre, les agradezco profundamente la participación activa que tienen y, desde la Argentina, con absoluta responsabilidad y humildad, hemos querido dejar en claro cuál es la visión relativa que tenemos de la etapa y del tiempo que nos toca vivir.

Muchísimas gracias.

Declaración final de la I Reunion de Intendentes Chilenos y Gobernadores Argentinos de la Frontera Común

Santiago de Chile, 18 de mayo de2011

Los Intendentes chilenos y los Gobernadores argentinos, considerando el carácter estratégico del proceso de integración binacional, iniciado con la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y perfeccionado en el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación de octubre de 2009, como también el continuo fortalecimiento de los vínculos en los diversos órdenes de la vida política, social, económica y cultural de las sociedades argentina y chilena;

Resaltando, la voluntad común de los Gobiernos de Chile y de la Argentina y el compromiso creciente de las Regiones chilenas y de las Provincias argentinas en el proceso de integración binacional, entendiendo éste como un objetivo primordial destinado a lograr un mayor desarrollo y bienestar de sus nacionales;

Considerando la Declaración Presidencial Conjunta de 8 de abril de 2010, mediante la cual el Presidente de Chile, Sr. Sebastián Piñera y la Presidenta de la Argentina, Sra. Cristina Fernández de Kirchner ratificaron su compromiso con una mayor integración entre los dos países en sus distintos ámbitos;

Se reúnen, en la ciudad de Santiago, a los dieciocho días del mes de mayo de 2011, las siguientes autoridades:

Por la República de Chile: Luz Ebensperger Orrego, Intendenta de la Región de Tarapacá; Álvaro Fernández Slater, Intendente de la Región de Antofagasta; Ximena Matas Quilodrán, Intendenta de la Región de Atacama; Sergio Gahona Salazar, Intendente de la Región de Coquimbo; Raúl Celis Montt, Intendente de la Región de Valparaíso; Patricio Rey Sommer, Intendente de la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins; Rodrigo Galilea Vial, Intendente de la Región del Maule; Alejandro Reyes Schwartz, Gobernador de Concepción, en representación del Sr. Víctor; Lobos, Intendente de la Región del Biobío; Miguel Mellado, Gobernador de Cautín, Intendente Subrogante de la Región de La Araucanía; Juan Andrés Varas Braun, Intendente de la Región de Los Ríos; Juan Sebastián Montes Porcile, Intendente de la Región de los Lagos; Pilar Cuevas Mardones, Intendenta de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo; Arturo Storaker, Intendente de la Región de Magallanes y Antártica Chilena.

Por la República Argentina: Eduardo Brizuela del Moral, Gobernador de la Provincia de Catamarca; Juan Schiaretti, Gobernador de la Provincia de Córdoba; Mario Das Neves, Gobernador de la Provincia de Chubut; Luis Beder Herrera, Gobernador de la Provincia de La Rioja; Walter Barrionuevo, Gobernador de la Provincia de Jujuy; Celso Jaque, Gobernador de la Provincia de

logísticos y costos de flete y transporte. Asimismo, manifestaron la voluntad de continuar con el trabajo de desarrollar circuitos integrados para fomentar la industria turística, generando alianzas estratégicas con operadores nacionales e internacionales.

En materia de conectividad física destacaron la necesidad de mejorar la red de conectividad regional, tanto por vía terrestre pavimentando los tramos faltantes de las rutas lado argentino (RN51) y chileno (CH23 y B385) por el Paso de Sico; mejorar y reactivar la red ferroviaria del Ramal C14 que conecta Salta con Chile por el paso Socompa; como así también dar continuidad al cumplimiento de la Ley 24582/95 referente al tendido ferroviario desde Abra Pampa, Jujuy, hasta Calama, II Región, por el Paso de Jama.

Destacan la necesidad de contar con la ruta aérea Tucumán, Salta, Jujuy, Antofagasta e Iquique.

COMITÉ DE INTEGRACIÓN ATACALAR

En materia de integración fronteriza y conectividad física proponen la construcción del Complejo Integrado Fronterizo de doble cabecera en el Paso de San Francisco y la habilitación del tránsito permanente en el Paso de Pircas Negras (La Rioja). Asimismo, consideran importante la conectividad ferroviaria con la Región de Atacama y la pavimentación de la Ruta Nacional 65 (Tucumán – Catamarca) para conectarla con el corredor bioceánico San Francisco.

En materia de integración económica proponen realizar la matriz productiva de la macroregión ATACALAR que permita identificar los encadenamientos productivos posibles hasta el próximo plenario de la macro-región.

Asimismo, proponen potenciar un circuito turístico y cultural integrado en el ámbito geográfico de la macro-región, generando un producto turístico- cultural que se comercialice en el mercado internacional.

Estimaron conveniente compatibilizar y difundir la normativa del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, SENASA, y del Servicio Agrícola Ganadero, SAG.

COMITÉ DE INTEGRACIÓN AGUA NEGRA

En el ámbito de conectividad física reiteran su apoyo a las tareas técnicas que realiza la Entidad Binacional Túnel de Agua Negra –EBITAN- para que a partir de octubre de este año se esté en condiciones de llamar a licitación, si ambos gobiernos ratifican la construcción del Túnel. En este sentido, el Intendente de Coquimbo y el Gobernador de San Juan se hacen portadores y comparten la "Declaración de Coquimbo", de mayo de 2011, firmada por los Intendentes de la Provincia de San Juan y sus Concejales y los Alcaldes de la Región de Coquimbo y sus Concejales, donde solicitan a los Gobiernos centrales la licitación de la obra antes del fin del presente año.

Por otra parte, manifiestan su interés de estimular acciones que permitan el fortalecimiento de encadenamientos productivos conjuntos, así como en el ámbito del turismo. Para ello, acuerdan implementar un Plan de Coordinación Internacional de Turismo del Corredor Bioceánico Central.

Para este fin, estiman conveniente la apertura de Consulados durante la temporada estival en la Provincia de San Juan y la Región de Coquimbo.

Asimismo, solicitan a las autoridades nacionales de Chile que apoyen la petición argentina ante la Organización Internacional de Epizootias (OIE), relativa al reconocimiento por parte de ese Organismo, en orden a declarar los Valles Altos de Calingasta como zona libre de fiebre aftosa sin vacunación.

COMITÉ DE INTEGRACIÓN SISTEMA CRISTO REDENTOR

Se congratulan por los resultados del Estudio de Optimización del Paso Sistema Cristo Redentor e

Mendoza; Jorge Sapag, Gobernador de la Provincia de Neuquén; Miguel Saiz, Gobernador de la Provincia de Rio Negro; Juan Manuel Urtubey, Gobernador de la Provincia de Salta; José Luis Gioja, Gobernador de la Provincia de San Juan; Gerardo Zamora, Gobernador de la Provincia de Santiago del Estero; Daniel Peralta, Gobernador de la Provincia de Santa Cruz; Fabiana Ríos, Gobernadora de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur Luis Bravo, Secretario de Relaciones Internacionales, en representación del Sr. José Alperovich, Gobernador de la Provincia de Tucumán.

Los Gobernadores de Argentina y los Intendentes de Chile, reunidos en sesión plenaria, con la presencia de los Ministros de Relaciones Exteriores, Alfredo Moreno y de Obras Públicas, Hernán De Solminihac, de la República de Chile; y de los Ministros de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto, Héctor Timerman, y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido, de la República Argentina, así como de los Embajadores de la Argentina en Chile, Ginés González García y de Chile en la Argentina, Adolfo Zaldívar, declaran:

Su complacencia por esta primera Reunión Binacional que ha convocado a las máximas autoridades de las Provincias argentinas y de las Regiones chilenas, en un diálogo directo y franco que ha permitido analizar y revisar los principales temas de las agendas comunes, sus logros y dificultades y tomar las decisiones que les competen con el propósito de ir avanzando en aquellos objetivos comunes tendientes a reforzar la integración subnacional entre los dos países.

Su voluntad de profundizar, de acuerdo a las oportunidades y condiciones de cada subregión, los esfuerzos orientados al desarrollo de cadenas de valor, en particular de las pequeñas y medianas empresas, que potencien la producción integrada de bienes y servicios atendiendo en especial a terceros mercados. En tal sentido se identificarán fuentes de inversión y financiamiento que propendan a hacer viable la integración productiva.

Los Intendentes chilenos desean dejar expresa constancia de su agradecimiento y especial reconocimiento a los Gobernadores argentinos por la pronta, útil e indispensable ayuda enviada desde sus provincias a las regiones chilenas afectadas por el fuerte terremoto y maremoto ocurridos el 27 de febrero de 2010.

Asimismo, los Intendentes de Chile reiteraron el respaldo del Gobierno y del pueblo de Chile a los legítimos derechos de soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. En este sentido, ratificaron la necesidad de que los Gobiernos de la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte reanuden las negociaciones a fin de encontrar, a la mayor brevedad posible, una solución pacífica y definitiva de la disputa de soberanía conforme con las Resoluciones de las Naciones Unidas y las Declaraciones de la Organización de los Estados Americanos.

COMITÉ DE INTEGRACIÓN NOA-NORTE GRANDE

En materia de integración fronteriza solicitan concretar, a la brevedad posible, controles fronterizos integrados de cabecera única en territorio argentino en los pasos de Jama y Sico, aprovechando las instalaciones ya construidas por las Provincias de Salta y Jujuy.

Respecto de la integración económica se comprometieron a finalizar el intercambio de las matrices productivas regionales que servirán de base para el desarrollo de los encadenamientos productivos, incrementando el valor agregado e integrando todos los sectores productivos y de servicios en el marco del Comité de Integración.

Del mismo modo, identificaron la necesidad de realizar estudios técnicos relacionados con aspectos

instan a avanzar en el inicio de los trabajos de la Comisión Binacional que los implemente.

También se congratulan por la implementación, en el segundo semestre del año 2011, del acuerdo operativo informático codo a codo por parte de la Dirección Nacional de Migraciones de la Argentina y Policía de Investigaciones de Chile, con el fin de que sea aplicado en la próxima temporada estival.

Estiman necesario generar estrategias que continúen mejorando la coordinación entre ambos países en el funcionamiento del Paso durante todo el año y especialmente en fechas de alta demanda.

Instan a seguir impulsando el desarrollo del proyecto ferroviario "Túnel de Baja Altura- Ferrocarril Trasandino Central" y ambos Gobiernos se congratulan de los esfuerzos que se han alcanzado desde la constitución de la entidad binacional EBIFETRA, a los fines de llamar a licitación pública internacional para la realización de la obra a partir de septiembre, si ambos Gobiernos ratifican la decisión.

Reafirman el trabajo efectuado en materia de encadenamientos productivos y se comprometen a avanzar hacia la siguiente etapa del trabajo, destacando la importancia de contar con las matrices productivas regionales.Manifiestan su voluntad de continuar con el trabajo conjunto en materia de promoción turística y resaltan el interés de ambos gobiernos en cooperar en materia de homologación en calidad de servicios turísticos y se comprometen a propiciar encuentros empresariales del sector.

COMITÉ DE INTEGRACIÓN EL PEHUENCHE

Se comprometen a avanzar rápidamente en la construcción del nuevo complejo fronterizo, considerando que los caminos hacia el Paso Pehuenche en ambos países estarán ejecutados en el segundo semestre del 2012, fecha en la cual deberán estar instalados los complejos provisorios en ambos lados. Una vez obtenidas de las autoridades correspondientes el relevamiento de las necesidades físicas de los servicios de contralor, a partir de junio de 2011 deberá acelerarse la concreción del complejo fronterizo unificado debiendo licitarse las obras no más allá del primer semestre de 2013.

Destacan la importancia que el nuevo proyecto de complejo fronterizo considere los requerimientos para el desarrollo del turismo. Además, resaltan el interés de ambos gobiernos de cooperar en materia de homologación en calidad de servicios turísticos. Asimismo se comprometen a propiciar encuentros empresariales del sector.

En materia de encadenamientos productivos, manifiestan el interés de trabajar hacia la construcción de una matriz productiva que detecte las ofertas y demandas de las Pymes de la región.

Hacen un llamado a continuar los esfuerzos en materia de integración energética entre ambos países.

COMITÉ DE INTEGRACIÓN PASO LAS LEÑAS

Se congratulan por la constitución del nuevo Comité de Integración Las Leñas y el inicio del Grupo Mixto de Trabajo para el Proyecto Túnel de Baja Altura Paso Las Leñas, el que permitirá una conectividad plena durante todo el año entre ambos países.

Manifiestan la voluntad de constituir diferentes instancias que permitan iniciar el trabajo conjunto en materias de desarrollo turístico, encadenamientos productivos e inversiones, dada la conectividad vial y portuaria existente, y la cercanía con la Región Metropolitana.

COMITÉ DE INTEGRACIÓN LOS LAGOS

Proponen avanzar hacia la libre circulación de personas, adaptando el sistema operativo y regulatorio de los complejos fronterizos a las necesidades actuales y futuras. A su vez, solicitan

actualizar la normativa vigente relativa al transporte de carga y transporte de pasajeros para ambos países y la derogación de las normas que restringen el transporte público de pasajeros.

Sugieren institucionalizar el Foro de la Bioceaneidad, creado en el 28º Encuentro del Comité de Integración Los Lagos, con el objeto de abordar el desarrollo global de la macro-región, en particular el desarrollo turístico conjunto así como el encadenamiento comercial y productivo.Solicitaron priorizar el avance en la implementación de controles integrados física y digitalmente de los siguientes pasos Cardenal Samoré, Pino Hachado y Mamuil Malal.

Asimismo solicitan la priorización de los pasos Manso y Pichachén y continuar con el desarrollo de la infraestructura de los pasos fronterizos Pino Hachado, Icalma, Mamuil Malal, Carirriñe, Huahum, Neruda, Manso, Puelo, Lago Palena/Winter; y que en los estudios de factibilidad se tengan en cuenta los proyectos estratégicos de las Provincias y Regiones.

COMITÉ DE INTEGRACIÓN AUSTRAL

En materia de integración productiva, manifiestan su voluntad de instar a sus respectivos gobiernos a la rápida solución de la temática sobre integración austral, incluyendo la conectividad marítima Ushuaia - Puerto Williams. Del mismo modo, a implementar en los pasos fronterizos de la macro región controles integrados de conformidad con las Notas Reversales del 29 de octubre de 2009 y sistemas de agilización, incluso tecnológicos, para el cruce de fronteras, a objeto de facilitar las vinculaciones país-país.

En relación con la infraestructura, manifiestan su interés en concretar la vinculación terrestre de la Isla de Tierra del Fuego y la parte insular de la Región de Magallanes al continente, mediante la pavimentación de la ruta 257 en Chile y la internacionalización de sus dos variantes. Asimismo, en concretar la vinculación terrestre a través del Paso Huemules, concluyendo con las obras de pavimentación tramo 1 y tramo 2 de la ruta 260 de Argentina del corredor bioceánico, además de la conectividad del Paso Río Mayer, Ribera Norte.

Se comprometen a generar un equipo de trabajo que permita avanzar hacia el diseño y viabilidad del ramal ferroviario bioceánico entre Puerto Deseado (Santa Cruz) y Puerto Chacabuco (Aysén).

En materia de integración económica, manifestaron su disposición a avanzar en alianzas estratégicas en temas como encuentros comerciales, marcos regulatorios para el trabajo de los servicios de turismo entre ambos países y la gestión turística integrada, que permita a la Patagonia chileno-argentina mejorar tanto sus procesos internos como su promoción internacional.

También a continuar trabajando en los encadenamientos productivos, con el compromiso de contar con las matrices productivas regionales y provinciales.

Dada la trascendencia, repercusión y convocatoria que ha demostrado la presente reunión, así como la proyección de sus resultados en beneficio de la relación bilateral entre Chile y la Argentina, sus Cancilleres, Alfredo Moreno Charme y Héctor Timerman, deciden proceder, a la brevedad, a la firma de un Protocolo Complementario que incorpore la Reunión de Gobernadores argentinos e Intendentes chilenos de la Frontera Común entre los mecanismos institucionales del Tratado de Maipú de 2009.

Las autoridades argentinas expresan su agradecimiento por la hospitalidad y atenciones brindadas por el Gobierno de Chile y destacan el compromiso con el proceso de integración binacional, el que fue destacado por S. E. el Presidente Sebastián Piñera durante el desayuno que ofreció en honor de los participantes en la I Reunión de Gobernadores argentinos e Intendentes chilenos de la Frontera Común.

Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico

Lima, 29 de abril de 2011

Considerando la cordial invitación efectuada por el señor presidente de la República del Perú, don Alan García Pérez, para conformar un Área de Integración Profunda mediante un proceso de articulación política, económica y de cooperación e integración en América Latina; así como la reunión con los presidentes de la República de Chile, don Sebastián Piñera Echenique, de Colombia, don Juan Manuel Santos Calderón, y de México, don Felipe Calderón Hinojosa realizada el 4 de diciembre de 2010, en Mar del Plata.

Saludando la presencia del Ministro para Asuntos del Canal, don Rómulo Roux, enviado Especial del presidente de la República de Panamá, don Ricardo Martinelli Berrocal; cuyo país suscribe la presente Declaración en calidad de Observador en proceso de incorporación a la Alianza del Pacífico.

Destacando los avances de nuestros países en materia de desarrollo y crecimiento económico inclusivo, mediante la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la democracia.

Confirmando nuestra voluntad de contribuir a la consolidación del Arco del Pacífico Latinoamericano como un espacio de concertación y convergencia, así como un mecanismo de diálogo político y proyección con la región de Asia Pacífico.

Ratificando nuestro compromiso de privilegiar la integración como un instrumento efectivo para mejorar el desarrollo económico y social de nuestros pueblos, 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 del Asia Pacífico.

Reconociendo que los acuerdos de libre comercio entre nuestros países ofrecen una excelente plataforma que facilita y propicia la integración de nuestras economías.

Y reafirmando que los acuerdos que alcancemos en el marco de esta iniciativa deberán contribuir y profundizar los acuerdos económicos, comerciales y de integración que nuestros países hayan suscrito a nivel bilateral, regional y multilateral.

Convenimos en:

- Establecer la Alianza del Pacífico para la conformación de un área de integración profunda en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano, que aliente la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de nuestras economías.

A tal efecto, expresamos nuestro firme compromiso de avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

En una primera etapa se priorizarán los trabajos en las siguientes áreas: movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio, incluyendo la cooperación policial; comercio e integración, incluyendo facilitación de comercio y cooperación aduanera; servicios y capitales, incluyendo la posibilidad de integrar las bolsas de valores; y, cooperación y mecanismos de solución de diferencias; y crear grupos técnicos para cada una de estas áreas.

- Instruir a nuestros ministros y ministras de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior a elaborar un proyecto de Acuerdo Marco sobre la base de la homologación de los acuerdos de libre comercio existentes, el cual debe ser presentado a consideración de los Presidentes en diciembre de 2011.

- Impulsar paralelamente los procesos de interconexión física y eléctrica, a través de los grupos de trabajos bilaterales y subregionales existentes, los cuales están abiertos a los países que deseen sumarse a dicho esfuerzo.

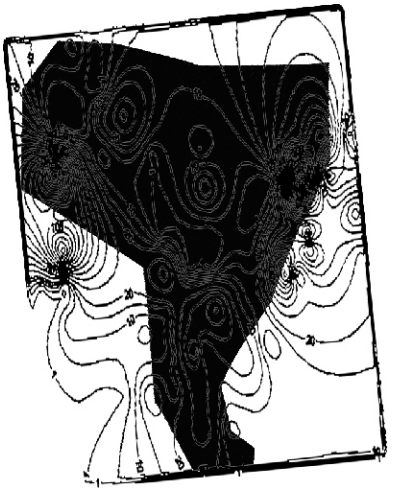
- Conformar un Grupo de Alto Nivel (GAN), a nivel de viceministros y viceministras de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior, encargado de supervisar los avances de los grupos técnicos, de evaluar nuevas áreas en las cuales se pueda seguir avanzando y de preparar una propuesta para la proyección y relacionamiento externo con otros organismos o grupos regionales, en especial del Asia Pacífico.

- Reunirnos en México en diciembre de 2011 con el propósito de evaluar los avances en la implementación de estos mandatos.

- Panamá participará en calidad de observador en las negociaciones futuras, con miras a incorporarse plenamente una vez concluidos sus acuerdos comerciales con los países miembros de la Alianza del Pacífico.

- Acoger con agrado el ofrecimiento de los distintos organismos internacionales, tales como el BID, CEPAL, OEA, CAF y Banco Mundial, de apoyar los trabajos que se realicen en el marco de esta iniciativa.

Finalmente, reiteramos que el proceso está abierto a la participación de aquellos países de la región que compartan la voluntad de alcanzar las metas de esta Alianza.



densidades

El número seis de la revista **densidades** fue editado en
Buenos Aires, República Argentina
en el mes de mayo de 2011.