

Noemí Beatriz Mellado
Editora y Directora

**INSTITUCIONES, COMERCIO
Y COOPERACIÓN MONETARIA
EN LA INTEGRACIÓN
SUDAMERICANA:
SUS EFECTOS SOBRE LA
GOBERNABILIDAD REGIONAL**

María Luciana Ali - Clara Amzel-Ginzburg
Manuel Cienfuegos Mateo - Juan Carlos Fernández Saca
Rita Marcela Gajate - Rita Giacalone
Noemí Beatriz Mellado - Juan Ignacio Miranda
Eugenia Candelaria Pardo - Ricardo Sebastián Piana
Lautaro Martín Ramírez - Martín Tetaz



LERNER
Editora S.R.L.

BLANCA

**INSTITUCIONES, COMERCIO Y COOPERACIÓN
MONETARIA EN LA INTEGRACIÓN
SUDAMERICANA:
SUS EFECTOS SOBRE LA GOBERNABILIDAD
REGIONAL**

**INSTITUCIONES, COMERCIO Y
COOPERACIÓN MONETARIA EN LA
INTEGRACIÓN SUDAMERICANA:
SUS EFECTOS SOBRE LA GOBERNABILIDAD
REGIONAL**

NOEMÍ B. MELLADO
Editora y Directora

**María Luciana Ali
Clara Amzel-Ginzburg
Manuel Cienfuegos Mateo
Juan Carlos Fernández Saca
Rita Marcela Gajate
Rita Giacalone
Noemí Beatriz Mellado
Juan Ignacio Miranda
Ricardo Sebastián Piana
Lautaro Martín Ramírez
Martín Tetaz**



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

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

FOTOCOPIAR ESTE LIBRO ES DELITO

Instituciones, comercio y cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos en la gobernabilidad regional.

1ª ed. - Córdoba: Lerner Editora, 2012.

282 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1579-en trámite

Fecha de catalogación:

© NOEMÍ B. MELLADO

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

ÍNDICE

Referencias de los autores	9
Presentación	15

PRIMERA PARTE

PROBLEMÁTICAS INSTITUCIONALES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

CAPÍTULO I

Integración subregional (MERCOSUR) y sudamericana
(UNASUR): temas institucionales.

CLARA AMZEL-GINZBURG	25
----------------------------	----

CAPÍTULO II

Las Cumbres Presidenciales sudamericanas en
perspectiva comparada.

NOEMÍ B. MELLADO, RITA GIACALONE, MARÍA LUCIANA ALI	55
---	----

CAPÍTULO III

Los Parlamentos de la UNASUR, CAN y MERCOSUR:
¿Mayor gobernabilidad en la integración sudamericana?

RITA MARCELA GAJATE	93
---------------------------	----

CAPÍTULO IV

Las opiniones consultivas del Tribunal Permanente de
Revisión como instrumento para la gobernabilidad
del MERCOSUR.

MANUEL CIENFUEGOS MATEO	125
-------------------------------	-----

CAPÍTULO V

De las políticas de Gobierno Electrónico a las de
Open Government. La reforma dentro de la reforma.

RICARDO SEBASTIÁN PIANA	153
-------------------------------	-----

CAPÍTULO VI

Las cooperativas en la estructura jurídico- institucional
de la CAN y el MERCOSUR.

EUGENIA CANDELARIA PARDO 173

CAPÍTULO VII

Violencia, narcotráfico y debilidad institucional:
limitantes para la construcción de la gobernabilidad
y la integración en Centroamérica.

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA 197

SEGUNDA PARTE
**PROBLEMÁTICAS COMERCIALES Y MONETARIAS
EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

CAPÍTULO VIII

Comercio y gobernabilidad en la CAN. Efectos de la
perforación de los compromisos intrarregionales vía TLC.

JUAN I. MIRANDA Y LAUTARO M. RAMÍREZ 219

CAPÍTULO IX

Coordinación monetaria y gobernabilidad en la UNASUR.

MARTÍN TETAZ 251

REFERENCIAS DE LOS AUTORES

MARIA LUCIANA ALI: Licenciada en Relaciones Internacionales. Especialista en Políticas de Integración. Auxiliar Docente en la Cátedra de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigadora del Instituto de Integración Latino-americana. Editora y compositora de la Revista *Aportes para la Integración Latinoamericana* y Boletín *Informe Integrar* del Instituto de Integración Latino-americana, UNLP. Invitada por la Universidad Federal de Mato Grosso del Sur; la Universidad de la República, Uruguay; la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Nacional de Catamarca y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Autora de diversas publicaciones nacionales, entre las que se destacan: “Infraestructura y Gobernabilidad en el MERCOSUR”, *Los Cambios en la Infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, Editorial Lerner, 2011, Argentina; “Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad”, *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*, Editorial Lerner, 2010, Argentina; Informes Socioeconómicos de la Provincia de Buenos Aires en el contexto Nacional e Internacional 2000/2008, Consejo Federal de Inversiones (CFI), Argentina. E-mail: lualil@yahoo.com.

CLARA AMZEL-GRINSBURG: Abogada, Universidad Nacional de Buenos Aires. Magíster en Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata. Docente de posgrado de la Maestría en Integración Latinoamericana. Editora y coordinadora de la revista “Integración Latinoamericana”, publicación del Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina (BID-INTAL). Coordinadora de la revista “Aportes para la Integración Latinoamericana”, directora asistente y coordinadora académica del Boletín “Informe Integrar” del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y

Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Integrante del equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana. Autora de diversas publicaciones nacionales. E-mail: claragin@ yahoo.com.ar

MANUEL CIENFUEGO MATEO: Maestrías en Derecho de la integración europea por el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona (1989) y el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas (1990). Doctor en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (1995). Profesor Titular (acreditado como Catedrático) de Derecho Internacional Público y Derecho de la Unión Europea de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (2002). Director Adjunto del Observatorio de las Relaciones con América Latina (ORLA) de Barcelona (2005). Docente, investigador y consultor en universidades y organismos internacionales de España, Europa y América Latina. Autor de numerosos trabajos científicos sobre diferentes procesos económicos de integración regional, en particular la Unión Europea, el MERCOSUR y la Comunidad Andina, y las relaciones de América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Entre las publicaciones más recientes relacionadas con la temática de este trabajo se destacan: *La asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en la encrucijada*, Barcelona, CIDOB, 2006; -Ed.- *La integración regional en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, 2010 (coeditado con José Antonio Sanahuja Perales) y -Ed.- *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, Córdoba (Argentina), Lerner, 2011. Más información en <http://www.upf.edu/orbis/professorat/cienfu.html>.

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

RITA MARCELA GAJATE: Abogada. Especialista en Integración Latino-

americana. Especialista en Docencia Universitaria y Educación Superior. Mediadora. Investigadora Categorizada II por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina. Profesora Adjunta Ordinaria de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Profesora de Derecho de la Integración en la Maestría en Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración. Profesora Adjunta Ordinaria de Economía Política, Universidad del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. Secretaria de Asuntos Académicos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Períodos: 200-2010, 2010-2014. Autora de numerosas publicaciones nacionales e internacionales en Derecho de la Integración e Institucionalidad Jurídica de la Integración regional. E-mail: ritagajate@jursoc.unlp.edu.ar

RITA GIACALONE: Ph. D. en Historia (Indiana University, EEUU); Profesora Titular de Historia Económica en el Departamento y en el Postgrado de Economía, de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela; Coordinadora del Grupo de Investigación en Integración Regional (GRUDIR) y del Programa de Formación de Tutores (PROFORTE) de dicha universidad. Investigadora del Centro de Estudios Agroalimentarios (CIAAL). Ha sido Directora de la Escuela de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, y Editora de la Revista Venezolana de Ciencia Política y de la Revista Agroalimentaria. Ha publicado libros, artículos y capítulos, en español e inglés, sobre temas de integración regional, historia empresarial, relaciones económicas internacionales y relaciones empresarios-Estado en América Latina y el Caribe. E-mail: ritagiacalone@yahoo.com

NOEMÍ BEATRIZ MELLADO: Especialista en Derecho de la Integración Económica. Profesor Titular de Economía Política, Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Profesor de posgrado de Teoría de la Integración e Integración Latinoamericana. Directora del Instituto de Integración Latinoamericana. Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Profesor visitante de varias universidades nacionales, latinoamericanas, europeas y estadounidenses, entre otras: Indiana University, EEUU; Universidad de Innsbruck, Austria; Universidad de San Pablo,

Católica de Pernambuco, del Sur de Santa Catarina (UNISUL), Federal de Mato Grosso del Sur, de Brasil; Universidad Católica Boliviana y Universidad Andina Simón Bolívar, de Bolivia; Universidad de Chile; Instituto Latinoamericano de la Academia de Ciencias de Rusia; Universidad de Pompeu Fabra, España; Universidad de los Andes, Venezuela; Universidad Nacional de Asunción; Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador; Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia; Universidad de la República, Uruguay. Investigador máxima categoría, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de Argentina. Directora de la revista “Aportes para la Integración Latinoamericana” y del Boletín electrónico “Informe Integrar”. Autora de diversas publicaciones nacionales y extranjeras, sobre integración regional, actores empresariales y sindicales argentinos, relaciones América Latina y bloques extra-regionales y relaciones económicas internacionales. E-mail: integra@netverk.com.ar.

JUAN IGNACIO MIRANDA: Abogado. Jefe de Trabajos Prácticos de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de La Plata. Maestrando en Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Curso de doctorado «Medio Ambiente: Instrumentos socioeconómicos, territoriales, jurídicos y educativos para el desarrollo sostenible», Universidad Complutense de Madrid, España, período de docencia año 2001/2002. Secretario del Instituto de Integración Latinoamericana. Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana. Profesor invitado a la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador, la Universidad de la República y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Uruguay. Autor de varios artículos sobre integración regional y derecho económico internacional. E-mail: polacomiranda@yahoo.es

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

RICARDO SEBASTIÁN PIANA: Abogado y Dr. en Ciencias Políticas.

Profesor de Derecho Político de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Integrante del equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana. Profesor visitante en la Escuela de Leyes de Indiana University, EEUU, en el Institut für Informations, Telekommunikations und Medienrecht, Westfälische Wilhelms – Universität, Münster, Alemania, y en las Facultades de Derecho de la Universidad de Zaragoza, España y de la Universidad Federal de Santa Catarina y de Río Grande del Norte, Brasil. Secretario de Investigación Científica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Autor de diversas publicaciones nacionales y extranjeras. E-mail: r_piana@yahoo.es

LAUTARO MARTÍN RAMÍREZ: Abogado, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Especialista en Políticas de Integración y Maestrando en Integración Latinoamericana en la misma Universidad. Jefe de Trabajos Prácticos de Economía Política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana. Autor de diversos artículos en materia de integración regional y derecho económico internacional, tanto en Argentina como en el extranjero. Invitado por la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador, la Universidad de la República y la ALADI, Uruguay. Participante de la Cátedra de la OMC de Tailandia. Ganador del video más votado presentado en el Foro Público de la OMC 2011, celebrado en Ginebra del 19 al 23 de septiembre, titulado: *Seeking Answers To Global Trade Challenges*. E-mail: lautaromr@hotmail.com

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

BLANCA

PRESENTACIÓN

América Latina en los últimos años muestra un panorama complejo producto del desarrollo de fuerzas contradictorias. Por un lado, al más alto nivel político se aprueban nuevas iniciativas como la Unión de Naciones Sudamericanas/UNASUR y Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América/ALBA que, algunos autores las caracterizan como *posliberales*, dando lugar a una agenda que pone mayor énfasis en las dimensiones sociales, políticas, de seguridad y en políticas comunes como la energética o la de infraestructura. Por otro, se reactivan instrumentalmente procesos subregionales como el Mercado Común del Sur/MERCOSUR y el Sistema de Integración Centroamericana/SICA, mientras que se agudizan los problemas internos de la Comunidad Andina de Naciones/CAN. De manera paralela proliferan los nuevos acuerdos comerciales que, desde fines del siglo XX, tienden a conformar un mapa de articulaciones económicas múltiples sobre la base de Tratados de Libre Comercio –TLC– bilaterales y multilaterales, independientemente de su caracterización como países desarrollados o subdesarrollados y de su contigüidad espacial.

Desde el punto de vista político, la región también expone un cuadro complicado. Los nuevos presidentes parecen representar una nueva orientación política, con un tinte más progresista en cuanto al cuestionamiento del rumbo de la economía, la inserción internacional –por la adscripción de los países a la dinámica de la globalización– y a las organizaciones internacionales. *En el ámbito de las Cumbres de América Latina y el Caribe/CALC, el 23 de febrero de 2010 se acordó constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños/CELAC como espacio regional propio que reúna a todos los Estados latinoamericanos y caribeños. La CELAC surgiría de la fusión de la CALC y el Grupo de Río. Esta iniciativa presenta como particularidad la “amplitud”, geográfica como temática en la que adquieren preponderancia aspectos tales como la concertación política, los aspectos sociales, los problemas ambientales y de infraestructura.*

Sin embargo, el predominio de estos gobiernos no implica orientaciones ideológicas-políticas convergentes (Mellado, 2009: 151) respecto a su inserción mundial. Así Centroamérica, México, Chile, Colombia, Perú y el Foro de Estados ACP del Caribe –CARIFORUM¹–, firmaron acuerdos de asociación con la Unión Europea/UE. Asimismo esos países o grupos de países poseen TLC con Estados Unidos/EEUU.

También hay países que desechan esos tratados Norte-Sur como Bolivia y Venezuela, mientras otros los amplían en el marco del Arco del Pacífico –TPP, por su sigla en inglés, incluye a Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelanda, Singapur, EEUU, Perú, Australia, Vietnam y Malasia–. Por otro lado, el MERCOSUR acordó, en la Cumbre de Madrid, retomar las negociaciones para la celebración de un Acuerdo de Asociación con la UE. Sin embargo, el hecho de que la próxima Cumbre birregional (UE-ALC) no se celebrará en el mes de mayo de 2012, sino que se retrasará con fecha a concretar, demuestra que la región europea enfrenta internamente problemas graves a resolver antes de pensar en sus relaciones extra-regionales.

En el ámbito sudamericano se advierten factores internos y externos de incidencia regional tales como: ciertas fracturas y disensos de modelos y de agendas junto a una disfuncional y débil arquitectura institucional de sus procesos integrativos; asimetrías socioeconómicas; exclusión y polarización social con las consecuencias que ello acarrea; la crisis internacional en su múltiple dimensionalidad –económico-financiera, alimentaria y energética– y la emergencia de Asia-Pacífico como socios económicos atractivos.

Si a lo anterior se agrega la falta de efectividad de los parlamentos andino y del MERCOSUR y los numerosos conflictos que afectan las reuniones de presidentes de ambos sistemas, puede pensarse que el fracaso de las instituciones en sus funciones relativas a asegurar la gobernabilidad de las relaciones entre sus Estados miembros está contribuyendo a que se desarrollen nuevas instituciones de gobernabilidad regional más amplias.

Este problemático cuadro de situación suscitó el interés de un grupo de investigadores de diverso origen que plantearon en el año 2008 la conformación de un foro de estudios y debates a través de la articulación de una red interuniversitaria de “Formación de

¹ El Foro está conformado por los países que integran CARICOM más la República Dominicana, esta última el día 5 de agosto de 2004 suscribió el acuerdo que EEUU celebrara con los países centroamericanos –DRCAFTA–.

Posgrado e Investigación en Integración Regional –REDFIRE–”, del Programa de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias III del Ministerio de Educación de la Nación Argentina. En el marco de esa red se encaró un estudio proyectado a dos años con el objetivo identificar fortalezas y debilidades de los organismos existentes –CAN, MERCOSUR– a fin de determinar si las instituciones subregionales, incluso de otros procesos de integración, desde sus experiencias podían contribuir a la construcción de la gobernabilidad regional en la UNASUR.

Integran esta red las siguientes instituciones e investigadores: Instituto de Integración Latinoamericana (IIL) que tiene a su cargo los posgrados de Especialización en Políticas de Integración y la Maestría en Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, (Argentina), coordinadora general de la red: NOEMÍ B MELLADO y sus investigadores integrantes son: RITA M. GAJATE, MARÍA LUCIANA ALI, JUAN I. MIRANDA, SEBASTIÁN R. PIANA, LAUTARO RAMÍREZ, CLARA AMZEL-GINZBURG, MARTÍN TETAZ Y EUGENIA PARDO. Postgrado de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de los Andes (Venezuela), coordinadora: RITA GIACALONE. Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho, Universidad de la República (Uruguay), coordinador: WILSON N. FERNÁNDEZ. Observatorio de Relaciones con Latinoamérica de la Universitat Pompeu Fabra (España), coordinador: MANUEL CIENFUEGOS MATEO. Programa de Postgrado de la Facultad de Economía, Empresa y Negocios de la Universidad Dr. JOSÉ MATÍAS DELGADO (El Salvador), coordinador: JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA.

Este es el marco en el que se generó el esfuerzo de abordar las problemáticas que aquejan a la región, que se inició en el seminario internacional titulado “Gobernabilidad en la Integración Sudamericana” organizado por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, en su sede, el día 13 de mayo de 2010. El mismo tuvo como objetivo crear un ámbito de reflexión y análisis sobre la gobernabilidad en la construcción de la integración sudamericana ya que, si bien el concepto de gobernabilidad se ha desarrollado a nivel de los Estados nacionales y aplicado a nivel global, genera la exigencia de su consideración en el ámbito regional. El tratamiento de las diversas cuestiones estuvo a cargo de investigadores, académicos y expertos latinoamericanos y europeos de las universidades integrantes de REDFIRE. Como producto de estas acciones, se publicó en el año 2010 el libro titulado *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Lerner Editoria SRL, Córdoba, Argentina.

Con posterioridad la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/AECID otorgó una ayuda económica para desarrollar el proyecto A/024981/09 titulado “Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad e institucionalidad en el MERCOSUR. Una perspectiva interdisciplinaria y comparada”. Tuvo como propósito analizar si las obras de infraestructura proyectadas en el marco subregional podían afectar la sustentabilidad ambiental y definir su contribución potencial a la gobernabilidad regional en la materia. Como producción del proyecto se desarrolló un seminario internacional en la Universidad de la República, Montevideo, entre los días 4 y 5 de noviembre de 2010 y se publicó, a inicios de 2011, el libro titulado *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, Lerner Editoria SRL, Córdoba, Argentina.

Con el fin de finalizar el proyecto de investigación propuesto en el marco de REDFIRE y dar continuidad a la red, se presentó a la IV Convocatoria del Programa de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias del Ministerio de Educación de la Nación Argentina, en el año 2010. El proyecto tiene por objetivo general consolidar y fortalecer la “REDFIRE” para afianzar las actividades académicas y científicas en un contexto internacional y de cooperación regional mediante la movilidad académica y de alumnos de posgrado, la investigación conjunta y la difusión de actividades.

En cumplimiento de estos propósitos, se organizaron en el Instituto de Integración Latinoamericana el día 4 de octubre de 2011 las Jornadas científicas tituladas “Gobernabilidad, comercio e instituciones en la integración sudamericana” en las cuales los investigadores de las universidades integrantes de la red sometieron a análisis crítico los resultados de sus trabajos individuales.

Como fruto de las actividades se presenta este libro que pretende ofrecer a especialistas, académicos, decisores y responsables políticos un estudio profundo de las problemáticas que afectan la gobernabilidad en la integración sudamericana.

Los nueve capítulos en los que se desarrolla el estudio se ordenaron conforme a los ejes de su tratamiento: institucionalidad, comercio y coordinación monetaria en la integración regional. A continuación se dará un breve comentario sobre cada uno teniendo en cuenta que el hilo articulador suficiente entre los distintos temas tratados es la “gobernabilidad regional”.

Iniciando la presentación, en el apartado correspondiente al

tratamiento de las problemáticas institucionales vinculadas a los procesos de integración regional, CLARA AMZEL-GINZBURG indaga sobre las acciones emprendidas en el bloque subregional –MERCOSUR– y otro de envergadura sudamericana –UNASUR–, respecto de su institucionalidad. El primero tiene veinte años de existencia, y por lo tanto es posible efectuar un balance de los avances alcanzados y de los retos a acometer. En la segunda entró en vigencia su Tratado Constitutivo, lo que vuelve oportuno examinar este acuerdo. A partir de esta revisión, se plantea el interrogante de ¿cuál es la contribución de las experiencias de las instituciones del proceso subregional analizado a la gobernabilidad del que se encuentra en construcción?

A continuación, NOEMÍ B. MELLADO, RITA GIACALONE y MARÍA LUCIANA ALI en el capítulo II, analizan de forma comparada las cumbres presidenciales de la CAN, el MERCOSUR y la Comunidad Sudamericana de Naciones/CSN, convertida luego en UNASUR, a fin de identificar el aporte de estas reuniones a la gobernabilidad regional, a partir de las decisiones tomadas con respecto a la defensa de la democracia y al mantenimiento de la paz regional.

RITA MARCELA GAJATE, aborda como objeto de estudio a los parlamentos en el ámbito sudamericano en el entendimiento que la configuración de una integración más democrática, transparente y pluralista exige que el parlamento, –como institución representativa– haya de asegurar la participación de los diversos actores sociales canalizando proyectos e iniciativas. No obstante, advierte que un marcado intergubernamentalismo revela una baja participación de los poderes legislativos en la toma de decisiones a nivel regional. Por tanto, a través de un estudio comparativo entre los parlamentos de la UNASUR, la CAN y el MERCOSUR revela aspectos comunes en sus configuraciones, diferencias y potencialidades en las vinculaciones interparlamentarias.

Por su parte, MANUEL CIENFUEGOS MATEO, expone el régimen jurídico actual de las opiniones consultivas del Tribunal Permanente de Revisión en el Derecho mercosureño, con sus logros, carencias e incertidumbres, y las perspectivas que abre el proyecto de Protocolo de Corte de Justicia del MERCOSUR, todo ello desde la perspectiva de la gobernabilidad de este proceso de integración.

RICARDO SEBASTIÁN PIANA, a cargo del capítulo titulado “De las políticas de Gobierno Electrónico a las de *Open Government*. La reforma dentro de la reforma” busca dar cuenta y reflexionar sobre las perspectivas teóricas de las políticas de reforma del Estado y la Administración Pública aplicadas en América Latina. Más que un estudio de los resultados concretos alcanzados por estas políticas,

se indaga en sus fundamentos; se describen los presupuestos de cada uno de los paradigmas de reforma aplicados desde los '90 a la fecha, comenzando por las políticas de la Nueva Gestión Pública hasta las políticas de Gobierno Abierto, pasando por la de Gobierno Electrónico. En todas ellas se encuentra una fuerte crítica al accionar de la administración pública y su “burocrática burocracia”, el mayor lugar que se pretende dar a la sociedad a través de sus organizaciones intermedias y la consideración del Estado como un actor más. Teniendo en cuenta que en los últimos años el Estado ha sufrido una profunda metamorfosis en su rol frente a la sociedad, en su organización interna, en el perfil de su personal y en la composición de su presupuesto, y que los “resultados” de la democracia distan de ser aún los esperados, los gobiernos han emprendido reforma tras reforma en la esperanza de acercarse a los paradigmas del buen gobierno definidos por los países desarrollados y los Organismos Internacionales. Sin embargo, estos presupuestos no siempre son conocidos. Por ello se estudia, qué implica cada una de estas políticas de reforma del Estado y la Administración Pública.

EUGENIA PARDO, en el capítulo VI, analiza comparativamente la participación de las cooperativas en la estructura jurídico-institucional de la CAN y el MERCOSUR, y su contribución a la gobernabilidad regional. El trabajo se sustenta en los resultados de las consultas realizadas a dirigentes de federaciones y confederaciones en tres de los cuatro países andinos –Perú, Colombia y Bolivia–, un país del MERCOSUR –Argentina– y a funcionarios de la Reunión Especializada de Cooperativas/RECM. Se concluye que, si organizaciones como las cooperativas tienen en la actualidad una mayor incidencia y se crean canales formales en miras a una participación efectiva, acuerdos e instituciones se vuelven más representativos y mejora en definitiva la gobernabilidad regional.

El VII capítulo revela las amenazas que significan los crímenes y violencia como principal obstáculo al desarrollo de Centroamérica y a su gobernabilidad. Su autor, JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA, resalta que el narcotráfico, las pandillas juveniles y la enorme disponibilidad de armas de fuego se nutren de la debilidad institucional y bajos índices de gobernabilidad para convertir a Centroamérica en la región más violenta del mundo. Los Estados nacionales y sus planes locales de combate al crimen se han visto superados por los vastos recursos con los que cuentan los grupos criminales que penetran con facilidad las débiles y corruptas estructuras de las instituciones llamadas a preservar la seguridad ciudadana. Concluye que mientras el problema de las pandillas juveniles, tráfico de drogas y de armas no

se afronte por lo que es, un problema transnacional, los esfuerzos individuales y aislados no serán capaces de frenar la ola de violencia que azota a la región.

El segundo apartado muestra el vínculo entre los aspectos económicos-comerciales de los procesos de integración regional y la gobernabilidad.

Así, se vinculan las externalidades de la CAN en sus relaciones con terceros países. En este aspecto, JUAN IGNACIO MIRANDA y LAUTARO M. RAMÍREZ analizan los efectos en la gobernabilidad regional del proceso que plantean la negociación –y eventualmente, la concreción– de TLCs bilaterales entre países miembros de la CAN con terceros países.

Por último, MARTÍN TETAZ, aborda la coordinación monetaria entre los países de la UNASUR a través de la construcción de un modelo que busca explicar las decisiones de política cambiaria de los gobiernos nacionales. Luego el trabajo discute los costos y beneficios de coordinar la política monetaria y avanzar hacia una moneda común, con particular énfasis al caso de los países de la UNASUR.

De este modo se exhibe el trabajo conjunto realizado por los investigadores de las universidades integrantes de REDFIRE en el cumplimiento de los objetivos que se propusieron en su construcción. Vaya nuestro agradecimiento a todos aquellos que de alguna manera con sus reflexiones han aportado a los seminarios realizados y a la publicación de este libro.

Un particular reconocimiento al personal administrativo del Instituto de Integración Latinoamericana por su colaboración incondicional, tanto para la organización y realización de los eventos científicos, como en la corrección y diagramación final de este libro: Sr. HERNÁN GÓMEZ RAFFATELLA, Lic. GUILLERMINA DEL BUENO y ROSARIO ANDÍA. El aporte de este grupo humano ha sido esencial para el cumplimiento de las actividades programadas por REDFIRE.

NOEMÍ B. MELLADO
Editora y Directora
La Plata, Argentina, marzo 2012

BLANCA

PRIMERA PARTE

**PROBLEMÁTICAS INSTITUCIONALES
EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

BLANCA

CAPÍTULO I

Integración subregional (MERCOSUR) y sudamericana (UNASUR): Temas institucionales

CLARA AMZEL-GINZBURG

Finalizada la segunda guerra mundial, el panorama internacional adquirió una nueva configuración y fue el momento de establecer parámetros en lo político y económico acordes con un futuro de paz y bienestar. En Europa, en la década de 1950, la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica se establecieron con miras a responder a ese objetivo que apuntaba al porvenir.

La entonces recién creada Organización de las Naciones Unidas instituyó, en 1949, la Comisión Económica para América Latina (en la actualidad, y el Caribe) –CEPAL–. En esa entidad, la situación imperante en esta región –económicamente crítica en lo interno y lo externo como para alcanzar un adecuado nivel de desarrollo– generó la propuesta de establecer un mercado común latinoamericano. Los primeros procesos de integración tuvieron lugar en América Latina al inicio del decenio de 1960. Así nacieron el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Las decisiones políticas impulsoras de su surgimiento no fueron ajenas a las ideas expuestas por CEPAL. Aunque cabe aclarar que ninguna de esas dos agrupaciones se conformó incorporando el pensamiento cepalino en toda su profundidad.

Para delinear la evolución de la integración en América Latina,

es pertinente citar los diferentes procesos que se sucedieron en el ámbito de la región. Así se debe señalar que hacia la finalización del decenio citado, se firmó el Acuerdo de Cartagena (1969), mediante el cual cinco países constituyeron el subregional Grupo Andino, sin perder su condición de miembros de ALALC.

En la Séptima Reunión de Jefes de Gobierno (1972) de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA, por sus siglas en inglés) se adoptó la decisión de transformarla en la Comunidad del Caribe. En 1973, al suscribir cuatro países de la región el Tratado de Chaguaramas, quedó establecida CARICOM.

La mencionada ALALC contaba con once miembros: Argentina, Bolivia, Brasil; Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela¹. En 1980, estos miembros reformularon el tratado originario, mediante el nuevo Tratado de Montevideo (TM80), y lanzaron la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), de alcance regional. ALADI se constituyó como una zona de preferencias económicas con el objetivo a largo plazo de establecer, en forma gradual y progresiva, un mercado común latinoamericano. Para cumplir sus funciones se instituyeron los siguientes mecanismos: una preferencia arancelaria regional (PAR), los acuerdos de alcance regional (AAR) y los acuerdos de alcance parcial (AAP). Los AAP son solo obligatorios para los países miembros que los suscriban o adhieran a ellos; propenderán a crear las condiciones para profundizar la integración regional por medio de su progresiva multilateralización. Pueden ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio, cooperación científica y tecnológica, preservación del medio ambiente, entre otros.

El acercamiento previo de Argentina y Brasil –concretado en distintos acuerdos (1986)–, países a los que se unieron Paraguay y Uruguay para firmar el Tratado de Asunción en 1991, estableció el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, vigente desde 1994; NAFTA por sus siglas en inglés) se asociaron Canadá, Estados Unidos y México.

La Iniciativa para las Américas (1990), de origen estadounidense, fue retomada en 1994. Su objetivo era constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a extenderse de Alaska a Tierra

¹ Cuba es miembro de ALADI desde 1999. Por Resoluciones del Consejo de Ministros se aprobó la adhesión al TM80 de Panamá (Res. 64 XV, 29-4-09) y de Nicaragua (Res. 75 XVI, 11-8-11).

del Fuego. En su negociación participaron 34 países del continente, excluido Cuba. El citado objetivo fue desarticulado en 2005 durante la cuarta reunión cumbre celebrada en Mar del Plata con asistencia de los primeros mandatarios de los países negociadores².

El Tratado de Managua instituyó en 1960 el MCCA y fueron sus firmantes El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, al que en 1962 adhirió Costa Rica. En 1990, 1993, 1997 se acordaron reformas para reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración. En 1991, el Protocolo de Tegucigalpa, firmado por los cinco miembros del MCCA a los que se sumaron Panamá y posteriormente Belice establecieron el SICA (Sistema de Integración Centroamericana), en funcionamiento desde 1993 (SICA, página oficial).

En la actualidad CARICOM cuenta con quince miembros de esa región. Al originario Tratado de Chaguaramas lo complementaron diversos instrumentos, y mediante nueve protocolos firmados entre 1997 y 2000, se enmendó el tratado original y quedó redactada así una versión revisada³.

En cuanto al Grupo Andino, las modificaciones introducidas en el Acuerdo de Cartagena por el Protocolo de Sucre (1997) dieron lugar a su transformación en Comunidad Andina (CAN; son sus miembros -desde el retiro de Venezuela en 2006- Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).

El acotado repaso del desenvolvimiento de la integración en América Latina revela la decisión de los países de constituir espacios ampliados, que en sus comienzos apuntaban a estrechar las relaciones comerciales. A partir del desarrollo de estos procesos se agregaron otros fines –políticos, jurídicos económicos, sociales, educativos, culturales– en respuesta a las diversas dimensiones evidenciadas por el fenómeno de la integración.

² Desde el lanzamiento en Miami en una reunión cumbre (1994), se llevaron a cabo los siguientes encuentros con los primeros mandatarios: Santiago de Chile, 1998; Québec, 2001; Monterrey, 2004; Mar del Plata, 2005. Asimismo, se efectuaron las siguientes reuniones de Ministros de Comercio: Denver, 1995; Cartagena, 1996; Belo Horizonte, 1997; San José de Costa Rica, 1998; Toronto, 1999; Buenos Aires, 2001; Quito, 2002, Miami, 2003. Hacia finales de 2003 ya estaba redactado el tercer borrador del acuerdo.

³ Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community Including the Single Market and Economy. Son miembros de CARICOM: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago (CARICOM, página oficial).

También cabe señalar que los distintos esquemas constituyen un mosaico compuesto por diferentes piezas –cada una de ellas ligada por la vecindad e intereses comunes–, con la excepción de ALADI que abarca prácticamente la región. Y el bloque en construcción de UNASUR está basado en el propósito de integrar a todos los países de América del Sur con un alcance superador de una zona de preferencias económicas (como es ALADI).

El foco de este trabajo es considerar las acciones emprendidas en un bloque subregional –MERCOSUR– y otro de envergadura sudamericana –UNASUR–, respecto de su institucionalidad. El primero tiene veinte años de existencia, y por lo tanto es posible efectuar un balance de los avances alcanzados y de los retos a acometer. En la segunda entró en vigencia su Tratado Constitutivo, lo que vuelve oportuno examinar este acuerdo. Referirse a la institucionalidad significa revisar la normativa que la determina, es decir los instrumentos en los que se la estableció. A partir de esta revisión, el interrogante a plantear es cuál es la contribución de las experiencias de las instituciones del proceso subregional analizado a la gobernabilidad del que se encuentra en construcción.

1. MERCOSUR

1.1. Estructura orgánica

1.1.1. *Tratado de Asunción*

En 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción (TA) para constituir el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En ese documento, a fin de administrar y ejecutar el Tratado durante el período de transición –a finalizar el 31 de diciembre de 1994–, las decisiones que se adoptaran en su marco jurídico y los acuerdos específicos, eran de la competencia de dos órganos: el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC) (art. 9). Este último contaría con una Secretaría Administrativa (art. 15). Antes de finalizar el período de transición los signatarios convocarían a una reunión extraordinaria para establecer la estructura institucional del bloque (art. 18). Asimismo, para facilitar el avance hacia la conformación del mercado común se establecería una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) (art. 24).

Por su parte el Anexo III determinaba los pasos para solucionar las controversias originadas entre los Estados partes por la aplicación del Tratado. Estaban previstas las negociaciones directas entre los miembros involucrados; no habiéndose superado el conflicto, intervención del GMC para formular recomendaciones; sin haberse

llegado a una solución, elevación al CMC para que adoptara las recomendaciones pertinentes. Transcurridos 120 días de la entrada en vigor del Tratado, el GMC elevaría a los gobiernos de los Estados partes una propuesta de solución de controversias, a regir durante el período de transición.

1.1.2. Protocolo de Ouro Preto

Tal como lo dispuso el TA, la estructura institucional del bloque se fijó en el Protocolo de Ouro Preto (POP), firmado en 1994. En su art.1 estableció los siguientes órganos:

- Consejo del Mercado Común (CMC).
- Grupo Mercado Común (GMC).
- Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM).
- Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC).
- Foro Consultivo Económico y Social (FCES).
- Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM).

Los tres primeros citados, de naturaleza intergubernamental, gozan de capacidad decisoria y (art.2):

– al CMC, órgano superior del bloque, le compete la conducción política. Lo integran los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía, o sus equivalentes. Su presidencia está a cargo de los Estados partes, por rotación en orden alfabético, durante seis meses (arts. 3-5);

– el GMC, órgano ejecutivo, lo componen cuatro miembros titulares y cuatro alternos por cada país, designados por sus gobiernos, que deben contar obligatoriamente con representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, los Ministerios de Economía y los Bancos Centrales. El Grupo es coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores (arts. 10-11);

– la CCM, órgano que asiste al GMC, cuenta con cuatro miembros titulares y cuatro alternos y es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores (arts. 16-17).

Las decisiones de estos tres órganos son tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados partes (art. 37). El CMC se pronuncia mediante Decisiones, el GMC por Resoluciones y la CCM por Directivas, siendo las normas emanadas de ellos obligatorias para los miembros (arts. 9, 15 y 20).

El CMC tiene la atribución de crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que ellas le remitan, así como crear

los órganos que estime pertinente, y modificarlos o suprimirlos (art. 8 inc. VI y VII). Por su parte el GMC está facultado para crear, modificar o suprimir subgrupos de trabajo o reuniones especializadas (art.14 inc. V)⁴.

En cuanto a los órganos carentes de capacidad decisoria:

– la CPC –sustituida en 2005 por el Parlamento del MERCOSUR– era representativa de los Parlamentos de los Estados partes, la integraban igual número de parlamentarios que representaban a dichos Estados y los designaban los Parlamentos nacionales conforme a sus procedimientos internos. Sus funciones eran procurar que se aceleraran los procedimientos internos en los países miembros para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria y colaborar en la armonización de las respectivas legislaciones nacionales (arts. 23-25);

– el FCES representa a los sectores económico y social, su función es consultiva, y se pronuncia por Recomendaciones al GMC (arts. 28-29);

– la SAM es un órgano de apoyo operativo del MERCOSUR, responsable de prestar servicios a todos los órganos del bloque (art. 31).

Cabe señalar que el MERCOSUR tiene personalidad jurídica de derecho internacional (art. 34), cuya titularidad es ejercida por CMC (art. 8, inc. III).

1.1.3. Protocolo de Brasilia

Conforme lo disponía el Anexo III del TA, para regir durante el período de transición, se suscribió en diciembre de 1991 el Protocolo de Brasilia para resolver las controversias entre los Estados partes, relativas a la interpretación aplicación o incumplimiento del TA, de los acuerdos celebrados en el marco de ese Tratado y de las normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria. Para ello estaban previstas las negociaciones directas, fracasadas estas se daba intervención al GMC y de no haberse alcanzado la resolución del conflicto se debía someterlo al procedimiento arbitral. Se establecía que los Estados partes reconocían como obligatoria la jurisdicción de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc (TAH), compuestos en cada caso

⁴ Dependen del CMC, el GMC y la CCM diversas reuniones ministeriales, reuniones especializadas, grupos de trabajo, subgrupos de trabajo, comités técnicos, entre otros. Véase al respecto el organigrama del bloque en: www.mercosur.int.

por tres árbitros. Los laudos serían inapelables, obligatorios y tendrían fuerza de cosa juzgada. La partes podían solicitar aclaración del laudo o una interpretación sobre la forma en que se debería cumplir (arts. 1, 2, 4, 7, 8, 9, 21, 22).

El PB era parte integrante del TA y permanecería vigente hasta que entrara en vigor un sistema permanente de solución de controversias (arts. 33-34). Durante su vigencia se pronunciaron diez laudos.

1. 2. Evolución de la institucionalidad

Con el POP se inicia la etapa del bloque en la que queda conformada su estructura institucional. Por cierto, ella no quedó inalterada puesto que el funcionamiento determinó la necesidad de modificaciones relativas a algunos de sus órganos, a cambios en su sistema de solución de controversias y a la cuestión de la incorporación de las normas en los órdenes jurídicos de los Estados partes.

1.2.1. Órganos

Parlamento del MERCOSUR

Las cuestiones relativas a activar la incorporación de las normas del bloque en los ordenamientos jurídicos de los Estados partes y fortalecer el ámbito institucional de colaboración entre los Parlamentos para concretar los objetivos de armonización de las legislaciones nacionales, determinaron la creación del Parlamento del MERCOSUR (PM). Asimismo, se consideró su aporte a la democracia, mediante una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos.

El Protocolo Constitutivo fue firmado en diciembre de 2005 y aprobado por Dec. 23/05. Conforme a este Protocolo, el PM es el órgano unicameral de representación de los pueblos del MERCOSUR, independiente y autónomo, que integra la estructura institucional del bloque. Sustituye a la CPC y sus miembros son electos por sufragio universal, directo y secreto de acuerdo con a la legislación de los países miembros y su propio Protocolo Constitutivo (art.1).

Su denominación de Parlamento no debe llevar a confusión en cuanto a que cumple una función de creación de normas, ya que es solo un órgano primordialmente deliberativo, como resulta del art.4 del Protocolo de creación, en el que se enumeran sus competencias.

El Parlamento aprueba sus actos y decisiones con distintas mayorías (art.15):

- simple, voto de más de la mitad de los parlamentarios presentes;
- absoluta, voto de más de la mitad del total de los miembros del Parlamento;
- especial, voto de los dos tercios del total de los miembros del Parlamento, incluidos parlamentarios de todos los Estados partes;
- calificada, voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de la representación parlamentaria de cada Estado parte.

El reglamento interno del cuerpo es el que fija las mayorías para aprobar los distintos asuntos.

Las deliberaciones pueden iniciarse con la presencia de al menos un tercio de sus miembros, siempre que estén representados todos los Estados partes.

Cada parlamentario tiene derecho a un voto (art.18).

Los actos del Parlamento son: dictámenes, anteproyectos y proyectos de normas, declaraciones, recomendaciones, informes y disposiciones (art.19).

Secretaría del MERCOSUR

De ser el GMC el que contaba con una Secretaría Administrativa, según el TA, se constituyó en órgano sin capacidad decisoria, en el POP. De este modo se amplió el área de sus actividades por ser órgano de apoyo operativo del bloque. Posteriormente, diversas normas del CMC le acordaron una extensión de su accionar.

En 2002, por Dec. 30/02 se la constituyó en Secretaría Técnica a fin de “actuar a partir de una perspectiva común y contribuir para la consolidación del MERCOSUR” y ser un órgano capaz de “generar un efectivo espacio de reflexión sobre el proceso de integración”. La SAM fue autorizada a emplear la denominación del Secretaría del MERCOSUR (SM), con la sola finalidad de divulgación y sin efectos legales (art.6). La Res.1/03 fijó su estructura, funcionamiento y modo de selección de sus miembros. Mediante la Dec. 7/07 se la reorganizó para fortalecerla y se puso a su frente un director y cuenta también con un coordinador –supervisado por el director– y los siguientes sectores: Administración, Apoyo, Asesoría Técnica; y Normativa, Documentación y Divulgación.

1.2.2. Solución de controversias

En 2002 se suscribió el Protocolo de Olivos (PO), en reemplazo

del PB y que está vigente desde 2004, para reglar el sistema de solución de controversias. Los diferendos entre los Estados partes que serán sometidos a los procedimientos de este Protocolo son los originados en la interpretación, aplicación o incumplimiento del TA, del POP, de los acuerdos y protocolos celebrados en el marco del TA, de las Decisiones del CMC, de las Resoluciones del GMC, y de las Directivas de la CCM (art.1 inc.1).

Entre las modificaciones introducidas por el PO, que cabe destacar, se encuentran la opción de foro, la solicitud de opiniones consultivas y el establecimiento del Tribunal Permanente de Revisión.

En cuanto a la opción de foro, los diferendos entre los Estados partes pueden ser sometidos al sistema establecido en el PO o bien optarse por el de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La parte reclamante es la que puede ejercer la elección de uno u otro foro o bien decidirlo las partes de común acuerdo (art.1 inc. 2). La elección de un foro es excluyente del otro.

El PO mantuvo el sistema arbitral e instituyó una segunda instancia: la del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) –compuesto por cinco miembros–, ante el cual se pueden recurrir los laudos de los TAH. El recurso de revisión está restringido a las cuestiones de derecho consideradas en la controversia y las interpretaciones jurídicas de los laudos de los TAH (art.17 inc.2). El TPR puede confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos del laudo de la instancia anterior. Sus laudos son definitivos y prevalecen sobre los de los TAH (art. 22). También los Estados partes pueden optar por someter el diferendo directamente y como instancia única ante el TPR. Siendo este el caso el TPR tiene las mismas atribuciones que los TAH y su laudo no puede ser sometido a revisión (art. 23).

La solicitud de opiniones consultivas (OC) es otra de las modificaciones introducidas por el PO. Han sido caracterizadas como “un instrumento que tiene como objetivo lograr la unificación de la interpretación del Derecho mercosureño, desentrañando el alcance y el sentido de las normas regionales...” (Klein Vieira, 2011: 82). Pueden ser solicitadas por:

- los Estados partes actuando conjuntamente,
- el CMC, el GMC, la CCM, órganos con capacidad decisoria,
- los tribunales superiores de los países miembros (conforme al procedimiento de solicitud de la Dec. 2/07),
- el PM (Protocolo Constitutivo del PM art.13).

En caso de que en jurisdicción nacional se plantee la necesidad de requerirla, se señala: “la OC N° 1/2009, en el ítem 43 dispone

que la opinión consultiva es un mecanismo de cooperación, por medio del cual los órganos jurisdiccionales nacionales pueden interactuar con el TPR” (citado por Klein Vieira, 2011: 96). Aunque planteadas por un juez nacional, las OC deben ser emitidas por el TPR cuando le son solicitadas por el tribunal superior que las canaliza. Los tribunales superiores de los Estados partes competentes para solicitarlas son (Dec. 2/07, art.2):

- Corte Suprema de Justicia de la Nación, Argentina,
- Supremo Tribunal Federal, Brasil,
- Corte Suprema de Justicia, Paraguay,
- Suprema Corte de Justicia y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Uruguay.

Las OC no son obligatorias ni vinculantes (Dec. 37/03, art.11).

1.2.3. Incorporación de las normas

La intergubernamentalidad del MERCOSUR está claramente expresada en el POP en cuanto a la naturaleza de los órganos con capacidad decisoria y al sistema de toma de decisiones. Una de las consecuencias de tal carácter intergubernamental es lo relativo a la aplicación interna de las normas de dichos órganos, establecida en el capítulo IV del POP. Los Estados miembros se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para que ellas se cumplan en sus respectivos territorios (art.38), y deben ser publicadas en el Boletín Oficial del MERCOSUR (art.39).

Para asegurar la vigencia simultánea de estas normas el procedimiento es el siguiente: una vez aprobado la norma, los miembros adoptarán las medidas para incorporarlas en su ordenamiento nacional y lo comunicarán a la SM. Cuando todos ellos informen de la incorporación, a su vez la SM lo comunicará a cada uno de los Estados partes. Las normas entrarán entonces (30 días después de efectuada esa comunicación por la SM) en vigor simultáneamente en los países miembros (art.40).

Asimismo, el POP dispone que las normas referidas serán incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales cuando sea necesario (art. 42).

Los casos en que no es necesario proceder a la incorporación han sido establecidos en la Decisión 23/00 –al reglamentar los arts. 40 y 42 del POP–, en sus art. 5 inc. a) y b) (texto conforme a la Dec. 20/02). Los supuestos contemplados son los que siguen.

- Los países miembros estiman conjuntamente que la norma

trata cuestiones relativas al funcionamiento interno del MERCOSUR. Esto debe constar de modo expreso en el texto mismo de la norma en los siguientes términos: “Esta norma (Directiva, Resolución o Decisión) no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados partes por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR”. Estas normas entran en vigencia a partir de su aprobación.

– La existencia de una “norma nacional que contemple en idénticos términos la norma MERCOSUR aprobada”.

Si las Decisiones, Resoluciones o Directivas fijan una fecha o un plazo para su incorporación, dicha fecha o plazo son obligatorios y las normas deben ser incorporadas en los términos establecidos para cumplir con el procedimiento de vigencia simultánea indicado en el art.40 del POP (art.7)⁵.

Si se trata de instrumentos que deben ser sometidos a ratificación y depósito, la vigencia se ajustará a lo que establezca ese instrumento al respecto conforme a los principios del derecho internacional (art. 6).

La Dec. 38/05 sobre seguimiento y actualización del acervo normativo del MERCOSUR, en consideración a la importancia de la entrada en vigencia de las normas para consolidar el proceso, establece un mecanismo de examen en los casos de la falta de incorporación. Asimismo, el art. 4 inc.12 del Protocolo Constitutivo del PM dispone que para acelerar los procedimientos internos de entrada en vigor de las normas en los Estados partes, el PM elaborará dictámenes sobre los proyectos de normas del bloque que requieren aprobación legislativa. En tales casos, estos proyectos de normas deben ser enviados al PM por el órgano decisorio respectivo antes de su aprobación. Por Dec. 47/08 se dispuso la creación del Grupo de Alto Nivel sobre Relación Institucional del CMC y el PM (GANREL), y para agilizar dicha incorporación se establecen los modos de articulación de ambos órganos.

El plazo para la incorporación de las normas no ha sido fijado en el ordenamiento del MERCOSUR. En tal sentido cabe citar un laudo relativo a la cuestión. La controversia se planteó en el caso Argentina, parte reclamante-Brasil, parte reclamada (obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios y no incorporación de las normas).

⁵ Véase el art. 8 de la Dec. 23/00 relativo al Cuadro de Incorporación de Protocolos, Decisiones, Resoluciones y Directivas, que respecto de estas tres últimas normas ha sido descontinuado.

El laudo lo emitió un TAH (19-4-2002) al tomar en consideración el comportamiento de tres socios –Argentina, Paraguay y Uruguay– que procedieron a incorporar las normas constitutivas del objeto de la controversia (numerales 7.10; 7.11; 7.12; 7.14). Al efectuar su análisis el Tribunal decidió que existía una situación de incumplimiento por parte de Brasil a la obligación que imponen los arts. 38 y 40 del POP. En razón de este incumplimiento, el TAH evaluó la cuestión del plazo para cumplir la obligación de incorporar. Al reconocer que la incorporación requiere “un proceso de análisis y armonización con el orden jurídico interno de cada Estado por parte de los órganos competentes”, en consecuencia cabía otorgar “un plazo razonable para que el Estado obligado dé cumplimiento a sus requerimientos internos de procedimiento”. El laudo declara aplicable el principio de razonabilidad en la actuación y conducta de los países miembros y en el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el MERCOSUR⁶. Puesto que, a excepción de la parte reclamada, los otros socios habían incorporado la normativa y habían transcurrido seis años desde el consenso manifestado por todos ellos al aprobarla (numerales 8.18, 8.19, 8.20), el TAH decidió fijar un plazo de 120 días –a partir de la fecha de notificación del laudo– para que Brasil incorporara las normas (parágrafo 2 de la decisión) (Bertoni, 2006: 247-258).

2. UNASUR

2.1. Antecedentes

En 1993, Brasil propuso la creación del Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA). Los países a participar, pese a ser heterogéneos, y cada uno de ellos conforme a sus propias características, afrontaban en común dificultades políticas y económicas semejantes. Encaraban, asimismo, la necesidad de impulsar y fortalecer su desarrollo. Una zona de libre comercio se señalaba como la vía para alcanzar ese objetivo. Brasil presentó los puntos

⁶ Para esgrimir este argumento el Tribunal se basó en la jurisprudencia de los TAH y se cita del laudo del 9-1-02, Uruguay, parte reclamante-Brasil, parte reclamada (prohibición brasileña de importar neumáticos remoldeados uruguayos, numeral 1, literal c), al referirse al principio de razonabilidad señala que “debe orientar las acciones de los Estados, pues en aquel están incorporados la seguridad jurídica del proceso de integración, las garantías de los valores protegidos por los tratados fundacionales del MERCOSUR, así como la prudencia, la causalidad y la proporcionalidad ya referida (numeral 8.14)”.

básicos del proyecto en ALADI y los debatió con Colombia y Venezuela. Documentos con mayores precisiones fueron enviados por Brasil a sus otros socios en el MERCOSUR.

Dos hechos no debieron ser ajenos a la iniciativa de Brasil. El alcance regional de ALADI estaba limitado a su condición de área de preferencias económicas, el más laxo compromiso en la escala de la integración. La propuesta de Brasil apuntaba (con realismo) a ascender solo un peldaño en esa escala al plantear la constitución de una zona de libre comercio. También era inminente el inicio de las negociaciones para conformar el Área de Libre Comercio de las Américas, en ellas de los 34 Estados participantes, dos eran países desarrollados: Canadá y Estados Unidos. Un bloque sudamericano podría ser un factor de equilibrio para el curso de negociaciones hemisféricas en las que las asimetrías eran tan notorias. José Briceño (2002: 174) señala “Para Brasil el incentivo mayor para negociar el ALCSA es la necesidad de fortalecer el poder de negociación de América del Sur en la discusión del ALCA... un proceso de integración que sería previo al ALCA y que serviría para incrementar la interdependencia regional mediante la promoción de políticas comunes. El propósito es obviamente fortalecer la región frente a Estados Unidos”.

La Reunión Cumbre de Presidentes de América del Sur, celebrada en Brasilia en 2002, fue ocasión de volver a considerar la construcción de un espacio sudamericano y se indicaron las acciones a emprender para concretarlo. Al cabo del acuerdo alcanzado se emitió el Comunicado de Brasilia. Los principios políticos expresados en esa oportunidad se ratificaron en la Segunda Reunión Cumbre de Presidentes efectuada en Guayaquil en 2002; se evaluó lo realizado y se establecieron las nuevas líneas de acción consignadas en la Declaración Presidencial.

Por su parte, en 2002 en vista de la iniciativa de conformar un área de libre comercio en la que participaban prácticamente todos sus miembros⁷, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de ALADI emitió su Resolución 55 XII y encargó al Comité de Representantes de la Asociación adoptar las medidas necesarias para facilitar e impulsar las negociaciones comerciales entre los países miembros y asimismo presentar un informe con las bases de un programa relativo a la conformación de un espacio de libre comercio

⁷ Los encuentros reunían a miembros de la ALADI del sur del continente –lo que implicaba la ausencia de México entre los participantes– e indicaba un viraje del alcance latinoamericano hacia uno sudamericano.

en ALADI. Ese programa debía propiciar el establecimiento de un mercado común latinoamericano, conforme a lo previsto en el TM80. Con los debidos antecedentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en su Resolución 59 XIII, expuso las “Bases para la conformación progresiva de un espacio de libre comercio en ALADI” (2004). Las estrategias para desarrollar y consolidar a ese espacio consistían en suscribir acuerdos entre los países de CAN y MERCOSUR, y sumarlos a los ya existentes. Asimismo, se fijaron las pautas para constituir el aún no concretado mercado común latino-americano.

Volviendo a las cumbres citadas, en la Tercera Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno (Cusco, 2004), se fijaron las bases de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Concurrieron a ese encuentro primeros mandatarios⁸ de los países de CAN, MERCOSUR, Chile –todos ellos miembros de ALADI–, Guyana y Suriname –miembros de CARICOM–. La idea de conformar la CSN fue especialmente defendida por los Presidentes de Brasil y Perú, junto con el apoyo decidido del presidente del Comité de Representantes del MERCOSUR.

El documento final de la reunión, Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, expresó que el desarrollo y perfeccionamiento de ese espacio conjugaría el impulso de los siguientes procesos (punto II):

- concertación política y diplomática para fortalecer a la región en sus relaciones externas,
- profundización de la convergencia entre CAN, MERCOSUR y Chile mediante el perfeccionamiento de zona de libre comercio, a la que se asociarían Guyana y Suriname,
- integración física, energética y de las comunicaciones,
- armonización de políticas para promover el desarrollo rural y agrícola,
- transferencia de tecnología y cooperación horizontal en ciencia, educación y cultura,
- interacción entre empresas y sociedad civil.

⁸ Eduardo Gudynas (2006: 7-8) apunta que a esta reunión solo asistieron ocho Presidentes y que la ausencia más notoria fue la de tres mandatarios de países miembros del MERCOSUR –Argentina, Paraguay y Uruguay–, y destaca que este era un claro mensaje a Brasil, así como que si bien algunos países no eran abiertamente críticos consideraban que antes de crear una nueva entidad regional se debían solucionar los problemas internos de CAN y MERCOSUR.

En septiembre de 2005 se llevó a cabo en Brasilia a Primera Reunión de Jefes de Estado de la CSN. La Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria expresan que la esencia de la CSN sería el entendimiento político y la integración económica y social de los pueblos de América del Sur. Encargaron a la Secretaría General de ALADI, en coordinación con la Secretaría General de la CAN y la Secretaría Técnica del MERCOSUR, la preparación de una propuesta en el marco de la Resolución 59 XIII del Consejo de Ministros de ALADI (precedentemente citada) sobre la convergencia CAN-MERCOSUR y otros acuerdos comerciales de la región para el perfeccionamiento de un área de libre comercio sudamericana. Las Secretarías de ALADI, CAN y MERCOSUR enviaron a la Secretaría Pro Tempore de la CSN, en julio de 2006, los siguientes documentos: Un nuevo tratamiento de las asimetrías de la integración sudamericana, Convergencia de los Acuerdos de Integración en Sudamérica y Cuestiones Jurídico-Institucionales de la CSN (UNASUR, 2006).

En cuanto a la Agenda Prioritaria, enuncia como sus áreas de acción:

- diálogo político,
- integración física,
- medio ambiente,
- integración energética,
- mecanismos financieros sudamericanos,
- asimetrías,
- promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social.
- telecomunicaciones.

2. 2. Acuerdo CAN-MERCOSUR

Tanto la Declaración de Cusco como la precedente de Brasilia hacen hincapié en la convergencia CAN-MERCOSUR. En el TM80, los Gobiernos de los países signatarios declaran estar “Dispuestos a impulsar el desarrollo de vínculos de solidaridad y cooperación con otros países y áreas de América Latina a fin de promover un proceso convergente que produzca el establecimiento de un mercado común regional” (preámbulo, párrafo 6). Y al enunciarse los principios relativos a la aplicación del Tratado se cita entre ellos la convergencia, a la que se caracteriza como “la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negocia-

ciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano” (art. 3. inc. b).

En cuanto a los vínculos entre los dos bloques, los países de ellos y Chile, cabe repasar lo siguiente. En 1996 MERCOSUR suscribió acuerdos de alcance parcial de complementación económica (ACE), con Chile (ACE 35) y con Bolivia (ACE 36). En 1998, CAN-MERCOSUR suscribieron un Acuerdo Marco y en 2002 el ACE 56. Por su parte, MERCOSUR y Perú celebraron el ACE 58. En 2004, Ecuador, Colombia y Venezuela concertaron con el MERCOSUR el ACE 59. De este modo se completó la zona de libre comercio entre ambos bloques. Así se consigna en los considerandos del ACE 59, al citar los ACE 36 y 58, previamente celebrados, pues de este modo los entonces países miembros de la CAN y el MERCOSUR se obligaron mediante estos tratados. ALADI calificó el ACE 59 como «instrumento jurídico comercial de especial significación para la integración sudamericana y con proyecciones sustanciales para el establecimiento de un espacio de libre comercio entre los países de la ALADI» (ALADI, 2005: 2).

Cabe señalar que con la firma de los ACE 35 y 36 –ya citados–, Chile y Bolivia son Estados asociados al MERCOSUR. Asimismo, a solicitud de Venezuela, Ecuador y Colombia mediante Dec. 42/04, 43/04 y 44/04, respectivamente, el MERCOSUR les concedió la calidad de miembros asociados. En 2005, por pedido de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, la CAN les confirió la condición de miembros asociados (Decisión 613).

También en este período se produjeron diversos cambios en cuanto a la membresía de Venezuela y Chile respecto de CAN y MERCOSUR. Venezuela solicitó su ingreso al MERCOSUR como Estado parte, lo que se aprobó por Dec. 29/05 y se formalizó al firmarse el respectivo Acuerdo Marco. En 2006, MERCOSUR y Venezuela firmaron el Protocolo de Adhesión de ese país al bloque⁹. En ese año Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena, para desvincularse de la CAN. Al desvincularse Venezuela, Chile fue invitado a asociarse a la CAN, y adquirió condición de miembro asociado por Decisión 645 (20-9-2006).

El capítulo IV del TM80 se refiere a la convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina. Así, el art.25 establece que los países miembros de ALADI pueden celebrar AAP con otros países de América Latina. Venezuela concertó con Guyana en 1990 el AAP 22. Por su parte, de los específicos AAP

⁹ Este Protocolo ha sido ratificado por Argentina, Brasil y Uruguay, en: www.mercosur.int, consultado el 2-9-11.

de complementación económica, Brasil suscribió en 2001 el ACE 38 con Guyana, y en 2005 el ACE 41 con Suriname.

Es decir que la relación CAN-MERCOSUR, y la de los bloques con Chile, y la de Brasil y Venezuela con dos miembros de CARICOM, en virtud de los acuerdos citados, señala los vínculos entre los doce miembros de la agrupación sudamericana. Tales relaciones concuerdan con una CSN que se conformaría con “La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile. Los Gobiernos de Suriname y Guyana se asociarán a este proceso...” (punto II de la Declaración de Cusco). A la vez que se agregó que se promovería la convergencia “sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros” (Declaración de Cusco, punto III, primer párrafo).

2.3. Creación de UNASUR

Hacia finales de 2006, se realizó la II Cumbre de Jefes de Estado de la CSN en Cochabamba, en la que al finalizar se emitió la declaración “Colocando la piedra fundamental para una unión sudamericana”. En ella se afirma que a causa de la influencia de la globalización en las economías y sociedades de la región, la integración es una alternativa para no ahondar las asimetrías que cooperan con la marginalidad económica, social y política, y por lo tanto se deben aprovechar las oportunidades para el desarrollo mediante un nuevo modelo de integración para el siglo XXI.

Cuando en 2007 se llevó a cabo en la Isla Margarita (Venezuela) la primera cumbre energética de la CSN, a la que asistieron los Jefes de Estado y de Gobierno de esa Comunidad, se dio el paso determinante para la creación de UNASUR. Las Decisiones del Diálogo Político adoptados en esa reunión fueron:

- denominar Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) al esfuerzo integrador,
- designar una Secretaría Permanente con sede en la ciudad de Quito,
- encomendar a los Ministros de Relaciones Exteriores para conformar el Consejo de Delegados o Comisión Política encargándole redactar un proyecto de acuerdo constitutivo de la UNASUR.

2.3.1. Tratado Constitutivo

Este Tratado se firmó en 2008 en Brasilia. Los signatarios fueron

los doce países que eran miembros de la CSN. En el preámbulo (segundo párrafo) se expresa que este instrumento se inspira en las Declaraciones de Cusco (2004), Brasilia (2005) y Cochabamba (2006) –precedentemente citadas–. Mientras en la etapa anterior se destacó lo esencial de la convergencia CAN-MERCOSUR en lo institucional y en lo comercial, el Tratado de UNASUR manifiesta que la integración sudamericana se ha de construir mediante “un proceso innovador, que incluya todos los logros de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos” (séptimo párrafo). Este cambio de perspectiva se atribuye al retiro de Venezuela de la CAN y su solicitud de ingreso al MERCOSUR (2006). Fue entonces que ese país asumió un papel destacado en las negociaciones (Gajate, 2009: 210) que concluyeron con la suscripción del Tratado Constitutivo adoptando esta nueva óptica superadora de la anterior concepción.

De la parte dispositiva del Tratado se indicará lo que se vincula más estrechamente con la institucionalidad.

UNASUR se ha conformado como una organización jurídica internacional (art.1). Su objetivo es constituir de manera participativa y consensuada un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus miembros, dando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, con el fin de eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados (art.2).

2.3.2. Estructura orgánica

Los órganos de UNASUR son los siguientes cuatro.

– Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno

Es el órgano máximo de UNASUR. Fija los lineamientos políticos, así como los planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración y decide las prioridades para ponerlos en práctica. Sus reuniones ordinarias se celebran anualmente (art.6).

– Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores

Sus atribuciones son adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;

proponer proyectos de Decisiones de ese órgano político; coordinar posiciones en los temas fundamentales de la integración sudamericana; desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre cuestiones regionales e internacionales; seguir y evaluar el proceso de integración en su totalidad; implementar lineamientos políticos en las relaciones con terceros, entre otros (art.9).

– *Consejo de Delegadas y Delegadas*

Lo componen un representante por cada Estado parte. Le compete, entre otras funciones, adoptar Disposiciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefas de Estado y de Gobierno, Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General; elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para ser considerados por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional; dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre cuestiones de interés regional e internacional; promover espacios de diálogos políticos que impulsen la participación ciudadana (art. 9).

– *Secretaría General*

Está a cargo de un Secretario General; este órgano ejecuta los mandatos adjudicados por los órganos de la UNASUR y la representa por delegación expresa de dichos órganos. Sus competencias son apoyar a los otros tres órganos, incluida la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones; proponer iniciativas y realizar el seguimiento de las directrices de los órganos del bloque; participar con derecho de voz y ejercer sus funciones específicas en las reuniones de los órganos; coordinar con otros organismos de integración y cooperación de América Latina y el Caribe el desarrollo de actividades que le encomienden los órganos; proyectar los Reglamentos para el funcionamiento de la Secretaría para someterlos a la consideración y aprobación de los órganos pertinentes.

El Secretario General lo designa el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Tiene dedicación exclusiva, no solicita ni recibe instrucciones de ningún gobierno ni entidad ajena al bloque, y ejerce la representación legal de la Secretaría General (art. 10).

– *Presidencia Pro Tempore de UNASUR*

La Presidencia Pro Tempore del bloque la ejercen sucesivamente cada uno de los Estados miembros en orden alfabético, por el período de un año. Sus competencias son preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR; presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el programa anual de actividades de UNASUR; representar al bloque en eventos internacionales previa delegación aprobada por los Estados miembros; asumir compromisos y firmar declaraciones con terceros previo consentimiento de los órganos correspondientes del bloque (art.7).

– *Desarrollo institucional*

Se pueden convocar y conformar reuniones ministeriales sectoriales, consejos de nivel ministerial, grupos de trabajo y otras instancias institucionales, permanentes o temporales, para cumplir con los mandatos y recomendaciones de los de los órganos competentes. Todas las instituciones que se creen deben rendir cuenta de su desempeño al Consejo de Delegadas y Delegados que a su vez lo elevan al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores según corresponda.

Expresamente se establece que el Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (2007), es parte de UNASUR (art. 5).

– *Parlamento*

El Parlamento Suramericano –cuya sede se fija en Cochabamba– será conformado de acuerdo con las disposiciones de un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo (art.17). Para la redacción de ese Protocolo Adicional los miembros acuerdan designar una Comisión Especial, coordinada por el Consejo de Delegadas y Delegados y la integrarán representantes de los Parlamentos nacionales, subregionales y regionales a fin de elaborar el proyecto respectivo (artículo transitorio).

– *Solución de diferencias*

Los diferendos entre Estados partes originados en la interpretación o aplicación del Tratado Constitutivo se resolverán mediante negociaciones directas. De no ser resuelta la controversia por ese

medio, se la somete a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados que –dentro de los 60 días de la recepción– debe formular recomendaciones para superar el conflicto. Si tampoco se le ha dado solución al conflicto en esa instancia se lo eleva a la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (art. 21).

– *Aprobación de la normativa*

Toda la normativa de UNASUR se debe adoptar por consenso. Ya se trate de Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados se deben acordar con la presencia de al menos las tres cuartas partes de los Estados miembros. En caso de no contarse con la presencia de todos los Estados miembros se requiere que el Secretario General consulte a los Estados ausentes, que deben pronunciarse en un plazo máximo de 30 días calendario de la recepción del documento, si se trata de Decisiones y Resoluciones. El plazo se reduce a 15 días en los casos de consulta al Consejo de Delegadas y Delegados.

En cuanto a los Grupos de Trabajo pueden sesionar y efectuar propuestas siempre que el *quórum* sea de la mitad más uno de los Estados miembros.

La normativa originada en actos de los órganos de UNASUR son obligatorios para los Estados miembros una vez que hayan sido incorporados en los respectivos ordenamiento jurídicos nacionales, conforme a sus procedimientos internos (art.12).

– *Instituciones*

Como se consignó, el art.5 determinó que el Consejo Energético de Suramérica es parte de UNASUR. Cabe recordar que ese Consejo fue creado por la Declaración de Margarita (2007), es decir antes de la firma del Tratado Constitutivo (2008).

Asimismo, en virtud de lo dispuesto por ese mismo art.5, relativo al desarrollo institucional se crearon el Consejo de Defensa Suramericano, el Consejo Suramericano de Salud, el Consejo Sur-americano de Desarrollo Social, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico, el Banco del Sur, el Consejo Suramericano

de Economía y Finanzas¹⁰. Son Grupos de Trabajo de UNASUR: Solución de Controversias en Materia de Inversiones, Integración Financiera, y Foro de Deporte¹¹.

3. Análisis comparativo entre los dos bloques

El TA en su art. 1 establece que los Estados partes deciden constituir un mercado común. La crítica hecha al MERCOSUR de su carácter esencialmente comercialista (Caetano, 2009:42), no impidió que su propio desenvolvimiento determinara la creación de: Centro del MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho; Reuniones de Ministros –Cultura, Educación, Justicia, Salud, Trabajo, Turismo, Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación, etcétera–, Foro de Consulta y Concertación Política, dependientes del CMC; Reuniones Especializadas –de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales; Cooperativas; Mujer; Juventud; Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales; Defensa Civil, Protección Civil y Asistencia Humanitaria, etcétera– dependientes del GMC. De estos órganos auxiliares proceden proyectos que son encauzados por los órganos decisorios para convertirse en acuerdos, convenios y protocolos. Asimismo, se suscribieron diversos protocolos y emitieron declaraciones para abarcar otros aspectos representativos de la multidimensionalidad de la integración. Algunos de tales documentos son: Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático (1992); Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (1996), Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR (1997, aprobado por Dec.19/97), Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile (1998), Declaración Socio Laboral del MERCOSUR (1998), Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en el MERCOSUR (2001, aprobado por Dec. 2/01), Protocolo de Asunción sobre Compromiso y Protección de los Derechos Humanos en el MERCOSUR (2005, aprobado por Dec. 17/05), entre otros (Dreyzin

¹⁰ En agosto de 2011 los Cancilleres de UNASUR emitieron una Resolución sobre creación del Consejo Electoral para el acompañamiento y observación de los procesos electorales en los países miembros.

Para ello, propusieron al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno un proyecto de estatuto, a fin de incorporarlo a la institucionalidad de UNASUR (MERCOSUR-ABC, 2011:2).

¹¹ Son los que aparecen en la página oficial del bloque, sin desarrollo al respecto, consultado el 5-9-11.

de Klor y Perotti, 2011:15). La lista abarca cuestiones relativas a educación, cultura, promoción del empleo, movimiento de personas físicas, seguridad regional en materia del tráfico de personas, protección y asistencia consular de personas, y por cierto puede ser ampliada sin llegar a ser exhaustiva.

Por su parte, los Estados miembros de UNASUR deciden constituir una unión de naciones y manifiestan su convencimiento “de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos...” (Preámbulo del Tratado Constitutivo, párrafo cuarto). Los Estados partes deciden “constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional” (Tratado Constitutivo art.1). No hay ninguna referencia a algún estadio específico de integración económica –zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común–, sino que fijan como su objetivo “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos...” (Tratado Constitutivo, art. 2). En cuanto al desarrollo institucional facultado por el art. 5 del Tratado Constitutivo, a los Consejos encargados de distintas materias ya se los ha enunciado en la sección correspondiente.

Además de sus objetivos específicos expresados en sus tratados fundacionales, y efectuada la revisión de algunos aspectos de los instrumentos básicos de la institucionalidad de MERCOSUR y UNASUR en las secciones precedentes, cabe considerar la naturaleza de ambos procesos, determinante de la conformación y las características de ambos bloques.

3.1. Naturaleza intergubernamental

Conforme al POP (adicional al TA), sobre estructura institucional del MERCOSUR, los órganos con capacidad decisoria –CMC, GMC, CCM– son de naturaleza intergubernamental (art. 2). Las decisiones de los órganos se toman por consenso y con la presencia de todos los Estados partes (art. 37). Las normas procedentes de los órganos citados tienen carácter obligatorio, y cuando sea necesario serán incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales (art. 42). Las excepciones a la necesidad de incorporación han sido fijadas en la Dec. 23/00, que las establece respecto de las normas relativas a la organización y funcionamiento del proceso.

UNASUR tiene una estructura orgánica constituida por un

Consejo conformado por sus Jefes de Estado y de Gobierno, un Consejo de los máximos funcionarios del área de relaciones exteriores, y un Consejo de Delegados integrado por un representante que acredita cada Estado parte (Tratado Constitutivo, arts. 6-9). La conformación de estos órganos indica su naturaleza eminentemente intergubernamental. La normativa –Decisiones, Resoluciones y Disposiciones–, que emana de sus órganos se adopta por consenso, siendo suficiente la presencia de los tres cuartos de los Estados miembros. En tal caso, las normas mencionadas deben ser consultadas a los ausentes. Los actos normativos citados son obligatorios para los países miembros cuando han sido incorporados al ordenamiento jurídico respectivo conforme a sus procedimientos internos (art.12).

El CMC es el órgano superior del MERCOSUR (integrado por los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía) y la presidencia [pro tempore] de este Consejo es ejercida por rotación de los Estados miembros por orden alfabético, por períodos de seis meses. En UNASUR su órgano máximo es el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno. La Presidencia Pro Tempore del bloque es ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados partes en orden alfabético por períodos de un año.

Respecto del Parlamento, MERCOSUR cuenta con ese órgano desde el 2006, y sus miembros son representantes de los pueblos del MERCOSUR. En la UNASUR, se ha dispuesto encargar a una Comisión Especial la redacción de un Protocolo Adicional –al Tratado Constitutivo–, que determinará su composición, atribuciones y funcionamiento.

La solución de controversias en el MERCOSUR es de carácter arbitral y cuenta con dos instancias: la de los TAH y la del Tribunal Permanente de Revisión. Los conflictos a resolver son planteados por los Estados partes. Los particulares solo tienen una vía indirecta a través de esos actores en caso de estar afectados por la interpretación, aplicación o incumplimiento de la normativa del bloque.

En UNASUR, el sistema de solución de diferencias ha de ser desarrollado, ya que el Tratado Constitutivo solo se refiere a las que derivan de la interpretación o aplicación de las disposiciones de dicho Tratado. Las previsiones se refieren a las negociaciones directas, la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, y un tercer paso en que el conflicto se somete a la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Lo así previsto en el Tratado Constitutivo guarda similitud con las disposiciones del Anexo III del TA. La marcha del bloque determinará

el desenvolvimiento del contenido que tendrá la normativa sobre superación de los conflictos.

4. Algunas consideraciones

Los dos primeros procesos de integración se establecieron en América Latina y el Caribe en la década de 1960. En las cinco décadas transcurridas se agregaron otros que conforman un mapa en el que se evidencia la difícil, o al menos débil, articulación entre ellos. En lo que respecta al sur del continente, UNASUR ha iniciado la marcha no solo para ensamblar a los espacios ampliados ya existentes sino también para unificar a los países de esa extensión meridional.

Pero, por cierto no cabría desconocer que la unificación apunta a que “En esencia, superando la idea de acuerdos subregionales, la mayor aspiración con UNASUR ha sido crear un referente que –careciendo de la presencia de Estados Unidos, el cual es visto como un integrante forzado debido a su posición de actor mundial– permita instalar una visión regional” (Álvarez Valdés, 2009: 6).

Si nos atenemos a la cifras, la superficie que abarca UNASUR es de 17,658 miles de kilómetros cuadrados, cuenta con una población de 383 millones de habitantes, y el PBI es de 2.348.953 millones de dólares corrientes (Comunidad Andina, 2008:10)¹². Según datos de la CEPAL, el número de habitantes de UNASUR representa el 5,7% de la población mundial, su PBI aumentó 6,4% de en 2010 y representa el 5,9% del PBI mundial, el PBI per cápita alcanzó los 10.048 dólares por paridad de compra (Nueva Sociedad, 2011: 2).

Si bien lo que indican estos números se puede considerar promisorio, el interrogante que se plantea es si llegará en su desenvolvimiento a cumplir sus ambiciosos objetivos –generales y específicos– expuestos en su Tratado Constitutivo. Y la institucionalidad adoptada proporciona las señales indicativas de cuál puede ser su contribución al logro de esos fines. En tal sentido no parece descartado, en razón de los puntos que pueden tener en común, el cotejo de su estructura institucional con la del MERCOSUR, cuyos veinte años de existencia permiten realizar un balance de lo positivo y de lo de necesaria superación.

MERCOSUR y UNASUR se configuraron conforme al grado de compromiso integrativo que sus miembros adoptaron al estimar que

¹² Según datos de la CEPAL, el número de habitantes de UNASUR representa el 5,7% de la población mundial, su PBI aumentó 6,4% de en 2010 y representa el 5,9% del PBI mundial, el PBI per cápita alcanzó los 10.048 dólares por paridad de compra (Nueva Sociedad, 2011: 2).

conservando una intervención preponderante en la marcha del proceso resguardaban mejor el modo de conciliar los intereses nacionales con los regionales. Ambos se asientan sobre una base intergubernamental. Lo evidencian la constitución de sus órganos que cuentan con representantes de los Estados partes, y que toman sus decisiones por consenso con la presencia de todos sus miembros en el caso del primero. Y si en UNASUR se admite la asistencia de las tres cuartas partes de ellos –excepción que puede estimarse fundada en el mayor número de integrantes–, esto no excluye la necesidad de consultar a los ausentes.

Consecuencia inmediata del carácter intergubernamental es la relativa a la incorporación de la normativa en ambos procesos, por carecer ella de supremacía, y efecto directo e inmediato, específico de los sistemas supranacionales.

En UNASUR aún no se ha establecido un sistema de solución de controversias, ya que solo está previsto en su Tratado Constitutivo un procedimiento relativo a las diferencias entre Estados partes respecto de la interpretación o aplicación de ese instrumento, tan semejante al Anexo III del TA. Tampoco cuenta con un parlamento, puesto que su creación depende del respectivo Protocolo Adicional que lo establezca. Por ello no deja de ser útil señalar aspectos de estas dos instituciones del MERCOSUR, en cuanto resulta indicada su revisión.

Del sistema de solución de controversias, se objeta haberlo confiado a tribunales arbitrales, cuya desventaja se estima reside en que los laudos solo obligan a las partes en conflicto, en contradicción con lo que sucede con los tribunales judiciales. También que el denominado TPR, no es tal sino de convocatoria permanente. Asimismo, “lo que pone en jaque la consolidación del bloque”, es la reserva del sistema para los Estados partes, pues “la escasa posibilidad de acceso directo de los particulares... alienta el recurso a la vía judicial interna”.

La opción de foro es evaluada como un “error impuesto por una práctica contraria al Tratado de Asunción”. En cuanto a las OC, cuya solicitud compete a los tribunales superiores, deniega el pedido directo del juez nacional al TPR, y así se imposibilita “obtener una interpretación que unifique los criterios acerca del derecho MERCOSUR” cuando “el 90 por ciento de las sentencias que emiten otros tribunales de procesos similares responden a consultas de los jueces internos”¹³. Carecen de carácter obligatorio y tampoco son

¹³ Los entrecomillados pertenecen a los conceptos expuestos por Perotti A. (2002).

vinculantes, en consecuencia no obligan al juez consultante a adoptar la interpretación efectuada por el TPR (Klein Vieira, 2011: 97).

Respecto del Parlamento del MERCOSUR, su denominación no implica que intervenga en el proceso de creación de la normativa. Y en los casos en que contribuya a acelerar los procesos de incorporación de normas solo se «requiere un dictamen del PM sin que sea vinculante». Se ha señalado que su función es esencialmente deliberativa, sin facultad siquiera de codecisión, como si la poseen en otros procesos de integración. Asimismo, “sus potestades de control son prácticamente inexistentes” y solo posee “funciones básicamente consultivas sin protagonismo en los procesos de decisión del bloque” (Gajate, 2010: 55-56).

El partir de su base intergubernamental, MERCOSUR y UNASUR presentan una composición de órganos esencialmente con integrantes abocados a la representación de sus respectivos Estados. No cuentan, como factor de equilibrio, con un cuerpo decisorio donde tengan predominio los intereses comunitarios. De ahí deriva el sistema de toma de decisiones por consenso, la incorporación de las normas en los ordenamientos jurídicos nacionales. En UNASUR el sistema de solución de controversias es aún embrionario y el Parlamento aún no tiene existencia.

En cuanto al MERCOSUR, Alejandro Perotti (2011) ha señalado que “Existe a su vez un punto débil, es la estructura institucional, caracterizada por un intergubernamentalismo poco responsable y eficaz, en el cual –a diferencia de cualquier otro modelo– el poder de algunos ámbitos estatales es omnicompreensivo” Lo que este autor rescata es que “Carece el bloque –salvo por su tribunal– de cualquier espacio decisorio en el cual se defienda el interés regional; en esto repara –en gran medida– el germen de los males del MERCOSUR” (Perotti, 2011).

Un proceso de integración basado en el principio intergubernamental acusa una institucionalidad con algunas de las siguientes características:

- inexistencia de algún órgano con predominio de representación de intereses comunitarios respecto de los nacionales,
- adopción de decisiones por consenso,
- necesidad de incorporación de normas y por consiguiente ser ellas carentes de primacía, efecto directo y aplicación inmediata,
- parlamento eminentemente deliberativo,
- tribunales arbitrales (en lugar de órganos judiciales), a cuya

jurisdicción solo pueden someter las controversias los Estados partes –y los particulares, personas físicas o jurídicas, por intercesión de ellos–,

- opiniones consultivas no obligatorias ni vinculantes,
- opción de foro.

Es claro que la institucionalidad del MERCOSUR encuadra en esta enunciación.

MERCOSUR se funda en el intergubernamentalismo. Vista la adhesión a ese principio y las precedentes citadas características cabe preguntar si conforme a la institucionalidad adoptada, ella constituye una contribución a la gobernabilidad de un proceso de alcance regional como UNASUR. Por considerar la gobernabilidad “la capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los Estados que forman parte del proceso integrador” (Prats, 2003) es evidente, como lo revela la marcha de un proceso asentado en lo intergubernamental, que tal basamento no constituye un sustento para la gobernabilidad sino que implica para ella una rémora. Las características enunciadas son la prueba. Los países agrupados en los esquemas conservan una fuerte intervención de los respectivos gobiernos en su desenvolvimiento. En la difícil posición de conciliar intereses nacionales con los comunitarios, los socios proceden prevalentemente en su condición de Estados-nación y deberían encontrar la vía de actuar como Estados miembros de la comunidad constituida. Esto sería un aporte a la gobernabilidad del proceso de integración. Por extensión a la de UNASUR, en la que si bien su institucionalidad aún debe ser desarrollada, ya evidencia un decidido cimientamiento intergubernamental.

Bibliografía

- ÁLVAREZ VALDÉS Rodrigo (2009), «UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional», *Serie Documentos Electrónicos* N° 6, Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO Chile, octubre, Santiago, Chile.
- ALADI (2005), *Análisis descriptivo del Acuerdo de Complementación Económica 59 suscrito entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR, y Colombia, Ecuador y Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina*, ALADI/SEC/Di 1891, 3 de febrero.
- BERTONI Liliana (2006), *Laudos arbitrales en el MERCOSUR*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina.

- BRICEÑO José (2002), «El Área del Libre Comercio Suramericana y su interacción con el ALCA», *Politeia*, vol. 25 N° 29, Universidad Central de Venezuela, julio, Caracas, Venezuela.
- CAETANO Gerardo y otros (2009), «Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto», en Caetano G. (coordinador) *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*; CEFIR-Inwent-Somos MERCOSUR, Montevideo, Uruguay.
- COMUNIDAD ANDINA (2008), «Principales indicadores de la Unión de Naciones Suramericanas 1998-2007», *Documento Estadístico SG/de*, 10 de junio, 8.46.83.
- CARICOM. Página oficial, en: www.caricom.org/, consultado 29-8-11.
- DREYZIN de Klor Adriana y PEROTTI Alejandro D. (2011), *El derecho originario del MERCOSUR*, Marcial Pons, Buenos Aires, Argentina.
- GAJATE Rita M. (2009), «Construcción institucional de la UNASUR», en Mellado N. B. editora, *MERCOSUR y UNASUR ¿hacia dónde van?*, Lerner Editora SRL, noviembre, Córdoba, Argentina.
- GAJATE Rita M. (2010), «Los parlamentos de la CAN y el MERCOSUR. ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?», en Mellado N. B. editora; *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Lerner Editora SRL, octubre, Córdoba, Argentina.
- GUDYNAS Eduardo (2006), *El camino de la integración sudamericana*, CLAES-D3E y CEADES, noviembre, Montevideo, Uruguay-Santa Cruz, Bolivia.
- KLEIN VIEIRA Luciano (2011), *Interpretación y aplicación uniforme del Derecho de la Integración. Unión Europea, Comunidad Andina y MERCOSUR*, Editorial B de F, marzo, Montevideo-Buenos Aires.
- MERCOSUR, Secretaría del MERCOSUR, en: www.mercosur.int.
- MERCOSUR-ABC (2011), Boletín, 25 de agosto, en: WWW.mercosurabc.com.ar
- NUEVA SOCIEDAD (2011), «Apuntes de integración en América Latina», N° 4, septiembre, Buenos Aires, Argentina, en: www.nuso.org/userView/notas/N4%20-%20septiembre%202011.pdf.
- PEROTTI Alejandro (2002), «¿Qué significó el Protocolo de Olivos?», *La Nación*, sección Comercio Exterior, 26 de febrero, Buenos Aires, Argentina.
- (2011), «La institucionalidad, el punto débil», *La Nación*, sección Comercio Exterior, 29 de marzo, Buenos Aires, Argentina.
- PRATS Joan Oriol (2003), «El concepto y el análisis de la gober-

- nabilidad», *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, Barcelona, España.
- SICA. Página oficial, en: www.sica.org/, consultado 29-8-07.
 - UNASUR (2006), en: <http://www.comunidadandina.org/unasur/estudios.htm>, (consultado 14-9-11).

CAPÍTULO II

Las cumbres presidenciales sudamericanas en perspectiva comparada

NOEMÍ B. MELLADO
RITA GIACALONE
MARÍA LUCIANA ALI

Dentro del proceso de integración sudamericano se observa en los últimos años el aumento de la frecuencia e importancia de las cumbres, no sólo dentro de los dos acuerdos de integración sub-regional –Comunidad Andina/CAN– y Mercado Común del Sur/MERCOSUR– sino también al nivel regional, con el inicio en el año 2000 de las Cumbres Presidenciales Sudamericanas. Este fenómeno sigue la tendencia mundial de los años posteriores al fin de la guerra fría, por la cual se han hecho comunes las reuniones de alto nivel para discutir temas de interés general o para acordar normas de acción frente a problemas transversales (Rojas Aravena, 2000). Esta tendencia de los gobiernos a reducir la actuación y protagonismo de las instituciones para asumir ellos mismos la conducción, convierten a esas instancias en objeto de estudio a los fines de determinar su contribución a la gobernabilidad regional.

Si entendemos a la “gobernabilidad” como la capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los estados que forman parte de un proceso integrador (Cimadamore, 2004), este concepto se complementa con el de Prats (2003) que define a la gobernabilidad como “*la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo*”. Esto último se traduce en la formulación e implementación de políticas o decisiones públicas. Por tanto, para ese último autor la dimensión analítica de la gobernabilidad refiere a las condiciones

necesarias y suficientes para que las instituciones transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas, a diferencia de la normativa que apunta a la identificación valorativa de cuáles son esas necesidades y los objetivos a cumplir por las políticas públicas. Pero la formulación de políticas, si bien es necesaria para la gobernabilidad, por sí sola no es suficiente sino que se requiere su implementación. Desde este punto de vista, la gobernabilidad se asocia con mayores niveles de democracia, en tanto las fórmulas democráticas permiten canalizar mejor las demandas sociales y, en el ámbito regional, abarca también la solución pacífica de problemas inter-estatales.

En este capítulo se analiza, de forma comparada, las Cumbres de CAN, MERCOSUR y la Comunidad Sudamericana de Naciones/CSN, convertida luego en Unión de Naciones Sudamericanas/UNASUR. Su objetivo es identificar el aporte de estas reuniones a la gobernabilidad regional, a partir de las decisiones tomadas con respecto a la defensa de la democracia y al mantenimiento de la paz regional.

Este estudio forma parte de un proyecto de investigación conjunta desarrollado en la red de “Formación de Postgrado e Investigación en Integración Regional/REDFIRE –Segunda Parte”. En una primera etapa se buscó identificar logros y limitaciones de la dimensión política-institucional en los procesos del MERCOSUR (Mellado–Ali, 2010) y la CAN (Giacalone, 2010), en cuanto a gobernabilidad regional. El análisis se centró en las Cumbres Presidenciales, por representar el máximo nivel político. Esto deriva del carácter inter-gubernamental que tienen ambos procesos de integración subregional y ha llevado a que algunos autores sostengan que el MERCOSUR es un caso extremo de inter-gubernamentalismo, que puede denominarse inter-presidencialismo (Malamud, 2001).

En los casos del MERCOSUR y la CAN, procesos preexistentes a la UNASUR, centramos nuestra atención en las variables “democracia” y “solución pacífica de los conflictos inter-estatales” sobre la base de la siguiente interrogante: ¿qué papel han desempeñado las Cumbres Presidenciales en la mediación o solución de conflictos derivados de amenazas a la democracia o de enfrentamientos entre estados? El tema se abordó a partir del análisis de los instrumentos de expresión –comunicados y declaraciones– de esas cumbres, teniendo en cuenta las principales ideas presentes en los mismos, su incorporación en instrumentos jurídicos y/o en la creación de instituciones para su implementación y, por último, las acciones concertadas que se derivaron de ellos.

1. Las Cumbres Presidenciales Andinas/CPA y su contribución a la gobernabilidad

1.1. Democracia

Desde su creación, la democracia atrajo la atención de los presidentes andinos, que se pronunciaron sobre el tema en la primera reunión del Consejo Presidencial Andino /CPA (1990) al expresar su enérgico repudio al intento de derrocamiento del gobierno de Trinidad y Tobago. Similares declaraciones se produjeron con respecto a Haití y a Surinam. En estas declaraciones está implícita la idea de que la CAN no reconoce gobiernos que no sean el resultado de un proceso de elección democrática y que los gobiernos que lleguen al poder por otros medios no cuentan con su beneplácito.

Dos años más tarde, frente al autogolpe del Presidente Alberto Fujimori (Perú) la CAN se enfrentó a una amenaza directa a la democracia en uno de sus miembros. El caso peruano fue crucial para el grupo porque el autogolpe produjo el alejamiento de Perú de la CAN y, en el CPA, las reuniones presidenciales se suspendieron durante tres años y medio (diciembre de 1991 a septiembre de 1995); sólo se reanudaron luego de la re-elección de Fujimori como presidente de Perú, por considerarla una re-legitimación de su gobierno. Sin embargo, fue la Organización de Estados Americanos/OEA, la que convocó a una reunión de ministros de Relaciones Exteriores y envió a Perú una misión encabezada por su secretario general para restablecer la democracia y la paz interna. El proceso de vigilancia de la OEA a la situación política peruana terminó con el monitoreo de las elecciones parlamentarias en noviembre de 1992, donde Fujimori obtuvo la mayoría del congreso (Mejías, 2008). En el caso peruano la OEA aplicó la Resolución 1080 sobre Democracia Representativa (1991), que consigna los procedimientos a seguir para responder a *“cualquier interrupción repentina o irregular del proceso institucional democrático que pudiera producirse en cualquiera de los Estados miembros”* (citado en Zela, 2001: 99). Los cancilleres de la CAN, a excepción del de Perú, ratificaron, en octubre de 1998, la Declaración Presidencial sobre el Compromiso por la Democracia (Bogotá, Colombia, 7 de agosto de 1998) y establecieron un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena titulado *“Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”*.

Según este protocolo, frente a una ruptura del orden democrático –entendido como la plena vigencia de las instituciones democráticas y el estado de derecho– en un país miembro, los demás países convocarán al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, *“sin la participación del país miembro afectado”*, para que determine si

hay ruptura del orden democrático. De ser comprobada, se aplican medidas que van desde la suspensión de ese país del sistema andino y de los proyectos de cooperación internacional hasta la inhabilitación para acceder a préstamos de instituciones financieras andinas (CAN, 2001).

Recién en la XII reunión del CPA (9-10 de junio del 2000), Perú suscribió el Protocolo al Acuerdo de Cartagena de 1998 sobre democracia. Ese mismo año, la OEA debió volver a actuar frente a las acusaciones de fraude en las elecciones presidenciales que, por tercera vez consecutiva, dieron el triunfo a Fujimori¹. Estas acusaciones, además de los escándalos de corrupción de su ministro Vladimiro Montesinos y el descontento popular por la crisis económica iniciada en 1998, llevaron a la renuncia del recién re-electo presidente peruano. La OEA estableció una Mesa de Diálogo entre el gobierno peruano y la oposición, con participación de representantes de la sociedad civil, de la cual salieron acuerdos que hicieron posible la realización de elecciones presidenciales en abril de 2001 (Cooper y Legler, 2005).

Los sucesos de 1992 y del 2000 llevaron en el año 2001 a la firma de la Carta Democrática Inter-Americana. Además, los presidentes andinos aprobaron la *Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza* (Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza, 2001).

En Venezuela, los dos intentos de golpe militar en 1992 no lograron romper el hilo constitucional, de forma que los presidentes andinos se limitaron a condenarlos y a expresar satisfacción por el mantenimiento de la democracia. Pero, en abril de 2002, una manifestación opositora en Caracas, que el alto mando militar se negó a reprimir por la fuerza, derivó en que éste solicitara la renuncia del presidente². La primera respuesta provino del Grupo de Río, reunido

¹ Antes de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales del 2000, la OEA retiró sus observadores y denunció que el proceso no cumplía con los estándares legales.

² La OEA pudo haber intervenido antes de abril del 2002, por el deterioro del clima democrático, en base a los artículos 17 y 18 de la Carta Interamericana, que permiten actuar en forma preventiva y proactiva cuando la democracia está en peligro. No lo hizo porque esos artículos no son de aplicación automática, ya que necesitan del consentimiento del gobierno involucrado (Cooper y Legler, 2006: 151-152).

en San José, Costa Rica, que condenó la interrupción del orden constitucional, mientras la OEA convocaba a una reunión especial, que propuso una Mesa de Diálogo entre el gobierno y la oposición. El gobierno de Venezuela la aceptó mediante un esquema tripartito, incorporando también al Centro Carter y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/PNUD. Esta mesa funcionó entre 2002 y 2004 para asegurar que el gobierno venezolano cumpliera el acuerdo alcanzado en mayo de 2003, de llamar a un referendo revocatorio del mandato del presidente (Cooper y Legler, 2005: 426-427, 430-431). No se aplicó la Carta Democrática de la OEA, que comprende sanciones como la suspensión de uno de sus miembros con dos tercios de los votos de la Asamblea, porque se consideró que los altos precios del petróleo en esos años hacían inviable establecer sanciones económicas y financieras contra Venezuela (Revanales, 2004).

Paralelamente, se constituyó un Grupo de Amigos de Venezuela, coordinado por Brasil (Cooper y Legler, 2005), en el cual no participó ningún gobierno de la CAN. Este se limitó a dar declaraciones a favor del retorno al orden constitucional en Venezuela. En ese momento, se aludió al Protocolo suscripto por la CAN en el 2000, pero éste no había sido ratificado todavía por los órganos legislativos nacionales (CAN, 2002a). En octubre de 2002, Perú convocó a los cancilleres andinos a una reunión para iniciar consultas sobre los compromisos derivados de la Carta Democrática Interamericana –que tampoco había sido ratificada por todos los gobiernos del acuerdo– y de la política exterior común de la CAN³. La reunión de cancilleres emitió una declaración señalando su preocupación por la situación venezolana, lo cual produjo un enfrentamiento verbal entre los dos presidentes andinos (Aporrea, 2002). En diciembre de 2002, el nuevo Secretario General de CAN, Guillermo Fernández de Soto, respaldó a la OEA en su misión (CAN, 2002b).

La idea más importante acerca de la democracia que se recoge de estos sucesos peruanos y venezolanos es que, en el caso de una ruptura del orden institucional en un país miembro, los presidentes recurren a aislarlo más que a sancionarlo o a negociar un acuerdo entre las partes enfrentadas en el ámbito doméstico, prefiriendo que sean instancias más amplias, como la OEA, las que lleven a cabo esas tareas. Sin embargo, al nivel del discurso se insiste en firmar documentos y compromisos que, de todas formas, no tienen

³ La Decisión 458. “Lineamientos de la Política Exterior Común”, señala como un objetivo de esta política “el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como la promoción y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

carácter obligante hasta que no los ratifican los gobiernos que rompieron el orden institucional y afectaron a la democracia. En el caso venezolano, la excepción fue Perú, que buscó jugar un rol más pro-activo, lo cual generó un enfrentamiento con el gobierno venezolano. Esta tendencia se acentuó aún más en el caso de Ecuador donde, frente a la sustitución en forma dudosa tanto del Presidente Abdalá Bucaram (1997) como del Presidente Jamil Mahuad (2000), ni la CAN ni la OEA se pronunciaron (Mejías, 2008).

Adicionalmente, en el Artículo 14 de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Cumbre de Guayaquil, Ecuador, 2002) los gobiernos de la CAN se comprometen a promover y proteger *“el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, la libertad de asociación, la libertad de expresión, de opinión, el acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el Estado de Derecho, la celebración de elecciones periódicas libres, justas e imparciales y basadas en el sufragio universal y mediante voto secreto como expresión de la voluntad de la población, un sistema pluralista de organizaciones y partidos políticos, la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en la vida política de sus países, la separación e independencia de poderes, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública, y unos medios de comunicación libres, independientes y pluralistas”*.

Además, deben acatar las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las sentencias y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Artículo 83).

1.2. Conflictos inter-estatales

El *Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa* (CAN, 2002c), establecido en la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Defensa de la CAN (Lima, junio de 2002) expresa que uno de sus principales objetivos es *“contribuir al desarrollo y consolidación de los valores, principios y prácticas democráticas”*..., *“la Zona de Paz Andina está... orientada a desarrollar las condiciones que permitan que los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza, así como sus causas se resuelvan de manera pacífica y concertada”*. A fines de 2009, la CAN reiteró su compromiso *“con el principio de solución pacífica de controversias consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA [y la]... decisión de fortalecer la paz en el Hemisferio, a través de la prevención de conflictos y la solución pacífica de las controversias”* (CAN, 2009).

En general, la CAN no interviene en los conflictos limítrofes entre sus miembros, lo que puede ejemplificarse con el conflicto entre Ecuador y Perú (1995-1998). La demarcación de las altas cumbres de la cordillera del Cóndor provocó cinco semanas de enfrentamientos militares entre ambos vecinos y Ecuador ocupó el territorio reclamado. Las negociaciones por las cuales Ecuador aceptó el Protocolo de Río de Janeiro sobre altas cumbres, obteniendo a cambio una salida navegable al río Amazonas, fueron llevadas a cabo desde febrero de 1995 por un grupo de países garantes de la paz (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos). Las negociaciones se extendieron hasta octubre de 1998, cuando se firmó el Acuerdo de Paz Global y Definitivo⁴. En la etapa final, Ecuador y Perú aceptaron que los garantes hicieran una propuesta con carácter vinculante. No se observó, mientras tanto, ninguna actividad de la CAN ni en la prevención ni en la resolución del conflicto y el grupo de garantes no incluyó ningún país andino.

El conflicto del 1 de marzo de 2008, entre Colombia y Ecuador, se produjo después de la firma de la Carta Andina para la Paz y de que las fuerzas armadas colombianas atacaran un campamento guerrillero de las FARC en territorio ecuatoriano. En este conflicto, la CAN no participó en forma directa y fueron otras instancias las que actuaron (Véase Sección 3.2.1).

2. Las Cumbres del MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad

2.1. Democracia

En cuanto a esta variable de estudio se destacan dos ideas principales: «la vigencia de las instituciones democráticas como condición para la existencia y desarrollo del MERCOSUR» y el «compromiso con los valores democrático».

En lo que respecta a la primera, ella estuvo presente desde la constitución del MERCOSUR (II Cumbre de Las Leñas, 24 de junio de 1992), la que se sometió a prueba en el conflicto institucional del Paraguay (22-24 de abril de 1996) por el que se pretendió derrocar al Presidente Carlos Wasmosy. En esa ocasión, los cancilleres de los

⁴ También los dos gobiernos suscribieron el Acta Presidencial de Brasilia, que certificó el acuerdo, junto con un Tratado de Comercio y Navegación –que dio a Ecuador el derecho a navegar y comerciar a través del río Amazonas– y otro Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad.

países miembros (Argentina, Uruguay y Brasil) advirtieron que ese país quedaría fuera del MERCOSUR. Esa decisión si bien fue controvertida en cuanto a su legalidad –ausencia de normativa que facultara la expulsión– tuvo como antecedente la Declaración de las Leñas que instituyó *la vigencia de las instituciones democráticas como supuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR*. Sin embargo, la superación del conflicto se debió al papel que desempeñó la OEA⁵ y el apoyo que recibieron las autoridades legítimamente constituidas por parte de la sociedad paraguaya.

Este hecho impulsó la adopción de la “cláusula democrática” y la Declaración de compromiso democrático en el MERCOSUR (San Luis, 25 de junio de 1996) por la que se estableció que *“toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración”*, que lleva a la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de las normas del acuerdo (Veáse Mellado-Ali, 2010). A *posteriori* en Ushuaia (24 de julio de 1998) se suscribió el “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile”, incorporándose como normativa jurídica del Tratado de Asunción y de los Acuerdos del MERCOSUR con Bolivia y Chile.

No obstante, en la segunda crisis institucional de Paraguay (23-28 de marzo de 1999) generada por actos atentatorios contra la vigencia del estado de derecho que pusieron en peligro la estabilidad política y el proceso institucional –asesinato del Vicepresidente de la República del Paraguay, Luis María Argaña, y otros ciudadanos paraguayos–, los presidentes del MERCOSUR, Bolivia y Chile suscribieron la “Declaración de apoyo a la democracia paraguaya y a su proceso de normalización y fortalecimiento institucional” (Asunción, 15 de junio de 1999). En ella se repudió los actos de violencia y toda acción que pudiere afectar la estabilidad democrática invocando los principios del Protocolo de Ushuaia –que no estaba vigente porque recién se ratificó en 2002– y la Declaración sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR.

Aunque desde su origen primó la idea, entre sus Jefes de Estado, que *“la democracia constituye un principio y condición de la existencia del proceso de integración”* y que la *“integración refuerza y consolida los procesos democráticos”* –estableciendo entre ellos una relación

⁵ La OEA convocó a una reunión extraordinaria del Consejo Permanente que condenó el intento de derrocamiento y apoyó decididamente al gobierno constitucional, demandando el respeto a la Constitución y al gobierno electo.

de interdependencia recíproca–, la Declaración de apoyo a la democracia paraguaya fue extemporánea –el conflicto se desarrolló en el mes de marzo y el pronunciamiento fue del mes de junio en ocasión de su Reunión Cumbre–.

Desde el principio, los miembros del bloque subregional expresaron su compromiso con los valores democráticos, adoptando dos sentidos: uno, relacionado con el respeto y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y otro, con el reconocimiento de esos valores democráticos como base de la integración subregional.

El primero, se consagró en el Comunicado de Potrero de Funes (1996) y se manifestó en sucesivas reuniones. El respeto a esos valores se fijó como condición esencial para el desarrollo del proceso de integración y parte indisociable de la identidad de sus sociedades (Río de Janeiro, 10 de diciembre de 1998). En este marco, *se aprobó el “Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR” (20 de junio de 2005)* y en la XXIX Reunión del Consejo Mercado Común/CMC, realizada en Montevideo (9 de diciembre del 2005), se suscribió la “Declaración sobre Derechos Humanos” que estableció el respeto, protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales como la interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

El segundo sentido se instituyó en Asunción (19 de junio de 1997) al reconocer a la democracia y el afianzamiento de las libertades públicas como base de la integración.

Ambas ideas, que atraviesan a la generalidad de las cumbres, no son más que expresión de la retórica contenida en las declaraciones y comunicados, producto del diálogo y la concertación política. Sin embargo, la agenda de consenso es débil por su escasa operatividad. Hay un bajo nivel de articulación efectiva en términos de implementación; falta de aplicación y monitoreo en el cumplimiento de las decisiones y cuestionamientos referente a la efectividad funcional de los organismos creados. Estas insuficiencias afectan a la gobernabilidad regional, en términos de Prats (2003).

2. 2. Conflictos inter-estatales

Los estados partes y asociados del MERCOSUR han participado de conflictos entre ellos, algunos llevados a los mecanismos de solución de controversias previstos en este esquema de integración y otros, la mayoría, abordados al margen de este proceso. Las rela-

ciones conflictivas se pusieron de manifiesto a partir de situaciones como la instalación de plantas productoras de pasta de papel (pasteras) en territorio uruguayo, que generó un conflicto entre Argentina y Uruguay. Otro problema derivó del aprovechamiento del gas, la nacionalización de este recurso y el incremento de su precio por Bolivia, que afectó las relaciones entre Argentina-Bolivia y entre Brasil-Bolivia. Y el tercer caso surgió de manifestaciones en torno a la adopción de posiciones en la Organización Mundial de Comercio/OMC y las contradicciones existentes entre la posición argentina y brasilera en el marco de la Ronda Doha.

En este sentido, se parte de Prats (2003), en cuanto a que toda crisis de gobernabilidad democrática se manifiesta por *“la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales –y de la comunidad internacional coadyuvante– para asumir y procesar democráticamente el conflicto”*, a los fines de determinar cómo procesaron las relaciones conflictivas inter-estatales las cumbres presidenciales del MERCOSUR.

El seguimiento de estos conflictos y su tratamiento en las cumbres presidenciales permite advertir que el conflicto bilateral entre Argentina y Uruguay fue planteado por Argentina en la Comisión Administradora del Río Uruguay/CARU y luego en la Corte Internacional de Justicia/CIJ. Uruguay, en cambio, reclamó en el MERCOSUR acudiendo al sistema de solución de controversias que prevé el Protocolo de Olivos, para dirimir el conflicto desde una perspectiva comercial. También presentó ante la CIJ un pedido de medidas cautelares en el marco de la causa iniciada por Argentina. No obstante su relevancia, el conflicto no llegó a la esfera de las cumbres presidenciales ni se plasmó en ninguna de las declaraciones o comunicados emitidos por los presidentes.

El conflicto en torno al precio del gas suscitado entre Argentina, Brasil y Bolivia fue abordado mediante negociaciones bilaterales, sin que se utilizaran las vías formales de solución de controversias previstas en el MERCOSUR. Tampoco fue discutido por los mandatarios en las reuniones cumbres ni plasmado en declaraciones. No obstante, las cumbres podrían haber significado un ámbito propicio para encarar desde el punto de vista estratégico y en función de los intereses de la región una política de integración gasífera-energética. Sin embargo, sólo han servido para planes de ampliar la interconexión energética según necesidades nacionales, sin un “proyecto político” de largo alcance que garantice un desarrollo subregional sustentable. Estas medidas, que responden a los intereses de cada estado y no a los subregionales, han generado los conflictos.

El tercer conflicto tuvo su origen en las posiciones encontradas de Argentina y Brasil en el ámbito de la OMC. Ambos países adoptaron perspectivas divergentes en torno a las negociaciones multi-laterales, aunque estas diferencias no se traducen en las declaraciones presidenciales, pese a que los mandatarios las expresaron públicamente.

Por lo tanto, las cumbres presidenciales del MERCOSUR han sido incapaces de asumir, prevenir y/o resolver pacíficamente los conflictos o potenciales conflictos entre sus estados miembros. Las cumbres han sido inoperantes ante las cuestiones suscitadas entre ellos, lo que no muestra capacidad colectiva para resolver los problemas de la subregión (Cimadamore, 2004). Aunque se destaca la importancia de la integración, el proceso también se estanca a consecuencia de conflictos y del retaceo de la voluntad política (Rojas Aravena, 2009). Las situaciones conflictivas se resuelven con negociaciones bilaterales, en las que predominan los intereses nacionales.

3. Las Cumbres Presidenciales Sudamericanas y su contribución a la gobernabilidad

En Mellado-Ali (2010) y Giacalone (2010), capítulos del libro *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, se presenta la contribución de las Cumbres de CAN y MERCOSUR a la a la defensa de la democracia y a la solución de conflictos inter-estatales. A continuación el cuadro expone la contribución de las Cumbres Sudamericanas.

Cuadro N°1. Cumbres Presidenciales Sudamericanas

	Democracia y su defensa	Contribución a la paz regional
2000	<p>La democracia representativa es fundamento de legitimidad de los sistemas políticos y condición indispensable para la estabilidad y el desarrollo. La democracia debe ser reforzada con la promoción y defensa del estado de derecho y su fortalecimiento está íntimamente ligado al desarrollo económico y social de los pueblos sudamericanos. Se subraya la importancia del «compromiso democrático» del MERCOSUR, Bolivia y Chile (Ushuaia, 1998) y del «Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia» (2000).</p> <p>(I Cumbre de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 30/7 y 1/8/2000)</p>	

2002	<p>Compromiso con la democracia y los principios democráticos adoptados en la región, en el Derecho Internacional, en la Carta de la OEA y en la Carta Democrática Interamericana de Lima (2001). Conexión entre el sistema democrático y el respeto integral de los derechos humanos para la realización plena de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho al desarrollo.</p> <p>(II Cumbre de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, 27/7/2002)</p>	<p>Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana en base a iniciativas regionales. Se proscribe el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados; el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa y su tránsito por los países de la región. Compromiso para la erradicación total de las minas antipersonales. Transparencia y limitación gradual en la adquisición de armamentos.</p> <p>(II Cumbre de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, 27/7/2002)</p>
2004	<p>Conformación de la CSN a fin de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad sudamericana y le otorgue una mayor gravitación en los foros internacionales. Se desarrollará a partir de la convergencia entre CAN, MERCOSUR y Chile, a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio y su evolución a fases superiores de integración económica, social e institucional.</p> <p>(III Cumbre Presidencial Sudamericana, Cusco, 8/12/04)</p>	
2005	<p>Creación de un foro sudamericano de consulta y concertación política. Comunicado de los Ministros de Relaciones Exteriores (Lima, abril 2005) estableciendo una Misión a Ecuador para restablecer el orden, junto con el Grupo de Río, frente al deterioro de la institucionalidad democrática que terminó con el alejamiento del Presidente Lucio Gutiérrez.</p> <p>(I Reunión de Jefes de Estado de la CSN, Brasilia, 30/9/2005)</p>	
2006	<p>Principios del modelo de integración: solidaridad y cooperación en la búsqueda de mayor equidad, reducción de la pobreza, disminución de las asimetrías y fortalecimiento del multilateralismo; soberanía, respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los Pueblos; que América del Sur continúe siendo una Zona de Paz; democracia y pluralis-</p>	

	<p>mo; los derechos humanos son universales, interdependientes e indivisibles; armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible. Se establece una Comisión de Altos Funcionarios, para asegurar la implementación de las decisiones. (II Reunión de Jefes de Estados de la CSN, Cochabamba, 12/2006)</p>	
2008	<p>Tratado constitutivo de la UNASUR por el que se crea un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político, otorgando prioridad a diálogo político, políticas sociales, educación, energía, infraestructura, financiamiento y medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco de la soberanía e independencia de los Estados. Se destaca que el diálogo político asegurará un espacio de concertación que reforzará la integración y la participación en el escenario internacional. Ratifican que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración. (IV Reunión de Jefes de Estado, Brasilia, 23/5/08)</p>	
2008	<p>Declaración Sucesos en Bolivia (12/9/2008) Señalan la disposición de UNASUR de colaborar con el Gobierno de Bolivia en identificar e implementar vías de diálogo y entendimiento que permitan a las fuerzas políticas retomar la senda pacífica, institucional y democrática, de solución de problemas e impulso al desarrollo. La Declaración de la Moneda respalda el Gobierno Constitucional de Evo Morales. Llama a los actores políticos y sociales involucrados a que tomen las medidas necesarias para que cesen inmediatamente acciones de violencia, intimidación y desacato a la institucionalidad democrática y al orden</p>	

	<p><i>jurídico establecido. Condena la masa-cre de Pando y respalda el llamado del Gobierno para que una Comisión de UNASUR realice una investigación imparcial que permita esclarecer los sucesos y formular recomendaciones, para garantizar que no quede en la impunidad. Acuerda crear una comisión abierta a todos sus miembros, para acompañar los trabajos de la mesa de diálogo conducida por el Gobierno de Bolivia.</i></p> <p>(Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Santiago de Chile, 15 /9/08)</p>	
2008	<p>Manifiestan la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos como condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros. Creación del Consejo de Defensa Sudamericano como foro de consulta, cooperación y coordinación para preservar y fortalecer América del Sur como un espacio libre de armas nucleares de destrucción masiva, el desarme y la promoción de la cultura de paz en el mundo. Apoyo a las medidas que Bolivia decida aplicar y a la posible cooperación técnica de la UNASUR.</p> <p>(Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Sauiapé, Brasil, 16/12/08)</p>	
2009	<p>Impulso al desarrollo sostenible, teniendo en cuenta la noción de libertad e inclusión social. Compromiso con la democracia como único sistema para resolver los desafíos y brindar mayores esperanzas y oportunidades a los pueblos, con pleno respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales. No reconocimiento a la ruptura del orden institucional democrático. Compromiso con la protección de los Derechos Humanos. Reconocen la eficacia de la UNASUR a raíz de los problemas políticos en Bolivia. Condenan el golpe</p>	

	<p>de estado en Honduras y convocan a la comunidad internacional para asegurar el restablecimiento del Presidente José Manuel Zelaya en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>(III Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Quito, Ecuador, 10/8/09)</p>	
2009		<p>Fortalecer a Suramérica como zona de paz, comprometiéndose a establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y seguridad, sosteniendo la decisión de abstenerse de recurrir a la amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado. Reafirmar que la presencia de fuerzas militares extranjeras puede amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad regional.</p> <p>(Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Bariloche, 28/8/09)</p>
2009		<p>Compromiso de adhesión al principio de solución pacífica de controversias. Establecimiento del Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa encargado de elaborar un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación en la UNASUR.</p> <p>(Reunión Extraordinaria Del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Los Cardales, 4/5/2010)</p>
2010	<p>Compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el respeto a los derechos humanos, condiciones esenciales del proceso de integración regional. Condenan el intento de Golpe de Estado en Ecuador y el secuestro del Presidente Rafael Correa. No tolerancia frente a desafíos a la autoridad institucional ni intentos de golpe al poder civil legítimamente elegido. En caso de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarán medidas. Adoptar un Protocolo que establezca la Cláusula Democrática.</p>	

2010	(Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Buenos Aires, 1/10/10)	
	Aprobación del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia , garantía fundamental al orden democrático y constitucional y condición esencial del proceso de integración. Ratifican la Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador. (IV Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Georgetown, Guyana, 26/11/2010)	Reiteran su compromiso con la Declaración de Bariloche (28/8/2009) de fortalecer a Suramérica como zona de paz, sosteniendo la decisión de abstenerse a recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado. (IV Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Georgetown, Guyana, 26/11/2010)
2011	Compromiso contra la desigualdad. La integración y la unión suramericana son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de los pueblos y resolver los problemas de pobreza, exclusión social y desigualdad. Construir un modelo de integración con prioridad en la formulación de políticas públicas dirigidas a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y procurar la participación ciudadana, a la vez que se fortalezca la democracia, la soberanía y la independencia. Implementar el Plan de Acción elaborado del Consejo de Defensa Sudamericano y establecer una Agenda de Acciones Sociales prioritarias que reduzca las asimetrías y brechas de carácter estructural y rompa la transmisión inter-generacional de la desigualdad. (Reunión Extraordinaria de Jefas y jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Lima, 28/7/2011)	

Fuente: Elaboración propia de Ali y Mellado, sobre la base de los documentos oficiales.

En el cuadro se observa que, hasta la constitución de la CSN en el año 2004, las reuniones de presidentes fueron bianuales, desde entonces se convirtieron en anuales. En el año 2007, la III Reunión de Jefes de Estado de la CSN se conoció también como I Cumbre Energética Sudamericana, aunque no ha habido *a posteriori* ninguna otra cumbre de este tipo. La denominación Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno fue adoptada cuando Guyana y Surinam comenzaron

a participar en las reuniones cumbres. A partir del momento en que la CSN se convirtió en UNASUR, hubo más reuniones extraordinarias, impulsadas por acciones contra la democracia y conflictos inter-estatales, que reuniones ordinarias. A continuación se analizan los principales problemas relativos a esas dos cuestiones y cómo ha sido la participación de la UNASUR.

3.1. Intervención de UNASUR en conflictos internos que afectaron la democracia

3.1.1. Bolivia

Manifestaciones violentas en varios departamentos de Bolivia se sucedieron durante el mes de septiembre de 2008, intentando desestabilizar políticamente al país. Frente a esta situación la UNASUR expresó su voluntad de colaborar en la búsqueda de una solución a un conflicto de carácter exclusivamente nacional. Esto se sustentó en su tratado constitutivo, en el cual los países miembros ratifican la vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos, como condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz, prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración.

Las expresiones opositoras al presidente Evo Morales se localizaron en los departamentos más ricos de Bolivia: Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando –la denominada “media luna”–, que reclamaban su autonomía y la devolución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos y rechazaban el proyecto oficial de aprobar una Constitución Nacional que otorgaba representación a la mayoría indígena.

El 11 de septiembre de 2008, los sucesos de mayor gravedad se produjeron en Pando, en el puente que cruza el río Tahuamanu, cuando campesinos afines al Presidente Evo Morales marchaban para presionar al prefecto opositor Leopoldo Fernández contra la toma del Instituto Nacional de la Reforma Agraria/INRA. Funcionarios y grupos afines a la prefectura autonomista, los emboscaron y reprimieron causando la muerte de numerosos campesinos. Este hecho condujo al presidente de Bolivia a declarar el estado de sitio en Pando, denunciando que había en marcha un intento de golpe de estado civil (González, 2008).

El gobierno de Morales llamó a que la UNASUR se manifestara a favor del mantenimiento del orden institucional y la integridad territorial de Bolivia. Los presidentes sudamericanos respondieron a la petición del gobierno de Bolivia en distinto grado pero en la

misma dirección⁶ –no permitirían la caída de un gobierno legítimamente constituido, ni ningún intento de desmembramiento de la nación– (González, 2008).

En el momento más álgido del conflicto interno boliviano la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, a cargo de la presidencia *pro-tempore* de la UNASUR, convocó a una cumbre extraordinaria en Santiago (15 de septiembre de 2008), para analizar y contribuir a encarar los conflictos internos que amenazaban a Bolivia. Fruto de esa cumbre fue la Declaración de La Moneda, en la que se ratificó el apoyo al gobierno constitucional de Bolivia y a su presidente. Se instó a preservar la unidad nacional y la integridad territorial de ese país.

La Declaración consta de nueve puntos. Los presidentes de los países miembros manifiestan su apoyo al gobierno de Evo Morales y resaltan la legitimidad democrática de su mandato, ratificado por *referéndum* con una amplia mayoría⁷. El Punto 1 establece que sus respectivos gobiernos no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de Bolivia. Condenan, también, el ataque a las instalaciones gubernamentales y a la fuerza pública por grupos desestabilizadores y convocan a los actores políticos y sociales a acabar con las acciones de violencia, intimi-

⁶ Las posturas de los países miembros de UNASUR frente al conflicto fueron claramente diferenciables. Bolivia, Venezuela, Ecuador y Argentina insistían en la existencia de un complot contra el gobierno boliviano, inspirado por Estados Unidos, y de un golpe de estado en marcha e impulsaban medidas intervencionistas.

Venezuela amenazó con enviar tropas a Bolivia si se atentaba contra “su amigo Morales” o se desestabilizaba al gobierno. Sin embargo, Brasil, secundado por Chile y Colombia, se inclinó por una negociación entre las partes, considerando que la mediación de UNASUR era más efectiva que la intervención.

La “Declaración de La Moneda”, se basó en una propuesta chilena de reconocer la autoridad legítima del gobierno boliviano y terminar con la violencia y una propuesta brasileña que consideraba que una intervención de UNASUR debía ser: 1) a solicitud del gobierno electo de Bolivia; 2) apuntar a consolidar la institucionalidad democrática vigente y a promover un diálogo entre las partes en conflicto; y 3) evitar toda referencia al rol de Estados Unidos.

⁷ Morales llegó a la presidencia de Bolivia en diciembre de 2005 con el 53,7 % de los votos y fue confirmado en el mes de agosto de 2008, a través de un referéndum revocatorio en el que obtuvo a su favor el 67,7 % de los votos.

dación y desacato a la institucionalidad democrática y al orden jurídico establecido, así como a preservar la unidad nacional y la integridad territorial. Los Puntos 3 y 4 *llaman al diálogo para establecer condiciones que permitan superar la situación y concertar la búsqueda de una solución sustentable en el marco del pleno respeto al estado de derecho y al orden legal vigente*. El Punto 7 convoca a superar el conflicto mediante el consenso, el respeto al estado de derecho y a las instituciones.

Los mandatarios condenaron la masacre de Pando y apoyaron la solicitud del gobierno boliviano de que una comisión de la UNASUR investigara los hechos para esclarecerlos y formular recomendaciones que garantizaran que no quedaran en la impunidad. Ello quedó establecido en el punto 8 de la declaración, donde se acordó crear una comisión abierta a todos sus miembros, coordinada por la Presidencia *Pro-Tempore*, que acompañaría los trabajos de una mesa de diálogo conducida por el gobierno de Bolivia. En esta declaración no hubo alusión alguna respecto a injerencia extranjera en los sucesos, lo que supuso dejar de lado las acusaciones del gobierno y de la oposición que relacionaban, respectivamente, esa intromisión con Estados Unidos y Venezuela (Malamud, 2008).

La “Comisión de constatación de hechos sobre los sucesos de Pando” comenzó su investigación el 29 de septiembre de 2008 y recurrió a antropólogos forenses de Argentina y Chile, a especialistas en criminalística penal y criminología, para realizar trabajo de campo, tomar testimonios a fuentes primarias y recibir a miembros del oficialismo y de la oposición y a refugiados. El 3 de diciembre de 2008 entregó su informe al gobierno de Bolivia. En él se señaló que las prerrogativas que guiaron la investigación fueron “*el imperativo de actuar con imparcialidad la condujo a recoger informes, testimonios y evidencias de todos los actores y sectores involucrados en los hechos que se les encomendó esclarecer*”. El punto 8 agrega que “*contribuir a perforar el muro de la impunidad nos obliga a develar los nombres de los presuntos responsables, ya que la verdad es integral y no puede segmentarse. Las responsabilidades personales exigen esclarecer el papel desempeñado por los distintos actores sin complacencias de ninguna naturaleza*”. Las conclusiones fueron contundentes: el 11 de septiembre hubo una masacre en los alrededores de Pacífico, población del Departamento de Pando, perpetrada por sectores vinculados al Prefecto Leopoldo Fernández contra campesinos afines al gobierno boliviano. El presidente de la Comisión, Rodolfo Mattarollo (2008), manifestó que “*la Comisión dispone de elementos que permiten concluir que se desencadenó una*

clara persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos raciales, étnicos, culturales y sociales". El documento realizó recomendaciones sobre qué debía hacer la justicia en Bolivia, e incluso, recomendó medidas en situaciones similares que pudieran ocurrir en otros países de UNASUR.

La Cumbre Extraordinaria de Santiago supuso el primer desafío concreto para UNASUR, que fue superado de forma exitosa. Los mandatarios intentaron resolver o encauzar el conflicto boliviano, considerando que esta situación ponía en juego importantes cuestiones y que sucesos como éste podían interferir en la estabilidad democrática e institucional sudamericana. La apuesta fue por el mantenimiento del *statu quo* y la defensa de las autoridades legítimamente elegidas. El respaldo inmediato recibido por parte de los miembros del grupo regional contribuyó tanto para que el gobierno boliviano no se mostrase debilitado frente a los acontecimientos, como para impedir que su desestabilización pudiera interrumpir el equilibrio democrático e institucional en ese país.

La actuación de la UNASUR dejó al descubierto el gradual debilitamiento del rol desempeñado por la OEA como organismo encargado de contribuir a la solución pacífica de conflictos acerca de la democracia. A pesar de que el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, fue invitado a la Cumbre en Santiago, ello se debió a la dinámica política interna del país anfitrión, que enfrentaba una elección presidencial en la que Insulza aspiraba a ser candidato y no a un pedido de los miembros de UNASUR. Si bien la OEA ya se encontraba trabajando en la búsqueda de una solución a los conflictos internos de Bolivia, Evo Morales reconoció que darle el protagonismo a la UNASUR y seguir sus recomendaciones, fue una opción política rechazando cualquier involucramiento de los Estados Unidos, lo que comprometió a la actuación directa de la propia OEA (Hoy, 2008).

La crítica que puede hacerse al desempeño de UNASUR es que sólo convocó a una de las partes en conflicto –el gobierno de Bolivia–. La otra parte, la opositora, a pesar de haber pedido expresamente ser escuchada, no lo logró. El pedido se plasmó ante el presidente del Senado de Bolivia, Oscar Ortiz, y el Consejo Nacional Democrático/CONALDE, que agrupa a prefectos y cívicos opositores. En la Reunión Cumbre de UNASUR no se analizó ni se discutió los motivos que habían enfrentado a los bolivianos. Prevalció el propósito de respaldar al gobierno boliviano de forma de mostrar a la otra parte que no tenía apoyo alguno y que, por lo tanto, su única alternativa era la negociación. Frente a esta crítica, UNASUR alegó no ser un

foro apropiado para que los opositores estuviesen presentes e hiciesen su descargo (Salaverry, 2008).

La situación de Bolivia fue también analizada en la Reunión Extraordinaria de Salvador Costa de Sauipé, Brasil, el 16 de diciembre de 2008. Allí se informó respecto del trabajo de la comisión para el esclarecimiento de los hechos de Pando, cuya labor fue positivamente valorada por los presidentes. Se aprobó una declaración⁸ en la que se reconoció el trabajo realizado, congratulándose de que la promoción y protección de los derechos humanos y el apoyo a la institucionalidad hubieran sido las primeras medidas concretas de UNASUR, en un esfuerzo para garantizar un proceso de integración suramericana basado en la consolidación de la democracia, el estado de derecho, la política y el desarrollo humano sostenible y la integración política, económica, social y cultural.

Los acontecimientos internos de Bolivia estuvieron presentes también en la Declaración de Quito (III Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR-Ecuador, agosto de 2009). Los presidentes reconocen el rol de la UNASUR como instancia de generación de consenso en la región, mostrando su eficacia para enfrentar una situación de tensión a raíz de problemas políticos internos. Destacan la participación de todos los países miembros en la Comisión de Apoyo a la Mesa de Diálogo, establecida durante los meses septiembre y octubre del 2008, que coadyuvó a la pacificación interna y a la consolidación de la institucionalidad de Bolivia. Atendiendo a la invitación formulada por ese gobierno, la UNASUR envió una segunda Misión de Observadores Electorales que acompañó el proceso de Referéndum Dirimidor y de Aprobación de la nueva constitución boliviana en enero de 2009⁹.

Serbin (2009-2010) considera que la actuación de UNASUR frente a los acontecimientos de Bolivia fue positiva, porque sus miembros supieron conciliar diferencias y expresar voluntad política para abordar un conflicto a través de sus propias iniciativas y mecanismos. Esto ha permitido consolidarla como un foro regional para el mantenimiento del estado de derecho y la integridad territorial de sus miembros.

La presencia de la UNASUR no se limitó exclusivamente a declaraciones retóricas a favor de la búsqueda inmediata de

⁸ Declaración presidencial en: <http://www.resdal.org/csd/declaracion-unasur-creacion-consejo-de-defensa-sudamericano-diciembre-2008.pdf>

⁹ Declaración de Quito en http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec_quito.htm

soluciones a la crisis boliviana, sino que tuvo una presencia activa en todo el proceso de resolución del conflicto, a partir de declaraciones, de la conformación de la “*Comisión de constatación de hechos sobre los sucesos de Pando*” y de su desempeño como observador en los procesos institucionales planteados para su superación (*referéndum*).

En el comportamiento de la UNASUR se observa la influencia del principio de la injerencia humanitaria, el cual hace referencia a la responsabilidad de proteger a una población amenazada cuya seguridad no se garantiza internamente, promovido por las Naciones Unidas y suscrito por algunas naciones sudamericanas.

3.1.2. Ecuador

Los sucesos acaecidos en Ecuador, el 30 de septiembre de 2010, pusieron a prueba nuevamente a la UNASUR. La institucionalidad política de Ecuador fue afectada por la sublevación de un grupo de militares y policías que tomaron uno de sus cuarteles y bloquearon el aeropuerto de Quito, como medida de protesta contra la nueva ley del servicio público. Según sus argumentos, la aplicación de esta ley les quitaría varios beneficios laborales y, por ello, solicitaban que fuera revocada o que se tomara en cuenta los puntos a los que ellos hacían referencia.

Estos acontecimientos llevaron a considerar al presidente de Ecuador que se trataba de un *intento de golpe de estado*, hecho que lo llevó al regimiento de policía, principal foco de la protesta, para dialogar. Allí emitió un discurso dejando establecida su decisión de no modificar la ley en cuestión, lo que molestó a los policías en huelga y dio origen a una situación caótica, en la cual el presidente fue agredido, y trasladado al hospital del cuerpo de policía. Posteriormente los policías inconformes rodearon ese edificio. Ante esa situación, el Presidente Rafael Correa sostuvo que se encontraba secuestrado, aunque algunos médicos desmienten tal aseveración¹⁰.

¹⁰ La aseveración de Correa de estar secuestrado fue negada por la policía en reiteradas ocasiones. También negaron que su intención fuese desconocer al régimen, sin embargo, una grabación policial de la jornada en el centro hospitalario, divulgada posteriormente por la agencia estatal de noticias ANDES, señala que ciertos efectivos policiales instaron por radio a los policías que se encontraban junto al jefe de Estado, no solamente a no permitirle salir sino inclusive a matarlo si se negaba a suspender los trámites de aprobación; otros, por su parte, reclamaron la renuncia del mandatario, pero rechazaron tajantemente la idea de asesinarlo.

Desde allí, declaró un *estado de excepción* que movilizó a las *fuerzas armadas del Ecuador*, argumentando que se estaba llevando a cabo un *golpe de estado* y responsabilizando a la oposición por esta circunstancia. Una transmisión oficial en cadena hizo que la controversia se extendiera a todo el país y que se agitase la rivalidad entre simpatizantes del gobierno y policías insurrectos. Los hechos se agravaron cuando quienes protestaban impidieron el ingreso de legisladores a la Asamblea Nacional. En medio de un tiroteo entre fuerzas del ejército y la *policía de operaciones especiales* contra los sublevados de la policía nacional, fue retirado del hospital el presidente, quien había estado allí unas 10 horas. En distintas partes del país se reportaron manifestaciones, disturbios y saqueos durante estos acontecimientos. El gobierno ecuatoriano manifestó que estos sucesos respondieron a una conspiración planificada por la *oposición* para derrocarlo, afirmación que ha sido respaldada por distintos países latinoamericanos, la UNASUR y la OEA¹¹.

Al momento de sucederse estos acontecimientos, Ecuador, estaba a cargo de la presidencia *pro tempore* de la UNASUR, por lo cual los miembros del grupo regional se auto-convocaron para manifestar su disconformidad con los hechos, en una reunión extraordinaria celebrada en Buenos Aires, el 1 de octubre de 2010. Los presidentes expresaron su apoyo y respaldo incondicional al Presidente Correa y a la estabilidad política en Ecuador y su rechazo a cualquier intento de golpe de estado, exigiendo condenas para los responsables y advirtiendo la no tolerancia a ningún ataque desestabilizador en la región. Este comportamiento fue similar al que habían adoptado en los sucesos de Bolivia.

La Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador¹² buscó generar y consensuar un plan de apoyo para el gobierno ecuatoriano. Condenó enérgicamente el intento de golpe de estado y posterior secuestro del presidente, reafirmando el compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado

¹¹ La solidaridad con el mandatario ecuatoriano fue respaldada en América Latina, donde Venezuela, Cuba, Bolivia y Brasil hicieron declaraciones de condena a los golpistas, rechazo que también fue expresado por Colombia, México, Guatemala, Nicaragua y otras naciones (Couriel, 2010). Frente a estos acontecimientos inmediatamente la OEA convocó a una Reunión extraordinaria de su Consejo Permanente para tratar los sucesos de Ecuador, en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/562610.abordara-oea-conflicto-en-ecuador.html>

¹² Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador en: <http://www.comunidadandina.org/unasur/30-9-10ecuador.htm>

de derecho, el orden constitucional, la paz social y el respeto a los derechos humanos. Asimismo estableció que sus gobiernos no tolerarían cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido. En caso de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarían medidas concretas e inmediatas, tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros.

En esa declaración también anticiparon la adopción de la “cláusula democrática”. Ella se acordó en la IV Reunión Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, celebrada en Georgetown, Guyana, (26 de noviembre de 2010), que aprobó el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia”, el cual determina la línea de acción a adoptar ante cualquier ruptura del orden democrático regional.

El protocolo propone tanto mecanismos de negociación como sanciones en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos. Explicita una serie de medidas y acciones concretas y concertadas de cooperación destinadas a restablecer el proceso institucional democrático, conjuntamente con el gobierno constitucional de un estado miembro que considere que existe tal amenaza.

3.2. Intervención de UNASUR en conflictos inter-estatales

3.2.1. Ecuador-Colombia-Venezuela

Este conflicto inter-estatal se inició el 1 de marzo de 2008, cuando las fuerzas armadas colombianas atacaron un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia/FARC en territorio ecuatoriano, violando la soberanía y la integridad territorial de Ecuador. Como respuesta, su gobierno cortó relaciones con Colombia. El conflicto bilateral se profundizó por las acciones de Venezuela en solidaridad con Ecuador, las que incluyeron la suspensión de sus relaciones con Colombia y el desplazamiento de tropas venezolanas a la frontera con Colombia. Nicaragua se unió al conflicto al calificar de asesinato la muerte de Raúl Reyes (comandante de las FARC) en el campamento atacado.

La primera intervención para solucionar el conflicto correspondió al Grupo de Río (Santo Domingo, República Dominicana, 8 de marzo), que condenó la violación de la soberanía ecuatoriana pero, además,

logró un histórico apretón de manos entre los presidentes enfrentados (El Nuevo Diario, 2008)¹³. Este acercamiento fue, sin embargo, más aparente que real, de manera que la cuestión se derivó a la OEA (Llenderozas, 2008: 78).

El 17 de marzo en la OEA se alcanzó un acuerdo, negociado entre los representantes de Colombia y Ecuador con mediación de Panamá, por el cual se aprobó una resolución que reafirmó el principio de que el territorio es inviolable *“y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aun de manera temporal”*. El gobierno colombiano pidió disculpa a Ecuador y se constituyó una comisión para analizar la situación sobre el terreno y presentar un informe, con fórmulas de acercamiento entre ambos gobiernos. El informe, presentado el 25 de marzo, recomendó *“desarrollar la cooperación en temas fronterizos bilaterales y otros de interés común”*, crear un *“grupo multinacional de observadores”*, restablecer las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador, fortalecer los mecanismos de alerta, cooperación y diálogo fronterizo, incentivar el diálogo entre las sociedades civiles y las relaciones comerciales (Marcella, 2009; Arévalo, 2008; El País, 2008).

En este conflicto, ni la CAN ni la UNASUR participaron en forma directa, aunque sus presidentes emitieron fuertes llamados a mantener la paz. Más aún, el presidente de Bolivia consideró que la crisis era una amenaza para la recién establecida organización sudamericana. Fueron las instancias regionales, como la Cumbre del Grupo de Río (Santo Domingo, 2008) y la OEA, las que trataron el caso. La tensión se mantuvo después del informe de la OEA porque la crisis permitía a los gobiernos de Ecuador y Colombia afianzar intereses partidistas en sus procesos políticos internos, pero también el contexto regional contribuyó a mantenerla latente, porque servía de pretexto para que otros actores regionales lograran cumplir sus objetivos (Montúfar,

¹³ Montúfar (2008: 9) considera que las denuncias de Colombia acerca de lo hallado en el computador de Reyes, incriminando al gobierno venezolano en el financiamiento de las FARC, pudo suavizar la posición de Venezuela. Esta denuncia la formalizó Colombia en la Corte Internacional de Justicia luego de la reactivación del conflicto en julio del 2009 y no la retiró hasta el acercamiento entre sus respectivos presidentes, en agosto del 2010, ocasión en la cual Venezuela se comprometió a controlar la presencia de irregulares colombianos en su territorio. Asimismo reconoció que *“Colombia es soberana para establecer convenios con cualquier país del mundo, lo único es que no deben afectar la soberanía del vecino ni convertirse en una amenaza”* (La Nación, 2009, 2010).

2008: 2). Así, la participación de Venezuela y Nicaragua en el conflicto, por ejemplo, reforzaba la tesis de la necesidad de constituir una fuerza militar conjunta de la Alianza Bolivariana para Nuestra América/ALBA, para defender a sus miembros, aunque en 2008 Ecuador no había ingresado todavía a ese organismo.

Posteriormente, el conflicto colombo-ecuatoriano continuó negociándose bilateralmente. Las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador no se reanudaron hasta noviembre del 2010. Su comercio bilateral, que había continuado normalmente, fue afectado desde julio de 2009 por el establecimiento de salvaguardas ecuatorianas contra 1.400 productos colombianos (García, 2009). La decisión ecuatoriana se tomó con un trasfondo de reactivación del conflicto colombo-venezolano cuando Colombia firmó un acuerdo con EEUU que permite a militares estadounidenses utilizar bases militares colombianas. Coincidió también con el *default* parcial de Ecuador y su ingreso al ALBA en ese mismo mes, mientras Venezuela cortaba relaciones y comercio con Colombia.

Fue en esta segunda etapa del conflicto entre Colombia y Venezuela que intervino la UNASUR. Su intervención se materializó en la llamada “cumbre de la discordia” (Bariloche, 27 de agosto de 2009)¹⁴. Aunque Venezuela, Ecuador y Bolivia solicitaban la condena de Colombia por la firma del acuerdo militar con Estados Unidos, el documento final no incluyó este aspecto pero mostró preocupación por la presencia militar extranjera en Sudamérica (véase cuadro 1). Destacó la actuación del presidente brasileño por su rechazo a los discursos amenazantes de los presidentes miembros del ALBA (Cardozo, 2009) y la actuación de UNASUR sirvió para devolver el conflicto colombo-venezolano a la esfera bilateral.

Las relaciones entre Colombia y Venezuela, cortadas en julio del 2009, se reanudaron en agosto del 2010, luego de la elección de Juan Manuel Santos como presidente de Colombia. La participación de la UNASUR se dio mediante la presencia de su Secretario General, Néstor Kirchner, en la reunión en Santa Marta, Colombia, donde ambos gobiernos aceptaron reanudar sus relaciones bilaterales (Uria, 2010; Obarrio, 2010; La Nación, 2010).

En cuanto a la contribución de UNASUR a la solución de estos conflictos inter-estatales, en la primera crisis, más que una incidencia de UNASUR sobre el conflicto se observa la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (mayo de 2008) como una

¹⁴ Esta ha sido hasta ahora la única reunión cumbre que los medios de comunicación pudieron transmitir en vivo y esa transmisión puso en evidencia fuertes desencuentros internos.

consecuencia del enfrentamiento entre Ecuador y Colombia (véase declaraciones del Ministro de Defensa de Brasil en Montúfar, 2008). En este sentido, la crisis incidió en el comportamiento de UNASUR acelerando algunas tendencias. Su no participación puede atribuirse a que todavía no había sido firmado su tratado constitutivo (se firmó en mayo de 2008). En el segundo caso, hubo participación y ésta sirvió para disminuir el conflicto por cuanto contribuyó a bajar el discurso agresivo de algunos gobiernos. De todas formas, tampoco en este caso el conflicto se solucionó, sino que se mantuvo hasta que las partes involucradas, Colombia y Venezuela, negociaron un acuerdo entre ellas en agosto de 2010.

4. Comparación de las contribuciones de las Cumbres

4.1. CAN-CSN/UNASUR

La mayor contribución de la CAN a la democracia puede ubicarse en la década de los noventa, cuando los sucesos internos de Venezuela y Perú pusieron a prueba la vocación democrática de los gobiernos andinos de dos maneras diferentes¹⁵. El intento de levantamiento militar en Venezuela (1992) asumió un formato tradicional, mientras el autogolpe de Fujimori (1992) planteó una nueva amenaza –un gobierno electo democráticamente que interrumpía o coartaba la democracia dentro de sus fronteras–. Esto representaba un problema no contemplado hasta entonces en los mecanismos regionales y subregionales para hacer frente a las crisis internas. Recién en el año 2001, la Carta Interamericana reconoció la existencia de esta nueva amenaza y la incorporó en su sistema de protección (Mejías, 2008: 77). Al año siguiente, la Carta Andina para la Promoción y Protección de la Democracia (2002) incorporó también las dos visiones, al señalar, en su artículo 14, que los elementos esenciales de la democracia son «*el acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el Estado de Derecho...*». En la práctica, sin embargo, los países andinos no han aplicado estos documentos.

Acerca del rol de las Cumbres Presidenciales Andinas en la solución de conflictos inter-estatales entre sus miembros se observa su total inoperancia. También se observa el efecto inverso –en lugar de que las cumbres incidan en los conflictos, éstos inciden sobre las cumbres determinando que éstas no se reúnan o lo hagan sin que todos los presidentes participen–. Este fue el caso de las reuniones presidenciales posteriores al conflicto colombo-ecuatoriano, las que no se reiniciaron hasta el 2010.

¹⁵ Este párrafo resume aspectos analizados en Giacalone, 2010.

En comparación, la UNASUR respondió de forma positiva a los llamados de gobiernos legítimamente constituidos a intervenir en defensa de amenazas internas a la democracia (Bolivia y Ecuador). En ambos casos, además de reunirse y pronunciarse a favor de esos gobiernos, jugó un rol mediador y de seguimiento de negociaciones internas (Bolivia) –con menor intensidad en Ecuador– y constituyó comisiones que presentaron informes sobre los hechos. De esta forma, su rol contribuyó al mantenimiento de la democracia. Debe advertirse, sin embargo, que en estos sucesos los gobiernos fueron capaces, antes de la intervención de UNASUR, de mantener el control de sus respectivos gobiernos nacionales, lo que plantea el interrogante de si su efectividad hubiera sido la misma frente a un cambio de gobierno por medios no democráticos. Otro interrogante es que sucedería con esa intervención en el caso de presentarse un autogolpe (tipo Fujimori).

Con relación a la capacidad de UNASUR para solucionar conflictos inter-estatales entre sus miembros, ésta se limita a apaciguar los ánimos y los respectivos discursos políticos para que los afectados negocien bilateralmente una solución. De esta forma, UNASUR parece contribuir a una “paz fría”¹⁶ en la cual el conflicto no se resuelve sino que se pospone. Al respecto debe señalarse que, además de los casos analizados en este capítulo, en Sudamérica las relaciones diplomáticas entre Chile y Bolivia permanecen cortadas desde 1978, sin que su asociación al MERCOSUR ni su pertenencia a la UNASUR altere hasta ahora esta situación, y existen acusaciones de espionaje militar entre Perú y Chile. Como trasfondo general negativo, que puede afectar la efectividad de la UNASUR en los conflictos inter-estatales, se observa el incremento de la compra de armamento por varios gobiernos sudamericanos.

Resumiendo, los principios de CAN y UNASUR con respecto a las amenazas a la democracia están claramente plasmados en declaraciones presidenciales, pero sólo en el caso de UNASUR se han traducido en acciones. En cuanto a los conflictos inter-estatales, la CAN no ha actuado y la UNASUR ha tenido hasta ahora una efectividad relativa.

4.2. MERCOSUR-CSN/UNASUR

Desde el inicio del proyecto sudamericano de integración originado en la propuesta brasileña de contraponer una agenda sudamericana a la norteamericana (Tratado de Libre comercio de América del Norte/TLCAN y Área de Libre Comercio de las Américas/

¹⁶ El concepto está tomado de Miller, 2005.

ALCA), el presidente Fernando H. Cardoso convocó a los gobernantes de toda Sudamérica a la I Reunión de Presidentes de América del Sur en Brasilia (2000), donde se exaltó el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la pobreza y el narcotráfico y la promoción de la integración física.

El análisis comparativo entre las Cumbres del MERCOSUR y las realizadas en el espacio sudamericano permite identificar ciertas ideas presentes en ambos procesos. El compromiso con los valores democráticos, al igual que en MERCOSUR, vincula el sistema democrático con el respeto de los derechos humanos, adoptando una concepción amplia de los mismos (véase II Cumbre de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, 27 de julio de 2002), incluyendo el derecho universal al desarrollo, de acuerdo a los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio de la ONU (2000).

Los derechos humanos en el MERCOSUR se reconocieron como universales, interdependientes e indivisibles (II Reunión de Jefes de Estado, Cochabamba, 2006) y constituyeron principios de la CSN. Respecto a UNASUR, en la Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes y de Gobierno (Ecuador, 2009) se destacó el *“compromiso de los países de la UNASUR, en el ámbito de la promoción y protección de los Derechos Humanos, de manera especial en las iniciativas regionales como la Carta Andina de Derechos Humanos, y la labor que viene desarrollando la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados a nivel regional. Asimismo reconocen la importancia de la participación de nuestros países en otros foros multilaterales de Derechos Humanos”*.

De conformidad con los valores democráticos, los mandatarios aprobaron en la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, realizada en Georgetown (2010), el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”. En él se estableció que en caso de *“ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático”* se podrán fijar medidas que abarcan desde la suspensión del goce de derechos y beneficios establecidos en el Tratado Constitutivo hasta el cierre total de las fronteras terrestres, incluyendo la limitación o suspensión del comercio, tráfico aéreo y marítimo, provisión de energía, servicios, entre otras. También se dispuso que en caso de *“ruptura del orden democrático en un Estado Parte del presente Protocolo”*, los demás estados promoverán consultas entre sí y con el afectado y, cuando ellas resultaren infructuosas, los demás estados considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, que *“abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos*

de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos”.

A diferencia de la “Declaración sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR” y del “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile” las sanciones y procedimientos establecidos en el protocolo son precisos y hacen suponer una mayor operatividad en su implementación. Sin embargo, plantean algunas dudas respecto a su efectividad porque su implementación se encuentra condicionada por las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas (26 de junio de 1945). Esta normativa, si bien admite la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en asuntos relativos al mantenimiento de la paz o seguridad internacional (Art. 52), establece la prohibición de aplicar medidas coercitivas sin la autorización del Consejo de Seguridad (Art. 53).

De manera semejante al MERCOSUR, la dimensión política de la integración en UNASUR comprende los aspectos de seguridad, entendida como la búsqueda de la paz en la región. Desde el Comunicado de Brasilia (2000) se asumió el compromiso de crear una Zona de Paz Sudamericana, que se concretó en la II Cumbre de Guayaquil (2002) por medio de la “Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana”. En este sentido, en la II Reunión de Jefes de Estados de la CSN (2006), se instauró como principio rector de la integración sudamericana *“a la paz, para que América del Sur continúe siendo una Zona de Paz en la cual los conflictos internacionales se resuelven a través de la solución pacífica de controversias”*. Esto se proyectó al ámbito de la UNASUR expresándose en las declaraciones de las Reuniones Extraordinarias del Consejo de Jefes y Jefes de Estado de la UNASUR de Bariloche (2009) y los Cardales (2010). Por tanto las ideas o principios del MERCOSUR y UNASUR con relación a aquellas acciones que pongan en riesgo a la democracia de sus miembros están plasmadas de manera casi similar en las declaraciones y comunicados presidenciales; sin embargo, sólo en la UNASUR han adquirido operatividad a través de actos concretos y efectivos.

5. Conclusiones

La CAN, MERCOSUR y UNASUR actuaron en el mismo sentido respecto a la defensa de la democracia en sus países miembros, institucionalizando cada uno de ellos, dentro de sus ámbitos, la “cláusula democrática” y el “compromiso democrático” a través de la suscripción del “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de

Chile” (julio 1998), el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia” (agosto 1998; Perú se incorporó en el 2000) y el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia” (noviembre 2010). A partir de ellos, pasó a ser indispensable el régimen democrático para la participación de un estado en estos esquemas. La vigencia de las instituciones democráticas puede considerarse entonces una idea fundamental de los tres acuerdos, que se manifestó en distintas Cumbres Presidenciales y se incorporó en distintos instrumentos jurídicos.

El rol desempeñado por la UNASUR en la solución de los conflictos surgidos de amenazas a la democracia en los países de la región denota una clara decisión de involucrarse activamente, a diferencia de la CAN y el MERCOSUR que se limitan a ratificar la necesidad de la plena vigencia del estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, la convivencia pacífica y la solidaridad en América del Sur sin intervenir en forma directa. Es de destacar, sin embargo, el envío de una misión de observación electoral del MERCOSUR para el referéndum revocatorio en Bolivia, participación sin precedentes (Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y los Estados Asociados, XXXVI Reunión de Consejo Mercado Común, Salvador, Costa do Sauípe, Bahia, 16 de diciembre de 2008).

El análisis de los acontecimientos internos de Bolivia y Ecuador permite observar la importancia del principio de soberanía nacional, que, como expresa Serbin (2010), legitima el rol del estado como principal promotor de las iniciativas de integración, en el marco de acuerdos intergubernamentales, pero no condiciona su autonomía o independencia. De todas formas, en el caso de la UNASUR su actuación apunta a la construcción de una comunidad política regional a través del diálogo y la concertación, lo que implica un comportamiento que difiere de los otros grupos subregionales. Las Cumbres Presidenciales de la UNASUR hicieron efectiva la solidaridad regional con los gobiernos amenazados, contribuyendo así a una pronta solución de los conflictos, además de ofrecer oportunidades para verificar el cumplimiento de los acuerdos.

Las reuniones Cumbres de la UNASUR hicieron efectiva la solidaridad regional con los gobiernos amenazados, contribuyendo así a una pronta solución de los conflictos, además de ofrecer oportunidades para verificar el cumplimiento de los acuerdos.

UNASUR parece un mecanismo capaz de reaccionar rápidamente para responder ante conflictos internos que atentan contra los

principios rectores de su tratado constitutivo: la vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos como condiciones básicas para la construcción de la paz, la prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración. En términos funcionales, dio respuesta inmediata a los acontecimientos (Declaración de La Moneda y Declaración de Buenos Aires) mientras la OEA –organismo que tradicionalmente acompañó la solución de conflictos en la región– en estas dos oportunidades no mostró efectividad. En el caso de Bolivia, ella ocupó una posición marginal porque el presidente boliviano recurrió directamente a la UNASUR y, respecto a Ecuador, su intervención se vio afectada por un debate de cuestiones semánticas –si lo que estaba ocurriendo era o no un golpe de estado–, y no hubo apoyo concreto.

Los sucesos también incidieron sobre la UNASUR porque, ante el resurgimiento de amenazas a los procesos democráticos en sus países miembros, aprobó el protocolo sobre compromiso con la democracia, en el 2010, mostrando su intención de no quedarse solamente en la letra de su tratado constitutivo, para poder implementar sanciones concretas. Expuso claramente su voluntad de ejercer su capacidad colectiva a favor de la democracia mediante no sólo la formulación de políticas y/o decisiones sino también su implementación, contribuyendo así a la gobernabilidad regional.

Respecto a los conflictos inter-estatales entre sus miembros, UNASUR tuvo una voluntad similar pero enfrentó mayores niveles de desacuerdo interno, de manera que la necesidad de adoptar decisiones por consenso debilitó su rol. En estos casos, además, los gobiernos involucrados prefirieron, en algunas ocasiones, solicitar la intervención de la OEA y/o el Grupo de Río y hasta llevar sus denuncias a la Corte Internacional de Justicia. Por lo tanto, la UNASUR fue efectiva sólo para contener los conflictos, evitando que se agravaran, y para que los gobiernos involucrados se sentaran a negociar entre ellos. Sin embargo, en los acuerdos que se establecieron bilateralmente para finalizar los conflictos y en la verificación del cumplimiento de los mismos, no jugó ningún rol ni los gobiernos solicitaron que lo hiciera.

En conclusión, la UNASUR desarrolla una intensa actividad política al nivel regional y ha adoptado posiciones firmes en defensa de la democracia y en apoyo a los presidentes electos. En el ámbito de los conflictos inter-estatales no ha sido tan efectiva pero se ha creado el Consejo de Defensa Sudamericano como un organismo destinado a incrementar la confianza mutua entre sus miembros.

Sin embargo, existen dos potenciales limitantes: su carácter intergubernamental implica la necesidad de tomar decisiones por consenso y plantea la duda acerca de si, en el futuro, será capaz de efectivizar sus sanciones en caso que los gobiernos prefieran recurrir a otras instancias.

Bibliografía

- AGENCIA VENEZOLANA DE NOTICIAS (2010). «UNASUR ratifica rechazo a golpes de Estado mediante protocolo democrático», 27 de noviembre, en <http://.avn.info.ve/node/30625> (consulta realizada 1/09/2011).
- APORREA (2002). «El Mandatario del Perú actúa como un peón de la derecha internacional», en <http://aporrea.org> 15/10/02 (consulta realizada 12/4/2010).
- ARÉVALO Greta (2008). «OEA formula informe del conflicto colombiano-ecuatoriano», en <http://.lajornadanet.com/diario/archivo>
- BORON Atilio (2010). «¿Qué pasó en Ecuador?», *Página 12*, 2 de octubre, en <http://.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-154261-2010-10-03.html>, consulta realizada 3/09/2011
- CAN (2001). Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza, 28 – 29 de julio, Machu-Picchu, Perú.
- ___ (2002a). «Alegrett destacó retorno a la constitucionalidad y conveniencia de fortalecer el diálogo en Venezuela», 16 de abril <http://comunidadandina.org> (consulta realizada 3/4/2010).
- ___ (2002b) Secretario General de la CAN exhorta a las partes en Venezuela para que logren, a la brevedad posible, acuerdos en la mesa de negociación», 13 de diciembre, en <http://comunidadandina.org> (consulta realizada 23/03/2010).
- ___ (2002c). El Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa, en <http://comunidadandina.org>
- ___ (2009). La Comunidad Andina frente a los objetivos y compromisos contenidos en la Declaración sobre Seguridad de las Américas del 23 de octubre de 2003, Lima: SG/di931, 3 de diciembre.
- CARDOZO Elsa (2009). «Chávez demostró en Argentina su escaso compromiso con UNASUR», *El Nacional*, 30 de agosto, Venezuela.

- CEPRID (2010). «La UNASUR se consolida hacia un futuro de paz, unión y desarrollo», Centro de Estudios Políticos para las Relaciones Internacionales y el Desarrollo, 16 de diciembre, en <http://.nodo50.org/ceprid/spip.php?article1033>, (consulta realizada 1/09/2011).
- CIMADAMORE Alberto (2004). «Gobernabilidad y niveles de análisis en el proceso de integración del Mercosur», en: G. de Sierra, M. Bernal y A. Riella -Comps.- *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI*, UNESCO/CLACSO, Montevideo.
- COMINI Nicolás (2010). «El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales», *Nueva Sociedad* No 230, noviembre-diciembre, ISSN: 0251-3552, en http://.nuso.org/upload/articulos/3737_1.pdf.
- COOPER Andrew y LEGLER Thomas (2005). «A Tale of Two Mesas: The OAS Defense of Democracy in Peru and Venezuela», *Global Governance*, Vol. 11, Issue 4 (October-December): 425-444.
- COOPER Andrew y LEGLER Thomas (2006). *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas* (New York: Palgrave Macmillan).
- COURIEL Alberto (2010). «La UNASUR los últimos acontecimientos en la región», *La República*, 6 de octubre, en <http://larepublica.com.uy/contratapa/426580-la-unasur-y-los-ultimos-acontecimientos-en-la-region> (consulta realizada 1/09/2011).
- DOUGLAS ALTAMIRANO Erick (2010). «Ecuador supera la crisis política y la UNASUR respalda incondicionalmente la democracia», *Agenda Latina* en <http://.agenda-latina.de/19.html> (consulta realizada 1/9/2011).
- EL COMERCIO (2010). «Rafael Correa denunció un intento de golpe de Estado en Ecuador», en <http://elcomercio.pe/mundo/647075/noticia-rafael-correa-denuncio-intento-golpe-estado-ecuador> (consulta realizada 1/9/2011).
- EL MUNDO (2010). «UNASUR reacciona más rápido que la OEA ante la crisis ecuatoriana», 1 de octubre, en <http://elmundo.es/america/2010/10/01/noticias/1285948220.html> (consulta realizada 3/9/2011).
- EL NUEVO DIARIO (2008). «Presidentes llaman a evitar conflicto Colombia-Ecuador», 3 de marzo, en <http://elnuevodiario.com.ni/internacionales> (consulta realizada 6/01/2010).
- EL PAIS (2008). «LA OEA aprueba por unanimidad una resolución

- sobre el conflicto entre Colombia y Ecuador», en <http://.país.com> 5 de marzo (consulta realizada 3/03/2011).
- GARCÍA Eduardo (2009). «Conflicto entre Ecuador y Colombia podría lastimar comercio», 15 de julio, en <http://.lta.reuters.com/article/businessNews> (consulta realizada 3/4/2010).
 - GIACALONE Rita (2010). «El Consejo Presidencial Andino (CPA): ¿Un mecanismo para la gobernabilidad democrática subregional?», en: Mellado Noemí B., Editora, *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*, Editorial Lerner, Córdoba, Argentina.
 - GONZÁLEZ Taiana (2008). «¿La calma que antecede al huracán?», *Agencia periodística de América del Sur*, 21 de septiembre en http://.prensamerocosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=4036, (consulta realizada 8/08/2011).
 - HOY (2008). «Unasur busca consolidarse y desplaza a OEA en búsqueda de acuerdo en Bolivia», 26 de septiembre en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/unasur-busca-consolidarse-y-desplaza-a-oea-en-busqueda-de-acuerdo-en-bolivia-308073.html>
 - INFOLATAM (2008). «Ecuador y Colombia llegan a un consenso en la OEA para resolver el conflicto», Washington, 5 de marzo en <http://.infolatam.com> (consulta realizada 3/4/2010).
 - LA NACION (2009). «Un año de conflictos entre Colombia y Ecuador», 2 de marzo, en <http://lanación.com.ar> (consulta realizada 4/07/2011).
 - _____ (2010). «Chávez y Santos dejaron atrás la crisis», 11 de agosto.
 - LLENDEROZAS Elsa (2008). «¿Integración o fragmentación? Política, seguridad, energía y comercio en la región sudamericana», en Julio Pinto, comp., *Entre la integración y la fragmentación regional*. Eudeba, Buenos Aires.
 - MALAMUD Andrés (2001). *Presidentialism and Mercosur: A hidden cause for a successful experience*, Conferencia en Integración Regional Comparada, Danish European Community Studies Association, University of Southern Denmark, Odense, 25 y 26 de Mayo.
 - MALAMUD Carlos (2008). «La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia», Real Instituto Elcano, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari121-2008 (consulta realizada 21/08/2011).
 - MARCELLA Gabriel (2009). «La guerra sin fronteras: la crisis

- Ecuador-Colombia del año 2008 y la seguridad inter-americana», en <http://.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational> (consulta realizada 13/0/2011).
- MATAROLLO Rodolfo (2008). «El primer gran logro de la UNASUR», *Agencia Periodística de América Del Sur*, 7 de diciembre en http://.prensamercosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=4147 (consulta realizada 8/09/2011).
 - MEJÍAS Sonia A. (2008). «La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones», en: *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis. Adenda 2008*, pp. 69-98, en <http://iugm.es/AmericaLatina> (consulta realizada 5/04/2010).
 - MELLADO Noemí Beatriz y ALI María Luciana (2010). «Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad», en: Mellado Noemí B. -Editora-, *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*, Editorial Lerner, Córdoba, Argentina.
 - MENÉNDEZ DEL VALLE Emilio (2008). «Bolivia: el ejemplo positivo de UNASUR», *El País*, en http://.elpais.com/articulo/opinion/Bolivia/ejemplo/positivo/UNASUR/elpepiopi/20081015elpepiopi_5/Tes (consulta realizada 21/08/2011).
 - MILLER Benjamin (2005). «When and How Regions Become Peaceful: Potential Theoretical Pathways to Peace», *International Studies Review* No 7: 229-267.
 - MONTÚFAR César (2008). «Aproximación a la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, a raíz de los sucesos del 1 de marzo de 2008», Quito: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina-Friedrich Ebert Stiftung (FES), en <http://www.c3fes.net> (consulta realizada 12/09/2011).
 - OBARRIO Manuel (2010). «La mediación con altibajos» en *La Nación*, 11 de agosto.
 - PRATS Joan Oriol (2003). «El concepto y el análisis de la gobernabilidad», *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
 - PRENSA MERCOSUR (2008). «El primer gran logro de la UNASUR», APAS, en http://prensamercosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=4147 (consulta realizada 8/07/2011).
 - REDACCIÓN DIGITAL (2010). «Derrotado el Golpe de Estado en Ecuador», 30 de septiembre, <http://radioreloj.cu/index.php/noticias-radio-reloj/36-nacionales/1519-fracaso-el-golpe-de-estado-en-ecuador> (consulta realizada 1/09/2011).

- REVANALES J. Gerson (2004). «Ventajas y desventajas de la aplicación de la Carta Democrática», 21 de abril, en <http://Venezuelanalitica.com>, (consulta realizada 5/03/2010).
- ROJAS ARAVENA Francisco (2000). «Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres», en F. Rojas Aravena, ed. *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, FLACSO-Nueva Sociedad, 13-53, Santiago de Chile.
- _____(2009). *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación*, IV Informe del Secretario General de FLACSO, Secretaría General, San José, Costa Rica.
- RPP NOTICIAS (2010). «¿Por qué el intento de golpe de Estado en Ecuador?», 30 de setiembre, en http://rpp.com.pe/2010-09-30-por-que-el-intento-de-golpe-de-estado-en-ecuador-noticia_299289.html (consulta realizada 3/09/2011).
- SALAVERRY Jorge (2008). *UNASUR, la OEA, y el conflicto boliviano*, Ed. Ciudadanía y Valores, Fundación, septiembre, Madrid.
- SERBIN Andrés (2009). «América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?», *Nueva Sociedad* No 219, enero-febrero, en http://nuso.org/upload/articulos/3588_1.pdf
- _____(2009-2010). «Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales», *Anuario del Centro de Educación e Investigación para la Paz –CEIPAZ–*, Número 3. «Dedicado a crisis y cambio en la sociedad global, en <http://ceipaz.org/images/contenido/AndresSerbin.pdf>
- _____(2010). «Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos», *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, agosto.
- ____Coordinador (2011). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, ICARA Editorial-Ediciones, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Argentina, en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08285.pdf>
- SIVAK Martín (2008). «El conflicto en Bolivia es de clases sociales», en <http://publico.es/internacional/142090/el-conflicto-en-bolivia-es-de-clases-sociales> (consulta realizada 22/08/2011).
- UNASUR (2008). «Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas», Brasilia, 23 de mayo en http://comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm
- _____(2008). «Declaración de la Moneda», Cumbre Extraordinario de UNASUR, 15-09-2008, en http://comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm

- URIA Leandro (2010). «Un pacto previsible que no soluciona el tema de fondo», en *La Nación* ,11 de Agosto.
- ZELA Hugo de (2001). «La carta democrática interamericana», *Archivos del Presente* Año 7, N° 25 (julio-agosto-septiembre): 97-108, Fundación Foro del Sur, Argentina.

CAPÍTULO III

Los Parlamentos de la UNASUR, CAN y MERCOSUR: ¿Mayor gobernabilidad en la integración sudamericana?

RITA MARCELA GAJATE

1. Representatividad, parlamentos y gobernabilidad en la integración sudamericana

La participación ciudadana parece configurarse como la columna vertebral que sostiene del eje político en los procesos de integración en América Latina. Es que la mayor gobernabilidad que han de aportar los esquemas de integración radica en la legitimidad de sus decisiones y en el impulso que los pueblos han de otorgar a la profundización de la integración.

El mensaje de la cumbre de la UNASUR en Santiago de Chile, en 2008, fue muy claro, en el sentido de que los problemas de la democracia en un país sudamericano conciernen a todos los demás. Esta afirmación sostiene la necesidad de introducir pautas de racionalidad que neutralicen eventuales propensiones a soluciones violentas en el contexto regional (Peña, 2010). Esta es la pretendida contribución a la gobernabilidad. Los países desean transmitir, con la construcción de espacios políticos comunes, al resto del mundo, la idea de que están preparados y dispuestos a asumir sus responsabilidades colectivas en la región.

El escenario actual se encuentra caracterizado por las profundas transformaciones que se están operando en los mapas del poder y de la competencia económica global que generan múltiples opciones para la inserción externa de cada país.

Es importante considerar en este entorno a la gobernabilidad

definida a partir de una conceptualización multidimensional atento a que los procesos de integración revisten este carácter. Así entendida, la gobernabilidad afecta no solo la transferencia y delimitación de poderes sino también la cooperación entre las autoridades nacionales y las instituciones comunitarias en el cumplimiento de las obligaciones comunes (Mellado, 2010: 26).

En la configuración de una integración que propenda a la cooperación expresada, se ha emprendido su conformación más democrática, transparente y pluralista. Con este marco, el rol de los Parlamentos – como instituciones representativas– ha de asegurar la participación de los diversos actores sociales canalizando proyectos e iniciativas.

No obstante, en el presente trabajo, se advierten dificultades para que se concrete este perfil. Un marcado intergubernamentalismo revela una baja participación de los poderes legislativos en la toma de decisiones a nivel regional. Un sesgo ejecutivista contri-buye a una mayor interrelación sólo entre los decisores interestatales.

En este contexto, múltiples iniciativas acentúan en la región la inquietud por contar con órganos parlamentarios internacionales. Cinco instituciones han recibido representación de parlamentarios de la región: 1) el Parlamento latinoamericano (PARLATINO), 2) la Unión Interparlamentaria Mundial (UIM), 3) el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR), 4) el Parlamento Indígena de América y 5) el Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA). Sin embargo no todos estos espacios cuentan con un carácter representativo, la producción normativa no reviste aplicación directa y la armonización jurídica no es la esperada.

A través de un estudio comparativo entre los parlamentos de la UNASUR, la CAN y el MERCOSUR procuraremos dejar de relevancia aspectos comunes en sus configuraciones, diferencias y potencialidades en las vinculaciones interparlamentarias. Asimismo se analizará si el dinamismo de la dimensión parlamentaria sudamericana contribuye al fortalecimiento democrático y a una mayor gobernabilidad en Sudamérica.

2. El Parlamento de la UNASUR

En el marco del proceso de integración UNASUR, fundado en Brasilia en 2008¹, se ha anunciado la creación del **Parlamento**

¹ TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (2008). Brasilia. 23 de mayo. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

Suramericano. Esta institución ha sido concebida como la instancia deliberativa de representantes de los doce países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas, conforme lo expresado en el artículo 17 del tratado fundacional.

Tendrá su sede en Cochabamba –Bolivia–. El gobierno boliviano ha presupuestado y ha puesto en marcha el inicio de las obras en el año 2008, en un predio cuya extensión alcanza más de 200 hectáreas en el área del Valle Alto.

El Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas determina en su artículo 18 que se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de integración y unión suramericanas, –a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente– con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

En este cuadro de situación el Parlamento de la UNASUR ha de ser el órgano que canalice la mayor participación ciudadana propuesta y dé respuestas a la mayor demanda de representatividad institucional en la región.

2.1. Orígenes y debates acerca del Parlamento Suramericano

El Parlamento de la UNASUR se integrará con noventa y nueve parlamentarios, cinco delegados por cada país, más representantes del Parlamento Andino, del Parlamento del MERCOSUR y del Parlamento de Guyana y Surinam. Asimismo lo formarán los presidentes de los poderes legislativos de cada país integrante de la Unión Suramericana.

El proyecto nació en 2004 en la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. El entonces Subsecretario de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Roberto Conde, y el presidente del Parlamento Andino Luis Fernando Duque, suscribieron un documento en Colombia en el año 2006 (Portela, 2010) con el objetivo de impulsar la creación de un espacio parlamentario sudamericano. En octubre del 2007 ambos presentaron el documento borrador constitutivo del Parlamento de la UNASUR.

Durante la presidencia *pro t empore* de la UNASUR, Michel

Bachelet se encargó de dar impulso a la iniciativa. Durante su viaje a Bolivia, en junio de 2008 (Vaca, 2008), quiso estimular el trabajo por su concreción. En esa ocasión legisladores sudamericanos, reunidos en Cochabamba, decidieron conformar un grupo de trabajo para diseñar el nuevo parlamento regional.

En común acuerdo con la presidencia de Bolivia, se determinó que la sede del Parlamento será San Benito, a 45 km. de Cochabamba. Allí ya se han inaugurado las obras de construcción del edificio central.

El grupo de trabajo para definir los aspectos constitutivos del Parlamento se constituyó con la presidencia del vicepresidente de Bolivia, Ivaro García Linera, y se integró con dos parlamentarios de cada uno de los 12 países miembros de UNASUR, además de representantes de otros parlamentos regionales.

Esta comisión debió conformarse en 45 días y su trabajo debió concluir en tres meses. Se preveía que en la Cumbre de Quito, del 15 de junio de 2010, se firmaría el acuerdo constitutivo. No sucedió así.

La Cumbre concluyó con una declaración en la que se destaca la voluntad política de impulsar un tratado constitutivo de un parlamento suramericano. Para ello, en los debates se destacó la necesidad de concretar primero la aprobación del propio Tratado Constitutivo de UNASUR por parte de los estados que aún no lo han hecho. Tratado que a la fecha de esta reunión, sólo fuera ratificado por 6 países en 12 de la región. Entre los países que aún no habían ratificado su inclusión a la UNASUR está Uruguay.

Los siete presidentes parlamentarios asistentes fueron Fernando Cordero (Ecuador), Santiago Castro (Colombia), José Poyo (Venezuela), Luis Alva (Perú) Jorge Pizarro (Chile), Eduardo Fellner (Argentina) y Héctor Arce (Bolivia). Los participantes acordaron que las delegaciones conformadas por los presidentes de los parlamentos presentes, que ya ratificaron el Tratado Constitutivo de UNASUR, incentiven al resto de los 12 miembros que aún faltan por hacerlo.

En la Declaración de Quito se manifiesta la firme voluntad de avanzar en la constitución del Parlamento Sudamericano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Tratado Constitutivo de la UNASUR, y cuyo Protocolo adicional sería sometido a aprobación durante este segundo día de la Cumbre.

El mandatario ecuatoriano y presidente *pro t mpore* de la UNASUR, **Rafael Correa, al inaugurar la Cumbre Parlamentaria, enfatizó este aspecto** expresando que «la historia y sueños

compartidos reafirman la determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollan un espacio regional integrado hacia la patria grande soñada por los libertadores» (Parada, 2010).

Finalmente, los presidentes de los congresos de los países de la UNASUR, aplazaron la aprobación del protocolo de funcionamiento del Parlamento Suramericano (ANSA, 2010).

Las autoridades parlamentarias opinaron que se necesita discusión por parte de cada legislativo. “El protocolo adicional debe nacer como fruto de un consenso, de un trabajo reflexivo de los parlamentos”, expresó textualmente el presidente de la Cámara de Diputados de Bolivia, Héctor Arce (Ídem). El legislador condujo un grupo de trabajo que preparó un documento inicial para el funcionamiento del nuevo órgano legislativo. Este grupo será reemplazado por una comisión de “alto nivel”, para redactar un proyecto definitivo.

Este proceso continuará con la conformación de una Comisión Especial Parlamentaria de Alto Nivel (FLACSO, 2010, y LR21.com, 2010) con el objetivo de redactar y consensuar el proyecto definitivo de protocolo adicional. Los temas que tratará la Comisión son, entre otros, la integración de este parlamento (proporcional o igualitaria), las competencias y su presupuesto. La Comisión estará constituida por un parlamentario de cada uno de los parlamentos de las naciones sudamericanas y un representante de cada uno de los Parlamentos Regionales del MERCOSUR, Andino, Latinoamericano, Indígena y Amazónico.

El debate en cuestión –y respecto del que no se produce acuerdo– es la manera de integrar el legislativo. Las opciones son o por elección directa o por representación de los congresos. El objetivo es “conformar un parlamento representativo de los pueblos de Sudamérica, formado directamente por voto popular, es decir, no una derivación de los parlamentos que tenemos”, opinó Arce (LR21.com, 2010).

En una primera instancia, sin embargo, “tiene que ser de representantes de los parlamentos nacionales constituidos y, en una segunda instancia, paulatinamente se podría hacer por voto popular”, opinó el representante del Congreso de Perú, Santiago Fujimori. Este legislador consideró positivo el aplazamiento de la aprobación del protocolo para continuar haciendo aclaraciones conceptuales y formales.

La reunión de parlamentarios de Quito de 2010 posibilitó la expresión de diversas ideas y proyectos sobre el Parlamento que sostienen los legisladores convocados. La presidenta del Parlamento

venezolano, diputada Cilia Flores (2010), manifestó: “nosotros queremos un Parlamento de UNASUR que no repita los mismos esquemas. Tenemos que inventar y acertar, inventando acertamos porque, si no, vamos a reproducir los vicios que traen los mismos parlamentos anteriores”.

En tal sentido, la parlamentaria pidió que “esta instancia legislativa internacional recoja las experiencias y los logros de los parlamentos regionales, pero que sea un Parlamento que rompa paradigmas, no para medir fuerzas, sino que sea un Parlamento que sirva, que coadyuve, integre, facilite, agilice e incorpore la participación de los pueblos para impulsar las políticas de sus gobernantes porque, al final, en cada uno de nuestros países quienes llevan la política exterior son los Presidentes y las Presidentas”.

Sobre el funcionamiento, explicó que “los miembros deben ser no proporcionales, sino como el Parlamento de MERCOSUR», por ello considera que debe evaluarse cuál número es viable” (Flores, 2010).

La diputada argentina Teresa García manifestó: “Nosotros sosteníamos que había que tener un poco más de criterio en cuanto a la creación de un Parlamento de la UNASUR y que primero había que saldar la discusión del MERCOSUR. Nos parecía que la creación de un parlamento «supraorganismo» de los existentes significaba agregar más capas a esta cebolla y que finalmente no se iba a poder resolver en el corto plazo. Si varios países insistían en avanzar en su creación como un parlamento superador de todos los existentes” (García, 2011).

La comisión constituida deberá preparar un documento final a ser aprobado por los presidentes de los parlamentos nacionales. El texto luego deberá ser firmado por los mandatarios de UNASUR, quienes lo devolverán a los legislativos.

2.2. Funcionamiento y conformación

El proyecto de Protocolo Adicional constitutivo del Parlamento Suramericano propone una rutina de funcionamiento consistente en dos reuniones anuales: una en junio y la segunda en noviembre, aunque podrá sesionar en forma extraordinaria.

Contará con comisiones y subcomisiones cuyas autoridades serán presidentes y vicepresidentes. Asimismo tendrá secretarías y subsecretarías.

Sus pronunciamientos se publicarán en el diario que se creará al efecto.

Serán sus funciones:

- Velar por la democracia en la región

- Emitir declaraciones y recomendaciones
- Fomentar el desarrollo de la democracia representativa
- Ejercer el control político de los órganos de la UNASUR.

La conformación del Parlamento es punto más álgido en los proyectos. Varias opiniones se manifiestan al respecto. Diputados venezolanos, en la voz de Cilia Flores –presidenta del Parlamento local– proponen que los miembros deben ser electos de manera universal, directa y secreta de acuerdo con cada realidad de cada país que lo integran (Donis, 2010).

“Proponemos que estos diputados y diputadas del Parlamento de UNASUR sean electos durante las elecciones presidenciales, porque están vinculados con la política exterior de cada país. Es un tema que compete al Ejecutivo, que compete al Legislativo y a los pueblos”; ha manifestado expresamente la legisladora citada.

La propuesta venezolana indica que las votaciones que contengan algún tipo de amonestación deben ser por consenso. En relación a aspectos complicados, neurálgicos vinculados a la vida nacional de los países o a su geopolítica deberían contar con mecanismo ponderado de votos.

3. Los Parlamentos de la CAN y el MERCOSUR

Tanto la CAN como el MERCOSUR cuentan con órganos parlamentarios en su estructura orgánica. El **Parlamento Andino** fue constituido por el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y su Protocolo Adicional². Es el órgano deliberante del sistema. Su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la CAN.

Son objetivos de su creación: asegurar la participación de los pueblos, crear un medio de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia y propender a la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales la obra de la integración regional a través de órganos comunitarios y representativos.

Sus principales atribuciones son: 1) participar en la promoción y orientación el proceso de integración subregional andina; 2) examinar la marcha del proceso de integración y el cumplimiento de sus objetivos y 3) promover la armonización de las legislaciones de los países miembros.

² PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO. Quito 1979 y Declaración de Sucre del 23/04/1997.

La presencia de un órgano que represente a los nacionales de los estados miembros implicó en el diseño de la CAN la idea de posibilitar la participación de los ciudadanos.

Cabe aclarar que aún el Parlamento Andino se encuentra conformado por representantes de los congresos nacionales –Perú, Ecuador y Colombia ya eligieron sus parlamentarios por voto directo–. Bolivia aún no.

La **Comisión Parlamentaria Conjunta** fue el órgano representativo de los parlamentos en el MERCOSUR. Ha sido reemplazada por el **Parlamento del MERCOSUR** a partir del 7 de marzo de 2007. Tenía autonomía pero no facultades decisorias propias. Estaba integrada por 16 parlamentarios por cada estado parte elegidos por los propios parlamentos nacionales.

La Comisión Parlamentaria Conjunta tenía como funciones principales acelerar los procedimientos internos para la entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR y ayudar en la armonización de las legislaciones.

Constituyó un espacio no vinculante del cual se pretendía el impulso para lograr la armonización legislativa del bloque. Sus recomendaciones solo tuvieron carácter declarativo.

En diciembre de 2005 se adopta la decisión de la creación de un Parlamento para el MERCOSUR³ cuyas definiciones centrales son: 1) se integrará por representantes electos por sufragio universal, 2) deberá contribuir a la profundización y ampliación del MERCOSUR, 3) efectuará pedidos de informes u opiniones por escrito a los demás órganos, 4) emitirá declaraciones, recomendaciones e informes y 5) emitirá dictámenes sobre proyectos de normas.

La creación del Parlamento pretende avanzar en este aspecto, no obstante no se tratará de un “poder legislativo” pues no emitirá normas aplicables directamente sino que reforzará mediante una mayor participación ciudadana, la iniciativa del dictado de normas que seguirá supeditada a la adopción de Decisiones del Consejo Mercado Común y condicionada a la incorporación conforme derecho de cada Estado parte.

Por lo analizado se comprende que la gobernabilidad de los procesos de integración vigentes en la subregión podría fortalecerse a través de la labor de los espacios parlamentarios creados. El fortalecimiento de las estructuras parlamentarias podría contribuir

³ PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR (2005). 9 de diciembre.

a una mayor participación, sanear el déficit democrático y responder a las demandas de la sociedad que requiere mayor protagonismo.

Ambos bloques cuentan con estructuras parlamentarias. No obstante se advierten diferencias en el modo de concebir cada una de ellas. Asimismo han sido dotados de diferentes facultades que merecen analizarse en cuanto a sus posibles articulaciones.

No es nuestro objetivo desarrollar aquí un análisis comparativo exhaustivo de ambos parlamentos. Para profundizar en estos aspectos nos remitimos a anteriores investigaciones (Gajate, 2009 y 2010). Presentaremos seguidamente algunos aspectos no considerados en los anteriores estudios. Nuestra intención en el presente trabajo es poner de manifiesto el rol que han tenido –y se espera cumplan– en la construcción de una mayor gobernabilidad para Sudamérica.

4. Aspectos comunes y diferencias de los parlamentos suramericanos

Los tres órganos parlamentarios objeto de este estudio presentan aspectos comunes pese a encontrarse en diferentes grados de desarrollo. El Parlamento de la CAN cuenta ya con más de 17 años de evolución desde su puesta en marcha. El Parlamento del MERCOSUR aún se encuentra en configuración desde el año 2007 y el Parlamento de la UNASUR es un proyecto que ha alcanzado algún grado de definición en el borrador de acuerdo constitutivo que se encuentra trabajando una Comisión Parlamentaria de Alto Nivel.

No obstante presentamos algunos cuadros que permiten efectuar una comparación, al menos apriorística, de sus caracteres configurantes.

4.1. Órganos que los componen

Parlamento Andino -CAN-	PARLASUR -MERCOSUR-	Parlamento de la UNASUL
Asamblea Parlamentaria Mesa Directiva Secretaría General	Presidencia Vicepresidencia Mesa Directiva	Presidencia Vicepresidencia Secretaría Subsecretaría

Fuente: Elaboración propia en base tratados constitutivos y reglamentos internos de los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR y borrador de acuerdo en el caso del Parlamento de la UNASUL

Los Parlamentos de la CAN y el MERCOSUR no son bicamerales razón por la cual sesionan en Asamblea Parlamentaria. Si bien en

el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR este aspecto no se menciona, se presume por la configuración elegida.

La Mesa Directiva del Parlamento Andino es el órgano de ejecución del Parlamento Andino. Está integrada por un Presidente, cuatro Vicepresidentes de nacionalidad diferente entre sí respecto al Presidente, y el Secretario General Ejecutivo con derecho a voz. El Presidente y los Vicepresidentes son elegidos para un período de dos años. El Parlamento cuenta con una Secretaría General cuya sede está en Bogotá (Colombia), la cual está al mando de un Secretario General.

En el caso del MERCOSUR el Presidente y los Vicepresidentes componen la Mesa Directiva, por mandato de 2 (dos) años y podrán ser reelectos por una sola vez. La Mesa Directiva será asistida por un Secretario Parlamentario y un Secretario Administrativo, quienes serán designados por el Plenario al inicio de cada período parlamentario.

A la Mesa Directiva le competen numerosas funciones entre las que destacamos 1) Presentar anualmente al Plenario la propuesta de presupuesto, 2) Proponer al Plenario la organización administrativa, financiera, y el Estatuto del Personal, 3) Aprobar el orden del día de las sesiones, 4) Convocar a sesiones extraordinarias del Parlamento; 5) Elaborar y someter a consideración del Plenario el Código de Ética y 6) Establecer la integración de las comisiones permanentes y presentarla en la primera sesión ordinaria de cada período parlamentario; entre otras⁴.

El Parlamento de la UNASUR promete organizarse de manera similar a como lo han hecho sus precedentes órganos parlamentarios en Sudamérica. Aún no se han definido las normas que determinarán cómo se elegirán sus autoridades.

4.2. Comisiones Permanentes

Parlamento Andino -CAN-	PARLASUR -MERCOSUR-⁵	Parlamento de la UNASUL
1. Asuntos políticos, parlamentarios, de integración y relaciones exteriores	Comisiones permanentes 1. Asuntos Jurídicos e Institucionales	Comisiones permanentes propuestas en el borrador de Protocolo y a evaluar por la Comisión de Alto Nivel:

⁴ REGLAMENTO INTERNO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Conforme Disp. 6 /07, incorporada con modificación por Disp. 7/07. Artículos 40-43.

⁵ Idem.

<p>2. Asuntos jurídicos, desarrollo y armonización legislativa y defensa de los derechos humanos.</p> <p>3. Desarrollo sostenible, medio ambiente, prevención y lucha contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.</p> <p>4. Asuntos económicos, de presupuesto y ejercicio de contraloría del Sistema Andino de Integración</p> <p>5. Salud, seguridad social, desarrollo humano, familia, educación, cultura, ciencia y tecnología</p>	<p>2.Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios</p> <p>3.Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico</p> <p>4.Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte</p> <p>5.Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social</p> <p>6.Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo</p> <p>7.Ciudadanía y Derechos Humanos;</p> <p>8.Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa</p> <p>9.Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca</p> <p>10. Presupuesto y Asuntos Internos.</p> <p>Comisiones temporarias y especiales Delegaciones externas</p>	<p>1.Asuntos políticos e institucionales</p> <p>2.Asuntos económicos y financieros</p> <p>3.Asuntos ambientales</p> <p>4.Asuntos de seguridad</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia en base tratados constitutivos y reglamentos internos de los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR y borrador de acuerdo en el caso del Parlamento de la UNASUL.

Los Parlamentarios Andinos, en función de las tareas que deben desarrollar en cada una de las Comisiones a las que pertenecen, mantendrán la continuidad de sus labores en coordinación con sus Presidentes y la Mesa Directiva. En caso necesario, convocarán a Sesiones Especiales en uno de los Países Miembros. Asimismo, llevarán a cabo labores de orientación y promoción del proceso de Integración Subregional Andino, promoviendo reuniones, encuentros con representantes de la sociedad civil, gremiales, y del sector público, en el marco de lo que se ha denominado como el Observatorio de Seguimiento al Proceso Andino de Integración⁶.

⁶ COMUNIDAD ANDINA. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/sai/parlamento_preguntas.html

En el año 2011, se desarrollaron las XXXVIII sesiones del Periodo Ordinario⁷. Dentro de las actividades programadas se reunieron las Comisiones Permanentes del Parlamento Andino, para discutir y analizar los temas de la Agenda Estratégica Andina y los demás temas propios de cada Comisión de acuerdo a sus competencias reglamentarias.

Una comisión *ad-hoc* tuvo por tarea el seguimiento y evaluación a los Instrumentos Socio-laborales como la Tarjeta Laboral Andina de Migración, la Seguridad Social para los trabajadores andinos migrantes, la Seguridad y Salud en el trabajo y el Tratamiento de remesas de los Emigrantes.

El Parlamento del MERCOSUR ha tenido desde su puesta en funcionamiento una escasa producción normativa (Álvarez Macías, 2009 y Gajate, 2010) y una casi nula actividad en el último año. Las sesiones se reanudaron en la última etapa del calendario (El Colorado, 2011). En la XXVIII Sesión Ordinaria se acordó avanzar en las modificaciones a ser introducidas por consenso en el Reglamento Interno, que permitirá reanudar las actividades del organismo parlamentario.

La Delegación Paraguaya dejó constancia de haber concurrido a todas las convocatorias hechas por la presidencia del Parlamento del MERCOSUR y que por razones de falta de *quórum* no se han realizado. Enfatizó que las comisiones siguieron funcionando normalmente, entre las cuales citó la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos.

El diputado paraguayo Alfonso González Núñez (Ídem) afirmó que algunos altos funcionarios de los Estados Parte juegan en contra del funcionamiento y existencia del Parlamento del MERCOSUR. Esto conspira contra la institucionalidad del proceso de integración. En el Parlamento del MERCOSUR es donde se denuncian públicamente los atropellos y violaciones de los tratados y acuerdos, por eso el citado parlamentario expresó que “existe una gran conspiración para eliminar al Parlamento regional y que todo quede en mano de los Poderes Ejecutivos quienes manejan las negociaciones a su libre albedrío y a espaldas de los pueblos para que sigan los burócratas al frente de una integración mentirosa y hambreadora del MERCOSUR”.

⁷ PARLAMENTO ANDINO. Disponible en: http://www.parlamentoandino.org/CO/index.php?option=com_content&view=article&id=31:comisiones-en-el-proximo-periodo-ordinario-&catid=2:sala&Itemid=31

“En consecuencia exigimos avanzar aceleradamente en la creación de los Tribunales de Justicia y de Cuentas del MERCOSUR y mejorar las actúales competencias del actual del Tribunal Permanente de Revisión, en particular su acceso a toda la ciudadanía que hoy no existe, instituciones jurisdiccionales en las que se dicten normas vinculantes y que causen estado, y se verifiquen los fondos comunitarios utilizados en las obras de infraestructura. Los países chicos seremos los beneficiados con más instituciones” (Ídem). Propuso entonces, que año próximo se incluya en la agenda del parlamento un encuentro con los Presidentes de Corte del MER-COSUR y los Contralores Generales de la República de los Estados Parte.

Respecto del Parlamento de la UNASUR tuvo su impulso fundacional en la Reunión Suramericana de Parlamentarios de junio de 2010. Aún no se ha concretado su constitución. Por lo contenidos de los debates que se han desarrollado en relación a su naturaleza, se espera que sea eminentemente política.

4.3. Base de representación

CAN	MERCOSUR	UNASUR
5 representantes titulares y 5 suplentes por cada estado	18 parlamentarios por cada estado	5 delegados por cada país
Perú eligió parlamentarios en 2006	Elecciones considerando la base ciudadana para 2011 y Acuerdo Político	Representante del Parlamento Andino
Ecuador eligió parlamentarios en 2004 y 2007	Uruguay: 3,4 millones 18 parlamentarios 11,7 %	Representante del Parlamento de Guyana y Surinam
Bolivia: aún no. Tenía previsto hacerlo en 2010	Paraguay: 6,3 millones 18 parlamentarios. 11,7 %	Presidentes de los Poderes Legislativos de cada país integrante de la UNASUR
Colombia eligió parlamentarios en 2010	Argentina: 39,7 millones 43 parlamentarios. 27,9 %	
(Venezuela antes de retirarse eligió parlamentarios)	Brasil: 188, 3 millones 75 parlamentarios. 48,7 %	

Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos e información de las Secretarías de la CAN y MERCOSUR y Acuerdo Político Criterios de Representación Ciudadana.

La situación actual de Parlamento Andino muestra dos escenarios distintos. Ecuador, Perú y Colombia que ya han elegido

sus representantes por votación directa y la de Bolivia que aún no lo ha hecho. Colombia fue el último país en elegir parlamentarios⁸ pese a encontrarse en condiciones constitucionales de hacerlo desde hace varios años (Alvarado, 2011).

En el primer grupo de países la legislación interna fue adecuada para permitir la elección de los representantes al Parlamento Andino. En el caso de Bolivia el proceso de elección directa de representantes se encuentra en proceso de adecuación. En ambos casos, como lo establece el Tratado Constitutivo, la designación es realizada por los congresos. La legislación relacionada establece que en la designación se deberá respetar la proporcionalidad de las fuerzas políticas de los parlamentos nacionales.

Para los casos de elección directa de los representantes al Parlamento Andino, Perú y Ecuador utilizan un sistema de circunscripción nacional, y cifra repartidora (D'Hont para el caso ecuatoriano) para la asignación de escaños. Este procedimiento tiene dos efectos: 1) favorece las candidaturas de regiones con mayor concentración poblacional, y 2) por la reducida cantidad de escaños en juego (5 por país), los partidos minoritarios o concentrados en regiones con baja densidad poblacional, no tendrán una alta probabilidad de resultar electos.

Por tanto, se hace necesario promover en el Sistema Andino el rol del Consejo Electoral Andino creado por Decisión 551 de la Comunidad Andina, como órgano encargado de liderar las adecuaciones electorales necesarias. Es preciso recordar que dicho Consejo, tiene entre sus atribuciones, emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Secretaría General de la Comunidad Andina en los ámbitos de su competencia, cuando así se lo requieran; **elaborar y recomendar la aprobación del Estatuto Electoral Andino** y sus reformas; auspiciar mecanismos de cooperación horizontal y asistencia técnica entre los órganos electorales de la región; supervisar y observar los procesos de elección directa de los parlamentarios andinos; sugerir medidas para el perfeccionamiento de la legislación electoral interna relacionada con la elección de los Parlamentarios andinos en cada país miembro; entre otras.

El caso andino es particular respecto de este factor, pues la cantidad de escaños asignados por país es pequeña, y como resultado, ya sea por sufragio universal o designación congresal, el sistema tiende a dejar sin representación a las minorías políticas.

⁸ Junio 2010.

Sin embargo, aún siendo así, es importante analizar cómo se relacionan los parlamentos en los dos ámbitos.

En los países donde han sido elegidos por voto directo, la composición de sus miembros ante el Parlamento Andino responde, en mayor medida, al partido que ostenta a mayoría parlamentaria.

Sin embargo, los parlamentarios andinos deben actuar únicamente en función de los intereses de la Comunidad Andina en su conjunto y por tanto en representación de la población andina en general y no con una visión restringida a su país de origen. En tal sentido, la aspiración del Parlamento es procurar que las representaciones se agrupen en función de las líneas ideológicas que representan, antes que por países⁹.

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

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

El *Consejo del Mercado Común* aprobó en la XL Reunión Ordinaria del CMC¹⁰ la Resolución del Parlamento¹¹ que establece los Criterios de Representatividad Ciudadana aprobados por ese cuerpo el 28 de abril de 2009.

El Parlamento hizo su propuesta a través del Acuerdo Político arribado en su seno, descartando una proporcionalidad directa debido a las enormes diferencias poblacionales entre los socios. Ello implica que los Estados parte no tendrán un número de representantes directamente proporcional a sus poblaciones, pues eso daría un peso excesivamente grande a Brasil y Argentina, los países con mayor número de habitantes.

La proporcionalidad atenuada y gradual propuesta está concebida para evitar esa asimetría. Se ha establecido un modo

⁹ COMUNIDAD ANDINA. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/sai/parlamento_preguntas.html

¹⁰ Decisión CMC N° 28/10. Criterios de Representatividad Ciudadana. 16/10/2010.

¹¹ PARLAMENTO MERCOSUR. Acuerdo político. Criterios de Representatividad Ciudadana para el PARLASUR. 28/04/09

gradual para alcanzarla. Según el acuerdo arribado, Brasil deberá elegir en sus comicios legislativos a 37 parlamentarios, pero ese número pasaría a 75 en 2014. Argentina tendría derecho a escoger 26 parlamentarios en primera elección y en las posteriores ese número pasaría a 43, mientras que los dos socios menores, Uruguay y Paraguay, permanecerían con los dieciocho actuales.

Paraguay fue el primer país del bloque que eligió a través de votaciones directas, en los comicios generales del 20 de abril de 2008, a sus 18 representantes en el organismo. Brasil tiene un dictamen reciente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados por el que se aprobó la existencia de un distrito único para la elección de parlamentarios estableciendo un sistema de garantías para que estén representados todos los Estados federales. En Uruguay se discute el modo de concretar las elecciones de parlamentarios al MERCOSUR.

En la actualidad, no obstante los avances políticos alcanzados, son 18 los miembros por país, con designación de cada uno por los parlamentos nacionales de acuerdo con la proporcionalidad interna de cada uno de ellos. Establecida la segunda etapa, implicará ir paulatinamente hacia un Parlamento de una mayor composición, con un criterio de proporcionalidad atenuada que fuera largamente debatido durante 2008 y 2009 y por el cual se establecieron diferentes franjas poblacionales para determinar las proporciones que corresponderán a cada uno de los países.

En este sentido se hacen imperiosas las modificaciones de las legislaciones electorales para la votación de parlamentarios del MERCOSUR. En el parlamento argentino hay varios proyectos de ley¹² vinculados con esa posibilidad que hasta ahora no han tenido dictamen en ninguna de las Cámaras –aún habiendo iniciativas en ambas–. En sus redacciones se varía desde un criterio de distrito único –sin ningún tipo de obstáculos– hasta la elección establecida por provincias, de manera similar a la que se realiza para los candidatos a senadores. En medio está la adopción de un sistema mixto, un sistema de cuotas que garantice la participación de todos con un distrito único y al cual ingresen todas las provincias con algún criterio de representatividad.

La representatividad ante el Parlamento de la UNASUR queda definida en el borrador de protocolo constitutivo de modo igualitario

¹² Los proyectos que tienen estado parlamentario pertenecen a los legisladores: Iglesias, Pinedo, Landau, Merlo, Michetti y West.

para cada uno de los Estados Miembros, al menos en principio. Es que por las dimensiones de este proyecto de integración se hace muy difícil establecer otro criterio, al menos para su constitución fundacional.

5. Contribución de los Parlamentos a la gobernabilidad suramericana

5.1. Parlamentos y representatividad en las decisiones

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

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

El déficit democrático que padecen los procesos de integración suramericanos radica en la concentración de poder en los órganos intergubernamentales y en la reducción de funciones y autonomía de los órganos de carácter comunitario (Parlamento Andino y Parlamento del MERCOSUR). Muestra de ello, es que tanto el Parlamento Andino como el PARLASUR, a pesar de ser órganos fundamentales que deberían generar el involucramiento de la sociedad civil, tienen –hasta el presente– una función básicamente declarativa y deliberativa sin ningún poder decisorio y de carácter realmente vinculante (Alvarado, 2011 y 2011a).

La no superación del déficit democrático que a la fecha, se observa en los procesos de integración suramericanos radica en que aún los ejecutivos de los Estados absorben todas las atribuciones de gestión del proceso de integración, ejerciéndolas en virtud de su competencia de manejar las relaciones internacionales. En otras palabras, se aprecia que dentro del contexto de los Estados se

presenta una gran concentración en las autoridades ejecutivas del proceso integracionista, tanto para diseñar políticas, implementarlas y ejercer el control de su aplicación, como en razón a la debilidad de un ente fiscalizador que garantice su adecuada ejecución. Esta última función debe ser realizada por un órgano autónomo, fuerte, con capacidad vinculante en sus pronunciamientos, y que garantice la debida aplicación de las directrices integracionistas, lo cual sólo podrá darse cuando los Parlamentos gocen de la legitimidad que le otorgue tener miembros designados por vía de elección popular.

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

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

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

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

El mismo autor citado expresa que, sin versiones dramáticas ni apocalípticas, desde una fuerte y probada definición a favor del MERCOSUR como horizonte estratégico para el desarrollo integral de los países de la región, no puede ignorarse ni menoscabarse la fuerte sensación de malestar y desencanto en las sociedades de los países de la región en torno a la situación actual del proceso de integración. No cabe duda que esta sensación se amplifica en el seno de las sociedades de los Estados más pequeños.

En esa dirección, deviene como interrogante clave si ¿pueden encontrarse evidencias consistentes sobre visiones estratégicas convergentes en la región? A juicio de Caetano, cabe el señalamiento de fuertes dudas al respecto. Abona esa visión la constatación acerca de que los partidos políticos, sobre todo los “progresistas”, son más integracionistas en la oposición que en el gobierno. Asimismo, al tiempo que persiste la fuerza de los intereses de los estados nacionales, se ponen de manifiesto de manera especial fuertes recelos en los gobiernos de la región en torno a apuestas de signo supranacional.

Se señala no obstante, entre múltiples razones, que aún en el contexto adverso la implementación del PARLASUR ha de aportar más y mejor gobernabilidad.

Siguiendo esta línea argumental cabe coincidir con diversos autores quienes se han preguntado acerca de cuál es entonces, la contribución de los parlamentos latinoamericanos a la gobernabilidad, entendiéndola en su aspecto prospectivo, en su relación con la formulación de políticas públicas en la región.

Bonvecchi-Rodríguez (2010) afirman que la contribución de los parlamentos es inversamente proporcional a su poder político e institucional. En principio y en la generalidad de los análisis se sostiene que parlamentos poderosos han aprobado reformas mientras que parlamentos débiles las han bloqueado.

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

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

Así, a menor integración partidaria, menores incentivos para proponer reformas estructurales de alcance general. Contrario imperio, a mayor integración partidaria, mayores incentivos para limitar

la autoridad del Ejecutivo y para hacer reformas estructurales de alcance general.

Sin embargo, al someter los modelos de las legislaturas suramericanas a la tipología de Cox–Morgenstern (2002: 453-455), se demostró que no existe la pretendida relación directa como se afirmara previamente. Tomando el caso de algunas experiencias históricas, por ejemplo la Argentina en el período de 1989–1999 (Bonvecchi–Rodríguez, 2009) puede verse como el partido del gobierno en el Congreso aprobó más privatizaciones por ley cuando estaba altamente nacionalizado e integrado, y en cambio bloqueó más privatizaciones –y forzó al Ejecutivo a aprobarlas por decreto– cuando su integración política y su nacionalización partidaria disminuyeron.

El estudio que referenciamos concluye en que la influencia de los parlamentos en la toma de decisiones generales y de relevancia no depende necesariamente de sus poderes institucionales ni del tipo de política pública en discusión.

Las variaciones en la estructura del sistema partidario y la nacionalización de los partidos explican mejor los cambios en el tipo de políticas aprobadas por el Congreso.

Como lo muestra la tipología de presidentes y asambleas de Cox y Morgenstern (2002)¹³ los presidentes pueden promulgar políticas utilizando diferentes estrategias según el tipo de legislatura a la que se enfrentan. En segundo lugar, una perspectiva estratégica resalta la desventaja de tratar la variable clave de apoyo legislativo a las iniciativas presidenciales como una variable exógena. Aunque Cox y Morgenstern siguen la práctica normal de considerar el número de bancas de legisladores que apoyan al presidente ya sea como un factor endógeno o como uno exógeno a su modelo, sí destacan lo que ellos llaman los poderes integrativos presidenciales, tal como el nombramiento de ministros que un presidente puede usar para involucrarse directamente en el proceso legislativo.

La influencia de los parlamentos en la formulación de políticas ocurre entonces en la tensión entre la representación de los ciudadanos y los incentivos y restricciones para la toma de decisiones que se derivan de la distribución del poder partidario entre los parlamentarios.

América Latina ha vivido un proceso de reconversión político y

¹³ Tipologías legislativas en relación al Poder Ejecutivo: 1) Subordinada, 2) Parroquial, 3) Cooperativa y 4) Renuente.

social, después de la época neoliberal de los años 90, y también de cambio en la manera de pensar respecto de los países que comparten su situación geográfica. De hecho, en los últimos cinco años, ocurrieron varias circunstancias de otros países, como en el caso de Bolivia, de Venezuela y Colombia, o lo de sucedido con Correa en Ecuador; que han motivado la intervención política de los mandatarios latinoamericanos.

El debate acerca del impacto de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo sobre la parálisis o dinámica gubernamental ciertamente no está cerrado.

Otros hallazgos describen un nuevo panorama de las democracias presidenciales de América Latina. Es notable que los sistemas presidenciales latinoamericanos, aunque muestran gran variación, ocupan una posición intermedia entre los sistemas presidenciales puros y los sistemas parlamentarios puros, y cuentan con presidentes proactivos y legislaturas reactivas que no son tan pasivas como algunos han temido (Cox y Morgenstern, 2002).

Asimismo, a los presidentes de América Latina ni les falta apoyo en la legislatura ni confrontan rutinariamente el problema del «bloqueo» gubernamental. Ciertamente, los presidentes rara vez se enfrentan a la oposición de la mayoría en la legislatura y con frecuencia pertenecen al partido que tiene una mayoría en la legislatura o encabezan una coalición mayoritaria. Pero aun los presidentes que encabezan gobiernos de minoría no se encuentran especialmente dispuestos a usar su poder de decreto. Finalmente, las democracias presidenciales tienen apenas un poco menos de éxito legislativo que las democracias parlamentarias (Munck, 2004). Por tanto, la diferencia entre las democracias presidenciales y las parlamentarias, entendidas en torno al hecho de que en las democracias presidenciales tanto el jefe del ejecutivo como los miembros de la legislatura son directamente electos por los ciudadanos y tienen un mandato de duración fijo, aparentemente no determina la habilidad del gobierno para legislar.

Cuando se aborda la problemática de los partidos políticos, ha de considerarse su régimen específico, el sistema electoral, el sistema de gobierno –sea presidencialista o parlamentarista-. América Latina tiene una cultura de liderazgos fuertes, basada en un sistema presidencialista y en prácticas que tienen que ver con conducciones y referencias muy fuertemente unipersonales. ¿Por qué ocurre esto? (Cadesa, 2011).

Los liderazgos latinoamericanos, aún en el caso de los partidos que se definen de izquierda, y los liderazgos nacionales, son fuer-

temente personalistas porque no están representando una institución o un partido, sino que están representando algo mucho más abstracto que es la idea de construcción de la Nación de la mano de quien puede concretarlo según el imaginario popular.

Dadas las características configurantes de los Parlamentos de la CAN, MERCOSUR y UNASUR, es de esperar que aún desarrollen el potencial de representatividad que contienen en ciernes. La expectativa se centra en que cuando estén funcionando con base ciudadana se conviertan en generadores de propuestas integracionistas, controlen el actuar de los ejecutivos, velen por la continuidad democrática y contribuyan a una mejor calidad democrática en la región.

Será el momento entonces que abandonen su naturaleza intergubernamental y den un paso hacia la supranacionalidad de sus normas.

5.2. Protagonismo de los actores

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

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

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

Sobre el de conocimiento, la cuestión podría ser obvia ya que

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

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

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

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

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

Para el logro de la pretendida armonía se hace imperioso un proceso de concientización y educación sobre los beneficios de la integración sudamericana.

6. Conclusiones

La construcción de una mayor y mejor gobernabilidad en Sudamérica depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales: a) el fortalecimiento político-institucional-democrático; b) el desarrollo socioeconómico y la integración social con la gene-

ración de políticas que satisfagan las necesidades básicas del conjunto de la población y c) la promoción de un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y consensuada de conflictos (Coti, 2010).

Hemos desarrollado en el presente estudio dos de estos elementos: la necesidad del fortalecimiento político-institucional-democrático y su contribución a la tercera dimensión señalada. En nuestra indagación se revela como la resolución de conflictos a través de la institucionalidad creada mejora la gobernabilidad.

La gobernabilidad ha sido tratada en una amplia dimensión relacionada con el binomio legitimidad-eficacia con la que los gobernantes gozan del reconocimiento de la ciudadanía. Este elemento se alimenta en el hecho de que las promesas manifestadas se cumplan. Situación que fundamenta la confianza popular en las políticas públicas emprendidas.

La eficacia pretendida redundante en mayor legitimidad y mejor gobernabilidad. Ambas variables se implican y condicionan mutuamente. Relacionar la gobernabilidad con convivencia democrática pone de relevancia un elemento que parecería oculto: el diálogo entre los poderes del Estado. Esta dinámica interna de los Estados partícipes en los procesos de integración replica a escala sudamericana. Los acercamientos y búsqueda de acuerdos deben concretarse no solamente entre gobernantes y gobernados sino que han de representar una saludable convivencia democrática de relaciones múltiples entre los diversos grupos actores del proceso.

Se ha afirmado en precedentes investigaciones (Mellado, 2010: 10): “Hasta ahora en la integración sudamericana la participación de los actores sociales ha sido mínima y por lo general ha tenido fines tendientes a la legitimación del proyecto. Por ello es que nos enfrentamos a procesos a que “van de arriba hacia abajo”. Ello se ve facilitado por la inexistencia de una institucionalidad regional desarrollada y efectiva, con normativas y procedimientos democráticos claramente delineados que garanticen participación y derechos a la ciudadanía y en segundo lugar, por la tendencia de los gobiernos a reducir la actuación y el protagonismo de las instituciones para asumir ellos mismos, mediante el proceso de Cumbres Presidenciales, la conducción. Todo lo anterior se ha reducido en una errónea percepción sobre la cesión de competencias a favor de un marco institucional supranacional que debilitaría aún más la capacidad política de los procesos de integración”.

De lo analizado surge que la mayor representatividad con base ciudadana y popular reviste en este marco un rol sustancial. Por

ende el rol que los parlamentos de la CAN, el MERCOSUR y la UNASUR han de desempeñar no puede minimizarse.

Se hace imperiosa para los parlamentos creados su constitución con base ciudadana. Para los estados involucrados la adecuación de sus normativas electorales para proceder a la concreta elección de parlamentarios.

El parlamento de la CAN se encuentra más adelantado en este marco, no obstante aún resta que Bolivia proceda a su elección parlamentaria popular. El MERCOSUR aún no ha concretado este proceso de transformación. Paraguay sí ha procedido a la elección popular de sus escaños. Argentina debía haberlo hecho en octubre de 2011 y no lo hizo.

Finalmente creemos que este será el primer paso que no conducirá a una mejor gobernabilidad si no se emprende un proceso de concientización social sobre la participación ciudadana y se reviste a las decisiones de parlamentos de carácter vinculante en principio y de aplicación directa en un futuro no tan lejano.

Queda por observar la construcción política a que dé lugar este proceso de conformación eleccionaria de los parlamentos. Un sano equilibrio de poderes implicaría el progreso hacia esquemas de integración con menor peso presidencialista y una mayor gravitación parlamentaria.

Bibliografía

- ALVARADO Carolina (2011). «La Elección Directa de Parlamentarios Andinos», *Via Inveniendi Et Iudicandi*. ISSN No.1909-0528. Edición N° 12 Vol. 6 N° 2. Julio–diciembre. Centro de Investigaciones Francisco de Vitoria de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. Disponible: http://viei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=53:la-eleccion-directa-de-parlamentarios-andinos&catid=46:decima-edicion-reflexiones-academicas&Itemid=133
- (2011a). «La importancia social y política del Parlamento Andino», en: *Via Inveniendi Et Iudicandi*. ISSN No.1909-0528. Edición N° 12 Vol. 6 N° 2. Julio–diciembre. Centro de Investigaciones Francisco de Vitoria de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. Disponible:http://viei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=105:la-importancia-social-y-politica-del-parlamento-andino&catid=58:decimo-primeras&Itemid=146

- ALVAREZ MACÍAS María Victoria (2009). «Dos años de funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR: una evaluación preliminar», en: *Integración y Cooperación Internacional*. N° 1. Octubre-Diciembre.
- ANDACHT Fernando (2001). «Integración/desintegración. Nuevos signos de identidad en el MERCOSUR», en: DE SIERRA Gerónimo (comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. CLACSO, Buenos Aires.
- ANSA (2010). Agencia de Noticias. Caracas. Venezuela. Disponible: <http://findelcapitalismo.blogspot.com/2010/06/se-viene-el-parlamento-de-la-unasur.html>
- ARCHENTI Nélica (2001). *Representatividad y Democracia en el MERCOSUR*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional de Ciencia Política, Porto Alegre, Octubre.
- BELLO DE ARELLANO (2006). «El sistema andino de Integración y la Comunidad Andina», en: *Aldea Mundo*. mayo-octubre. Vol. 5 N° 9. Universidad de los Andes. San Cristóbal. Venezuela. Pág. 79-89. Disponible en Red Alyc.
- BONVECCHI Alejandro - RODRÍGUEZ Jesús (2009). *El papel de los Parlamentos latinoamericanos en el proceso de reformas de política pública*. Disponible: http://www.cepal.org/de/agenda/5/39285/Alejandro_Bonvecchi.pdf
- (2004). *El papel de los Parlamentos en el proceso presupuestario*. En: Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL, División Desarrollo Económico.
- CADESA Gustavo (2011), en: *Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional*. Parlamento del MERCOSUR - DELEGACIÓN ARGENTINA. Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. 12 de mayo.
- CAETANO Gerardo (2006). «Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de Integración. ¿Una nueva oportunidad para el MERCOSUR?», en: *Análisis y preguntas*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Diciembre. Uruguay.
- (2000). «Las instituciones en los procesos de integración regional», en *Tema*, Fundación Ebert, Buenos Aires.
- CAETANO Gerardo - PERINA Rubén (2000). «Los congresos del

- MERCOSUR en la democracia y la integración», En: *MERCOSUR y Parlamentos*, CLAEH, Montevideo.
- CAFIERO Fernando (2011), en: *Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional*. Parlamento del MERCOSUR – DELEGACIÓN ARGENTINA. Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. 12 de mayo.
 - CERA –CÁMARA DE EXPORTADORES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA- (2006). *Parlamento del MERCOSUR. ¿La voz de los ciudadanos en la integración?*. Publicación web.
 - COTI Otilia Lux (2010). «Gobernabilidad y pueblos indígenas», en *Gobernabilidad, trabajo y convivencia democrática América Latina*. San José de Costa Rica. AECID – FLACSO.
 - COX Gary W. - MORGENSTERN Scott (2002), «Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents», en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 446-468. En: MUNCK Gerardo (2004), *La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional*, vol. XI, núm. 2, 2º semestre.
 - CZAR DE ZALDUENDO Susana (2004). «La institucionalización del MERCOSUR: ¿Ouro Preto II?». *Puente@Europa*, año 2, N° 8, OBREAL/EULARO, Buenos Aires.
 - DONIS Adriana (2010). «El Parlamento de la UNASUR debe recoger las experiencias y logros de los Parlamentos Regionales», en: *Prensa AN –Asamblea Nacional-*. Caracas. 14 de junio. Disponible: <http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=comcontent&view=article&id=25341%3Adiputada-cilia-flores-parlamento-de-unasur-debe-rec>
 - EL COLORADO (2011), *Semanario Político*, Paraguay. Disponible: <http://elcoloo.com/2011/12/03/se-reanudan-sesiones-del-parlamento-del-mercosur/>
 - FLACSO. OBSERVATORIO UNASUR. Programa Estado y Políticas Públicas. Disponible: <http://observatoriounasur.wordpress.com/2010/07/14/el-proyecto-del-parlamento-de-la-unasur/>
 - FLORES Cilia (2010), «El Parlamento de la UNASUR debe recoger las experiencias y logros de los Parlamentos Regionales», en: *Prensa AN –Asamblea Nacional-*. Caracas. 14 de junio. Disponible:

http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=25341%3Adiputada-cilia-flores-parlamento-de-unasur-debe-rec

- GAJATE Rita Marcela (2010). «Los Parlamentos de la CAN y el MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques», en MELLADO Noemí B. (2010) –Editora-. *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*. Capítulo I. Ed. Lerner SRL. ISBN. 978-987-1579-34-1. Argentina. Págs. 32-58.
- (2009).»Construcción Institucional de la UNASUR», en: MELLADO Noemí B.-Editora- (2009). *MERCOSUR y UNASUR. ¿Hacia dónde van?.* Capítulo V. Ed. Lerner SRL. ISBN 978-987-1579-16-7. Argentina. Pags. 201–248.
- (2008).»Hacia la construcción de la UNASUR. Institucionalidad y convergencia», en: DRNAS DE CLEMENT (Coordinadora). *MERCOSUR y Unión Europea..* Ed: Lerner SRL. ISBN 978-987-1153-71-8.
- (2007). «Convergencia CAN-MERCOSUR. Clave para el futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones», en: *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Universidad Nacional de La Plata. Año 4 N° 37. La Plata. Argentina. Marzo.
- GARCÍA Teresa (2011), en: *Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional*. Parlamento del MERCOSUR – DELEGACIÓN ARGENTINA. Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. 12 de mayo.
- GARRETON Manuel Antonio – ESPINOSA Malva (1992). *¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?* FLACSO. Santiago de Chile.
- GENEYRO Rodolfo-MUSTAPIC Ana (2000). «Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución». En: CAETANO Gerardo y PERINA Rubén (coord.), *Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR. Los nuevos desafíos*, CLAEH y UPD-OEA, Montevideo.
- HIRST Mónica (1999). «La dimensión política del MERCOSUR: actores politización e ideología», *Estudios Avanzados*. N° 10, 27
- LAZARO Jorge (2000). *Signos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. En: Publicación del Instituto de

- Ciencia Política. UNRU –Universidad Nacional de la República- Uruguay.
- LR21.com. (2010). La Red. Montevideo. Uruguay. Disponible: <http://www.lr21.com.uy/politica/414276-unasur-sin-parlamento>
 - MAIHOLD Günter (2007). «Más allá del interregionalismo al futuro de las relaciones entre Europa y América Latina». *Foro Internacional*. Volumen XLVII, N°2. Abril-junio. Págs. 269-299. México. Disponible: <http://redalyc.vaemex.mx/src./inicio/artpdfred.jsp?icve=59911149004>
 - MALAMUD Andrés (2001). «Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR». En: Pinto, Julio (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, EUDEBA, Buenos Aires
 - MELLADO Noemí B. Editora (2010). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*. Ed. Lerner SRL. ISBN. 978-987-1579-34-1. Argentina.
 - (2009). *MERCOSUR y UNASUR. ¿Hacia dónde van?*. Ed. Lerner SRL. ISBN 978-987-1579-16-7. Argentina.
 - MORALES MANZUR Juan Carlos, NAYLLIVIS NAIM SOTO (2008). «La Democracia y la Integración Latinoamericana. Un análisis inconcluso». *Aldea Mundo*. Año 5 N° 10. Págs. 52-58
 - PAIKIN Damián (2008). *El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
 - PARADA María Elena (2010). «Parlamento de UNASUR será definido por líderes legislativos regionales», en: *ABN – Prensa Latina*. 15 junio.
 - PARLAMENTO DEL MERCOSUR – DELEGACIÓN ARGENTINA (2011). «Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional». Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. 12 de mayo.
 - PENA Celina, ROZEMBERG Ricardo (2005), «Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades», *Documento de divulgación N°31*, Buenos Aires: BID – INTAL.
 - PEÑA Félix (2009). «La integración del espacio sudamericano. ¿La

- UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse?, en: *Nueva Sociedad* N° 219, enero-febrero. Disponible: www.nuso.org
- PEREZ Javier, LLANO Mercedes, ALVAREZ Mariana, RAMÍREZ Claudia (2009). *Parlamentos supranacionales y representatividad nacional en Latinoamérica*. Universidad de Salamanca. Disponible: www.opalc.org/web/images/stories/Representatividad.pdf
 - PISANI Edgard (1995). «La Europa Política», en: *Revista de Coyuntura Económica*, Dialnet, ISSN 0213-2273, N° 1, 1995, págs. 11-17.
 - PORTELA Ricardo (2010). «Se viene el Parlamento de la UNASUR». En: *LR 21.com*. Domingo 13 de junio de 2010. Año 12 N° 3653. Disponible: <http://www.lr21.com.uy/politica/413605-se-viene-el-parlamento-de-la-unasur>
 - PUELLES BENÍTEZ Manuel – URZÚA FRADERMAN Raúl (2011). «Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de Sistemas Educativos», en: *Educación y gobernabilidad democrática*. Revista Iberoamericana de Educación N° 12. OEI – Organización de Estados Iberoamericanos). Disponible: www.oei.es/oeivirt/ric12a05.htm
 - ROCKMAN Bert (1997). *The performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary systems. Presidential Institutions and democratic politics*. Baltimore. The John Hopkins University Press.
 - SANAHUJA José Antonio (2006). «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas». En: *Pensamiento Iberoamericano* n° 0, «La Nueva agenda de desarrollo de América Latina», Madrid, pp. 75-106. Disponible: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/0/la-nueva-agenda-de-desarrollo-de-america-latina/>
 - SELA (2011). Disponible:<http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=77915>
 - VACA Mary (2008). «UNASUR: hacia un Parlamento». En: *BBC Mundo.com*. Octubre. Disponible:http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7677000/7677435.stm
 - VALDES UGARTE (2008). «Gobernanza e instituciones. Propuesta de agenda de investigación». En: *Perfiles latinoamericanos*. Enero-junio. N° 31. FLACSO. México. Págs. 95-119. Disponible: Red Alyc.
 - VÁZQUEZ Mariana (2002). «Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El MERCOSUR y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del

- Área de Libre Comercio de las América». En *Revista de Ciencia Política*, n° 5/6, EUDEBA, Buenos Aires, pp. 147-182
- VELIT GRANDA Ernesto (2008). «El Parlamento de la UNASUR». En: *El Comercio de Perú*. 29-05-2008. Disponible: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/elcomercio29-5-08.htm>
 - VIGEVANI Tullio y otros (2001). «Democracia e actores políticos no MERCOSUL». En: *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires.
 - VITAR José (2011), en: *Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional*. Parlamento del MERCOSUR – DELEGACIÓN ARGENTINA. Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. 12 de mayo.

Textos normativos consultados

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

BLANCA

CAPÍTULO IV

Las opiniones consultivas del Tribunal Permanente de Revisión como instrumento para la gobernabilidad del MERCOSUR

MANUEL CIENFUEGOS MATEO

Introducción

El objeto de esta investigación es exponer el régimen jurídico de las opiniones consultivas (OC) del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desde la perspectiva de su contribución a la gobernabilidad en este esquema regional de integración¹. Con este fin describiremos las principales características de la regulación de las OC, con sus elementos positivos y sus carencias², así como las perspectivas de su evolución a la vista de las sugerencias de la doctrina y ciertas iniciativas políticas recientes tendentes a la creación de una Corte de Justicia del MERCOSUR.

¹ Como hemos señalado en otro lugar (Cienfuegos Mateo, 2010: 137-138), por gobernabilidad entendemos un novedoso estilo de gestionar los asuntos públicos, a los efectos de mejorar su eficacia y la calidad, caracterizado por un mayor grado de interacción entre el Estado y actores no estatales, nacionales e internacionales, en el interior de redes de decisiones mixtas públicas y privadas que operan en todos los niveles de decisión, local, regional, estatal e internacional.

² Para una panorámica general de las OC, véase Bartesaghi, 2010; Deluca, 2010; Martins Filho, 2010; Ruiz Díaz-Labrano, 2006.

1. El régimen jurídico de las Opiniones Consultivas en el MERCOSUR

El régimen jurídico de las OC del TPR del MERCOSUR se encuentra en normas mercosureñas de muy diferente naturaleza, como son el Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR (PO), de 18 de febrero de 2002, que es Derecho primario; varias decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC), que son Derecho institucional derivado; y las Acordadas de los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) de los Estados Partes, que no son Derecho de la integración mercosureño sino normas internas dictadas para la ejecución de aquéllas.

El PO se limita a señalar, en su artículo 3, que “el Consejo del Mercado Común podrá establecer mecanismos relativos a la solicitud de OC al TPR definiendo su alcance y sus procedimientos”³. En su virtud, el CMC ha adoptado dos decisiones que regulan con detalle el procedimiento de las OC. Por un lado, la Decisión 37/03, que aprueba el Reglamento del Protocolo de Olivos (RPO), establece en su capítulo II, artículos 2 a 13, el régimen general aplicable a las OC. Por otro lado, la Decisión 02/07, que establece el procedimiento general para la solicitud de OC al TPR por los TSJ de los Estados Partes del MERCOSUR.

Completando esta reglamentación están la Decisión CMC 23/05, de 9 de diciembre de 2005, por la que se aprueba el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, que faculta al PARLASUR a solicitar una OC; la Decisión CMC 30/05, de 8 de diciembre de 2005, que fija las reglas generales de procedimiento del TPR; y, finalmente, las Acordadas (*sic*) de determinados TSJ de los Estados mercosureños, de 2007 y 2008, que desarrollan al nivel nacional la Decisión 02/2007, asentando reglas específicas de procedimiento para las solicitudes de OC promovidas por las jurisdicciones de sus Estados. Se trata de la Acordada 13/08 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (18 de junio de 2008); la Acordada 549 de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay (11 de noviembre de 2008) y la Acordada 7604 de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay (24 de agosto de 2007).

1.1. Legitimación activa

Podrán solicitar OC al TPR todos los Estados Partes del MERCOSUR actuando conjuntamente, los órganos con capacidad

³ Para un análisis general del PO, véase Rey Caro, 2002.

decisoria de esta organización (CMC, Grupo Mercado Común –GMC– y Comisión de Comercio del MERCOSUR –CCM–) y los TSJ de los Estados Partes con jurisdicción nacional, en las condiciones que se establecen para cada caso (artículo 2 de la Decisión 37/03). Concretamente, se trata de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, el Supremo Tribunal Federal de Brasil, la Corte Suprema de Justicia de Paraguay y la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Uruguay (artículo 2 de la Decisión 02/07). Además, el artículo 13 de la Decisión 23/05 faculta al Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) para solicitar una OC al TPR.

La Decisión 02/07 faculta a los TSJ antes mencionados para delegar expresamente la solicitud de OC en otros órganos jurisdiccionales superiores de ámbito nacional (artículo 3)⁴. Aunque todavía no se ha hecho efectiva esta posibilidad, podría ser el caso –por ejemplo– del Tribunal Fiscal de la Nación Argentina. *A contrario*, a los órganos judiciales internos sin jurisdicción nacional no se les puede delegar la competencia, por lo que no podrán pedir directamente el parecer del TPR vía una OC. Estas jurisdicciones deberán canalizar sus peticiones a través de los TSJ de cada Estado Parte, como recuerda el TPR en su OC 01/2008 (párrafo 18).

1.2. Objeto de las OC

Tratándose de los Estados actuando conjuntamente y los órganos mercosureños, las OC se pueden solicitar sobre cualquier cuestión jurídica comprendida en el Tratado de Asunción (TA), de 26 de marzo de 1991, el Protocolo de Ouro Preto (POP), de 17 de diciembre de 1994, los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del TA, las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM (artículo 3 de la Decisión 37/03).

En el caso de los TSJ cambia la redacción ligeramente porque las OC sólo pueden referirse a la interpretación jurídica de la normativa del MERCOSUR mencionada anteriormente que se vincule con causas que estén bajo trámite en el Poder Judicial del Estado Parte solicitante (artículo 4 de la Decisión 37/03). Según algunos autores, esta diferencia de redacción (cualquier cuestión jurídica en el primer caso y sólo la interpretación jurídica de la normativa

⁴ Este artículo dispone también, para las OC que pueda solicitar un órgano judicial delegado, «una comunicación formal del término de la delegación a la Secretaría del TPR».

del MERCOSUR en el segundo), “no puede considerarse caprichosa sino que hace más restringida la labor del Tribunal para este último caso” (Puceiro Ripoll, 2009: 5). Mas no parece que haya tenido influencia en las OC resueltas hasta ahora debido al concepto amplio de interpretación que el TPR está utilizando, y que le ha permitido, por ejemplo, apreciar la compatibilidad de las normas nacionales con las mercosureñas.

1.3. Cuestiones formales relativas a la decisión de tramitar una OC y su forma de presentación ante el TPR

El artículo 3 del RPO se refiere a la tramitación de la OC por los Estados Partes del MERCOSUR y de sus órganos, mientras su artículo 4 a la tramitación de las OC de los TSJ de los Estados mercosureños.

El Estado Parte o los Estados Partes que deseen pedir una OC han de presentar un proyecto de solicitud a los demás Estados a efectos de consensuar su objeto y contenido. Logrado el consenso, la Presidencia *Pro Tempore* preparará el texto de la solicitud, y lo presentará al TPR a través de su Secretaría. En caso de que los órganos decisorios del MERCOSUR decidan solicitar OC, la solicitud deberá constar en el acta de la Reunión en la cual se decida pedirla. Esa solicitud será presentada por la Presidencia *Pro Tempore* al TPR a través de su Secretaría. El no cumplimiento de estos requisitos formales es causa de inadmisión de la OC.

En cambio, el procedimiento para solicitar OC por los TSJ se remite a una reglamentación que adoptará el CMC una vez consultados aquellos tribunales. Es lo que lleva a cabo la Decisión 02/07 que, en esencia, establece que cada TSJ aprobará, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las reglas internas de procedimiento para la solicitud de OC, verificando su adecuación procesal (artículo 1). Como se dijo antes, hoy en día se cuenta con la Acordada 13/08 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (18 de junio de 2008); la Acordada 549 de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay (11 de noviembre de 2008) y la Acordada 7604 de la Suprema Corte de Justicia Uruguay (24 de agosto de 2007). No las han aprobado todavía el Supremo Tribunal Federal de Brasil y el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Uruguay.

Estas acordadas disipan varios interrogantes que suscitaba la parca regulación de las OC por las antedichas normas del Derecho del MERCOSUR; entre ellos:

- 1) Las OC pueden ser suscitadas ante los TSJ por cualquier

tribunal nacional, tanto de oficio como a instancia de una de las partes en el proceso. En este sentido, el artículo 1 de la Acordada 13/08 dispone que “todos los jueces de la República, tanto de jurisdicción nacional como provincial, podrán formular en el marco de una causa en trámite ante sus respectivos Estados, a instancia de parte o de oficio, la solicitud de OC al TPR del MERCOSUR”⁵.

2) Los TSJ pueden promover directamente una OC en el propio proceso de que conozcan. El artículo 8 de la Acordada 13/08 señala a este respecto que «las reglas que anteceden serán de aplicación en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación [Argentina] cuando las solicitudes de OC al TPR del MERCOSUR sean directamente formuladas en causas en trámite ante su jurisdicción». No se regula expresamente en las acordadas de los TSJ de Paraguay y Uruguay, pero debe inferirse una respuesta positiva en la medida en que reconocen explícitamente en su articulado que todos los órganos del poder judicial –y, por lo tanto, también los TSJ- que conozcan de un asunto pendiente podrán solicitar una OC al TPR si lo estiman necesario para garantizar la interpretación y cumplimiento uniforme y correcto del Derecho del MERCOSUR (artículo 1 de las Acordadas 549 y 7604).

3) Se tiene que suspender el procedimiento ante el juez que solicitó la OC mientras se sustancia el procedimiento por el TPR.

⁵ En una posición crítica, el voto en disidencia de la magistrada Elena Highton de Nolasco a la sentencia de 6 de octubre de 2009 de la Corte Suprema de Justicia de Argentina en el caso *Sancor Cul*, pone de manifiesto que los particulares –personas físicas o jurídicas- no tienen acceso directo al procedimiento de las OC, así como que en el caso de autos no debería darse trámite a la petición de la parte actora de «requerir una OC pues no se encuentran en juego, de modo directo, eventuales derecho de algún otro u otros Estados Partes del MERCOSUR, ni tampoco de algún nacional de aquéllos (...). En un sistema que, como el del MERCOSUR, es intergubernamental, con marcada preponderancia de los respectivos Poderes Ejecutivos, no cabe reconocer una competencia que exceda la que los países han cedido expresamente (...). Al momento de verificar la concurrencia de las condiciones necesarias para elevar una solicitud de OC al TPR corresponde a esta Corte atenerse estrictamente a los límites que –respetando el compromiso que los Estados Partes han estado dispuestos a asumir- a aquélla ha otorgado el propio MERCOSUR por medio del CMC». Pero el voto mayoritario de la CSJ de Argentina aceptó, en la antedicha sentencia, la petición de Sancor Cul de instar la OC, limitándose a señalar que «resulta necesario para la decisión de la presente causa interpretar el TA. En tales condiciones, esta Corte estima pertinente solicitar OC al TPR del MERCOSUR».

Así, el artículo 8 de la Acordada 7604 establece que “una vez evacuada la consulta por el TPR, la Suprema Corte de Justicia [de Uruguay] la remitirá al Tribunal de origen a efectos de que éste continúe con los procedimientos”. De tenor similar es el artículo 9 de la Acordada 549. En cambio, no aclara el tema el artículo 5 de la Acordada 13/08, que se limita a decir que recibida la OC del TPR, “la Corte Suprema de Justicia de la Nación [Argentina] hará saber lo dispuesto al juzgado o tribunal de origen por intermedio del superior tribunal de la causa que corresponda”. Dado que se exige que por la normativa mercosureña que la OC se vincule a una causa pendiente y que su finalidad es contribuir a garantizar la aplicación y cumplimiento uniforme y correcto del Derecho del MERCOSUR, se podría inferir que es obligatorio también en Argentina que se suspenda el proceso nacional a la espera de la respuesta del TPR, pues si no es así, ¿para qué serviría plantear una OC? De hecho, es lo que hizo la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en la sentencia del asunto *Sancor Cul* de 6 de octubre de 2009.

4) Los TSJ remitirán las solicitudes de OC al TPR a través de su Secretaría, con copia a la Secretaría del MERCOSUR y a los demás TSJ (artículo 5 de la Decisión 02/07). Recibida una solicitud de OC, la Secretaría del TPR la enviará inmediatamente a los miembros del Tribunal, informando, si fuera el caso, la existencia de solicitudes de OC anteriores sobre temas relacionados y anexando indicación del árbitro que coordinó la redacción de las respuestas a tales consultas y las respuestas correspondientes. Asimismo, la Secretaría dará conocimiento, por intermedio de la Presidencia *Pro Tempore*, a los Coordinadores Nacionales del GMC de las solicitudes de OC recibidas (artículo 6 de la Decisión 02/07).

5) Con independencia del sujeto legitimado que solicite la OC, ésta debe presentarse por escrito, formulándose en términos precisos la cuestión respecto de la cual se realiza la consulta y las razones que la motivan, indicando las normas mercosureñas vinculadas a la petición. Asimismo deberá acompañarse, si correspondiere, toda la documentación que pueda contribuir a su dilucidación (artículo 5 de la Decisión 37/03).

En relación con las OC de los TSJ, el artículo 4 de la Decisión 02/07 prevé unos requisitos análogos, si bien es más minucioso, en tanto exige que la solicitud sea presentada por escrito y contener los siguientes elementos: a) exposición de los hechos y del objeto de la solicitud; b) descripción de las razones que motivaron la solicitud y c) indicación precisa de la normativa del MERCOSUR en cuestión. La solicitud podrá estar acompañada de las consideraciones

formuladas por las partes en litigio, si las hubiere, y por el Ministerio Público acerca de la cuestión objeto de la consulta y de cualquier documentación que pueda contribuir para su instrucción. El TPR podrá también solicitar al Tribunal nacional solicitante, por intermedio de su Secretaría, las aclaraciones y/o documentación que entienda necesarios en el ejercicio de su competencia.

La Decisión 02/07 recuerda –pues ya lo decía el RPO– que las OC deben referirse exclusivamente a la interpretación jurídica del TA, del POP, de los protocolos y acuerdos celebrados en el ámbito del TA, de las Decisiones del CMC, de las Resoluciones del GMC y de las Directivas de la CCM y estar necesariamente vinculadas a causas en trámite en el Poder Judicial o a instancias jurisdiccionales contencioso-administrativas del Estado Parte solicitante. Sin embargo, las Acordadas 549 y 7604 van más lejos al referirse –en su artículo 1– a la solicitud de OC sobre cuestiones tanto de interpretación como de validez de los anteriores instrumentos normativos del MERCOSUR, por lo que volveremos después sobre este tema.

En fin, las acordadas han previsto además la competencia de los TSJ para verificar que la solicitud de OC se adecue a los requisitos procesales antedichos. En este sentido, el artículo 5 de la Acordada 13/08 establece que ésta “previa verificación del cumplimiento de los recaudos antes indicados, remitirá las solicitudes de OC al TPR, a través de su Secretaría, enviando copia a la Secretaría del MERCOSUR y a los demás Tribunales Superiores de los Estados Partes”. Una regulación análoga establecen el artículo 4 de la Acordada 7604 y el artículo 5 de la Acordada 549. De este modo las acordadas enmiendan la plana a una opinión doctrinal que había preconizado que el papel de los TSJ debía limitarse a dar traslado de la opinión solicitada al TPR, sin entrar en ningún tipo de control acerca de la relevancia o pertinencia de la opinión solicitada, reservado al propio TPR, por lo que los TSJ debían encargarse sólo de actuar como eslabón formal entre la judicatura nacional solicitante y el TPR (Dreyzin de Klor y Perotti, 2009: 95). A la postre, ello parece implicar que los TSJ podrían, llegado el caso, rechazar una OC pedida por un tribunal nacional por considerarla innecesaria (Deluca, 2010: 2).

1.4. Procedimiento ante el TPR

Los artículos 6 a 9 y 12 de la Decisión 37/03, así como la Decisión 02/07 en su conjunto, reglamentan diversas cuestiones procesales relativas a las OC, como la composición del TPR, las potestades de

dirección del procedimiento, la conclusión del procedimiento y el plazo para emitir una OC, su contenido y efectos, etcétera.

El TPR debe estar integrado por todos sus miembros para emitir una OC. Uno de ellos se encarga de coordinar la redacción de la respuesta a la consulta, con independencia del sujeto peticionario, que debe emitirse en un plazo de 65 días contados a partir de la recepción de la solicitud de OC, tal y como ha sido ampliado recientemente para que el Tribunal “cuente con el tiempo suficiente para analizar y expedirse sobre las solicitudes que le sean presentadas” (Decisión CMC 15/10, de 2 de agosto de 2010), lo que es razonable vistos los complejos temas que han sido analizados en las OC emitidas hasta el presente y el tiempo que habían tardado en ser expedidas⁶. Además, el TPR puede recabar de los peticionantes de OC las aclaraciones y la documentación que estime pertinentes, no suspendiendo el diligenciamiento de dichos trámites el plazo, salvo que el TPR lo considere necesario. En el caso de las OC solicitadas por los TSJ, los coordinadores nacionales del GMC pueden, en un plazo de 15 días, enviar al TPR, por intermedio de la Secretaría, sus consideraciones sobre el tema objeto de la solicitud, “con fines informativos únicamente”, de tal suerte que sus eventuales consideraciones no son vinculantes (artículo 9 de la Decisión 02/07)⁷.

Durante el procedimiento –e incluso a la hora de decidir sobre la OC–, el TPR funciona mediante el intercambio de comunicaciones a distancia, tales como fax y correo electrónico. Se trata de una encomiable prueba de modernidad. En caso de que el TPR estime necesario reunirse, siendo criticable que no siempre suceda, debe

⁶ El TPR empleó más tiempo del previsto en emitir las dos primeras OC: por ejemplo, la petición de la OC 01/07 llegó a la Secretaría del Tribunal el 21 de diciembre de 2006 y fue resuelta el 3 de abril de 2007, tres meses y medio después; y la petición de OC 1/2008 se recibió en la Secretaría el 27 de agosto de 2008 y se resolvió el 24 de abril de 2009, casi 9 meses después. En cambio, la solicitud de OC 1/2009 llegó a la Secretaría el 17 de abril de 2009 y se resolvió el 15 de junio del mismo, en menos de dos meses.

⁷ De hecho, en las tres OC ha habido *renuencias y oposiciones* de las Coordinaciones Nacionales de los Estados mercosureños respecto al objeto de la solicitud, sin que ello haya impedido al TPR pronunciarse. Por ejemplo, el TPR se ha pronunciado sobre la supremacía del Derecho del MERCOSUR sobre el derecho interno de un Estado Parte, concretamente Uruguay, a pesar de que la Coordinación Nacional Uruguaya remitió unas consideraciones en las que dejaba sentada su opinión diáfana de que la solicitud formulada se refería a aspectos ajenos al objeto de una OC (OP 1/2009, párrafo 12).

informar previamente a los Estados Partes a los efectos de que éstos prevean los fondos necesarios para asegurar su funcionamiento.

Según el artículo 10 de la Decisión 37/03, el procedimiento consultivo concluirá con la emisión de las OC, así como con: 1) la comunicación al peticionario de que la OC no será expedida por causa fundada, tal como la carencia de los elementos necesarios para el pronunciamiento del TPR (lo que reenvía tácitamente al régimen jurídico ya mencionado de los artículos 2 a 5 del RPO); y 2) el inicio de un procedimiento de solución de controversias sobre la misma cuestión. En este caso, el procedimiento consultivo deberá ser finalizado por el TPR sin más trámite. Si se considera que las OC tienen por fin evitar formalmente el inicio de una controversia entre Estados, resulta lógico que en el momento en que ésta se inicia haya de concluir el procedimiento consultivo. Ahora bien, esta previsión puede dar lugar a abusos en la medida en que podrían formalizarse controversias entre Estados mercosureños con el único fin de poner fin a OC solicitadas que pudieran molestarles, por lo que no es del todo acertada esta previsión.

En el caso de las OC instadas por los TSJ, la carencia de los elementos necesarios para emitir las OC aparece detallado en el artículo 7 de la Decisión 02/07, cuando establece que es causa de denegación de la OC, de la que se informará inmediatamente al tribunal solicitante) que: a) la solicitud no procede de uno de los TSJ designados por los Estados Partes; b) el pedido no se ha formulado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 antes reseñado (por ejemplo, que no se describan las razones que motivaron la solicitud o bien no haya indicación precisa de la normativa del MERCOSUR en cuestión); c) se encuentre en curso cualquier procedimiento de solución de controversias sobre la misma cuestión. La admisión o el rechazo de una solicitud y la OC emitida son enviadas directamente al TSJ solicitante y notificadas a todos los Estados Partes y demás TSJ, a través de la Secretaría del TPR (artículo 10 de la Decisión 02/07).

Las OC, que serán fundadas y suscritas por todos los árbitros intervinientes, deben basarse en la normativa mencionada en el artículo 34 del PO y contener: a) una relación de las cuestiones sometidas a consulta; b) un resumen de las aclaraciones de los solicitantes, si el Tribunal las hubiese pedido; c) el dictamen del TPR con la opinión de la mayoría que la conforma y las opiniones en disidencia, si las hubiera (artículo 9 del RPO). Sólo en la primera de las tres OC emitidas hasta ahora (la 01/2007) hubo votos disidentes.

1.5. Efectos jurídicos de las OC y publicación

Las OC no son vinculantes ni obligatorias (artículo 11 de la Decisión 37/03). Y así lo han recordado, lógicamente, la doctrina mayoritaria, la Secretaría del MERCOSUR⁸ y algunos TSJ en sus acordadas (artículo 1 de las Acordada 13/08 y artículo 7 de la Acordada 549), como también el propio TPR en las OC emitidas⁹ y sus miembros en escritos individuales¹⁰.

Sin perjuicio de lo anterior, algunos autores relevantes postulan que las OC son vinculantes, basándose –fundamentalmente– en que la Decisión 37/03 contradice lo que dispone el POP, que es parte fundamental del Derecho primario del MERCOSUR y que, como tal, está en superioridad jerárquica respecto de las normas de sus órganos decisorios, que no pueden contravenir lo que dispone aquél¹¹. A nuestro parecer, esta tesis olvida el PO, de igual valor jurídico que el POP, cuyo artículo 3 reza que “el CMC *podrá* establecer OC al TPR, *definiendo su alcance y sus procedimientos*” (las cursivas son nuestras). Y al precisar que las OC están desprovistas de obligatoriedad, lo que el CMC precisamente ha hecho con la Decisión 37/03 es regularlas y determinar su alcance. Cuestión distinta es que

⁸ Secretaría del MERCOSUR, *Un foco para el proceso de integración regional*, I Informe semestral, julio de 2004, accesible en <http://www.neticoop.org.uy/article705.html>.

⁹ OC TPR 01/2007, asunto *Norte S.A. Imp. Exp.*, de 2-4-2007, apartado III (Relatorio Jurídico y Fáctico del Caso), epígrafe 2 (concepto, naturaleza y objetivo de las OC), acápites 1 a 4.

¹⁰ Por ejemplo, la opinión del (entonces) Presidente del TPR, Joao Grandino Rodas, expresada en el VI Encuentro del Foro Permanente de Cortes Supremas del MERCOSUR, celebrado en Brasilia los días 20 y 21 de noviembre de 2008; texto accesible en <http://www.stf.jus.br/forum/principal/principal.asp>;

¹¹ En particular, Perotti (2008: 28-30, 72 y 76-82) arguye que el artículo 38 del POP prevé que «los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el artículo 2 de este Protocolo». Pues bien, son parte de los Estados mercosureños los tres poderes clásicos y, por lo tanto, también el Poder Judicial, que está igualmente obligado a cumplir los actos jurídicos emanados de los órganos mercosureños, uno de los cuales es el TPR, cuyas OC son también Derecho del MERCOSUR. Por consiguiente, aplicar la interpretación que contienen las OC supone cumplir el Derecho de esta organización, máxime cuando el TPR es el intérprete jurídico último de las normas del ordenamiento del MERCOSUR (Resolución TPR 01/08) y sus OC constituyen «la interpretación auténtica del ordenamiento regional».

pueda subsistir una contradicción material entre el régimen jurídico relativo a la eficacia de la OC y el objeto y fin básico perseguido con ellas, que es salvaguardar “la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento” del Derecho del MERCOSUR y por lo tanto que abogemos por dotar de efecto vinculante a las OC en una futura reforma, como se expone más tarde.

Las OC son publicadas en el Boletín Oficial del MERCOSUR (artículo 13 del RPO).

1.6. Gastos de emisión de las OC

El artículo 11 de la Decisión 02/07 dispone que los gastos derivados de la emisión de OC solicitadas por los TSJ, tales como los honorarios, los gastos de traslado, viáticos de los integrantes del TPR y los demás gastos que puedan derivar de su tramitación serán costeados por el Estado Parte al que pertenezca el TSJ solicitante¹². Para tal finalidad, se ha creado una *Cuenta Especial para Opiniones Consultivas* dentro del Fondo Especial para Controversias¹³, dotada con 15.000 dólares estadounidenses aportados por cada Estado Parte, siendo administrada por intermedio de subcuentas separadas correspondientes a cada uno de los Estados mercosureños. El GMC reglamentará los aspectos referentes a la administración de la cuenta especial que no estén previstos en la normativa vigente si se revela necesario.

El artículo 12 de la Decisión 02/07 regula los gastos derivados de la emisión de OC solicitadas por los Estados Partes conjuntamente o por los órganos del MERCOSUR, que serán sufragados por partes iguales por los Estados mercosureños, por intermedio de la antedicha Cuenta Especial para OC.

¹² Los honorarios de las OC se han fijado en 2.000 dólares al relator y 1.000 a los otros miembros del TPR (Resolución GMC 40/04, de 14 de diciembre de 2004), que constituye una remuneración baja para la trascendencia de los temas que pueden ser tratados en ellas.

¹³ El Fondo Especial para las Controversias está dotado con 200.000 dólares, aportados por partes iguales por los Estados del MERCOSUR (Decisión CMC 17/04, desarrollada por la Resolución GMC 41/04, de 14 de diciembre de 2004). Cabe añadir que los gastos de funcionamiento de la Secretaría del TPR se sufragan con un presupuesto independiente del Fondo Especial para Controversias que, para el 2011, llega a 341.967 dólares estadounidenses (Resolución GMC 56/10, de 15 de diciembre de 2010).

2. Interrogantes y críticas que suscita el régimen jurídico de las Opiniones Consultivas

El régimen jurídico de las OC ante el TPR en el MERCOSUR constituye, sin duda, un importante paso adelante para la consolidación del sistema de solución de controversias de esta organización (Dreyzin de Klor, 2007: 459-460). Con todo, la regulación examinada plantea no pocas dudas y es merecedora de algunos reproches, entre los que cabe destacar, por su trascendencia, los que siguen.

2.1. ¿Están los órganos jurisdiccionales nacionales obligados a solicitar una OC al TPR en algún supuesto?

Del régimen jurídico expuesto y, en particular, de la carencia de efecto vinculante de las OC se puede concluir que los jueces nacionales, se trate de jurisdicciones inferiores o los TSJ, no tienen obligación de plantear una OC al TPR en ningún supuesto.

Ahora bien, hay hipótesis que nos parece que, en una futura revisión del régimen jurídico de las OC, deberían incluirse como de obligada consulta al TPR, en particular si fueran a aplicar una norma del MERCOSUR con una interpretación distinta a la que contenga una OC o bien considerasen que no es aplicable por ser inválida, existiendo a este respecto jurisprudencia diferente de otros jueces nacionales, porque a la postre quedaría afectada gravemente la aplicación uniforme y correcta del Derecho del MERCOSUR y podría facilitar la consolidación de una jurisprudencia nacional contraria al mismo, lo que sería contrario al artículo 38 del POP (Perotti, 2008: 75-76).

2.2. ¿Se pueden retirar las solicitudes de OC?

En cierto modo es lo que lo que ha hecho la Corte Suprema de Justicia de Argentina en el asunto *Sancor Cul / Dirección General de Aduanas de Argentina*, revocando por sentencia de 27 de abril de 2010 la petición de OC que había formulado por sentencia de 6 de octubre de 2009 antes de su remisión efectiva al TPR, porque la parte actora había desistido de la acción que dio origen a los autos de tal suerte que la OC había perdido su objeto al no seguir ligada a un proceso principal¹⁴. Es una lástima que el TPR no se haya podido

¹⁴ Las sentencias del asunto Sancor Cul por las que primero se solicita la OC en el expediente 346/2007 y luego se revoca la solicitud de OC antes de su remisión están disponibles en http://www.csjn.gov.ar/consultaexp/documentos/expedientes/fyc_expe.jsp. Véase un claro análisis de la solicitud de OC y el contexto del caso en Donadio y Espósito, 2010.

pronunciarse sobre el tema porque se suscitaba la muy interesante cuestión de la compatibilidad con el TA de los derechos de exportación –gravámenes económicos, de hecho– que impone Argentina sobre sus mercancías destinadas a otros Estados miembros.

2.3. ¿Es posible solicitar una OC sobre actos del MERCOSUR no vinculantes?

No parece posible pedir una OC sobre actos mercosureños no obligatorios puesto que las normas del MERCOSUR que regulan este procedimiento consultivo se refieren exclusivamente a actos obligatorios: los tratados y protocolos constitutivos de esta organización y las decisiones, resoluciones y recomendaciones de los órganos decisorios. También lo recuerdan expresamente las acordadas de los TSJ en su artículo 1 cuando mencionan las normas sobre las que pueden pedirse OC.

2.4. ¿Se puede plantear formalmente la validez de las normas derivadas del MERCOSUR?

El TPR no es competente para enjuiciar formalmente la validez del Derecho derivado del MERCOSUR, ni directamente ni por la vía de las OC, porque no está facultado para anular las normas de sus instituciones decisorias ni, por ende, los acuerdos celebrados por esta organización, aunque sean contrarios a su Derecho originario. A diferencia de otras organizaciones de integración, en el Cono Sur se ha privado al TPR del ejercicio de un control directo de legalidad (Amzel-Ginburg, 2010: 107). Esta conclusión parece inobjetable a la vista de los instrumentos jurídicos antes señalados, que explicitan que su objeto es toda cuestión jurídica relativa al Derecho mercosureño (la interpretación jurídica, si la OC es suscitada por un TSJ), sin referirse en modo alguno a la validez de las normas mercosureñas.

Con todo, se ha defendido doctrinalmente que el TPR no debe ineludiblemente aplicar una norma mercosureña derivada que sea incompatible con el Derecho originario. Concretamente, el Comité de Expertos de la UE y el MERCOSUR ha preconizado que “pese a las dudas que pudiera suscitar la redacción del Reglamento, la OC es susceptible de versar tanto sobre la interpretación jurídica como sobre su validez misma a la luz del propio ordenamiento del MERCOSUR”¹⁵. A su vez, Perotti (2008: 48-51 y 53) se basa en el artículo

¹⁵ Comité de Expertos de la UE y el MERCOSUR, *Informe final de la III Reunión y Propuesta de contribución al perfeccionamiento del Sistema*

1 del PO, que dispone que la competencia del TPR se extiende a “las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento” de diversos instrumentos normativos de Derecho primario y derivado antes mencionados, considerando que interpretar abarca también “la función de desentrañar el alcance de la normativa”, por lo que incluye necesariamente determinar si un acto del Derecho mercosureño derivado es compatible con otra norma superior del mismo ordenamiento. El autor concluye que “esta atribución competencial se deriva de una lectura finalista del propio ordenamiento regional”, así como de “la pirámide jurídica del ordenamiento del MERCOSUR” que resulta del artículo 41 del POP y los artículos 1, 34 y 39 del PO.

Por nuestra parte, añadimos a favor de esta tesis el considerando único del PO, cuando resalta “la necesidad de garantizar *la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento* de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del MERCOSUR, de forma consistente y sistemática” (las cursivas son nuestras), y no puede haber una aplicación correcta –ni por ende cumplimiento– del ordenamiento mercosureño si se aplica en la solución de un litigio nacional una norma derivada que contradiga lo dispuesto por una superior.

A mayor abundamiento, es la tesis que preconizan los TSJ uruguayo y paraguayo en sus acordadas. Por un lado, en el artículo 1 de la Acordada 7604 se reconoce que cualquier órgano del Poder Judicial podrá requerir una OC al TPR si en una causa en trámite «se suscitare una duda acerca de la validez o interpretación jurídica de la siguiente normativa del MERCOSUR: el TA, el POP, los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del TA, las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM». Y en los artículos 3 y 6 de la Acordada se recuerda de nuevo que las OC pueden versar sobre la interpretación y validez jurídica de las normas del MERCOSUR y que sobre ellas ha de pronunciarse el TPR. Una regulación análoga contienen los artículos 1, 4 y 7 de la Acordada 549.

La cuestión se ha planteado frontalmente ante el TPR. En efecto, en la OC 01/2007 se suscitó si los artículos 1, 6 y 11 de la Decisión 02/07, que contiene el Reglamento de procedimiento para las OC de los TSJ, eran inaplicables por inconformidad con el Derecho originario del MERCOSUR. El TPR optó por una solución salomónica,

de Solución de Controversias del MERCOSUR, Asunción, 9 a 14 de agosto de 2004, punto 15.

rechazando por mayoría llevar a cabo tal control de validez pero solicitando por unanimidad al CMC la modificación del artículo 11 de aquella decisión.

Aunque quedó en minoría, vale la pena traer a colación la posición defendida por el “coordinador” (relator) de la OC, el Dr. Wilfredo Fernández de Brix, que asentó categóricamente que el TPR tenía competencia para estudiar y declarar inaplicable normas del Derecho derivado que transgredan manifiestamente el Derecho originario del MERCOSUR. Basó su alegato en la finalidad para la que fue creado el TPR y en que los “giros normativos *cualquier cuestión jurídica comprendida el derecho del MERCOSUR e interpretación jurídica de la normativa del MERCOSUR* contenidos respectivamente de los artículos 3, inciso 1, y 4 del RPO, analizados a la luz del espíritu y del sistema del PO (...) ameritan que pueda conferirse a este Tribunal la posibilidad de pronunciarse sobre la inaplicabilidad de las normas del Derecho derivado por violación de disposiciones de Derecho originario del MERCOSUR, pues en caso contrario este TPR se encontraría aberradamente obligado a declarar aplicable y/o aplicar una norma del Derecho derivado aun cuando la misma estuviera en manifiesta contradicción al TA o al resto del Derecho originario, lo cual a su vez sería un contrasentido institucional de gravísimo nivel”. En el caso concreto, el mencionado árbitro aseveró que el artículo 1 de la Decisión 02/07 violaba flagrantemente las normas mercosureñas porque “de ninguna manera establece un mecanismo que asegure la uniforme interpretación del Derecho del MERCOSUR en los Estados Partes”; el artículo 6 de la Decisión 02/07 “despoja al TPR de un atributo básico de cualquier tribunal: el control directo de las etapas y plazos que hacen al procedimiento de una causa ya iniciada ante el mismo”, a la vez que crea “un sistema de absoluta y tajante desigualdad procesal”; y, finalmente, el artículo 11 vulneraría el Derecho originario porque “la forma de pago de los gastos desincentivará con toda seguridad las OC de todos los países, pequeños o grandes, del MERCOSUR”, siquiera porque habrá “países que ante una cuestión presupuestaria limiten y restrinjan subrepticamente –a través de las Cancillerías y las Cortes Supremas– los pedidos de sus jueces consultantes”, lo que no sólo no asegura la participación de los particulares en la construcción del MERCOSUR –en este caso, a través del mecanismo de solución de controversias– sino que, de paso, discriminará entre los particulares según el Estado al que pertenezcan, puesto que los particulares de un Estado Parte tendrán más facilidad para acceder en OC al TPR que los particulares de otros y, por esta vía, se

profundiza en las asimetrías, puesto que “no sale lo mismo, en términos de PIB, una consulta al Uruguay que al Brasil”, lo que discriminará entre países¹⁶.

El TPR recomendó por unanimidad al CMC la revisión del pago de los honorarios regulada por el artículo 11 de la Decisión 02/07 “en razón de que la OC no afecta a un solo país, siendo un mecanismo de cooperación judicial que enriquece el proceso de integración. La OC construye el Derecho de integración, por tanto todos los países son beneficiarios del mismo y en consecuencia éstos deben soportar los gastos y honorarios correspondientes”¹⁷.

2.5. ¿Se puede pedir al TPR en una OC que se pronuncie sobre la compatibilidad de las conductas de un Estado Parte con el Derecho del MERCOSUR?

Somos de este parecer pues, tal y como veíamos en el acápite anterior, y por los mismos motivos, dentro de la noción de cuestión jurídica e interpretación jurídica de las normas del MERCOSUR que delimita el planteamiento de OC cabe englobar la petición al TPR de una respuesta respecto a si uno de sus Estados Partes ha vulnerado, por acción u omisión, el Derecho mercosureño.

Por ejemplo, en la OC 01/2008, el TPR recuerda que “en las OC, el Tribunal puede entender, con el alcance y limitaciones de su competencia, sobre la compatibilidad de una norma nacional con el Derecho del MERCOSUR, si bien no le cabe expedirse sobre su constitucionalidad, aplicabilidad o nulidad, cuestión de exclusivo resorte de la jurisdicción nacional” (numeral 5 de la parte dispositiva). Es así porque «las normas que adoptan los órganos de los Estados Partes pueden entrar en colisión con la normativa resultante del proceso de integración. Estas situaciones llevan a requerir la

¹⁶ Además, otro árbitro (el Dr. Ricardo Olivera García) manifestó en su voto disidente que no tenía dudas de principio «respecto a que el TPR, en ejercicio de su función jurisdiccional típica e incluso en el ámbito de procesos consultivos puede desaplicar una norma reglamentaria que entienda sea violatoria de preceptos superiores que surjan de normas de mayor rango (...), al igual que puede hacerlo el juez nacional frente a un reglamento ilícito, sea que cuente con facultades anulatorias o no», pero en el caso no entendió que la Decisión 02/07 fuera incompatible con el Derecho originario.

¹⁷ OC TPR 01/2007, asunto *Norte S.A. Imp. Exp.*, de 2-4-2007, apartado III (Relatorio Jurídico y Fático del Caso), epígrafe G (situación del nuevo Reglamento del procedimiento para OC al TPR), acápite 2, apartado E, párrafo 46, y parte dispositiva, apartados 4 y 5.

interpretación sobre la incompatibilidad o la incompatibilidad de unas con otras o de la legalidad de unas frente a las otras y –aún más- sobre la jerarquía o primacía de una normativa sobre otra» (párrafo 29). Su corolario es que “en la actual etapa del proceso de integración, tanto los Tribunales *Ad Hoc* como el TPR, aunque carecen de competencia para declarar de forma directa la nulidad o la inaplicabilidad de la norma interna (...), pueden declarar la incompatibilidad de la norma interna con el Derecho del MERCOSUR” en materias de competencia de esta organización (párrafo 33). Y en la OC 01/2009 el TPR utiliza parecidas palabras para reafirmar su competencia para pronunciarse sobre la compatibilidad de una norma interna (uruguaya de nuevo) con el ordenamiento mercosureño, a pesar de las consideraciones en contrario emitidas por la Coordinación Nacional Uruguaya, basándose en “la primacía de la normativa vigente del MERCOSUR que ha sido objeto de ratificación, incorporación o internalización, según sea el caso, en el respectivo Estado Parte, sobre toda disposición interna del Estado Parte que le sea contrapuesta sobre materias de la competencia legislativa del MERCOSUR” (párrafos 13 y 16).

Cabe añadir que, de hecho, en las tres OC emitidas hasta ahora, el punto neurálgico de la argumentación del TPR es la supremacía de las normas del Derecho de la integración sobre los ordenamientos internos de sus Estados Partes, ya que está en juego la compatibilidad de normas nacionales con las del MERCOSUR (Perotti, 2009b; Dreyzin de Klor, 2009). Es así que la OC 01/2008 invoca “la primacía de la normativa del MERCOSUR desde su ratificación, incorporación o internalización, según sea el caso, respecto de toda disposición interna de los Estados Partes que le sea contrapuesta sobre materias de competencia legislativa del MERCOSUR” (párrafo 34)¹⁸; y, finalmente, en la OC 01/2009 recuerda que las normas mercosureñas ratificadas, incorporadas o internalizadas “en el respectivo Estado Parte generan derechos y obligaciones y priman sobre toda disposición interna que en el marco de su competencia normativa le sea contrapuesta” (numeral 1 de la parte dispositiva)¹⁹.

Utilizadas de esta manera, las OC pueden ser utilizadas como una especie de recurso indirecto de incumplimiento contra los Estados Partes a través de los tribunales nacionales que todavía no

¹⁸ OC TPR 01/2008, asunto *Sucesión Carlos Schenk y otros c/ Ministerio de Economía y Finanzas y Otros. Cobro de pesos*, de 24-4-2009.

¹⁹ OC TPR 01/2009, asunto *Frigorífico Centenario S.A. c/ Ministerio de Economía y Finanzas y Otros. Cobro de pesos*, de 15-6-2009.

existe directamente en el MERCOSUR, a la vez que se configuran como herramienta para el ejercicio del derecho fundamental de acceso de los particulares a la jurisdicción (Dreyzin de Klor y Perotti, 2009: 95-97).

2.6. ¿Es razonable jurídicamente el carácter no vinculante de las OC, dada la composición plenaria del TPR para emitir las y su función básica de garantizar la aplicación y cumplimiento uniforme y correcto de las normas mercosureñas en los Estados Parte de esta organización?

El artículo 11 de la Decisión 37/03 proclama literalmente que las OC no son vinculantes ni obligatorias, lo que casa mal con su función básica de ayudar al juez a solucionar un litigio asegurando la uniformidad en la aplicación del ordenamiento mercosureño, por lo que no es de extrañar que haya sido criticado este estado de cosas, instando a un cambio para acelerar la profundización del sistema jurídico del MERCOSUR.

Conviene traer a colación las palabras del propio TPR, en su OC 01/2007, para criticar que “lamentablemente la mal llamada OC no es vinculante” en el sistema actual de controversias del MERCOSUR, a diferencia de otros esquemas de integración que cuentan con instrumentos procesales parecidos, en particular las cuestiones prejudiciales en la UE, la CAN, el SICA y el CARICOM, pues –al margen de sus diferencias con las OC– “es poco acertado” que la respuesta de un juez a una consulta formulada por otro órgano jurisdiccional no sea obligatoria para éste, máxime cuando las OC son realmente interpretaciones prejudiciales o consultas prejudiciales, por lo que resulta “resulta incorrecto” también el concepto de OC utilizado por el PO y demás normas que lo regulan²⁰. Y por todo ello el TPR insta “muy respetuosamente a que en un futuro cercano las autoridades pertinentes mejoren las caracterís-

²⁰ El TPR llega a decir en otro pasaje con mayor crudeza que «se desnaturaliza por completo el concepto, la naturaleza y el objetivo de lo que debe ser un correcto sistema de interpretación prejudicial. Ello atenta principalmente con el objetivo de la consulta del juez nacional en el ámbito de un proceso de integración, que es lograr la interpretación de la norma comunitaria de manera uniforme en todo el territorio integrado»; a fin de cuentas, la naturaleza de las OC está más próxima al instituto procesal de las cuestiones prejudiciales europeas que a la de los dictámenes de la Corte Internacional de Justicia».

ticas, hoy día ya absolutamente uniformes en el Derecho comparado en cuanto al carácter obligatorio del planteo de la consulta, así como en cuanto al carácter vinculante de la respuesta de este TPR”²¹.

A favor de que se reconozca carácter vinculante a las OC del TPR se han pronunciado también varios miembros del TPR en escritos individuales²², así como representantes de la Corte Suprema de Justicia de Uruguay en varios Encuentros del Foro Permanente de Cortes Supremas de Justicia del MERCOSUR²³, la Secretaría del MERCOSUR²⁴, y la inmensa mayoría de la doctrina, habiendo provocado incluso iniciativas políticas a este respecto, comentadas unos párrafos más abajo.

En nuestra opinión, desde una perspectiva estrictamente jurídica, nos parece un contrasentido que las OC no sean vinculantes si se pretende, como señalan diversos considerandos de normas básicas del Derecho mercosureño, que con ellas se contribuya a garantizar “la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del MERCOSUR, de forma consistente y sistemática” (considerando único del PO) o, con redacción análoga, “la interpretación y aplicación y correctas y uniformes de las normas del MERCOSUR” (considerando único de la Decisión 02/07). En efecto, se corre el riesgo de que no haya una aplicación uniforme y correcta del ordenamiento mercosureño si no es vinculante la OC para solucionar el litigio nacional u otros futuros en que se suscite la aplicabilidad de la norma mercosureña interpretada por la OC,

²¹ OC TPR 01/2007, asunto *Norte S.A. Imp. Exp.*, de 2-4-2007, apartado III (Relatorio Jurídico y Fáctico del Caso), epígrafe 2 (concepto, naturaleza y objetivo de las OC), acápite 1 a 4.

²² En este sentido, el árbitro paraguayo del TPR ha recordado que «por medio de la Decisión n° 37/03, verdadero instrumento habilitador del mecanismo de consultas sobre el Derecho del MERCOSUR, pero sin dotarlo de efecto vinculante, con lo que se perdió, por lo menos temporalmente, la oportunidad de crear una jurisprudencia armónica del derecho de la integración» (Ruiz Díaz-Labrano, 2006: 636). Y el árbitro uruguayo ha apuntado que esta situación «no está definitivamente consolidada ya que el CMC, al tenor de lo establecido por el artículo 3 del PO, puede variar el régimen de la OC» (Puceiro Ripoll, 2009: 8-9).

²³ Véanse las intervenciones grabadas en <http://www.stf.jus.br/forum/principal/principal.asp>.

²⁴ La Secretaría del MERCOSUR ha opinado que el avance en la integración del Cono Sur sería mayor si las OC fueran vinculantes (*Un foco para el proceso de integración regional*, ya citado).

en la medida en que unos jueces pueden seguirla para fallar los litigios nacionales, y otros no, al no ser obligatoria, corriéndose el riesgo de que se consoliden jurisprudencias nacionales contradictorias. La falta de fuerza vinculante de la OC incurriría, de este modo, en contradicción teleológica con el objeto y fin perseguidos con este instrumento procesal. Sin contar con que esta situación no sólo quedaría sin sanción directa, resulta además que perjudica la seguridad jurídica, al no ser previsible si una OC emitida por el TPR será acatada por el juez requirente, o si la situación será diferente si la solicitud se hace desde el poder judicial de otro Estado Parte, siendo los particulares los principales perjudicados, que no tienen ninguna garantía acerca de la vigencia de los derechos que el MERCOSUR podría conferirles (Perotti, 2008: 82). Se pueden igualmente esgrimir argumentos de puro sentido común *en pro* de un futuro efecto vinculante de las OC, pues ¿no es un desacierto que con las OC se articule un mero mecanismo de colaboración procesal voluntario cuando involucra a las máximas instancias de solución de controversias del MERCOSUR –el TPR– y de los poderes judiciales internos –los TSJ–?

Son, pues, numerosas y trascendentes las razones por las que puede convenirse razonablemente que es imprescindible cambiar el régimen jurídico de las OC en lo que afecta a su eficacia jurídica. Cómo hacerlo es otra cuestión. La solución idónea sería reformar el PO para recoger expresamente el carácter obligatorio de las OC del TPR. También se podría aprobar un nuevo protocolo creando una Corte de Justicia del MERCOSUR con competencia para resolver cuestiones prejudiciales cuya decisión sería obligatoria. Ambas opciones fueron propuestas por el PARLASUR en el artículo 1, parte B, de su Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR, de 28 de abril de 2009, que trata de la dimensión judicial en este proceso de integración y fueron respaldadas por el CMC en su Decisión 28/10, de 18 de octubre de 2010, según veremos en el último apartado. A falta de ello, siempre sería plausible reformar la Decisión 37/03 en el sentido preconizado, puesto que el PO delega en el CMC la regulación de las OC con tal discrecionalidad que este órgano puede decidir acerca tanto de su establecimiento como su alcance. En este sentido aboga una iniciativa de dos miembros del Parlamento del MERCOSUR de 2009²⁵. En fin, no es descartable la adopción de

²⁵ En efecto, el 16 de marzo de 2009 Rodríguez Saà y Salum Pires, miembros del Parlamento del MERCOSUR, remitieron a este órgano una iniciativa para que aprobase un Proyecto de Norma a enviar al CMC sobre

un acuerdo interinstitucional de todos los TSJ del MERCOSUR en el que se comprometan *políticamente* a cumplir las OC.

3. Conclusiones

La regulación actual de las OC ante el TPR es un buen reflejo del difícil equilibrio entre las tendencias intergubernamentales y supranacionales que impera en el MERCOSUR²⁶, porque apunta al modelo de las cuestiones prejudiciales de otros esquemas regionales de integración, como la UE y la CAN, pero sin llegar a ser equivalentes a ellas, ni mucho menos, ni por la legitimación para solicitarlas, ni por su objeto, ni por los efectos jurídicos de las OC, entre otros elementos²⁷.

Ello no obstante, nuevas perspectivas se abren con el proyecto de Norma 02/2010 del PARLASUR, aprobado el 13 de diciembre de 2010, que contiene el Protocolo constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR (CJM). En efecto, la Sección IV, artículos 33 a 39,

«obligatoriedad y gastos de las opiniones consultivas emitidas por el Tribunal Permanente de Revisión», según la cual el artículo 11 del Reglamento del PO, aprobado por la Decisión CMC 37/03, quedaría redactado de la siguiente forma: «las opiniones consultivas emitidas por el TPR serán obligatorias». Esta iniciativa fue enviada el 16 de abril de 2009 a la Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionales del PARLASUR, donde sigue en el sueño de los justos. No obstante, en «el Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR», aprobado por el PARLASUR el 28 de abril de 2009, se hace mención expresa a la posibilidad de reformar las OC del TPR para dotarles de contenido obligatorio. Esta propuesta propugna igualmente un cambio en el sistema de reparto de los gastos de las OC solicitadas por un TSJ de un Estado mercosureño, en el sentido de que sean sufragados por los Estados Partes, por partes iguales y no por el Estado al que pertenezca el TSJ, como hasta ahora.

²⁶ El MERCOSUR se define formalmente como una organización de integración, si bien conserva muchos elementos de naturaleza intergubernamental en su organización y funcionamiento, y de modo particular en lo que se refiere a la composición de sus instituciones y sus sistemas de votación, por lo que suele afirmarse que constituye un modelo de organización de integración de baja o mediana intensidad. Véase al respecto Martínez Puñal, 2005.

²⁷ El propio TPR pone énfasis en que las OC, «tal y como se encuentran reguladas por las normas MERCOSUR, no pueden ser asimiladas a los recursos prejudiciales previstos por otros procesos de integración» (párrafo 18 de la OC 01/2009). Para una comparación de las OC con las cuestiones prejudiciales europea y andina, véase Cienfuegos Mateo, 2011b.

de este proyecto trata de solucionar (algunas de) las carencias e incertidumbres de la regulación de las OC que fueron apuntadas anteriormente.

Para comenzar, las OC se transforman formalmente en cuestiones prejudiciales, como refleja el mismo título de la sección IV, lo que resalta su carácter claramente jurisdiccional, sin perjuicio de lo que después se apuntará en razón de la legitimación activa que poseen también órganos no judiciales.

Además, se amplía la legitimación activa a cualquier jurisdicción nacional, que puede plantear directamente una cuestión prejudicial de oficio o a instancia de parte (artículo 33), distinguiendo entre las que deciden en última instancia en el proceso nacional y aquéllas cuyas decisiones son impugnables. Existe una diferencia entre ambos respecto a las cuestiones prejudiciales de interpretación y de validez. En el primer caso, “si llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que hubiere recibido la respuesta de la Corte de Justicia, el órgano jurisdiccional nacional podrá decidir el proceso” si su sentencia es susceptible de recursos ordinarios según el derecho interno. En cambio, cuando el órgano jurisdiccional nacional resuelve mediante sentencia firme debe suspender el procedimiento nacional y solicitar la cuestión prejudicial de interpretación a la CJM (artículo 34). En el ámbito de las cuestiones prejudiciales de validez se debe suspender el procedimiento hasta que la Corte de Justicia responda a la cuestión, sin distinguir entre las jurisdicciones obligadas y las facultadas (artículo 35). No nos parece acertado, en relación con las cuestiones prejudiciales de interpretación, que las jurisdicciones facultadas para suscitar una cuestión prejudicial no tengan que suspender el proceso nacional y deban resolverlo sin esperar a recibir la respuesta prejudicial, siendo una de las finalidades básicas de este instrumento procesal ayudar al juez nacional en el ejercicio de su función jurisdiccional con la emisión de una sentencia que puede condicionar la suerte del proceso interno (precisamente por eso es una sentencia prejudicial). Es una solución que procede de la cuestión prejudicial andina (artículo 33 del Tratado constitutivo del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina –CAN–, tal como fue modificado por el Protocolo de Cochabamba de 28 de mayo de 1996)²⁸, no de la cuestión prejudicial europea (artículo 267 del

²⁸ Para mayores detalles de la cuestión prejudicial andina, véase Quindimil López, 2006: 405-415; Tomaso, 2007: 419-442.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –UE–, de 13 de diciembre de 2007)²⁹.

En todo caso, el órgano jurisdiccional nacional ha de estar conociendo de un proceso en el que la interpretación o la validez de una norma del MERCOSUR “deba aplicarse o se controvierta”, utilizando una expresión que aparece también en la regulación de la cuestión prejudicial andina (concretamente, en el antedicho artículo 33 del Tratado constitutivo del Tribunal de Justicia de la CAN).

También están legitimados para evacuar cuestiones prejudiciales de interpretación y validez del derecho mercosureño los órganos decisorios del MERCOSUR, así como el PARLASUR y la Secretaría (artículo 38). Dada la naturaleza de estos órganos, que no son judiciales, la cuestión prejudicial mercosureña presenta peculiaridades que la alejan sensiblemente (en este punto de la legitimación) de las cuestiones prejudiciales reguladas en otros esquemas de integración, como la UE y la CAN. Con buen criterio no se ha previsto, sin embargo, la legitimación de los Estados parte del MERCOSUR para solicitar una cuestión prejudicial, a diferencia de lo que ocurre actualmente con las OC.

El objeto de las cuestiones prejudiciales podrá ser la interpretación y la validez del Derecho del MERCOSUR (artículo 33), lo que permite superar el debate doctrinal generado dentro de este bloque acerca de si la validez de las normas mercosureñas puede ser cuestionada indirectamente aprovechando una solicitud de OC.

Finalmente, las sentencias prejudiciales serán obligatorias, como no podía ser de otra manera tratándose de resoluciones judiciales que resuelven un incidente procesal suscitado en otro proceso cuya solución puede condicionar la suerte del litigio principal. Concretamente, el artículo 39 reza que “la respuesta de la Corte de Justicia a las cuestiones prejudiciales presentadas de conformidad con la presente sección será obligatoria”. Apuntalando lo anterior, el artículo 36 recuerda que “el órgano jurisdiccional nacional requirente de la cuestión prejudicial deberá adoptar en su sentencia la respuesta de la Corte de Justicia” y el artículo 37 apela a “los Estados Partes, a través de las autoridades competentes, y los órganos del MERCOSUR” a velar «por el cumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo y, en particular por la estricta observancia por parte de

²⁹ Véase, para una panorámica general de la cuestión prejudicial comunitaria, Cienfuegos Mateo, 2011a; Jimeno Bulnes, 1996; Villagómez Cebrián, 1994.

los órganos jurisdiccionales nacionales de lo establecido en la presente sección”. Todo lo que hace ver que también se ha seguido de cerca en este punto el régimen de la cuestión prejudicial andina (artículos 35 y 36 del Tratado constitutivo del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina), si bien en la UE también las sentencias prejudiciales son vinculantes, como ha recordado su Tribunal de Justicia³⁰.

Las sentencias prejudiciales serán publicadas en el Boletín Oficial del MERCOSUR, salvo decisión en contrario de la CJM (artículo 47), restricción que no tiene mucho sentido porque las resoluciones de los órganos jurisdiccionales son y han de ser públicas, y la publicación es la mejor garantía de ello.

Existen, además, normas que se ocupan de regular los gastos procesales, disponiendo la aportación por los Estados miembros de los fondos del presupuesto anual de la CJM a partir de un porcentaje de la renta aduanera del MERCOSUR y mientras esto no se haga efectivo, en función del criterio de representación ciudadana en el PARLASUR (artículo 16 y disposición transitoria IV), lo que aproxima el régimen de las cuestiones prejudiciales mercosureñas al de las homólogas europea y andina.

En caso de que este Protocolo sea aprobado en los términos del proyecto de norma 02/2010 se asegurará mucho mejor la aplicación uniforme de las normas mercosureñas en el Cono Sur, a la vez que mejorará sensiblemente la protección judicial dentro del MERCOSUR, puesto que contiene igualmente normas sobre el nombramiento y la independencia de los miembros de la Corte de Justicia (artículo 3) y su competencia para el ejercicio de las más altas funciones judiciales o ser jurisconsultos de notoria competencia (artículo 4), su carácter permanente (artículo 10), sus inmunidades (artículo 11), el carácter exclusivo y excluyente de la jurisdicción de la CJM (artículo 47), sus nuevas competencias en el marco de acciones directas de nulidad (artículos 17 a 21), omisión (artículos 22 y 23) e incumplimiento (artículos 24 a 32), sus funciones arbitrales (artículos 40 a 42) y como jurisdicción laboral (artículo 43), el carácter definitivo e inapelable de las sentencias de la CJM (artículo 46), etcétera.

Por todo lo anterior esta iniciativa parlamentaria ha sido bien acogida en los medios intelectuales y judiciales, sin perjuicio de que haya podido censurarse su excesiva ambición, no tanto por su

³⁰ ATJ de la UE de 5 de marzo de 1986, *Wünsche*, 69/85, *Rec.* p. 947, apartado 14.

contenido, que se entiende necesario si se pretende que el MERCOSUR avance en su institucionalidad y gobernabilidad, como por su implementación de golpe, porque este proyecto conlleva tantos cambios radicales para una organización de integración todavía tan fuertemente intergubernamental que probablemente sería aconsejable una aplicación progresiva³¹, siguiendo una *política de pequeños y paulatinos pasos* que tan buenos resultados ha dado otros procesos de integración como la UE en aplicación del llamado *método Schuman*.

Habrá que esperar a que se pronuncie el CMC para ver cuál es el enfoque final elegido, pero en el momento de conclusión de esta investigación (noviembre de 2011) no se ha aprobado el proyecto de norma del PARLASUR. Y nos parece altamente improbable que en un futuro –inmediato, al menos– este órgano lo apruebe tal y como figura en el proyecto de norma, sin condiciones en cuanto a su contenido ni ningún otro tipo de flexibilidad o gradualidad en su implantación porque la CJM prevista no casa bien con las características actuales del MERCOSUR como bloque de integración económica claramente intergubernamental³².

En todo caso, no es plausible que el CMC pueda diferir la situación *ad calendas graecas*, comprobado ya que la doctrina, los TSJ y varios órganos mercosureños, entre los que se cuenta el órgano democrático (PARLASUR) y el propio órgano supremo de solución de diferencias (TPR) abogan claramente porque se ponga remedio de una vez a las limitaciones del actual sistema de OC³³. No hay que

³¹ Véanse, en este sentido, las opiniones de presidentes y miembros de TSJ de los países del MERCOSUR Lorenzetti (Argentina), Fretes (Paraguay) y Gutiérrez (Uruguay), manifestadas con ocasión del VII Encuentro del Foro Permanente de Cortes Supremas del MERCOSUR, celebrado en Buenos Aires los días 1 y 2 de septiembre de 2009, accesible en <http://www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor>

³² Utilizando las palabras de Jorge Fontouira (2009), presidente en ejercicio del TPR, el sistema de solución de controversias del MERCOSUR debe ser apropiado al esquema de integración que regula y a las sociedades que lo componen y, por lógica, debe ser compatible con las otras Instituciones mercosureñas; pero un tribunal supranacional no lo sería en estos momentos porque no es compatible con bloques económicos compuestos de Estados con formas de gobierno presidencialistas.

³³ En la actualidad, tras la experiencia brindada por el TPR, sería mucho más difícil y discutido repetir la negociación del PO en la década pasada, en cuyo contexto se debatió la creación de una Corte de Justicia, con competencia para resolver cuestiones prejudiciales, pero se optó

olvidar tampoco que el CMC está comprometido políticamente por el respaldo dado en el mes de octubre de 2010 al Acuerdo Político del PARLASUR de abril de 2009 para la consolidación del MERCOSUR, en el que se propone no sólo la constitución de una Corte de Justicia, como se vio antes, sino también revisar el PO para dotar al TPR de “nuevas atribuciones, tales como, la condición vinculante de las opiniones consultivas, la facultad para establecer medidas compensatorias, así como afianzar las existentes”, lo que no sería solución menor, ni mucho menos.

En definitiva, es preciso acabar con la situación de *permanente transitoriedad* que acompaña al sistema de solución de diferencias del MERCOSUR desde el anexo III del TA de 1991.

Bibliografía

- AMZEL-GINZURB Clara (2010), «MERCOSUR: solución de controversias y gobernabilidad», en Mellado, Noemí Beatriz (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Córdoba (Argentina), Lerner Editora SRL, pp. 97-116.
- BARTESAGHI Ignacio (2010), «El sistema de solución de controversias en el MERCOSUR. Las opiniones consultivas», de 7 de noviembre, accesible en <http://www.ciu.com.uy/innovanet/macros/TextContent.jsp?contentid=494&channel=innova.net>
- CIENFUEGOS MATEO Manuel (2010), «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, clave de bóveda de su gobernabilidad», en Mellado, Noemí Beatriz (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Córdoba (Argentina), Lerner Editora SRL, pp. 137-160.
- CIENFUEGOS MATEO Manuel (2011a), «La cuestión prejudicial y la cooperación entre el Tribunal de Justicia y el juez interno», en Abellán Honrubia, Victoria, Vilá Costa, Blanca (Dir.) y Olesti Rayo, Andrés (Coord.), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, 6ª ed., Barcelona, Ariel Derecho, pp. 198-218.
- CIENFUEGOS MATEO Manuel (2011b), «La colaboración entre los jueces de los países del Mercosur y el Tribunal Permanente Revisión mediante el procedimiento de opiniones consultivas», en Saiz, Alejandro (Dir.); Hernández, Miguel, Torres, Aida y Zelaia,

finalmente por el híbrido de un TPR con OC ante la posición frontal de Uruguay. Una buena visión de las negociaciones del PO se encuentra en González Garabelli, 2004.

- Maite (Coords.), *Tribunales en organizaciones de integración: Unión Europea, Comunidad Andina y MERCOSUR*, Cizur (España), Aranzadi-Thomson-Reuters.
- DELUCA Santiago (2010), «Análisis de la facultad consultiva del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR», en *Aduana News. Periódico Jurídico Aduanero, Transporte y Comercio Exterior*, de 2 de agosto, accesible en www.iaea.org.ar/global/img/2010/09/DelUCA.pdf
 - DONADIO Luis y ESPÓSITO Carlos (2010), «Cooperación interjurisdiccional: la primera solicitud de opinión consultiva de la Corte Suprema de Argentina al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR en el caso Sancor», en *Res Publica Argentina*, num. 1, pp. 17-35.
 - DREYZIN DE KLOR Adriana (2007), «La primera opinión consultiva en el MERCOSUR: ¿Germen de cuestión prejudicial?», en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 23, pp. 437-461.
 - DREYZIN DE KLOR Adriana (2009), «Mercosur: escenario de nuevas opiniones consultivas», en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 32, pp. 537-560.
 - DREYZIN DE KLOR Adriana y PEROTTI Alejandro (2009), *El Rol de los Tribunales Nacionales de los Estados del MERCOSUR*, Córdoba (Argentina), Advocatus.
 - FEDER Berta (2008), *El Protocolo de Olivos para la solución de controversias del MERCOSUR: algunos aspectos particulares (técnico-jurídicos, orgánico-institucionales, procesales)*, Brasilia, Câmara dos Deputados.
 - FONTOUIRA Jorge (2009), «Criação do Tribunal de Justiça do MERCOSUL», en *VII Encuentro del Foro Permanente de Cortes Supremas del MERCOSUR*, 1 y 2 de septiembre, accesible en <http://www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor>
 - FRETES Antonio (2009), «VII Foro de Cortes Supremas de Justicia. Tribunal de Justicia Supranacional», en *VII Encuentro del Foro Permanente de Cortes Supremas del MERCOSUR*. accesible en <http://www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor>
 - GONZÁLEZ GARABELLI Carlos A. (2004), *MERCOSUR - Solución de controversias*, Asunción, CIDSEP y Konrad Adenauer.
 - GUTIÉRREZ PROTO Daniel (2009), «Creación de una Corte Suprema de Justicia en el MERCOSUR», en *VII Encuentro del*

- Foro Permanente de Cortes Supremas del MERCOSUR*, accesible en <http://www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor>
- LORENZETTI Ricardo (2009; «Creación de una Corte de Justicia del MERCOSUR», en *VII Encuentro del Foro Permanente de Cortes Supremas del MERCOSUR*, accesible en <http://www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor>
 - MARTÍNEZ PUÑAL Antonio (2005), *El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*, Santiago de Compostela, Tórculo Ediciones.
 - MARTINS FILHO Marcos Simões (2010), *A solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL: a técnica para que sejam realizadas consultas pelo judiciário brasileiro*, Tesis doctoral inédita, Vitória (Brasil), Universidade Federal do Espírito Santo.
 - PEROTTI Alejandro (2008), *Tribunal Permanente de Revisión y Estado de Derecho en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Marcial Pons y Konrad Adenauer.
 - PEROTTI Alejandro (2009), «El principio de primacía en el derecho del MERCOSUR en las tres primeras opiniones consultivas del Tribunal Permanente de Revisión», en Ulate Chacón, Enrique (Coord.), *Derecho internacional, Derecho comunitario y derechos humanos*, San José (Costa Rica), ISOLMA, pp. 291-316.
 - PUCEIRO RIPOL Roberto (2009), «Guía Opiniones consultivas en el régimen del Protocolo de Olivos», en *Análisis del CURI*, núm. 4, pp. 1-10.
 - QUINDIMIL LÓPEZ Jorge Antonio (2006), *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*, Valencia, Tirant lo Blanch.
 - REY CARO Ernesto (2002), *La solución de controversias en el MERCOSUR*, Córdoba (Argentina), Lerner Editora SRL.
 - RUIZ DÍAZ-LABRANO Roberto (2006), «Las opiniones consultivas ante el Tribunal Permanente de Revisión a través de los tribunales superiores de los Estados partes», en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, pp. 629-651.
 - TOMASO Carlos de (2007), «La interpretación prejudicial del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina», en *Revista Jurídica Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas*, núm. 23, pp. 419-442.
 - VILLAGÓMEZ CEBRIÁN Marco (1994), *La cuestión prejudicial en el Derecho comunitario europeo. Artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos.

CAPÍTULO V

De las políticas de gobierno electrónico a las de Open government. La reforma dentro de la reforma

RICARDO SEBASTIÁN PIANA

El Estado, como la comunidad política superior de la modernidad, es un fenómeno complejo y puede ser estudiado desde distintos niveles¹.

El presente Capítulo no pretende dar cuenta de resultados concretos de las políticas de reforma aplicadas en los últimos años en Latinoamérica. No buscamos, tampoco, realizar una crítica valorativa de las distintas perspectivas, principios y presupuestos para la reforma de la Administración Pública, algunas de las cuales suponen, aunque no lo explicitan, una reforma del propio Estado².

¹ Según Alford y Friedland (1991) hay tres perspectivas teóricas para estudiarlo.

En primer lugar, se deben observar las relaciones contradictorias del Estado entre sus aspectos capitalista, burocrático y democrático. Estas dimensiones lo constituyen en el nivel social. En segundo lugar, el Estado puede ser visto como compuesto por redes organizacionales, observando sus estructuras, que difieren en su capacidad política y legal para controlar recursos internos y externos, los aspectos presupuestarios, el personal que integra su estructura y los apoyos políticos que puedan existir. En tercer lugar, el Estado es también un ámbito en el que se definen decisiones sobre las que los distintos grupos tratan de influir. Los hechos resultantes pueden ser diversos y dependen de los intereses en disputa y de las capacidades que estos grupos puedan desplegar.

² La gran mayoría de los autores hablan indistintamente de reforma del Estado y de la Administración Pública, sin embargo, mientras la primera

Pretendemos, más bien, dar cuenta y reflexionar sobre la reforma de la reforma y sus perspectivas teóricas.

Creemos que es un tema relevante. Es que en los últimos años el Estado ha sufrido una profunda metamorfosis en su rol frente a la sociedad, en su organización interna, en el perfil de su personal y en la composición de su presupuesto. Estas transformaciones han modificado sus funciones fiscales, funcionales y de poder con las instancias estatales subnacionales, con el mercado, con las organizaciones sociales y con actores del contexto internacional (Oszlak, 2000).

Los cambios en la administración de los asuntos públicos suelen traer aparejados transformaciones normativas y organizativas que buscan legitimar su accionar, obtener recursos y viabilizar la implementación de nuevas políticas. Algunas modificaciones requieren cambios significativos en la estructura organizacional junto con la creación de nuevos roles y la desaparición de otros, la redesignación de áreas con otros nombres que expresen mejor los propósitos perseguidos e incluso la fusión o separación de distintos ámbitos de acuerdo con los intereses particulares del momento y del grupo político a cargo (Camou, 2005).

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

observa, describe y analiza las funciones estatales en el contexto de los grandes cambios históricos-ideológicos que legitiman la relación de mando y obediencia, la segunda analiza las estructuras institucionales que ejecutas esas funciones; esto es, mientras la primera estudia qué hace el Estado, la segunda, cómo lo hace.

Existe en nuestras Administraciones desconfianza en torno a la factibilidad de una rápida combinación entre los valores de la Nueva Gestión Pública y los valores de la Administración Pública tradicional. Pero conscientes de la necesidad de mejorar los niveles de satisfacción de las demandas ciudadanas, los gobiernos han emprendido reforma tras reforma en la esperanza de acercarse a los paradigmas del buen gobierno definidos por los países desarrollados y los Organismos Internacionales.

América Latina es un continente de grandes desigualdades, y no sólo de las económicas: hay, en casi todos los países de la región, un alto nivel de aprobación pero el apoyo a la democracia baja en promedio en la región de un 61% a un 58% después de cuatro años de sostenido aumento. Si bien desde año 2003 hasta la crisis del 2007, ha crecido como nunca antes en democracia, la inseguridad se ha consolidado como tema central de las elecciones celebradas en 2011. No es que no se crezca sino que las desigualdades están en la velocidad en que los distintos sectores sociales crecen. En 2011, disminuye en casi todos los países la percepción de que se gobierna para todo el pueblo; pero aún dentro de un mismo bloque, como el MEROCUR, con gobiernos políticamente alineados y sin grandes cambios en la conducción de los partidos, aunque sí en sus líderes, la diferencia es notable: mientras que en Argentina y Uruguay aumenta esa percepción en 12 puntos porcentuales, en Brasil cae 16% y en Paraguay 4%. Y sin embargo, la percepción personal de “satisfacción con la vida” tiene un promedio en la Región del 72% y en los países del MERCOSUR no baja del 75% llegando en Brasil, al 82%. En Brasil, sólo el 45% cree que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno en cualquier circunstancia; en Uruguay, el 75% lo considera como la única opción. Los problemas-reto de la democracia en la región siguen asociados a la corrupción pero dentro del MERCOSUR son variadas las preocupaciones: si bien en todos la corrupción es el más importante, el segundo más importante es la transparencia del Estado en Argentina y Paraguay, garantizar la justicia social en Brasil y Uruguay (Informe Latinobarómetro, 2011).

Con estos datos, parece “natural” la necesidad de cambiar la “forma en que las cosas se hacen” aunque la gran mayoría crea en los procedimientos necesarios (democráticos) para alcanzar los mismos fines (justicia social y mayor equidad).

Describiremos, entonces, en sus principales líneas, los presupuestos de cada una de esos paradigmas de reforma de la administración pública.

1. Nueva Gestión Pública

La mala imagen de la burocracia, la corrupción, el clientelismo y nepotismo, la falta de una carrera civil administrativa y de transparencia, el déficit en los controles públicos, legitimaron en América Latina las reformas iniciales de la década del '90, especialmente, orientadas en las consignas de la Nueva Gestión Pública.

El ideario de la Nueva Gestión Pública se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con tradiciones institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina aunque el resultado concreto de su aplicación ha adquirido escasa difusión (López, 2005). Pero es Estados Unidos el principal país promotor del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la importante difusión alcanzada por la conocida obra *Reinvención del Gobierno*, de Osborne y Gaebler (1994) y sus principios de la modernización, denominados por las "Cinco R": "Reestructuración", "Reingeniería", "Reinvención", "Realineación" y "Reconceptualización"³.

La Nueva Gestión Pública, como reacción a la Administración pública tradicional, ha buscado construir modelos de organización más flexibles a través de: 1) la desregulación, descentralización y delegación de funciones⁴; 2) la desagregación de las áreas de

³ Para Fleury (1999) la búsqueda de soluciones para la crónica crisis de gobernabilidad de América Latina encontró apoyo y fuente de inspiración teórica en las corrientes del neoinstitucionalismo y en las teorías de la economía conocidas como *public choice* y *Principal-Agente*. A partir de ese cuerpo teórico se diseñaron las estrategias de reforma institucional para la región, en áreas tan distintas como las reformas judiciales, las de seguridad social, los servicios sociales, etc. Además, esa experiencia internacional en reforma del aparato administrativo del Estado fue también ampliamente difundida en la región, a través de una laboriosa acción de consultores internacionales, ingleses y neocelandeses especialmente, intensificando el debate sobre la necesidad de las reformas y la apropiación local de instrumentos innovadores en el campo de la gerencia pública

⁴ Es necesario distinguir claramente cada concepto pues suelen ser confundidos. Existe desregulación cuando se eliminan controles inútiles, superpuestos o que no agregan valor al proceso administrativo. Existe descentralización cuando se otorga funciones y responsabilidades a los niveles intermedios y/o inferiores de las administraciones rompiendo la lógica de la centralización en la cúspide de la pirámide. Existe

competencia en agencias gubernamentales promoviendo su competencia y rivalidad y 3) la flexibilidad laboral (véase Heeks, 2001).

Las privatizaciones pretendieron introducir los beneficios de la disminución en el costo y aumento de la calidad gracias a la competencia; mejora de la eficiencia en la prestación de servicios y en la asignación de recursos; inversión de recursos privados y disminución del gasto público. Los proyectos han pretendido optimizar la calidad en la prestación de servicios públicos haciendo más eficiente la distribución del gasto público siempre con miras a lograr el tan ansiado equilibrio fiscal.

Muchas de sus consignas en cuanto al diseño del Estado nos son conocidas: achicamiento del Estado, privatizaciones, disciplina fiscal y reducción de costos. En cuanto al diseño institucional, todos los proyectos de modernización del Estado han tenido a la reforma administrativa como uno de sus ejes centrales.

No es este el lugar para debatir sobre los resultados de la reforma. Lo que los autores que seguimos en este trabajo tratan de explicar es el desfase entre los objetivos buscados y los resultados alcanzados.

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

Los defensores de la Nueva Gestión Pública, por su parte, señalan que los magros resultados alcanzados en Latinoamérica se deben a que la incorporación de las técnicas del management no fue acompañada con la "recreación" de mecanismos que hubieran favorecido el desarrollo de una nueva "cultura de la responsabilidad", capaz de reordenar la interrelación entre funciones políticas y administrativas, en lugar de sustituir la supervisión de burócratas y políticos por el control a través de principios de mercado.

delegación cuando se distinguen y separan las tareas de planificación, definición, diseño y control de políticas, reservadas a responsables políticos, de las tareas operativas rutinarias o bien reservándolas a los funcionarios de línea o bien privatizándolas.

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

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

Como bien advierte Arellano Gault (2001), la Nueva Gestión Pública presupone una institucionalidad técnica del comportamiento burocrático con poco espacio para la ambigüedad. Y sin embargo, no hay elemento más político en los procesos de decisión pública que la operacionalización de la decisión política ya que esta supone un amplio margen de libertad y decisión que abarca desde su diseño, distribución, control hasta su ejecución. No obstante los postulados de la Nueva Gestión Pública, la variable política no desaparece: en toda política de reforma existe un complejo proceso de adaptación, negociaciones complejas y aprendizaje. Por ello afirma el mismo autor en otro de sus trabajos que la Nueva Gestión Pública es en realidad una doctrina, una ideología y una estrategia de sobresimplificación discursiva que cae cerca de extremos casi grotescos (Arellano Gault, 2003).

2. Políticas de Gobierno Electrónico

Una nueva etapa en los procesos de reforma se da con las políticas de Gobierno Electrónico impulsadas desde fines de los 90, pero especialmente, desde 2002.

“Gobierno Electrónico” y “Administración Electrónica” son utilizados como sinónimos en la gran mayoría de documentos que tratan esta temática; el primero es más utilizado en Latinoamérica y el segundo en España aunque las dimensiones de los conceptos son distintas.

Existen varias definiciones acerca de lo que debe entenderse por Gobierno o Administración Electrónica; en realidad tantas como autores, informes y normas se refieran a este nuevo concepto. Ello nos enfrenta a un primer problema de tipo conceptual.

No hay que remontarse mucho en el tiempo para rastrear el origen del concepto de Gobierno Electrónico, que nace también de la mano de la *New Public Management* (Nueva Gestión Pública) en la

década de los '90. A excepción de algunos estudios académicos anteriores y de los anuncios en la campaña presidencial de los EE.UU. que llevara a Bill Clinton a la Casa Blanca, el concepto hace su aparición en la escena pública con el primer informe del ex vicepresidente Al Gore en 1993, en el marco de la *Government Performance and Results Act* (Ley sobre el Rendimiento y los Resultados del Gobierno) del mismo año donde puede leerse: *"In the future, the concept of electronic government can go beyond transferring money and other benefits by issuing plastic, "smart" benefit cards. With a computer chip in the card, participants could receive public assistance benefits, enroll in training programs, receive veterans services, or pay for day care. The card would contain information about participants' financial positions and would separately track their benefit accounts – thus minimizing fraud. Electronic government will be fairer, more secure, more responsive to the customer, and more efficient than our present paper based systems"* (*The National Performance Review. Chapter 4 Cutting Back to Basics. Step 4: Reengineering Programs to Cut Costs, 1993*).

Las primeras políticas de Gobierno Electrónico hacen su aparición en este contexto. Por ello, no es casualidad que poco más adelante en ese mismo informe, pueda leerse que *"Las oportunidades abundan para disminuir los costos operativos con el uso de las tecnologías de las telecomunicaciones"* (traducción del autor).

El concepto Gobierno Electrónico fue creciendo acompañado por otros nuevos conceptos, como el de *e-governance*, impulsando la transformación del sector público en torno a la "marquetización" de servicios gubernamentales en agencias gubernamentales externas (Norris, 2003).

Sin embargo, ese concepto original, asociado a la eficiencia gubernamental, fue permeable a otros usos y finalidades. De la mano de las facilidades de las tecnologías de la información y las comunicaciones, las nociones de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas fueron ocupando un espacio central en la conceptualización del Gobierno Electrónico. Hoy, la idea de *accountability* (término que incluye tanto la obligación de rendir cuentas como la responsabilidad gubernamental hacia el electorado) es clave para reconstruir el concepto de Gobierno Electrónico.

¿Cómo definir al Gobierno Electrónico? Resulta difícil encontrar un concepto válido de Gobierno Electrónico; en primer lugar por la novedad del fenómeno, pero sobre todo, y más importante, porque se ha generalizado a partir de políticas deseadas antes que concretas (Criado Grande *et al.*, 2002).

Para el BID (2003:19), “Desde un punto de vista tecnológico, el Gobierno Electrónico (...) es la capacidad que ofrecen las TIC para desarrollar y ofrecer información y servicios públicos a través de medios telemáticos, habitualmente Internet”.

Desde el Banco Mundial, el Gobierno Electrónico refiere al uso por parte de las agencias gubernamentales de las TIC, que tienen la capacidad de transformar las relaciones con el ciudadano, las empresas y otras agencias gubernamentales. Entre los servicios que pueden brindarse, se señalan desde la mejora de la distribución de servicios gubernamentales al ciudadano hasta la interacción con las empresas y la industria, pasando por «empoderar» al ciudadano mediante el acceso a la información o la creación de una gestión pública más eficiente: “E-Government» refers to the use by government agencies of information technologies (such as Wide Area Networks, the Internet, and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizens, businesses, and other arms of government. These technologies can serve a variety of different ends: better delivery of government services to citizens, improved interactions with business and industry, citizen empowerment through access to information, or more efficient government management. The resulting benefits can be less corruption, increased transparency, greater convenience, revenue growth, and/or cost reductions. Banco Mundial”⁵.

En el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (2004) se señala que las estrategias nacionales de Gobierno Electrónico deben tener como fines que “*la administración pública sea más transparente, eficaz y democrática*” (Punto 13, inciso g) y más adelante que las aplicaciones TIC pueden apoyar el desarrollo sostenible en la administración pública, los negocios, la educación y capacitación, la salud, el empleo, el medio ambiente, la agricultura y la ciencia en el marco de ciberestrategias nacionales para lo cual se han de tomar, entre otras medidas, las siguientes (Punto 15 – Gobierno Electrónico):

a) Aplicar estrategias de gobierno electrónico centradas en aplicaciones encaminadas a la innovación y a promover la transparencia en las administraciones públicas y los procesos democráticos, mejorando la eficiencia y fortaleciendo las relaciones con los ciudadanos.

b) Concebir a todos los niveles iniciativas y servicios nacionales

⁵ <http://go.worldbank.org/M1JHE0Z280>. Ubicado el 01/03/08.

de gobierno electrónico que se adapten a las necesidades de los ciudadanos y empresarios, con el fin de lograr una distribución más eficaz de los recursos y los bienes públicos.

c) Apoyar las iniciativas de cooperación internacional en la esfera del gobierno electrónico, con el fin de mejorar la transparencia, responsabilidad y eficacia en todos los niveles de gobierno.

El nuevo Plan de Acción Europeo 2015, sobre la base de la Declaración de Malmö de los Ministros responsables de las acciones de Gobierno Electrónico, estableció que *“... para 2015 las Administraciones Públicas europeas serán reconocidas por ser abiertas, flexibles y colaborativas en sus relaciones con los ciudadanos y las empresas. Ellas usan el Gobierno Electrónico para aumentar su eficiencia y efectividad y para mejorar constantemente sus servicios públicos en una forma que atiende las diferentes necesidades de los usuarios y maximiza el valor público, lo que coadyuva la transición de Europa a un liderazgo a la economía del conocimiento”* (UE, 2010; la traducción es propia).

Por fin, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada en 2007, entiende las expresiones “Gobierno Electrónico” y «Administración Electrónica» como sinónimos y ambas son consideradas como *“el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”* (Punto 3 – Concepto de Gobierno Electrónico).

Sin pretender definir al Gobierno Electrónico, entendemos que tiene un carácter multidimensional y que el concepto engloba por lo menos los siguientes elementos: a) TIC; b) relación entre actores públicos y privados; c) prestación de servicios; d) optimización y modernización; y e) gobernabilidad. En efecto, no es posible hablar de Gobierno Electrónico sin incluir, al menos, la mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental, una amplia/transparente relación del gobierno con los distintos actores sociales y una nueva legitimidad (Piana, 2007).

Pero más allá de las definiciones, el concepto encierra también ciertos presupuestos sobre la estructura administrativa que debemos analizar: el de redes administrativas.

Las redes administrativas pueden ser definidas como estructuras de comunicación horizontal y abierta entre diferentes organismos interdependientes, organismos que pueden ser públicos o privados.

Como ha señalado Rodal (2003), desde el punto de vista organizacional, la red permite crear estructuras de comunicación que facilitan y optimizan los flujos de información y que resuelven numerosos problemas técnicos y sociales en el lugar donde se aplican.

Al ser una comunicación abierta, las interconexiones pueden ir más allá de los canales legal y formalmente establecidos. Así, las redes no se sustentan en una relación jerárquica entre sus diferentes unidades, sino en la confianza y consenso, confianza que implica coordinación horizontal entre los varios actores que la conforman.

La confianza no es espontánea y tiene que ser sostenida. Por ello uno de los mayores problemas de las redes es asegurar su permanencia. En efecto, la subsistencia dependerá de que los procesos comunicacionales puedan establecerse de forma continua, estable y duradera, pero si es cierto que las redes son redes que conectan personas, la persistencia de la red dependerá muchas veces de vínculos informales entre personas antes que entre instituciones (Börzel, 1997).

Una red no está conformada sólo por los actores y los recursos que se comparten: existen reglas, que si bien son ambiguas y no está claro quién debe aplicarlas, orientan el comportamiento y posicionamiento de los actores y sugieren qué está permitido y qué no está permitido, además de indicar qué acción está interconectada con qué posición y qué costes y beneficios están asociados con determinados comportamientos. Estas reglas informales generan ciertas percepciones acerca del rol que ocupa cada uno de los miembros de la red y cuáles son las reglas de juego; ellas son las que permiten dar sustentabilidad a la red más allá de los actores que la integran.

Cuantas más conectividades tenga la red, más gana. Al contrario del esquema burocrático, en el que la suma de estructuras torna más pesado al sistema al hacer crecer a una pirámide ya de por sí sobrecargada, en una red, las conexiones con otros organismos, con otras redes, no implican aditamentos en la estructura original, sino simplemente, nuevas conectividades. Ello hace crecer el valor de una red pues la red gana en información y en utilidad cuando es mayor el número de los que están conectados o asociados, ya que la propia conectividad produce nuevos conocimientos y recursos que se multiplican de forma geométrica en nuevas direcciones. Así, uno de los activos más importantes de la estructura en red son los actores que la conforman, actores que distribuyen y comparten sus informaciones, recursos y capacidades.

Las TIC como ninguna otra herramienta pueden ayudar a consolidar la confianza. Niklas Luhmann (1996) ya había dicho que

el establecimiento de la confianza requiere de volúmenes de información suficientes que posibiliten a la sociedad reducir la incertidumbre con la que intuye el futuro. El esquema de la organización en red sobre base tecnológica puede superar ese estado de incertidumbre. Aportando más información es posible generar una confianza que permita a los actores participar de manera directa o indirecta en las políticas públicas, siendo, consecuentemente, más responsables por su mayor participación en las decisiones que se toman (León y Ramírez, 2003).

En este modelo de organización, se dice que el Estado no es el único actor y por ello no es el carácter público o privado de las unidades que conforman la red lo que define su naturaleza administrativa sino más bien su fin. En este sentido, es posible ver las redes como un modelo de intermediación de intereses o como una nueva forma de “governance” en la cual el estado, si bien es un actor relevante (quizá el más importante), ya no ocupa un papel central (Girard, 2002).

Destacamos aquí que la afirmación del Estado como un actor más no es ingenua ni debe pasarnos por alto. Si bien es cierto que no es posible analizar la política sólo desde el Estado, si éste no es el actor central de los vínculos, la “mano invisible” del mercado siempre favorecerá a los actores económicos más poderosos.

3. Y por fin... el Open Gov

Conceptos como el de *Gov 2.0*, que propenden, para el ámbito público, la aplicación de las interacciones sociales de la Web 2.0, *Wiki Gov*, entendido como gobierno abierto y participativo que permitiría “editar” las decisiones gubernamentales o más radicales como el de *We-Government* (una traducción un poco literal pero comprensiva del efecto buscado podría ser *nosotros gobernamos* –y no los representantes–) parecen haber desplazado al concepto de *Gobierno Electrónico* por pasado de moda.

El concepto de *Open Gov* o Gobierno Abierto es, quizá, el que ha tomado más fuerza en estos últimos años a partir de la iniciativa del actual presidente de los Estados Unidos, que no se centra ya en los aspectos tecnológicos (aunque la tecnología sí importa), sino en la participación, rendición de cuentas y la apertura-disponibilidad de la información pública.

El Gobierno de Barack Obama aprobó a inicios de 2009 la *Iniciativa Open Government* como un esfuerzo de su administración para crear niveles de apertura en el gobierno sin precedentes. La

iniciativa, está basada en tres principios o postulados, que tradicimos y resumimos:

- El Gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve la rendición de cuentas y provee información a los ciudadanos acerca de lo que su gobierno está haciendo.

- El gobierno debe ser participativo. El compromiso público potencia la efectividad del gobierno y mejora la calidad de sus decisiones.

- El gobierno debe ser colaborativo. La colaboración promueve activamente la participación de los ciudadanos en la labor de su gobierno.

Directamente relacionado en su origen con el de libertad de acceso a la información (Freedom Of Information) este concepto y sus significados abrevan de distintas fuentes tecnológicas: el de open data, software libre, open source, wikipedias, etc., incluyendo el de gobierno electrónico, ciertamente. Pero como mencionáramos más arriba, el concepto de Open Gov es mucho más amplio: transparencia, colaboración y participación, como ya vimos, pero también, responsabilidad y rendición de cuentas (accountability), asociación público-privado (public-private partnership), transversalidad; implicación y empoderamiento ciudadano.

Resulta obvio que tales postulados no son nuevos sino que están presentes en cualquier teoría de la democracia participativa. En efecto, la participación en el debate político no es, ciertamente, un fenómeno de la modernidad. La participación ciudadana ocupa, cada vez más, un aspecto fundamental del debate de la democracia mientras que otros elementos, antaño centrales, como la representación, los partidos políticos o la idea del bien común, son menos relevantes (ver, entre otros, Dahl, 1989; Sartori, 1989, Barber, 1984, Offe, 1988, Dworkin, 2006; Schmitter, 1994, entre muchos otros).

Ahora bien, son las TIC las que, según esta nueva visión, la del Open Gov, las que posibilitarían (o harían viable) cumplir esos postulados y valores. Así, *“La idea de Gobierno Abierto (...) subyace a la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los estados occidentales modernos (...). Pero es solo ahora, con el avance tecnológico que ha propiciado la llamada web 2.0 o web social y la extensión de internet como red global, cuando puede comenzar a ponerse en práctica de forma masiva y con unos costes asumibles para los estados”* (Calderón y Lorenzo, 2010:12) o, en el mismo texto, *“En realidad, el Gobierno Abierto usa en forma completa el sentido de e-government o gobierno digital más el concepto de participación e*

interacción entre sus niveles de gobierno y entre el gobierno y otras instituciones y organizaciones de la sociedad. Por ello, debe considerarse una intensiva aplicación de las tecnologías de las comunicaciones y de la información, como así también la utilización permanente de las redes de telecomunicación y de internet en todos los estamentos de la Administración Pública” (Nemirovski, 2010:96).

O bien, un claro editorial del Boletín Electrónico de la Organización de los Estados Americanos: “Si bien la apertura de los gobiernos es una cuestión netamente política y responde a un proceso de construcción situado –social, cultural y cívicamente– en cada comunidad, el apoyo de las TIC en la transición hacia modelos de “Gobierno Abierto” se focaliza en los siguientes principios: a) comunicación: uso de las TIC como canales de diálogo permanente entre organismos y niveles de Estado, así como con organizaciones civiles y con los ciudadanos; b) transparencia: difusión y libre acceso a información y fundamentos decisorios de la Administración; c) participación: provisión y promoción de espacios de opinión y consulta a los ciudadanos; d) domino público: liberación de información y datos públicos para su explotación por parte de la sociedad (*open data*); e) responsabilización: clara identificación y plena asunción de responsabilidades exigibles a funcionarios públicos; f) consulta pre-legislativa: debate y voto consultivo ciudadano a proyectos de ley antes de su tramitación parlamentaria; g) neutralidad tecnológica: utilización de diversas tecnologías y modelos de licencias (incluidos los sistemas protegidos y los de código abierto y libre), priorizando la disponibilidad de servicios fiables y efectivos para los ciudadanos”⁶.

Estas ideas de apertura y participación están presente y, de hecho, constituyen el eje central de otro de los Documentos del CLAD, las Cartas Iberoamericanas de Calidad en la Gestión Pública y de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobadas con posterioridad a la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

Si bien todavía esta nueva reforma dentro de la reforma todavía es demasiado reciente como para analizar los resultados, no deja de ser una nueva vuelta de tuerca a los mismos conceptos.

4. Algunas reflexiones finales

En el ámbito latinoamericano, se señala que la informalidad de

⁶ www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_55/Editorial55.htm. (Consulta: 11/11/11).

las instituciones es una nota característica (O'Donnell, 1997, entre otros). La flexibilización administrativa, si bien puede hacer operativos los principios de economía, eficacia y eficiencia, en ámbitos administrativos como el latinoamericano, condujeron, sin embargo, a resultados disfuncionales. En efecto, en instituciones débiles, la discrecionalidad en el nivel político puede acarrear arbitrariedad en la gestión.

Pero los mayores problemas técnicos en las políticas de reforma se han encontrado en la resistencia institucional. Las instituciones cuentan con una estructura de incentivos formales, racionales y normativos que enmarcan la interacción de sus participantes, incentivos que orientan y limitan el comportamiento de los actores⁷.

Para que los cambios se conviertan en institución y las instituciones efectivamente en constreñidoras y direccionadoras de la actividad de los agentes implicados, los cambios deben contar con cierto grado de estabilidad. Por ello resulta necesario introducir cambios limitados, asentarlos e incorporarlos a la lógica del funcionamiento para, con posterioridad, continuar con el proceso de reforma.

Muchas veces los proyectos exitosos que se pretenden implementar en nuestra región que vienen “enlatados” y financiados por organismos de crédito; casi nunca ponen el acento en nuestras peculiaridades, idiosincrasias y necesidades.

Ante la incertidumbre que pueden generar las estrategias de exploración y experimentación y con la intención de legitimar las reformas, muchas veces se opta por recurrir a estrategias y políticas ya probadas en el pasado por la misma organización o por otras organizaciones referenciales. Las estrategias de mimetismo, transferencia o réplica, definidas por DiMaggio y Powell (1999) como “isomorfismo institucional”, tienden a buscar rápidos resultados y a legitimar a la institución. Son políticas de reforma que demandan menor inversión, exigen menos apoyo y resultan menos riesgosas, pero los resultados no suelen ser sustentables en el tiempo. Con

⁷ Esos incentivos pueden estar determinados por los recursos disponibles, las normas que regulan su uso y los objetivos que se plantean, pero este esquema relacional además de estar constituido por un marco normativo y regulativo es, esencialmente, un esquema cognitivo que, con cierto carácter simbólico, proporciona significado al comportamiento de los agentes. Este actuar con un significado se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales y las rutinas y procesos.

ello se consigue que la institución tenga un margen de aceptación hasta que con el tiempo y ante la ausencia de resultados concretos, se inicie un nuevo proceso de reforma.

Se piensa que la legitimidad de origen de ese proyecto derivará en el éxito de su implantación en otro contexto, soslayando los necesarios acuerdos previos que requiere la implementación de toda política de Estado. En ese sentido, no puede pensarse que el traslado de procesos de modernización foráneos pueda conducir a similares resultados en regiones culturalmente diferentes. El desajuste entre las pautas formales y normativas de funcionamiento de las instituciones y lo que efectivamente ocurre dentro de la organización es una respuesta lógica.

No se explora ni se innova. Se evaden así estrategias de reforma que, partiendo de una previa exploración de los de equilibrios existentes entre valores, normas, reglas y procesos, puedan introducir cambios que alcancen niveles razonables de efectividad (Criado Grande et al., 2002).

Para las actuales administraciones, basadas en una cultura de jerarquía piramidal, las propuestas de agencialización de las oficinas públicas propiciadas por la Nueva Gestión Pública, implicaban muchas veces, salirse del reparto del poder. Estar fuera de la estructura conduce a estar fuera del juego político, fuera de las asignaciones de recursos, fuera de la carrera de ascensos.

Quedará también en los administrados, la responsabilidad de exigir que los cambios implementados sean adecuados a las expectativas ciudadanas. La democracia que deseamos exige como requisito imprescindible una participación de los individuos y de la sociedad organizada pues es la mejor garantía de una política, a la vez, eficaz y respetuosa de los derechos humanos.

Quienes sostienen que un exceso de participación ciudadana torna ingobernable el sistema político ignoran que los problemas de gobernabilidad van de la mano de la crisis de representación y de los partidos políticos. Ello no significa menos política, sino todo lo contrario: más política.

Bibliografía

- ALFORD Roger y FRIEDLAND Robert (1991), *Los Poderes de la Teoría*. Bs. As., Ed. Manantial.
- ARELLANO GAULT David (2001), «Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal». *VI Congreso Internacional del*

- CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre de 2001. Disponible en: cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/7nov/65/arellano.pdf. (Consulta: 01/06/11).
- (2003), «Nueva Gestión Pública y diseño político-institucional. Implicaciones para un país como México». México, *Revista IAPEM*, enero-abril 2003.
- BANCO MUNDIAL, s/f. <http://go.worldbank.org/M1JHE0Z280>. (Consulta: 01/03/08).
- BARBER Benjamin (1984), *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkley, Univ. of California Press.
- BID (2003), manual.gob. «Estrategias de gobierno electrónico en los países de la región 1: La definición de un modelo de análisis y estudio de casos». En: www.iadb.org/sds/itdev/doc/manual_gobes.pdf. (Consulta: 01/03/08).
- BÖRZEL Tanja (1997), «¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea». Disponible en línea en: revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc. (Consulta: 01/06/11).
- CALDERÓN Cesar y LORENZO Sebastián, Coords. (2010), «Open Government: Gobierno Abierto». *Jaén Algón Editores, N° 5*, Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/39496858/Open-Government-Gobierno-Abierto>. (Consulta: 13/01/11).
- CAMOU Antonio, Dir. (2005), «Estudio de permeabilidad de las estructuras organizativas del Estado provincial respecto de las políticas sociales y del control de los recursos económicos. Programa de Subsidios para Proyectos de Investigación y Desarrollo y Transferencia con Organismos Públicos de la Provincia de Buenos Aires». Instituto Provincial de la Administración Pública y Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.
- CRIADO GRANDE Juan Ignacio, María Carmen RAMILO ARAUJO y Miguel SALVADOR SERNA (2002), «La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora» en *XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*. Caracas. Disponible en línea: http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0043103.pdf. (Consulta: 01/06/11).
- DAHL Robert (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, Tecnos.
- DIMAGGIO Paul y POWELL Walter, Comp. (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE.

- ECHEBARRIA Koldo y Xavier MENDOZA (1999), «La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público», en Losada i Madorrán (ed.), *¿De Burócratas a Gerentes?*. Washington D.C., BID.
- FLEURY Sonia (1999), «Reforma del Estado Kliksberg en América Latina. ¿Hacia dónde?», *Nueva Sociedad*, No.160, Marzo-Abril, 1999. Caracas.
- GASCÓ Mila (2010), «Una aproximación neoinstitucionalista al gobierno electrónico. ¿A qué se enfrenta el Cio en el contexto latinoamericano?». *XV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, Santo Domingo.
- GIRARD Fernando (2002), «Políticas públicas y tecnología: el Comité Nacional para la Sociedad de la Información. Un proyecto en red». *Colección de Documentos*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Disponible en línea en: esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/girard.pdf. (Consulta: 01/06/11).
- HEEKS Richard, ed. (2001), *Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform*. London/New York. Routledge.
- Informe Latinobarómetro (2011), Obtenido en www.latinobarometro.org. (Consulta: 21/11/11).
- LEÓN y RAMÍREZ J. Carlos (2003), «Estado, mercado y espacios públicos». *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 2003. Disponible en línea en: http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0047106.pdf. (Consulta: 01/06/11).
- LÓPEZ Andrea, coord., (2005), «Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: Revisión teórica y propuesta para su elaboración». *Revista Desarrollo Institucional y Modernización del Estado*, N° 71, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Investigaciones, Junio 2005.
- LUHMANN Niklas (1996), *Confianza*. México, Anthropos.
- NEMIROVSCI Osvaldo (2010), «Un cambio cultural» en *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén, Algón Editores, N° 5. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/39496858/Open-Government-Gobierno-Abierto>. (Consulta: 13/01/11).
- NORRIS Pippa (2003), «Deepening Democracy via E-Governance». *Draft chapter for the UN World Public Sector Report*. Harvard

- University. Disponible en línea en: www.hks.harvard.edu/.../pnorris/.../World%20Public%20Sector%20Report.pdf. (Consulta: 01/06/11).
- O'DONNELL Guillermo (1997), «Otra institucionalización» en *Contra-puntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós.
 - OFFE Claus (1988), «Democracia de competencia entre partidos y el Estado de bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización», en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Sistema.
 - ONU (2004), Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información Ginebra 2003, Túnez, 2005.
 - OSBORNE David y GAEBLER Ted (1994), *La Reinención del Gobierno: cómo el espíritu empresarial está transformando el Sector Público*. Barcelona, Paidós.
 - OSZLAK Oscar (2000), El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina. *IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, 2000. http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0038429.pdf. (Consulta: 01/06/11).
 - PIANA Ricardo Sebastián (2007), *Gobierno Electrónico. Gobierno, tecnologías y reformas*. La Plata, EDULP.
 - RIVERA URRUTIA Eugenio (2003), *Nueva Economía, gobierno electrónico y reforma del Estado. Chile a la luz de la experiencia internacional*. Santiago de Chile. Ed. Universitaria y FLACSO.
 - RODAL Eduardo (2003), «Programa para el establecimiento del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe (PEGE-LAC): conceptos, estrategias y aplicaciones que el Banco Interamericano de Desarrollo viene desarrollando en la región». *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponible en línea en: http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0047346.pdf. (Consulta: 01/06/11).
 - SARTORI Giovanni (1989), *Teoría de la Democracia: El debate contemporáneo*. México, Editorial Alianza Universidad.
 - SCHMITTER Philippe C. (1994), «¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!» en Revista *Zona abierta* n° 67-68, 1994. Madrid, Fundación Pablo Iglesias.
 - UE (2010), «The European eGovernment Action Plan 2011-2015».

Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government». Disponible en: http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/action_plan_2011_2015/docs/action_plan_en_act_part1_v2.pdf. (Consulta: 13/01/11).

BLANCA

CAPÍTULO VI

Las cooperativas en la estructura jurídico- institucional de la CAN y el MERCOSUR

EUGENIA CANDELARIA PARDO

A partir de la crisis global que se inició en 2007-2008 se hicieron más visibles los rechazos hacia las políticas neoliberales adoptadas al interior del sistema económico capitalista, a través de continuas protestas de organizaciones y movimientos que reclaman la incorporación de temas vitales para el futuro de los pueblos en las agendas nacionales, internacionales y de los procesos de integración.

En este escenario las cooperativas tienen mucho para aportar, por constituir una alternativa a los modelos económicos que privilegian el mercado por encima de los sujetos sociales, además de promover redes de solidaridad, valores y normas de beneficio colectivo, toma de decisiones democráticas, producción y distribución equitativa de bienes y servicios, generación de empleo decente y sistemas de precios justos y de calidad. Esta contribución ha sido reconocida en reiteradas oportunidades, por la Organización Internacional del Trabajo –OIT– y la Organización de Naciones Unidas –ONU– a través de declaraciones y recomendaciones alentando a los gobiernos a establecer políticas y normas que fomenten la creación y el desarrollo de las cooperativas.

Sin embargo, para mostrar su potencial éstas requieren contar con instituciones y políticas públicas dentro de los procesos de integración que contemplen y reconozcan sus particularidades. Señala Prats (2003: 245) que *“la propensión a la captura de la política por los grupos de interés depende en gran medida del diseño*

institucional”, sería la institucionalidad la que “afecta al carácter de las políticas que, a su vez, también establecen reglas o marcos institucionales bajo los que tendrá lugar la toma de decisiones colectivas”.

En este marco, el trabajo tiene por objetivo analizar la participación de las cooperativas en la estructura jurídico-institucional del la Comunidad Andina –CAN– y el Mercado Común del Sur –MERCOSUR– y su posible contribución a la gobernabilidad regional.

Se entiende por gobernabilidad siguiendo a Prats (2003: 250), la capacidad para formular e implementar políticas. Desde un punto de vista analítico, *“hace referencia a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o regulaciones”*. Desde el punto de vista normativo, la gobernabilidad *“vendrá asociada a mayores niveles de democracia y bienestar”*.

Por lo tanto, si organizaciones como las cooperativas tienen mayor incidencia en los bloques de integración y se crean canales formales en miras a lograr una participación efectiva, acuerdos e instituciones se convierten en más representativos y mejoran en suma la gobernabilidad regional.

1. Acerca de las cooperativas en la CAN Y MERCOSUR y su relevancia regional

Existe consenso en afirmar la influencia significativa que ha tenido el cooperativismo europeo en el surgimiento de las cooperativas en América Latina. Cracogna (1973:52) señala que *“los inmigrantes traían, ya consigo, un bagaje de experiencia cooperativa muchas veces vivida en sus países de origen”*. Sin embargo, la perspectiva histórica incluye también, las formas comunitarias anteriores como las diversas modalidades de cooperación de los mayas, aztecas, incas y otras culturas precolombinas que se fueron entrelazando con las perspectivas que traían los conquistadores. En conjunto, conformaron un proceso de gestación de modelos cooperativos endógenos que más tarde serían superados por fuerzas exógenas dadas por la influencia y promoción de EEUU, la conducida por gobiernos nacionales o por la Iglesia Católica (Coque: 2002).

Asimismo, las distancias del continente de este a oeste y de norte a sur con sus diferencias geográficas, económicas, sociales, políticas y culturales consolidaron una gran heterogeneidad, dada por las modalidades que fue adoptando el cooperativismo en cada país (cuadro 1).

Cuadro 1. Panorama histórico del cooperativismo latinoamericano

Período	Características
Últimas décadas del siglo XIX – primeras del siglo XX	-Primeros intentos ligados a y liderados por inmigrantes europeos.
Década del 30 hasta la posguerra	-Se sancionan las legislaciones específicas y se produce una generalización en los países y sectores.
Posguerra hasta 1960	-La OEA desempeña un rol destacado en la promoción y asistencia técnica y los gobiernos presentan mayor interés en la acción cooperativa.
Década del '60	-Auge promocional, marcado por la influencia de la Alianza para el Progreso, los programas de Promoción Estatal, la Iglesia Católica, el ambiente de la revolución cubana.
Década del '70	-Caracterizado por la presencia de dictaduras militares, la declinación de las políticas, fracasos, retrocesos y desvanecimiento de las expectativas sobre las bondades del sector.
Década '80	-Políticas de ajuste estructural que influyen y determinan una pérdida del atractivo del cooperativismo para los centros de poder.
Década '90	-Mantenimiento. El Estado dejó de lado la política de fomento del sector, las cooperativas perdieron de manera abrupta las medidas de apoyo y estímulo (franquicias fiscales) ¹ .
Primera década siglo XIX	-Nueva posición de los Organismos Internacionales frente a la relación Estado-cooperativas. Cobran importancia: *Resolución 114 de la 56ª Asamblea de la ONU/2001.*Resolución 64 de la 136ª Asamblea de la ONU/2009.*Recomendación 193 de la OIT/2002.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Cracogna (1978: 92-93; 2003: 250-251) y Navas 1995.

En relación a lo expuesto, interesa destacar que la OIT ha reconocido reiteradamente la contribución de las cooperativas al desarrollo, al destacar su importancia para *“la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía”* y a *“la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social”* (OIT, 2001). También la Organización de Naciones Unidas –ONU– (ONU 2001,

¹ En las privatizaciones se privilegió a otras formas de organización societaria con fuerte presencia de capital externo y, como expresa Cracogna (2003: 250), las cooperativas *«pasaron a tener un tratamiento desfavorable frente a las empresas de carácter lucrativo, consideradas ahora el desideratum de la nueva etapa del capitalismo global»*.

2009), en particular a través de la resolución A/Res/64/136 “Las cooperativas en el Desarrollo Social”, en la que declara el 2012 como el Año Internacional de las Cooperativas (AIC), reconoce que “*promueven la máxima participación posible de todas las personas en el desarrollo económico*” (...) y “*alienta a todos los Estados Miembros, así como a las Naciones Unidas y a todos los demás interesados pertinentes*” a que aprovechen el año 2012 “*para promover las cooperativas y aumentar la conciencia sobre su contribución al desarrollo económico y social*” (ONU, 2009).

Por otro lado, la revisión bibliográfica acerca de estudios cuantitativos del cooperativismo, indica la presencia de limitaciones y dificultades comunes en todo el continente. Al respecto, se ha reconocido “*la falta de información adecuada y completa*”, la carencia de “*estadísticas regulares y serias*” (...) “*incompletas y mal compaginadas (...) o inexistentes*” (Cracogna, 1978: 91), las “*distintas apreciaciones respecto a su magnitud*” (Cepal, 1989: 27), “*la ausencia de datos estadísticos actualizados a nivel continental*” más aún “*cuando se trata de delimitar el cooperativismo rural*” (Coque, 2002: 146). Para el caso del MERCOSUR, “*estadísticas no confiables*”, ausencia de “*registros actualizados de los organismos gubernamentales*”, la no incorporación de las cooperativas en las cuentas nacionales (Schaposnik, 2006: 76) o para el caso de Iberoamérica en general, en algunos países “*ausencia de una institucionalidad abocada a la recolección de los datos de este sector de la economía*” y en otros, cuando la institucionalidad existe, “*un claro distanciamiento entre la información que se maneja y la realidad*” (Radrigán Rubio y otros, 2008: 49).

Si se examina la información publicada y disponible relativa a 2009 y 2010 en los países de la CAN y el MERCOSUR, se advierte que en el primero se registran 16.400 cooperativas, en su mayoría en Colombia, donde los asociados representan el 9 % de la población total, los empleos directos rondan los 138 mil y la participación del sector en el PIB alcanza el 5 %. La menor cantidad se registra en Bolivia con 1.170 cooperativas, 2,3 millones de asociados que generan 30 mil empleos directos². En el MERCOSUR la cantidad de

² Según datos de: Confederación de Cooperativas de Colombia- Confecoop- Desempeño del sector cooperativo colombiano 2009- Superintendencia de Economía Solidaria; Ministerio de la Producción-Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI/2010 en base a Informe de Gerencia de Estudios Tributarios de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria Sunat/2009; Confederación de Cooperativas de Bolivia-Concobil-Diagnóstico Nacional Cooperativo elaborado junto a SECODEVI- y censo nacional cooperativo 2007 –Ecuador disponible en <http://www.Gestionparticipativavenela.coop>

cooperativas estimada alcanza las 21 mil, registrándose en Argentina la mayor proporción con casi 13 mil, 9 millones de asociados (23.5 % de la población total), 265 mil empleos generados y una participación en el PIB del 10 %. Luego, en Brasil se registran (sólo contemplando la Organização das Cooperativas Brasileiras –OCB–) 6.600 cooperativas, 9 millones de asociados y 300 mil empleos generados, con una participación del 6 % del PIB³. Sin embargo, mas allá de estas cifras las dificultades apuntadas antes subsisten, reflejando la ausencia de un *status* estadístico en la CAN y el MERCOSUR, al no estar reglamentado el intercambio de información, el que según Luna (2009: 128) es “*el más elemental nivel de coordinación macroeconómica*”.

Es evidente por lo expuesto, que las limitaciones estadísticas obstaculizan conocer a qué rubros se dedican las cooperativas y su aporte económico y social a la región. Se trata de un viejo problema a afrontar, que debe ser resuelto a niveles nacionales y regionales. En ese sentido, la ONU (2009) instó a los gobiernos a promover “*una labor amplia de investigación y reunión de datos estadísticos sobre las actividades de las cooperativas, y su efecto socioeconómico global y en el empleo, en los planos nacional e internacional, y promoviendo la formulación de políticas nacionales bien concebidas mediante la armonización de las metodologías estadísticas*”. En términos muy parecidos, también lo hizo la OIT en su recomendación 193/2001 al considerar que los gobiernos deberían “*mejorar las estadísticas nacionales sobre las cooperativas con miras a su uso en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo*”.

2. Las cooperativas en la estructura jurídico-institucional

Por tratarse las cooperativas de entidades que contribuyen al desarrollo, que han demostrado ser una herramienta efectiva para lograrlo, se considera necesario analizar su inclusión en la institucionalidad de los procesos de integración y observar el modo en que se cristaliza.

³ Estadísticas/2009 publicadas por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social- INAES ; Estadísticas/ 2009/2010Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) -; Anuario 2009 Instituto Nacional de Cooperativismo- INCOOP; Datos preliminares del Censo Cooperativo 2010 disponibles en Instituto Nacional del Cooperativismo-Incoop- y Aci Américas.

2.1. La CAN

En la CAN, creada en reemplazo del Pacto o Grupo Andino a través del Protocolo de Trujillo de 1996, se definió una nueva estructura institucional que dio origen al Sistema Andino de Integración –SAI–. Sin embargo, los cambios producidos no permitieron abrigar la idea de una institucionalidad superadora de la vinculada al comercio y al ámbito empresarial y sindical. Al descartar temas incluidos en la Primera Cumbre Social Andina⁴, el artículo 44 del Acuerdo de Cartagena de 1997 ratificó como instituciones consultivas al Consejo Consultivo Empresarial Andino –CCEA– y al Consejo Consultivo Laboral Andino –CCLA–, en los que se hallan representadas organizaciones vinculadas al sector empresario y al mundo del trabajo, respectivamente. Con posterioridad, se incorporaron otros actores sociales, como los representantes de Pueblos Indígenas, las Autoridades Municipales, los defensores de los Derechos del Consumidor⁵.

Es fácil advertir que, a pesar de los antecedentes históricos y de su relevancia económica, social y laboral, las cooperativas no cuentan con un espacio de participación formal en este proceso. Si bien en febrero de 2004, en la Declaración de las Cooperativas del MERCOSUR y la CAN –con motivo del Seminario Internacional de Lima– se instó a fortalecer y ampliar los espacios de diálogo social en el MERCOSUR –FCES y RECM– y a promover la creación de instancias similares en la CAN, desafortunadamente no se avanzó aún en esa dirección.

⁴ En la Primera Cumbre Social Andina de 1994 se aprobó una Carta Social Andina en la que se incluyó una diversidad de ejes temáticos, entre ellos Economía Solidaria. Luego se celebró una Segunda Cumbre en 1998 donde se incluyeron nuevos temas aprobándose una nueva Carta Social en diciembre de 1999. Durante este año-2011- se están sucediendo mini-cumbres preparatorias hacia la Tercera Cumbre Social.

⁵ En 2003 bajo la Decisión 539 se estableció la Mesa Andina de Trabajo sobre la Promoción y Protección de los Derechos del Consumidor para promover la activa participación de las instituciones, vinculadas con la defensa de estos derechos. En 2004, bajo la Decisión 585 se aprobó la creación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM) y luego en 2007 mediante la Decisión 674 se creó el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas. También y recientemente, la plenaria del Parlamento Andino en el XXXVIII Periodo Ordinario de Sesiones aprobó el proyecto sobre la constitución de un espacio de participación de los Afrodescendientes, recomendando crear un Consejo Consultivo.

2.2. EL MERCOSUR

El Protocolo de Ouro Preto –POP– de 1994 al definir la estructura institucional del MERCOSUR confirma el diseño simple y minimalista del TA/91⁶, pero incorpora entre sus nuevas instancias, al Foro Consultivo Económico y Social –FCES–⁷. Este foro abrió la oportunidad de participación de la sociedad civil aunque circunscripta a las organizaciones sindicales, cámaras empresariales y a un conjunto de organizaciones englobadas en el denominado sector diversos (Schaposnik, 2006).

Al ser consultado, Cartagena Bidondo⁸ sostuvo que es allí donde *“se perfilan las primeras instituciones dirigidas a reducir el déficit democrático del bloque regional (...) Su composición denota una concepción tradicional de los agentes económicos y sociales: cada sección nacional está integrada por cuatro representantes de las cámaras empresariales, cuatro de las confederaciones sindicales (...) y uno del sector “Diversos”. La denominación de este último habla por sí sola, pero lo importante es que el espacio quedó abierto. Inicialmente, por el temario y por la conformación de este órgano, se produjo el tipo tradicional de diálogo social bipartito, propio de las*

⁶ Señala Vazquez (2007: 203) que el TA/91y el POP/94, se firman en un contexto político e ideológico en el que no tiene un lugar destacado la política respecto a los resultados del proceso de integración. Añade que *«se refleja en la agenda del bloque, casi exclusivamente comercial, en la metodología y los tiempos elegidos y en el diseño de su estructura»*. Según Bizzózero Revelez (2007: 176), el MERCOSUR como otros procesos gestados en los '80 y '90, se ubica como *«una respuesta regional al estancamiento del ámbito multilateral del comercio»*, por lo tanto su estructura si bien es *«específica de otras por sus objetivos y definiciones, estuvo enmarcada en determinadas lógicas y objetivos»*.

⁷ Para Midón (citado en Martínez Puñal, 2005:266) la aparición de nuevos actores *«sugiere la preocupación del legislador para paliar el déficit democrático que el proceso de integración mercosuriano acusaba desde sus orígenes»*. Sin embargo, Padrón (citado en Godio, 2004:98) lo atribuyó a dos motivos, desde el punto de vista oficial, *«al interés de los gobiernos de dejar abierto el armado de esta institución, dado que en el ámbito de representación de los sectores económicos y sociales, éstos serían los encargados de darle forma y contenido»* Desde la perspectiva privada, en particular la sindical, *«se interpretó como una incorporación de último momento, con poco análisis y propuesta de los gobiernos, dado que la iniciativa no surgió del propio sector oficial»*.

⁸ Jorge Cartagena Bidondo se desempeñó como Asesor ST/REMC en materia financiera (2004/2010), Asesor ST/RECM (2010) y actualmente es Coordinador del Proyecto «PROCOOPSUR» (2010/11). Consultado a los fines de la investigación el 4-08-2011.

relaciones de trabajo dependiente. El Sector Diversos quedaba desierto, con excepción de países como Brasil, en los que las asociaciones de consumidores tenían una presencia activa. Luego, a partir de una acción realizada en la sección uruguaya, donde CUDECOOP ejerce la titularidad del Sector, se fue incorporando el movimiento cooperativista en todos los países". (Consulta: agosto 2011).

Tiene la particularidad de ser el único órgano de consulta, según Cracogna (2009:17) *"no formado por funcionarios de los gobiernos ni por parlamentarios de los Estados Partes (...) Se trata de un órgano de asesoramiento integrado por representantes de la sociedad civil – en igual número por cada Estado Parte– que solamente puede expedir recomendaciones dirigidas al órgano ejecutivo del Mercosur (el Grupo Mercado Común)".*

Fue en este ámbito donde las cooperativas, incluidas como miembros plenos del sector *"diversos"* del FCES, buscaron por medio de sus Federaciones y Confederaciones generar un espacio propio de participación. El proceso fue lento pero registró un gran cambio, a partir de la conformación de la Reunión Especializada de Cooperativas –RECM–, en junio de 2001 –a diez años del TA/91–⁹.

Cuadro 2. Composición de la RECM

PAIS	Organismos Gubernamentales	Confederaciones Cooperativas
Argentina	-Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social-INAES	-Confederación de Cooperativas de Argentina-COOPERAR-Confederación Intercooperativa Agropecuaria CONINAGRO (<i>no participa de la RECM actualmente</i>)
Brasil	-Departamento de Cooperativismo e Associativismo Rural DENACOOB-Secretaría Nacional de Economía Solidária-SENAES	-Organização das Cooperativas Brasileiras-OCB-Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários-UNISOL
Paraguay	-Instituto Nacional de Cooperativismo-INCOOP	-Confederación Paraguaya de Cooperativas-CONPACCOOP
Uruguay	-Instituto Nacional del Cooperativismo INACOOB	-Confederación Uruguay de Cooperativas-CUDECOOP
Son observadores: el Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile- DECOOP, la Superintendencia de la Economía Solidaria de Colombia-SUPERSOLIDARIA y la Superintendencia Nacional de Cooperativas del Ministerio de Economía Popular de Venezuela-SUNACOOB.		

Fuente: elaboración propia en base a www.mercosur.coop/recm , consulta 6/2011.

⁹ Véase: SCHAPOSNIK Carmen R. (2006). Las cooperativas, en Noemí Mellado, coord., *Los actores empresariales argentinos frente al Mercosur*, Ed. EDULP, La Plata, pp 75-93.

Como muestra el cuadro 2, se trata de un órgano intergubernamental con representación gubernamental y del sector cooperativo nacional de cada país, que supone un funcionamiento bipartito o mixto, es decir con la presencia de los órganos estatales vinculados al cooperativismo y las Confederaciones de cada país.

Su finalidad es *“analizar y desarrollar proyectos en esta área, especialmente en lo referente a la armonización de aspectos legislativos; la complementación de actividades productivas y/o de servicios; la armonización de políticas públicas del sector cooperativo, y la promoción de la libertad de circulación e instalación de las cooperativas en la región”* (Resol. GMC 35/01, art.1).

Además, cuenta con una Presidencia *Pro tempore* rotativa, una Secretaría Técnica conformada por un secretario y un equipo de asesores multidisciplinario.

3. La opinión de las Confederaciones y Federaciones cooperativas

Las diferentes jerarquías y tratamientos que se les da a las cooperativas en los procesos de integración, motivó la realización un trabajo de campo que consistió en una serie de consultas a las organizaciones de representación máxima de los países de la CAN y el MERCOSUR y a la RECM.

Fueron realizadas vía correo electrónico a los dirigentes de Federaciones y Confederaciones –obteniendo respuestas en tres de los cuatro países andinos y uno del MERCOSUR– y funcionarios. A continuación se exponen los detalles, resultados y conclusiones principales.

3.1. LA CAN

En los países andinos se consultó a la Federación de Cooperativas de Crédito de Perú –FENACREP¹⁰, la Confederación de Cooperativas de Colombia –CONFECOOP¹¹–, la Confederación de Cooperativas Bolivianas –CONCOBOL¹²–, la Federación de

¹⁰ Consulta realizada a Marco Romo Rodríguez, Asistencia Técnica-FENACREP el 3-6-2011

¹¹ Consulta realizada a Fernando A. Portilla Herrera, Secretario General de CONFECOOP el 15-6-2011.

¹² Consulta realizada a Hoggier Hurtado Añez, Presidente de CONCOBOL el 23-7-2011.

Cooperativas de Telecomunicaciones de Bolivia –FECOTEL¹³– y en Ecuador a la Federación de Cooperativas de Crédito –FENACREP–, aunque esta última no remitió las respuestas a la fecha de cierre de la investigación.

Como dato adicional, importa destacar la significativa predisposición de las entidades en colaborar con la investigación y el sumo interés en la misma.

FENACREP es una de las Federaciones asociadas a la Confederación Nacional de Cooperativas de Perú –CONFENACCOOP–.

Se trata de una organización de integración cooperativa que, de acuerdo a sus estatutos, *“se crea con el objeto de ejercer actividades de representación, defensa, asistencia técnica, educación cooperativa, capacitación y supervisión, sin fines de lucro”*. Su objetivo general es contribuir al desarrollo económico y social y los específicos son *“desarrollar por todos los medios a su alcance la institución de programas de educación cooperativa entre sus miembros, divulgar y velar por la aplicación de los principios, objetivos y técnicas del movimiento cooperativo y ejercer la facultad de supervisión según lo dispone la ley, impulsar y mantener el hábito de ahorro como vía de desarrollo económico, social y cultural de sus miembros, representar a sus miembros y al movimiento cooperativo de ahorro y crédito ante los Organismos Cooperativos Nacionales e Internacionales públicos y privados, promover la integración del movimiento cooperativo especialmente el de ahorro y crédito”*¹⁴.

De acuerdo a la memoria anual 2010, estaba constituida por 91 cooperativas afiliadas, con presencia en 21 regiones del país cuyos activos representan el 91 % de todo el sistema cooperativo de Ahorro y Crédito de Perú.

CONFECOOP es el máximo organismo de integración cooperativa en Colombia que conforme su misión *“agrupa, representa y orienta a las cooperativas en Colombia, promueve la consolidación y el reconocimiento del modelo empresarial cooperativo, y contribuye al desarrollo sostenible del país”*. Tiene como objetivo general, *“unificar la representación y defensa del sector cooperativo colombiano a nivel nacional e internacional, así como la promoción de la integración entre cooperativas”*¹⁵.

¹³ Consulta realizada a Jorge Alberto González Roda Gerente General-FECOTEL el 6-05-2011.

¹⁴ Información disponible en <http://www.fenacrep.org>. Consulta 31/08/2011.

¹⁵ Información disponible en <http://www.confecoop.coop>, consulta 31/08/2011.

CONCOBOL es la máxima entidad de representación cooperativa de Bolivia, que de acuerdo a su organigrama agrupa a la Federación de Cooperativas de Telecomunicaciones –FECOTEL–, Federación Boliviana de Cooperativas de Ahorro y Crédito –FEBOCAC–, Federación Nacional de Cooperativas Mineras –FENCOMIN–, Federación de Cooperativas de Transporte –FECOTRANS–, Federación Departamental de Cooperativas de Cochabamba –FEDEDCO– y la Federación de Cooperativas Industriales Hidrocarburíferas de Bolivia –FECOIH BOL–.

FECOTEL es una de las cooperativas fundadoras de CONCOBOL y ocupa la vicepresidencia de la misma. Fue fundada el 11 de septiembre de 1987 en Santa Cruz de la Sierra como un organismo matriz nacional, autónomo y sin fines de lucro. Agrupa a 14 cooperativas de telecomunicaciones y tiene como objetivo general de acuerdo a sus estatutos: *“contribuir a mejorar las telecomunicaciones en Bolivia, procurando la mayor amplitud, diversidad y cobertura, a través de la acción coordinada de las cooperativas afiliadas, promoviendo su integración con el movimiento cooperativo nacional y su unidad orgánica”*¹⁶.

Las consultas a los dirigentes cooperativos fueron en primer lugar, relativas a *la situación de las cooperativas en la CAN* y acerca de:

- 1.a.- Dificultades que enfrentan en la actualidad.
- 1.b.- Si acuden a la CAN para obtener una solución.

	Bolivia: CONCOBOL-FECOTEL	Perú: FENACREP	Colombia: CONFECOOP
1.a	-Legislación. -Tratamiento impositivo. -Existe desconocimiento del rol que juega el cooperativismo en el desarrollo de los pueblos y comunidades. -Se lo ve como un mecanismo más de hacer negocios, las autoridades no consideran el valor de la cohesión social que creamos. -No hay una conciencia real de la importancia de la Economía Solidaria.	-Competencia del mercado (de micro financieras y la banca de consumo en ahorro y crédito, acopiadores privados y empresas de procesamiento privado de café). -Protección tributaria.	Cuestionamiento del modelo cooperativo en el trabajo asociado y en el sector de la salud.

¹⁶ Información disponible en [http:// www.fecotel.org](http://www.fecotel.org), consulta 31/08/2011.

	-A nivel de los mismos cooperativistas, la falta de educación cooperativa y de convicción no permite tener una verdadera incidencia en las Políticas Públicas como debería tenerse en proporción al número de cooperativistas registrados.		
1.b	-Ausencia de contacto.	-La Comunidad no tiene alcance a las cooperativas. -Su alcance se ha limitado a preferencias arancelarias comunes.	-Desconocen qué alternativas puede brindar la CAN. -Las dificultades son manejadas internamente a nivel país con los diferentes estamentos públicos y entidades de carácter privado.

Añade el Secretario General de CONFECOOP, que esporádicamente acuden ante los problemas a organismos internacionales como la Alianza Cooperativa Internacional, la OIT, etc.

En segundo lugar, se los consultó sobre *las posibilidades de participación en la estructura andina* y en especial sobre:

2.a.- Si participan de encuentros o reuniones organizadas por la CAN.

2.b.- Si reciben información sobre las actividades de la CAN.

2.c.- Si consideran que los intereses del sector cooperativo están representados en la estructura institucional.

2.d.- Qué deficiencias observan en la CAN frente a problemas o necesidades del sector.

	Bolivia: CONCOBOL-FECOTEL	Perú: FENACREP	Colombia: CONFECOOP
2.a	-El CCEA es empresarial y no se ha desarrollado un espacio para las cooperativas. -No son invitados.	-No se tiene conocimiento de la existencia de los Consejos Consultivos.	-No participan en estas reuniones por cuanto no son invitados a las mismas.
2.b	-No recibe comunicaciones.	-No recibe información	-No reciben información sobre la gestión de los órganos.
2.c	-No están representados porque no existe una relación permanente.	-No están representados.	-En ninguno de los órganos e instituciones hay representación o vocería del cooperativismo.

2.d	-Sobre todo en la concepción de funcionamiento del sistema y la falta de fomento. -Se discrimina al cooperativismo por desconocimiento y por intereses de concentración de poder del modelo estatista.	-La CAN no hace suyas las necesidades del sector cooperativo.	-Desconocen cuál es el alcance del respaldo o apoyo que la CAN pueda ofrecer a los temas cooperativos de la región y de Colombia.
------------	---	---	---

En opinión de FECOTEL-Bolivia, en la CAN *“la Economía Social no tiene la relevancia que merece como opción de desarrollo humano. La visión netamente empresarial de la integración ha fracasado totalmente, desde las experiencias andinas de los 70, de gran potencial y poca realidad política, a la época del neoliberalismo”*.

Los resultados ponen de relieve la ausencia de gobernabilidad del proceso, dada por el vacío institucional y la inexistente formulación e implementación de políticas en relación a las cooperativas.

Importa también considerar, que no han logrado participar ni desde el inicio ni en la evolución en su estructura formal. De sus opiniones surge que no conocen plenamente la existencia de órganos consultivos ni reciben información por parte de la CAN, no asisten a reuniones, ni le son comunicados resultados o novedades.

Betancur¹⁷ aporta como reflexión que *“las experiencias de integración, sean locales, subregionales, nacionales o regionales (...) no son un fin en sí mismo sino parte de procesos donde se aprende de los errores”* y que cualquier proyecto de integración regional superador de los existentes *“necesita de movimientos más sólidos que los actuales (...) El quid del asunto para poder medir si se avanza o retrocede es si hay continuidad y memoria institucional. Mantener la autonomía y generar política en vez de ser receptor e instrumento al servicio de otros también es una clave”*. (Consulta: junio 2011).

3.2. EL MERCOSUR

Al igual que en la CAN, las consultas de la investigación estuvieron dirigidas a los dirigentes de las Confederaciones en este caso de los cuatro países del MERCOSUR. Las que respondieron a la fecha de cierre del trabajo fueron la Confederación Intercooperativa Agropecuaria –CONINAGRO¹⁸ y la Confederación de

¹⁷ Daniel Betancur fue Secretario Técnico de la RECM desde su creación (2001) hasta 2010, vicepresidente 2° de FUNDIBES y actualmente es Director de Asuntos Limitrofes del MRREE Uruguay. Consulta realizada a los fines de la investigación el 13-06-2011.

¹⁸ Consulta realizada al Dr. Miguel Ángel Giraudo el 10-6-2011

Cooperativas de la República Argentina –COOPERAR¹⁹– de Argentina. Asimismo se contó con la valiosa colaboración del ex Secretario Técnico Daniel Betancur²⁰ y en la RECM con la del actual coordinador del proyecto PROCOOPSUR de la RECM, Jorge Cartagena Bidondo²¹.

CONINAGRO reúne a las cooperativas de productores agrarios desde 1958 y representa –de acuerdo a la información brindada por el FCES y la RECM en su página²²– al movimiento cooperativo en la estructura institucional del MERCOSUR. Sin embargo, consultada la Confederación ya no participa en la estructura y según Betancur²³ “no se ha interesado por participar” en el proceso. (Consulta: junio 2011).

COOPERAR es una entidad fundada en 1962 que reúne al cooperativismo de distintos sectores de actividad de todo el país: electricidad urbana y rural, telecomunicaciones, trabajo, agua potable, vivienda, consumo, farmacia, salud, seguros, servicios financieros, radiodifusión, gas y turismo entre otros²⁴.

En primer lugar, las consultas a dirigentes y funcionarios fueron relativas a *la participación de las cooperativas en el MERCOSUR* y en particular sobre:

1.a. Si participan de las reuniones propuestas por la RECM y con qué periodicidad.

	Argentina: COOPERAR	RECM
1.a.	-Participa de las reuniones, con la periodicidad que la agenda de la Secretaría Técnica va programando, mínimamente una vez por semestre con carácter de Plenaria y una o dos veces más con carácter técnico.	-Cumple su tarea con reuniones semestrales. -La participación es calificada, asisten los principales dirigentes (Presidentes y/o Directores) tanto de los órganos gubernamentales como de las Confederaciones de Cooperativas miembros.

(Coordinador General de CONINAGRO hasta julio 2011, actualmente Asesor Legal) por intermedio de Claudia Lemos, Secretaria de la institución.

¹⁹ Consulta realizada al Dr. Ariel Guarco, Presidente de COOPERAR, el 8-8-2011.

²⁰ Idem 17.

²¹ Idem 8.

²² Consulta realizada en 6-2011.

²³ Idem 17.

²⁴ Información disponible en <http://cooperar.coop>

COOPERAR asiste además de las reuniones de la RECM, a las reuniones propuestas por la Sección Nacional del FCES en forma regular una vez por semestre antes de las reuniones plenarias y cada vez que la convoca la Secretaria Técnica de dicha Sección.

En segundo lugar, se los consultó acerca de los *logros obtenidos que valoran merced a la participación*, en especial:

2.a. En el FCES

	Argentina: COOPERAR	RECM
2.a.	-Estar en la mesa de negociaciones del sector privado del MERCOSUR, actuando no en forma individual sino como un bloque del movimiento cooperativo.	-Un conocimiento recíproco, un vínculo más fuerte y oportunidad de diálogo abierto. -Una coordinación mayor entre las confederaciones de los cuatro países.- Una mayor visibilidad frente a los actores gubernamentales, sindicales y empresariales, que retroalimentan la acción gremial en el ámbito nacional, la coordinación del Sector Diversos, el seguimiento de acuerdos UE/MERCOSUR. -Haber generado las condiciones para el nacimiento de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR-RECM-, por recomendación del FCES.

Añade COOPERAR que el FCES *“no fue una cosa institucionalizada desde el comienzo sino que surgió de la presión del sector sindical argentino (especialmente de la CTA) y de los movimientos cooperativos de Uruguay y Paraguay, a partir de ello la participación ha sido casi permanente con algunas interrupciones”* y sostiene que *“no se puede hablar de ventajas sino de participación efectiva”*. Al respecto, la participación en la institucionalidad ha permitido tener *“una agenda común, (...) que apunta fundamentalmente a una integración regional del movimiento con énfasis en lo social y en la integración productiva regional”*.

2.b. En la RECM

	Argentina: COOPERAR	RECM	Ex Secretario Técnico
2.b.	-Beneficiosa en el relacionamiento con los movimientos cooperativos de los países miembros y con los órganos gubernamentales de los mismos.	-Asumir posiciones comunes en la discusión de la Recomendación 193/2001 de la OIT. -Efectuar seminarios y publicaciones sobre la legislación cooperativa y	-Visibilidad e incidencia real a nivel de las más altas jerarquías de los gobiernos de países miembros del MERCOSUR. -Espacio para el cono-

<p>-Importante en los programas de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo – AECID-²⁵. -El ámbito para elaborar y gestionar la aprobación de un estatuto de cooperativas del MERCOSUR en trámite de internacionalización dentro de los estados miembros.</p>	<p>los regímenes tributarios en los países miembros. -Crear un portal de la RECM, donde se intercambian informaciones sobre las situaciones respectivas y los planes de promoción que se vienen desarrollando en cada uno de los Estados. -Desarrollar encuentros intercooperativos en zonas de frontera. -Suscribir acuerdos interinstitucionales para actuar en coordinación y cooperación. -Recibir reconocimientos expresos acerca de la importancia del cooperativismo como herramienta para el desarrollo. -Promover, producto de los diferentes acuerdos intercooperativos en la región, actividades de transferencia tecnológica e intercambio de experiencias en sectores productivos y de servicios tales como vivienda, agro, trabajo asociado, servicios eléctricos y telefónicos. -Desarrollar importantes iniciativas económico/comerciales tales como la coordinación en el sector apícola y la experiencia de Tarjeta de Crédito regional CABAL.</p>	<p>cimiento real del estado de situación de las cooperativas en cada país. -Posibilidades de intercambio y respaldo mutuo entre las organizaciones de representación. -Comenzar a reflexionar sobre la identidad como movimiento social y económico en la región. -Posibilidad de aportar al proceso de integración regional un proyecto político estratégico.</p>
---	--	--

²⁵ La RECM mediante convenios ha avanzado en relacionamientos institucionales con organizaciones cooperativas y de la economía social de Europa, en particular con Instituciones españolas e italianas. La Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo – AECID- forma parte del proyecto de cooperación española con el objetivo de apoyar a los organismos regionales y los procesos de integración en América Latina. Entre los considerandos del memorando de entendimiento MERCOSUR-AECID, Res.GMC 17/08 figura la necesidad del relacionamiento externo a través de la celebración de acuerdos con otros países o grupos de países. De acuerdo a las consultas realizadas, se han

Según el funcionario de la RECM consultado, la reunión “no significó la generación de una estructura burocrática más, sino la institucionalización de una situación preexistente que expresa una voluntad de trabajo común entre los actores institucionales y le permite aportar un conocimiento especializado para el análisis y discusión de los problemas del Sector, sobre todo si queremos como aspiramos a, con ese conocimiento especializado, impactar en la formulación de las políticas gubernamentales Cooperativas”.

Finalmente, agregó el ex Secretario Técnico que las dificultades de la RECM se basan en “inmadurez en las relaciones Estado-Movimientos. Algunas de las organizaciones de representación tienen dependencia directa para su sobrevivencia del respaldo de los organismos gubernamentales, lo que las limita en su capacidad de expresarse con autonomía. Otras tienen debilidad en su capacidad de representación y en su liderazgo orgánico (...) Los organismos gubernamentales tienen orientación cambiante según quien esté coyunturalmente en su dirección lo que impide la continuidad de las propuestas y menos aún la planificación estratégica”.

Los resultados en conjunto ponen de manifiesto, que en el MERCOSUR lograron tener un espacio de participación en la estructura jurídica institucional, primero a través del FCES, luego en la RECM y que en este marco se produjo la toma de decisiones colectivas y la captura de políticas en beneficio del sector.

3.2.1. La UE como fuente de consulta de las cooperativas en el MERCOSUR

En el proceso de integración europeo, la participación se gestó en base a la idea que la democracia política debería desarrollarse junto a una democracia económica y social, fundada en el diálogo, la negociación y la participación (Mellado, 2003). En este marco, el Tratado de Roma en 1957 reconoció institucionalmente la importancia de la participación de la sociedad civil a través del Comité Económico y Social Europeo –CESE–²⁶.

elaborado programas de capacitación que han culminado con la firma de dos importantes subsidios, uno terminado y otro en ejecución por un importe de 600 mil euros.

²⁶ Su desarrollo se dio con el Primer Programa de Acción Social de 1974, que priorizó la participación de los sectores sociales en la definición de la política social de la Comunidad Europea. Posteriormente, el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Maastricht (1992) y el proyecto de Tratado de Amsterdam (1997) reafirmaron sus funciones. En los dos

Por su conformación tripartita²⁷ se ha señalado al FCES del MERCOSUR como un símil del órgano consultivo de la UE, pero como muestra el cuadro 4, se reserva diferencias importantes:

Cuadro 4: Diferencias entre el CESE y el FCES

	CESE	FCES
Estructura	-Autoridad máxima permanente. -Presidencia y Mesa Directiva permanentes representan a toda la institución. -Cuenta con una secretaría administrativa permanente y una organización por Comisiones temáticas permanentes.	-Son rotativas y con mandato más breve. La presidencia cambia cuando lo hace la del MERCOSUR. -Operativamente se basa en la división por países, criterio que da lugar a 4 secciones nacionales permanentes.
Composición	-Cantidad de miembros en relación proporcional a las poblaciones de los países. Sector diverso: diversificado.	-Igual número de representantes por cada estado parte. Sector diverso: se circunscribe a cooperativas y consumidores.
Decisiones	-Por mayoría simple.	-Por consenso.
Consultas	-Consultado obligatoriamente por los órganos políticos de la UE, previamente a la toma de decisiones sobre políticas económicas y sociales.	-La consulta es facultativa.
Presupuesto y reuniones	-Presupuesto público asignado que le permite contar con sede fija y mantener un ritmo de 10 reuniones mínimas al año.	-Falta de presupuesto asignado. 4 reuniones mínimas al año.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Montequín (2007: 91 y sgtes).

Por su parte, desde la RECM se planteó recurrir también a la experiencia europea como fuente de consulta y de “inspiración” para la elaboración de sus políticas. En opinión de Cartagena

primeros se amplió la obligatoriedad de la consulta al Comité y en el último se aumentó el campo de la consulta incorporando las provenientes del Parlamento Europeo (Montequín, 2007).

²⁷ El CESE está actualmente formado por cerca de 350 miembros organizados en tres grupos que representan a los empresarios, los trabajadores y al grupo de actividades diversas, en el cual participan las cooperativas e incluye también a organizaciones no gubernamentales, organizaciones de agricultores, pequeñas empresas, artesanos y profesionales, asociaciones sin fines de lucro, organizaciones de consumidores y de

Bidondo²⁸ *“aunque no siempre se pueden replicar las normas, es siempre un elemento de consulta que enriquece y fortalece en el desafío de la integración, donde todos los días se deben buscar elementos de cohesión y es a través de la normativa bien inspirada que se los encuentra la mayor parte de las veces”*. (Consulta: agosto 2011).

Entre las réplicas en marcha, se encuentra en diseño un Plan de Trabajo en el MERCOSUR coordinado por el Profesor José Luis Monzón Campos del CIRIEC-España²⁹ para la transferencia de información y aplicabilidad del Modelo de Cuentas Satélites que será exigible en la UE a partir el año próximo como norma comunitaria. Las cuentas satélites tienen como antecedentes inmediatos el Sistema de Cuentas Nacionales SCN-1993³⁰ y el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales UE SEC- 1995. Como advierte Monzón Campos³¹ (2009), las entidades que desarrollaban una

medio ambiente, las comunidades científica y académica y asociaciones que representan a la familia y a las personas con discapacidades. Información disponible en <http://www.eesc.europa.eu>

²⁸ Idem 8

²⁹ El CIRIEC-España se constituyó como asociación en el año 1986 y es miembro de pleno derecho de CIRIEC-Internacional (www.ulg.ac.be/ciriec), creado en 1947 y con sede en la Universidad de Lieja (Bélgica). La sede española del CIRIEC-España se encuentra en la Universidad de Valencia. Véase <http://www.ciriec.es>

³⁰ A través de la resolución 1993/5, de 12 de julio de 1993, el Consejo Económico y Social de la ONU recomendó a los Estados miembros el uso del SCN 1993 como la norma internacional para la elaboración de sus cuentas nacionales, con el fin de promover la integración de las estadísticas económicas y otras estadísticas conexas, como una herramienta analítica, y como forma de presentación internacional de datos de contabilidad nacional comparables. Actualmente se trabaja en la implementación de la revisión a esta norma conocida como la SCN- 2008. En cuanto a la SEC-1995 representó un esfuerzo de los países europeos por implementar normas que permitan lograr una mayor homogeneidad y comparabilidad en el seno de las cuentas macroeconómicas de la UE- Regulado por el Reglamento del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales 1995, obliga a los países a realizar sus estimaciones de PBI y sus componentes de acuerdo a este sistema y en un calendario determinado (Luna, 2009).

³¹ José Luis Monzón Campos es Presidente de CIRIEC-España y Presidente de Honor del CIRIEC-Internacional. El CIRIEC (Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa) es una organización científica internacional no gubernamental. Véase <http://www.ciriec.es>

actividad productiva en cada país, se agrupaban tal como lo prescribe el SCN-1993 y el SEC-1995 en cinco sectores mutuamente excluyentes: sociedades no financieras (S11), sociedades financieras (S12), administraciones públicas (S13), hogares (como consumidores y como empresarios) (S14) y las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (S15). De modo que las cooperativas no figuraban como un sector diferenciado en el sistema de cuentas, situación que llevó a la Comisión Europea a realizar un Manual³² de orientación para la elaboración de cuentas satélites de las cooperativas y mutuas.

Una norma importante elaborada también en base a la experiencia europea, es el Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR. Merced a la participación cooperativa en la Comisión Permanente de Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social del Parlamento del MERCOSUR, en la XVII Sesión Ordinaria se aprobó la Propuesta de Anteproyecto de dicha norma. La misma fue presentada por la Comisión Jurídica de la RECM que se había constituido en razón de las necesidades expresadas en la Comunicación N°02/06. Fue elaborada, explica Cracogna (2009: 22) en función de un *“amplio relevamiento de las distintas posibilidades de realizar la integración cooperativa en el ámbito regional”* (...) y *“de la experiencia del Derecho Comparado, especialmente del Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (Reglamento CE 1453/2003)”*.

En particular, el Estatuto responde al objetivo de posibilitar la existencia de cooperativas que cuenten con asociados en más de uno de los países que forman el MERCOSUR de manera de realizar de forma práctica y efectiva tanto la integración económica regional como la integración cooperativa. Se trata de viabilizar la existencia de cooperativas “transfronterizas” o regionales en ese ámbito. Añade Cracogna (2009: 24) que el estatuto *“no está concebido como un cuerpo autónomo de normas destinado a tener vigencia independiente sino que se halla previsto para ser incorporado a cada una de las legislaciones nacionales sobre cooperativas de los Estados Parte”* no conformando por lo tanto, *“un conjunto de normas diferenciadas sino un grupo de disposiciones que habrá que integrar como una suerte de capítulo especial dentro de cada ley nacional formando parte de ella”*.

Hasta el momento no se ha logrado el tratamiento y aprobación del Estatuto en todos los países del MERCOSUR, sólo el parlamento

³² Manual disponible en <http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/coop/projects-studies/projects-introduction.htm>

de Uruguay lo aprobó bajo la ley N° 18.723 (sancionada 22/12/2010, publicada el 12/01/2011). Betancur³³ señala que “*los demás ni siquiera se han preocupado por darle seguimiento al tema*”. (Consulta: junio 2011).

4. Reflexiones finales

El panorama institucional de la CAN y el MERCOSUR manifiesta desarrollos diferenciales que contrastan en términos de participación cooperativa.

En principio en la CAN, partiendo de la distinción que realiza Prats (2003: 251), habría una ausencia de gobernabilidad ya que la gobernabilidad negativa se produce cuando “*no existe capacidad de formulación de políticas*”.

Para vencer este inconveniente, se plantea la necesidad de iniciar un debate en torno a las características que debería asumir el proceso de integración a nivel institucional, así como también el rol del sector cooperativo. Al respecto, no se pueden soslayar los beneficios que le reporta a las cooperativas de otros bloques de integración contar con un espacio de participación. Tampoco, desconocer la posibilidad de encontrar respuestas conjuntas a problemas colectivos, como quedó evidenciado en una investigación anterior relacionada al financiamiento (Schaposnik y Pardo, 2009).

En pos de avanzar hacia una mayor participación, un impulso significativo podría constituirlo la resolución de Naciones Unidas 2009 A/Res/64/136 “Las cooperativas en el Desarrollo Social”, que declara el 2012 como el Año Internacional de las Cooperativas (AIC). Asimismo, las actividades propuestas este año en el marco de la Agenda Social, bajo la Decisión 745 del 14/12/2010 que declara al año 2011 como el “Año Andino de la Integración Social”, o las reuniones preparatorias hacia la III Cumbre Social Andina. No obstante, a la fecha de cierre de la investigación no se cuenta con elementos para concluir si las mismas están en camino de una mayor institucionalización de las demandas y formulación de políticas.

En el MERCOSUR, la RECM podría asociarse con lo que Prats (2003: 250) denomina la “*vertiente positiva*” de la gobernabilidad, o gobernabilidad “*para transformar demandas en políticas*” que hace referencia a que “*las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o regulaciones*”.

³³ Idem 17

En este contexto, ha sido una plataforma institucional suficiente para la captura de las necesidades de las cooperativas y su transformación en políticas y regulaciones, como la Recomendación 193/2001 OIT merced a la incidencia de la RECM, la suscripción de acuerdos intercooperativos, la publicación y estudio de la legislación cooperativa e impositiva de los países miembros, el Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR –primera norma sancionada por el PARLASUR–, los pasos dados para adaptar las cuentas satélites de la UE al MERCOSUR, etc.

Estos logros merced a la participación efectiva son más relevantes si se tiene en cuenta la conformación mixta o bipartita de la RECM que se presenta dual: por un lado permite aportar un conocimiento especializado para el análisis y discusión de los problemas del Sector y la elaboración y construcción democrática de políticas públicas a través de la cooperación Cooperativas–Estados, pero por otro, plantea el riesgo derivado de la orientación política cambiante de los organismos gubernamentales.

En este escenario, las notorias diferencias de desarrollo institucional entre el MERCOSUR y la CAN no contribuyen en el entorno sudamericano a la gobernabilidad. Se requiere que organizaciones como las cooperativas tengan mayor incidencia en los bloques de integración con miras a crear instancias similares de participación en la CAN, formular e implementar políticas y extender en suma, la gobernabilidad regional.

Bibliografía

- CEPAL (1989), *Cooperativismo latinoamericano. Antecedentes y perspectivas* N° 14, ISBN: 92-1-321334-4, pp. 371, Santiago de Chile.
- COQUE MARTINEZ Jorge (2002), «Las cooperativas en América Latina: una visión histórica general y comentario de algunos países tipo», *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* N° 43, noviembre, ISSN 0213-8093, pp. 145-172, en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/174/17404309.pdf>
- CRACOGNA Dante O. (1973), «Conversación con Dante Osvaldo Cracogna: El cooperativismo en América Latina: Realidades, problemas y perspectivas», *Nueva Sociedad* N° 6, mayo-junio, pp. 51-64, en http://www.nuso.org/upload/articulos/68_1.pdf
(1978), «El cooperativismo en América Latina: realidad y perspectiva», en *América Latina y Cooperativismo*, Ed. Intercoop N° 58, pp. 89-112

- (2003), «La supervisión de las cooperativas en América Latina», CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* N° 46, noviembre, ISSN: 0213-8093, pp. 245-263, en <http://www.redalyc.uaemex.mx/pdf/174/17404609.pdf>
- (2009), «El estatuto de las cooperativas en el Mercosur», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* N° 43, ISSN: 1134 - 993X, pp. 17-32, en <http://www.deusto.es>
- GODIO Julio (2004), *El Mercosur, los trabajadores y el Alca*, Ed. Biblos, Buenos Aires.
- LUNA Manuel (2009), «La reivindicación de las cuentas nacionales en la economía mundial», *REIB Revista Electrónica Iberoamericana*, N°2, Vol 3, ISSN 1988-0618, pp. 111-142, en http://www.urjc.es/ceib/investigacion/.../REIB_03_02_M_Luna.pdf
- MARTINEZ PUÑAL Antonio (2005), *El Sistema Institucional del Mercosur: de la Intergubernamentalidad hacia La Supranacionalidad*, Ed. Tórculo Artes Gráficas, Colección De Estudios Internacionales, Santiago De Compostela, en http://www.igadi.org/ebooks/el_sistema_institucional_del_mercosur_martinez_punhal.pdf
- MELLADO Noemí B. (2003), «Condicionantes de la Participación Social en el Mercosur», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año IX, N° 8, setiembre, ISSN 1667-8613, La Plata.
- MONTEQUIN Adriana M. (2007), «El Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur: Un Análisis de su Evolución, Percepciones y Expectativas de la Sección Nacional Argentina», *Cuadernos de Política Exterior CERIR* N° 88, abril-junio, Rosario, ISSN 0326-7806, pp. 1-143, en http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/.../cupea%2088.pdf
- MONZÓN CAMPOS José L., CALVO ORTEGA Rafael, CHAVEZ AVILA Rafael, FAJARDO GARCIA Isabel G. y VALDEZ DALRE Fernando (2009), *Informe para la elaboración de una ley de fomento a la economía social*, en MONZÓN CAMPOS José L, coord., Ed. Ministerio de Trabajo e inmigración de España, en http://www.uv.es/.../Informe_CIRIEC_Ley_Economía_Social.%20Ver%20..., ISBN: 978-84-8417-357-1
- OIT (2001), «Informe V: Promoción de las cooperativas», 89° *Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, Suiza, ISBN 92-2-311959-6, ISSN 0251-3226, en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/.../rep-v-2.pdf>

- (2002), «Recomendación N° 193 sobre la promoción de las cooperativas», *90° Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, Suiza, en <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?R193>
- ONU (2001), «Las cooperativas en el Desarrollo Social». Resolución N° 56/114, Asamblea General, 19 de diciembre, en: <http://www.un.org/spanish>
- (2009), «Las cooperativas en el Desarrollo Social». Resolución N° 64/136, Asamblea General, 18 de septiembre, en: <http://www.un.org/spanish>
- PRATS Joan O. (2003), «El concepto y el análisis de la gobernabilidad», en *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 14-15, págs. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5° 1ª 08036 Barcelona, España. <http://www.iigov.org>.
- SCHAPOSNIK Carmen R. (2006), «Las cooperativas», en Noemí Mellado, coord., *Los actores empresariales argentinos frente al Mercosur*, Ed. EDULP, La Plata, pp 75-93.
- SCHAPOSNIK Carmen R. y PARDO Eugenia C. (2009), «Financiamiento y desarrollo en UNASUR», en Noemí Mellado (coordinadora), *MERCOSUR y UNASUR, ¿hacia dónde van?*, Ed. Lerner SRL, Córdoba, pp. 249-283.
- RADRIGAN RUBIO Mario (coord.) BARRIA Cristina, LAGARRIGUE Andrés, HERNÁNDEZ Luis, DÍAZ Beatriz, JAPA TRINIDAD Juan (2008), «La economía social en Iberoamérica. Realidad y proyecciones una visión comparada», Vol 3 Ed. Fundación Iberoamericana de la Economía Social (FUNDIBES), en http://www.uv.es/cidec/ES_Iberoam_vol3.pdf
- VAZQUEZ, Mariana (2007), «Cambio político, integración regional y participación social. El caso del Mercosur», *Anuario de la Integración regional de América latina y el Gran Caribe*, N°6, ISBN: 980-317-196-8, ISSN: 1317-0953, pp.201-214, en <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/Anuario-2007.pdf>

CAPÍTULO VII

VIOLENCIA, NARCOTRÁFICO Y DEBILIDAD INSTITUCIONAL: LIMITANTES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD Y LA INTEGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) fue creado el 13 de diciembre de 1991 para refundar el esquema de integración regional que vivió una de sus mayores crisis durante la década de los ochenta por los severos desajustes económicos y políticos que afectaron a los países centroamericanos, siendo la región uno de los escenarios donde las ideas antagónicas que propiciaron la guerra fría se materializaron en conflictos bélicos internos, en revoluciones malogradas y en un empobrecimiento sistemático de la población.

Así las cosas el nuevo esquema de integración de Centroamérica se fundó básicamente en dos áreas funcionales bien definidas: 1) alcanzar la pacificación de la región a través del mecanismo del diálogo, y 2) establecer sistemas políticos basados en la democracia, el estado de derecho y la gobernabilidad. Alcanzar ambos objetivos permitiría a su vez avanzar en otros objetivos como el respeto de los derechos humanos; la protección del medio ambiente; y el desarrollo económico, social, cultural y político.

Con la finalización de las guerras civiles en la primera mitad de la década de los noventa y el establecimiento de las bases democráticas, la región experimentó años de fuerte expansión económica y mejoras sustanciales en prácticamente todos los indicadores socio-económicos. Por primera vez en muchos años los centroamericanos podían desarrollarse en un ambiente político y económico relativamente estable y el proceso de integración se convertía en un importante mecanismo para alcanzar las metas de desarrollo.

Sin embargo el periodo de estabilidad duró poco. La timidez con la que se emprendieron algunas reformas o la simple incapacidad o falta de voluntad política para llevarlas a cabo minó rápidamente el optimismo surgido con posterioridad a la finalización de los conflictos bélicos. Aun cuando todos los países han experimentado tasas positivas de crecimiento económico, éste crecimiento es bajo y no ha sido suficiente para crear las condiciones necesarias que permitan cubrir las demandas sociales por empleos de calidad y mejoras en el nivel de vida; la región aún se cuenta entre las más desiguales del mundo; los sistemas fiscales son débiles, regresivos y las bajas tasas de recaudación respecto del PIB han puesto en serios aprietos las finanzas públicas de casi todos los estados centroamericanos; a eso deberemos sumar los ataques contra la institucionalidad y el estado de derecho, que se han llegado a manifestar en serias irregularidades en los procesos electorales, manipuleo de las normas constitucionales e incluso el golpe de estado sufrido por Honduras en junio de 2009.

La región, sumamente vulnerable a impactos externos, se ha visto golpeada por los oscilantes y crecientes precios del petróleo, la crisis financiera internacional, terrorismo, narcotráfico, los desastres naturales generados por el cambio climático e incluso, en pleno siglo XXI, la confrontación ideológica entre izquierdas y derechas marca el ritmo político de algunos gobiernos y signa las relaciones privadas entre sus ciudadanos y las exteriores con otros Estados.

El esquema de integración regional –supeditado a las decisiones de los presidentes de los países miembros debido a su organización administrativa y carente de instituciones con competencias supranacionales– no ha sabido estar a la altura de las circunstancias, exigencias y transformaciones experimentadas en la región y ha sido incapaz de llevar a cabo las reformas administrativas necesarias para que su accionar se traduzca en verdaderos avances para alcanzar las metas del sistema de integración (por ejemplo aún no se concreta la tan anhelada unión aduanera, o un eficaz funcionamiento de la Corte Centroamericana de Justicia y del Parlamento Centroamericano).

En la actualidad Centroamérica enfrenta amenazas de tal magnitud que podrían incluso llegar a convertir a estos países en estados fallidos; estas amenazas, traducidas en crimen y violencia “constituyen el problema clave para el desarrollo de los países centroamericanos” (Banco Mundial, 2011:2), siendo las principales causas de la violencia “el tráfico de drogas, la violencia juvenil y las maras, y la disponibilidad de armas de fuego” (*Ibidem*). A lo anterior debemos sumar la debilidad de las instituciones encargadas de la seguridad pública y de justicia, las cuales se encuentran acosadas

por elevados niveles de corrupción que limitan el accionar efectivo en la prevención y lucha contra la violencia, contribuyendo así a generar impunidad por el escaso número de crímenes que son judicializados o resueltos, teniendo como consecuencia una creciente desconfianza de la población hacia estas instituciones.

1. El negocio de las drogas: la maldición de ser un puente para el tráfico de estupefacientes

En un informe publicado por la Casa Blanca (The White House, 2011) el día 15 de septiembre, el gobierno de los Estados Unidos estimó que por Centroamérica pasan aproximadamente el 90% de las 700 toneladas de cocaína que anualmente salen de Colombia y otros países productores; además, todos los países centroamericanos se encuentran en la lista negra de naciones que, según Estados Unidos, son grandes productores o territorios de tránsito del narcotráfico; *“aunque Centroamérica no se ubica ni como área productora ni como fuerza consumidora de importancia, el narcotráfico la ha seleccionado como ruta de tránsito entre los países productores y los consumidores, penetrando ampliamente en la región debido fundamentalmente a la débil institucionalidad, un alarmante nivel de corrupción, impunidad y creciente pobreza”* (Centro de Estudios de Guatemala, 2011:22) El negocio del narcotráfico trae aparejado una serie de actividades ilícitas: el tráfico mismo de estupefacientes, muertes violentas, tráfico de armas, robo de vehículos, prostitución, lavado de dinero, tráfico de influencias y compra de voluntades, solo por mencionar algunos.

Figura 1. Mapa de las rutas del narcotráfico por Centroamérica

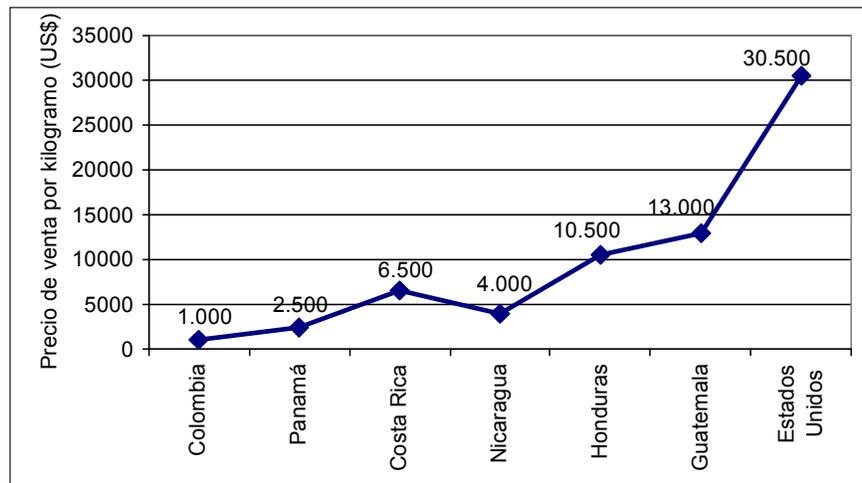


Fuente: Beaubien (2011).

El negocio de las drogas es cuantioso, se ha estimado que el comercio diario entre Estados Unidos y México asciende a un aproximado de US\$900 millones (Crisis Group, 2008:29), lo que equivale a un comercio anual de US\$328.500 millones, cantidad 5.75 veces superior a los US\$57.088,10 millones del comercio total (exportaciones + importaciones) de Centroamérica durante el 2009 (SIECA, 2011).

Según cálculos presentados en el informe “Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo” del Banco Mundial y basándose en datos de la Agencia Antinarcóticos de los Estados Unidos, el valor de venta mayorista de la cocaína aumenta considerablemente en su ruta por Centroamérica desde que sale de Colombia hasta que llega a los Estados Unidos. Se ha estimado que un kilogramo de cocaína tiene un valor de venta mayorista de US\$1.000 cuando sale de Colombia hasta llegar a los US\$30.500 en Estados Unidos; el mismo kilogramo llegará a valer un poco más de US\$100.000 en las calles de las ciudades estadounidenses (Banco Mundial, 2011:12).

Gráfica 1. Precio de un kilogramo de cocaína a lo largo de la ruta por la costa atlántica de Centroamérica y México



Fuente: Banco Mundial (2011).

El narcotráfico es un negocio extremadamente rentable que cuenta con enormes recursos para infiltrarse en las instituciones y

erosionar la capacidad de los Estados para combatirlo. Los miles de millones de dólares que se generan de dicha actividad hacen palidecer los recursos que los países destinan para combatirlo, aun cuando esos recursos significan una pesada carga para las débiles finanzas centroamericanas. La ayuda internacional a la que apelan los gobiernos tampoco parece ser significativa, por ejemplo, en marzo de 2011 el presidente de Estados Unidos Barak Obama, en el marco de su visita a El Salvador, ofreció US\$ 200 millones para el combate de la criminalidad para toda Centroamérica, cifra mucho menor a los US\$ 3.000 millones (*La Prensa Gráfica*, 2011) que se ha estimado se requieren para llevar a cabo la estrategia regional de seguridad. Si bien debe apreciarse la inyección de fondos, particularmente si estas son transferencias no reembolsables, la cantidad se queda pequeña ante la magnitud y bastedad de recursos de los que dispone el narcotráfico; por lo tanto, es factible pensar que *“dedicar más recursos a los esfuerzos contra el narcotráfico probablemente no reduzcan la violencia en Centroamérica”* (Banco Mundial, 2011:34), las políticas de combate deberán pasar por otras estrategias, siendo una de ellas la coordinación regional.

2. Los índices de crimen y violencia convierten a Centroamérica en la región más peligrosa del mundo

Según el Informe Global sobre Homicidios 2011 elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), en el mundo se registró 468.000 homicidios durante el 2010, 31% de los cuales fueron en América, particularmente en México, Centroamérica y el Caribe; además, el 74% de dichos homicidios fue con arma de fuego.

Entre los años 2000 a 2009 se ha reportado en Centroamérica 125.180 homicidios, siendo Guatemala, El Salvador y Honduras los países más afectados. No obstante toda la región ve alarmada el incesante crecimiento de este indicador en la última década ya que se ha pasado de 9.445 homicidios en el año 2000 a 17.145 en el 2009; en Centroamérica hay una tasa de 41,37 homicidios por cada 100.000 habitantes, la más alta de todas las sub regiones americanas posicionándose así como la región más peligrosa del continente (OEA, 2011a:16-17). En todos los países del istmo el número anual de homicidios se ha prácticamente duplicado y lamentablemente no hay indicios de que la situación mejore en el corto plazo; de hecho, los gobiernos y las sociedades centroamericanas deberán estar conscientes que no hay soluciones rápidas al problema del crimen

y la violencia y que su combate incluye políticas que requieren acciones incesantes y de largo plazo.

Cuadro 1. Centroamérica: número de homicidios por país (2000-2009)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica	249	262	261	300	265	338	348	369	512	484
El Salvador	2.341	2.210	2.024	2.172	2.768	3.779	3.927	3.495	3.172	4.349
Guatemala	2.904	3.230	3.630	4.237	4.507	5.338	5.885	5.781	6.292	6.498
Honduras	3.176	3.488	3.629	2.224	2.155	2.417	3.118	3.588	4.473	4.996
Nicaragua	476	537	554	635	646	729	686	714	738	nd
Panamá	299	306	380	338	308	364	363	444	654	818
Total	9.445	5.137	7.211	9.906	10.649	12.965	14.327	14.391	15.841	17.145

Fuente: OEA (2011b).

Cuadro 2. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes (2009)

País	Tasa
Costa Rica	10,57
El Salvador	70,58
Guatemala	46,32
Honduras	66,85
Nicaragua	13,00
Panamá	23,68
Centroamérica	41,37
Comunidad Andina	22,93
CARICOM	39,97
MERCOSUR	17,46
NAFTA	7,10

Fuente: OEA (2011b).

Nota: la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera una epidemia de asesinatos cuando la tasa supera los 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.

En esta espiral de violencia el narcotráfico explica la mayor parte de los crímenes; sin embargo hay otros elementos que contribuyen de manera significativa destacando el fenómeno de las pandillas juveniles o “maras” y la gran cantidad de armas de fuego que circulan (legal o ilegalmente) por Centroamérica.

Las pandillas juveniles o “maras” son “organizaciones de jóvenes de ambos sexos que ejercen dominio, control y rivalidad sobre un determinado territorio; que comparten una misma subcultura –sobre la base de gustos musicales, estilo de vida, imagen y lenguaje–; que tienen fácil acceso a armas de bajo calibre; y que consumen tanto drogas legales como ilegales [...] tienden a ser jóvenes con edades comprendidas entre los 13 y 25 años, no escolarizados, procedentes de áreas y familias desestructuradas, social y económicamente deprimidas, y con escaso acceso a servicios sociales básicos” (Fernández Rupérez, 2007:18).

Aun cuando no se tiene un número exacto y las diferentes estimaciones suelen dar números en rangos sumamente amplios, se calcula que en Centroamérica hay aproximadamente 70.000 integrantes de unas 920 maras, concentrados mayormente en Guatemala, Honduras y El Salvador. La incidencia o participación de las maras en los hechos violentos no está claramente cuantificado pero si es evidente su accionar delictivo reflejado en delitos de robo, hurto, extorsión, asociaciones ilícitas, consumo de drogas ilegales y tráfico de armas; a lo cual debemos sumar una participación cada vez más activa en el narcomenudeo.

Los patrones de conducta violenta que manifiestan las maras explican en gran parte la afirmación que realiza la UNODC de que los jóvenes centroamericanos se enfrentan a un riesgo 400 veces mayor de ser asesinados que aquellos que habitan en Europa, Oriente Medio y el sudeste de Asia; de hecho *“en Centroamérica, los jóvenes, en especial los hombres jóvenes, son la mayoría de las víctimas y de los perpetradores de la violencia [...] los perpetradores de delitos violentos identificados positivamente fueron en su mayoría hombres jóvenes con una edad máxima de 23 [...] aproximadamente el 30 por ciento de todas las víctimas de homicidio en los seis países centroamericanos fueron varones de entre 15 y 34 años de edad”* (Banco Mundial, 2011:15).

**Cuadro 3. Centroamérica:
Número aproximado de integrantes y de maras por país**

País	Miembros de maras	Miembros de maras por cada 100 mil habitantes	Número de maras
Costa Rica	2.660	62	6
El Salvador	10.500	180	4
Guatemala	14.000	111	434
Honduras	36.000	500	112
Nicaragua	4.500	81	268
Panamá	1.385	43	94
Total	69.045	—	918

Fuente: Banco Mundial (2011) con datos de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe. Acevedo (2008) con datos de USAID.

La UNODC estima que durante el 2010 el 74% de los homicidios perpetrados en América –sobre todo en México, Centroamérica y el Caribe– se realizaron con arma de fuego. Solo en Centroamérica, según las estadísticas del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA, en el año 2006 hay registradas legalmente 857.805 armas de fuego en posesión de civiles (OEA, 2011b); aunque se calcula que el número total puede rondar los 3 875.000 (Banco Mundial, 2011:21).

**Cuadro 4. Centroamérica:
Armas de fuego registradas por país (2006)**

País	Armas de fuego registradas	Porcentaje respecto del total en Centroamérica	Número de armas por cada 100 mil habitantes
Costa Rica	148.000	16%	3.190
El Salvador	149.719	17%	2.417
Guatemala	253.514	30%	1.763
Honduras	151.003	18%	1.983
Nicaragua	90.133	11%	1.548
Panamá	65.436	8%	1.894
Total	857.805	100%	2.037

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Seg. Ciudadana de la OEA

de los ochenta y principios de los noventa y durante el periodo de posguerra continuaron circulando una importante cantidad de armas de fuego, el elevado número que actualmente se encuentra en poder de civiles no se explica únicamente a partir de dichos conflictos; en realidad se ha registrado un considerable incremento en la importación de las mismas a partir del año 2000 a consecuencia de la necesidad de muchos ciudadanos de armarse frente a la amenaza que representa la violencia común y las actividades ilícitas del narcotráfico y las pandillas juveniles. El incremento en las importaciones de armas de fuego es particularmente evidente en Guatemala, Honduras y Costa Rica, siendo éste último país el que mayor número de armas posee por cada 100 mil habitantes en Centroamérica.

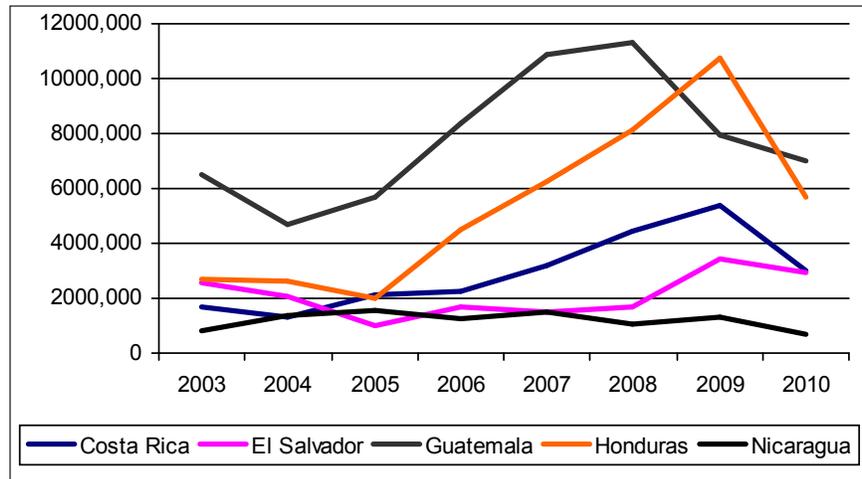
Aun cuando es cuestionable la hipótesis de que las armas de fuego en manos de civiles les otorgarán mayor protección y seguridad frente a los delincuentes, lo que sí resulta evidente es que las instituciones estatales encargadas de velar por la seguridad en Centroamérica se han visto sobrepasadas por el crimen y la violencia.

Cuadro 5. Centroamérica: importación de armas, municiones y sus partes y accesorios, por país en US\$ (2003-2010)

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Costa Rica	1.679.919	1.321.197	2.120.734	2.280.383	3.169.265	4.460.848	5.398.400	3.018.056
El Salvador	2.533.939	2.048.652	1.022.948	1.687.203	1.501.482	1.675.771	3.431.744	2.919.101
Guatemala	6.498.883	4.669.553	5.699.283	8.359.814	10.858.508	11.343.541	7.909.043	7.021.085
Honduras	2.666.346	2.624.575	2.009.282	4.487.875	6.262.920	8.131.556	10.724.494	5.716.852
Nicaragua	821.478	1.383.980	1.537.209	1.277.719	1.507.158	1.050.112	1.288.101	663.235
Total	14.200.565	12.047.957	12.389.456	18.092.994	23.299.333	26.661.828	28.751.782	19.338.329

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

Gráfica 2. Centroamérica: evolución de la importación de armas, municiones y sus partes y accesorios, por país en US\$ (2003-2010)



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

3. El alto costo del crimen y la violencia: el pesado lastre para el desarrollo económico de la región

Según SIECA, entre los años 2003 a 2010, los países centroamericanos han importado armas de fuego y sus accesorios para uso de civiles por un valor de US\$154,8 millones; a estos costos deben sumarse otro cuantioso caudal de recursos que los Estados y la sociedad en su conjunto debe asumir para prevenir, perseguir o castigar los delitos derivados del crimen y la violencia. Estos costos son asumidos por las víctimas a través de las pérdidas por *“propiedad robada, dañada o destruida, así como del costo de oportunidad del tiempo empleado en lidiar con los efectos de la violencia, además del impacto emocional y físico de ésta, y de los costos directos e indirectos en que se refleja este impacto (costos de atención médica-hospitalaria, pérdida de productividad)”* (Acevedo, 2008:7); las víctimas potenciales buscan prevenir los hechos violentos y para ello invierten en medidas que buscan reducir esa probabilidad a través de *“gasto privado en seguridad, conductas precavidas, iniciativas comunitarias de carácter preventivo, medidas para reducir las consecuencias de la victimización (seguros de vida), así como a través de la reducción de la calidad de*

vida y el temor a la violencia” (Ibídem); a su vez las instituciones públicas que deben combatir la violencia deben hacer uso de los recursos de los contribuyentes para sufragar los costos para la “aprehensión, juzgamiento y sanción de los ofensores a través del sistema de justicia criminal, el cual involucra el servicio de policía, cortes y magistrados, asistencia legal, gastos de prisión” (Ibídem).

La ola de violencia que abate a los centroamericanos ha modificado significativamente sus hábitos y conductas sociales, por ejemplo, los centros comerciales han pasado a constituirse en lugares de entretenimiento en detrimento de otros espacios abiertos como parques y plazas; la clase media evita utilizar el transporte público de pasajeros incrementando así los costos asociados al transporte y mayor número de atascos viales por el mayor número de automóviles; quedarse en casa cuando oscurece; evitar lugares y personas específicas y en resumen se crea una situación de desconfianza generalizada que afecta indudablemente el tejido social.

El trazo urbano de sus principales ciudades también se ha visto modificado ya que los barrios abiertos que marcaron la vida urbana en Centroamérica dan paso ahora a la construcción de grandes zonas habitacionales cerradas y vigiladas por agentes privados de seguridad y las elegantes fachadas de las casas de antaño son ahora cubiertas por enormes portones metálicos y enrejados que buscan evitar la incursión de delincuentes; incluso aquellas zonas donde el riesgo es mayor se enfrentan a la escases o limitante de servicios que son considerados normales en otras áreas, por ejemplo, instalaciones de energía eléctrica, agua potable, televisión por cable o incluso el servicio de comidas a domicilio, en éstas zonas de alto riesgo hay una clara disminución de las pequeñas empresas proveedoras de bienes y servicios y por lo tanto de una reducción en las oportunidades de empleo y de ingresos.

La economía en su conjunto se ve seriamente afectada por los elevados niveles de violencia la cual actúa como un *“obstáculo a la competencia, reduce los márgenes de utilidad y puede significar la diferencia entre el éxito o el fracaso de una compañía”* (Banco Mundial, 2011:5); el crimen y la violencia explican en gran medida los problemas que tienen las economías centroamericanas para atraer inversionistas extranjeros o que, al menos, los inversionistas locales decidan aportar para la creación de empresas y empleos en sus propios países. El crimen se cuenta entre las principales cinco limitaciones para el crecimiento y la productividad en Centroamérica –junto a otras como la corrupción, inestabilidad macroeconómica, inestabilidad política y acceso al crédito– (Banco Mundial, 2011:8).

La privatización de la seguridad es otro fenómeno que se deriva de la poca eficacia de los Estados en el combate al crimen y la delincuencia. Aun cuando solo se cuenta con datos para Guatemala y El Salvador, el número de personal de seguridad de agencias privadas respecto del número del personal de la policía puede dar fácilmente una idea de la situación a nivel regional. Según datos del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA, en Guatemala se contabilizan 22.655 miembros de la policía y 120.000 agentes privados de seguridad; en El Salvador son 16.376 los miembros de la corporación policial y 19.200 agentes privados de seguridad. En cuanto al número de empresas de seguridad debidamente registradas en Costa Rica se cuentan 607; El Salvador 274 y Guatemala 127.

Los costos económicos totales del crimen y la violencia representan para Guatemala el 7,7% del PIB; 10,8% para El Salvador, 9,6% en Honduras; 10,0% para Nicaragua y el 3,6% para Costa Rica. Tal es la magnitud del lastre que significa el crimen y la violencia para las economías que el Banco Mundial estimó que con una reducción de solo el 10% en los índices de homicidios, la economía podría crecer desde un 1% adicional en el caso de El Salvador hasta un 0,3% en Nicaragua y Panamá (Banco Mundial, 2011:9).

Cuadro 6. Centroamérica: costos del crimen y la violencia por país y como porcentaje del PIB

Tipo de costo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Millones de US\$					
Costos en materia de salud	1.281	1.144	360	241	325
Costos institucionales (legales, judiciales y policiales)	305	285	239	87	221
Costos de seguridad privada	459	329	176	124	150
Costos de materiales (bienes o valores)	245	253	110	78	94
Total	2.291	2.010	885	529	791
Porcentaje del PIB					
Costos en materia de salud	4.3%	6.1%	3.9%	4.5%	1.5%
Costos institucionales (legales, judiciales y policiales)	1.0%	1.5%	2.6%	1.6%	1.0%
Costos de seguridad privada	1.5%	1.8%	1.9%	2.3%	0.7%
Costos de materiales (bienes o valores)	0.8%	1.4%	1.2%	1.5%	0.4%
Total	7.7%	10.8%	9.6%	10.0%	3.6%

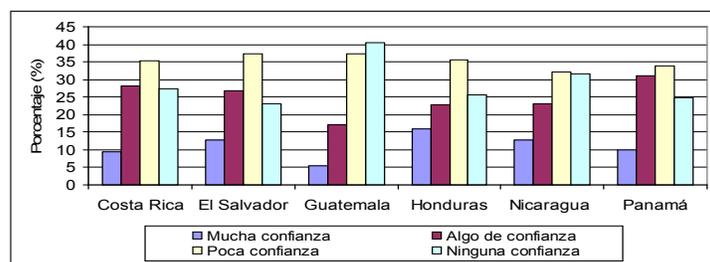
Fuente: Banco Mundial (2011) con datos de Acevedo (2008).

4. El impacto en las instituciones: pérdida de confianza y legitimidad

A partir del 2008 la percepción de los latinoamericanos ha fijado como el principal problema a la delincuencia por encima del desempleo. Según los resultados expuestos por la Corporación Latinobarómetro en su informe 2011 el 45% de los encuestados en Costa Rica y el 40% de El Salvador manifestaron que la delincuencia y la seguridad pública es el principal problema de sus países y, con la excepción de los ciudadanos nicaragüenses que opinan que su principal problema es de índole económico, para el resto de países centroamericanos es la delincuencia su principal preocupación. En el mismo informe se señala que solamente el 27% de los guatemaltecos, 40% de los hondureños y 48% de los nicaragüenses creen que el Estado es capaz de resolver el problema de la delincuencia y en el caso del narcotráfico los números bajan al 22%, 37% y 36% respectivamente y la percepción en El Salvador, Costa Rica y Panamá es solo ligeramente superior. Tampoco los ciudadanos centroamericanos creen que el Estado tiene la capacidad para resolver otros problemas como la corrupción, la pobreza y el narcotráfico.

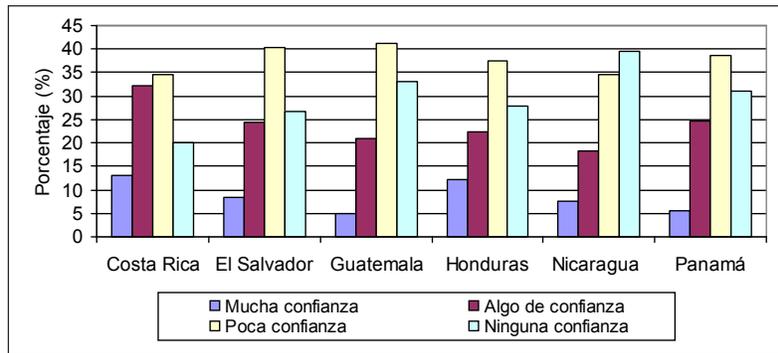
En la medida que los hechos delictivos van en alza afectando a un mayor número de personas crece la percepción negativa hacia la capacidad del Estado de solucionar el problema creándose así una sensación de impunidad, por lo tanto, los ciudadanos *“tienen menos confianza en el sistema de justicia penal; aprueban cada vez más la idea de aplicar la ley por mano propia; y disminuye la creencia de que siempre debe respetarse el estado de derecho”* (Banco Mundial, 2011:9). Esta situación es particularmente preocupante en una región en la cual la calidad de la democracia aún está en construcción y la gobernabilidad es puesta a prueba continuamente.

Gráfica 3. Centroamérica: confianza en la policía por país (1996-2010)



Fuente: elaboración propia con datos de Latinobarómetro

Gráfica 4. Centroamérica: confianza en el poder judicial por país (1996-2010)



Fuente: elaboración propia con datos de Latinobarómetro

5. Violencia y narcotráfico: problemas regionales que exigen respuestas regionales

En el esquema del negocio de las drogas, tan lucrativo como letal, Colombia, Perú y Bolivia se encargan de la producción, Estados Unidos pone a los consumidores y Centroamérica y México a los traficantes y los muertos. El narcotráfico –y la violencia que de él se deriva– es claramente un problema transnacional y que por lo tanto debe abordarse con medidas coordinadas entre los diferentes países que de una u otra forma se ven involucrados.

La capacidad de los países centroamericanos para afrontar este terrible flagelo de forma individual es limitada y las políticas sobre seguridad que se impulsen aisladamente tienen una alta probabilidad de fracasar, como ya se ha visto en los casos de las estrategias represivas de la “mano dura” y la “súper mano dura”. Además de carecer de suficientes recursos financieros y tecnológicos para el combate al narcotráfico, crimen y violencia, las instituciones nacionales son aún débiles y muy permeables a la corrupción e infiltración de los criminales dada la bastedad de recursos con los que estos cuentan procedentes de la narcoactividad.

La coordinación de políticas de carácter regional en el seno del SICA aún es incipiente y por lo tanto insuficiente para dar respuestas efectivas a la ciudadanía que ansía la disminución de los elevados niveles de violencia.

Los países centroamericanos han firmado una serie de convenios

y tratados internacionales y regionales dirigidos a la erradicación de la producción, tráfico y consumo de drogas, reducción de los delitos asociados a estas actividades y al incremento en la cooperación entre las instituciones nacionales encargadas de la seguridad pública. A nivel regional el cuerpo normativo de mayor relevancia es el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica de 1995 ya que en él se establece el marco jurídico institucional para la concreción y desarrollo del modelo de seguridad regional; antes y después de dicho tratado se han firmado otra serie de convenios los cuales se mencionan aquí por su relación con el modelo de seguridad regional.

Los convenios firmados con anterioridad al Tratado Marco son: *“El Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP); el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD); el Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC); el Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropriados o Retenidos Ilícita o Indebidamente”* (Villalta Vizcarra, 2007).

Los convenios posteriores son: *“el Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial; el Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos; el Convenio Constitutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO)”* (*Ibidem*), a los cuales se suman el Tratado de la Orden de Detención y Extradición Simplificada, el Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en Materia de Transferencia de Armas, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, el Convenio Centroamericano de Cooperación para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás sujetos que intervienen en la Investigación y en el Proceso Penal, particularmente en la Narcoactividad y Delincuencia Organizada, y la Declaración de Guatemala para una Región Libre de Corrupción.

Como puede apreciarse la falta de efectividad de Centroamérica como región en la lucha contra el narcotráfico, el crimen y la violencia no puede asociarse a la falta de normativa jurídica; más bien el

problema es de implementación y cumplimiento tanto de la normativa nacional como de la regional y a la efectiva coordinación entre las fuerzas policiales y judiciales, ello a pesar de haberse dado pasos en esa dirección con la constitución de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe en 2003 y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica de 2007 –y su revisión en 2010–, esta estrategia tiene como sus principales componentes: 1) el combate al delito (delincuencia organizada, combate al narcotráfico, deportados con antecedentes penales, pandillas, homicidio, tráfico ilícito de armas, terrorismo, corrupción), 2) la prevención (de la violencia juvenil, de la violencia armada, de la violencia de género, del tráfico de migrantes y trata de personas, del consumo de drogas, de desastres naturales); 3) Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria y 4) Fortalecimiento institucional.

¿Resultados? Pocos e insuficientes para detener el alza en el crimen y la violencia. ¿Qué puede hacerse? Un primer elemento que debe considerarse es que tanto los gobiernos como la población en general deben estar conscientes que no existen las fórmulas mágicas para erradicar la violencia generada a partir del tráfico de armas, de drogas, del accionar de las pandillas y la delincuencia común. No es ningún consuelo para las víctimas ni para aquellos que temen ser víctimas de la violencia, pero los centroamericanos deben prepararse para una larga lucha contra el accionar delictivo, sabedores de que es un proceso largo y que requerirá de políticas efectivas y consistentes en el tiempo más allá de la duración de un periodo presidencial.

Otro elemento para el análisis es la necesidad de depurar de las instituciones policiales y judiciales aquellos elementos involucrados en acciones delictivas y mejorar la capacidad técnica de la investigación del delito; en la medida que estas acciones incrementen la judicialización y castigo de los delitos cometidos la percepción de la impunidad tenderá a bajar e incrementará la confianza de la población en las instituciones encargadas de velar por la seguridad pública.

Deberá darse mayor énfasis a las políticas preventivas y de reinserción social que a las políticas represivas del delito, sin que ello implique descuidar las acciones que permitan reducir la impunidad. Estas acciones preventivas, también de largo plazo, pasan por disminuir los niveles de exclusión social y de injusticia en la distribución del ingreso tan característica de las sociedades centroamericanas. En la medida en que la población, principalmente los jóvenes, tengan limitado acceso a oportunidades de educación y

empleo que les permita una mejor calidad de vida en esa medida será más probable que un mayor número de ellos considere viable su participación en hechos delictivos con la finalidad de proveerse de los medios para su subsistencia.

El tráfico de drogas y armas por la región deberá afrontarse por lo que es: un problema transnacional. En este punto juega un importante papel Estados Unidos, no solo porque podría destinar más recursos para su combate, sino que al ser el principal consumidor de estupefacientes impulsa la producción y tráfico de drogas. El combate a la “oferta” de las drogas no parece dar los resultados esperados, de hecho, puede inferirse que una mayor efectividad en el decomiso de drogas a través de la ruta centro-americana solo provocará un incremento en el precio de su comercialización –por la escases relativa del producto– y por lo tanto incrementará la rentabilidad del negocio y los incentivos para que un mayor número de personas se dediquen a dicha actividad. Además, un significativo número de las armas que se utilizan para el cometimiento de hechos delictivos provienen precisamente de Estados Unidos, país que tiene leyes muy laxas para la comercialización de las mismas y tampoco ha demostrado tener la voluntad política para combatir el tráfico de armas hacia el sur de su frontera. El tráfico de armas es también un negocio muy lucrativo.

Centroamérica enfrenta una de las amenazas más importantes de su historia. Lograr disminuir sustancialmente los elevados niveles de crimen y violencia; controlar el tráfico de drogas, armas y personas; proteger sus instituciones, mejorar la gobernabilidad, consolidar la democracia y luchar contra la corrupción y la impunidad son aspectos de una importancia tal que el fracaso en su consecución no solo incrementa el riesgo de mayor convulsión social sino que pone en riesgo la existencia misma del Estado y consecuentemente el fracaso del proceso de integración regional.

Bibliografía

- ACEVEDO, Carlos (2008), *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*, Consejo Nacional de Seguridad Pública, San Salvador, El Salvador.
- BANCO MUNDIAL (2011), *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*, Departamentos de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe, informe preparado por Rodrigo Serrano-Berthet y Humberto López.

- BEAUBIEN, Jason (2011), *Mexican Cartels Spread Violence To Central America*, National Public Radio. En: <http://www.npr.org/2011/05/30/136690257/mexican-cartels-spread-violence-to-central-america>
- CEDOH (2010), *Democracia y Gobernabilidad: evaluación y perspectivas*, Relatoría, Ponencias y Conclusiones del seminario internacional llevado a cabo en Tegucigalpa del 21 al 24 de junio, Centro de Documentación de Honduras.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE GUATEMALA (2011), *Centroamérica: Narcotráfico vs. Institucionalidad*, Ciudad de Guatemala, Guatemala, en www.ceg.org.gt/fotos/NARCOTRAFICO1.pdf (consulta realizada en noviembre 2011).
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2011), En: www.latino-barometro.org (consultada octubre-noviembre 2011).
- CRISIS GROUP (2008), *La droga en América Latina I: perdiendo la lucha*, Informe sobre América Latina N° 25, marzo, Bogotá, Colombia; Bruselas, Bélgica.
- FERNÁNDEZ RUPÉREZ, Emma (2007), *Conflictividad y desafíos actuales en Centroamérica*, Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax), N° 6, abril, Madrid, España.
- LA PRENSA GRÁFICA (2011), *C.A. requiere \$3,000 millones para planes de seguridad*, 14 de noviembre, San Salvador, El Salvador. En: <http://www.laprensagrafica.com/internacionales/centro-america/230745-ca-requiere-3000-millones-para-planes-de-seguridad.html> (consultada 14/11/2011).
- OEA (2011a), *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011*, Alertamerica.org: El Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA, Washington D.C.
- (2011b), Observatorio de Seguridad Ciudadana – Repositorio de Datos. En: <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=29> (consultada octubre-noviembre 2011).
- SICA (2011), *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*, Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC), abril, Ciudad de Guatemala, Guatemala. En: http://www.sica.int/csc/conf_seg/estrategia.aspx?IdEnt=330 (consultada noviembre 2011).
- SIECA (2011), Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica, en: <http://estadisticas.sieca.int/> (consultada octubre-noviembre 2011).

- SOLÍS, Luis G.; ROJAS ARAVENA, Francisco; editores (2008), *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, FLACSO Secretaría General, Editorial Catalonia Ltda., Santiago de Chile.
- THE GENEVA DECLARATION (2011), *Carga global de la violencia armada*, segunda edición, octubre, Ginebra, Suiza.
- THE WHITE HOUSE (2011), President Barak Obama, *Presidential Memorandum—Major Illicit Drug Transit*, Washington, D.C., 15 de septiembre. En: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/15/presidential-memorandum-major-illicit-drug-transit>
- UNODC (2011). *Informe Global de Homicidios 2011*, Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Viena, Austria.
- VILLALTA VIZCARRA, Ana Elizabeth (2007). *El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y la Comisión de Seguridad y sus Instancias*, en el marco del Seminario La Normativa Jurídica del SICA y la Consulta Prejudicial, marzo, Ciudad de Guatemala, Guatemala. En: www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=pres...1... (consultada en noviembre 2011).

BLANCA

SEGUNDA PARTE

**PROBLEMÁTICAS COMERCIALES
Y MONETARIAS
EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

BLANCA

CAPÍTULO VIII

Comercio y gobernabilidad en la CAN. Efectos de la perforación de los compromisos intraregionales vía TLC

JUAN I. MIRANDA

LAUTARO M. RAMÍREZ

A lo largo las últimas dos décadas, Latinoamérica se vio inmersa en un escenario de integración complejo, caracterizado por la proliferación de proyectos de diferente naturaleza, alcance y profundidad, que a la vez, se encuentran superpuestos y/o yuxtapuestos entre sí. Así, los esquemas del tipo de integración *tradicional* –procesos que buscan superar el subdesarrollo–, se encontraron conviviendo con distintas propuestas asociativas de carácter regional e interregional y otros tantos acuerdos comerciales bilaterales de “nueva generación” –los cuales apuntan tan solo al aumento del flujo del comercio–.

Las propuestas en cuestión oscilan entre grados integrativos diferentes –lo que implica distintos compromisos económicos, políticos y sociales–, a saber: mercados comunes, uniones aduaneras, o zonas de libre comercio; y con distintos alcances geográficos: algunos centrados en la región –Unión Sudamericana de Naciones –UNASUR–, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)–, subregionales –Mercado Común del Sur –MERCOSUR–, Comunidad Andina de Naciones (CAN)–; otra continental propiciada por los Estados Unidos –Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA)– propuestas inter-regionales –MERCOSUR/UE, y CAN/UE–; además de los múltiples TLCs bilaterales –incluso zonas de preferencias arancelarias en el marco de los Acuerdos de Alcance Parcial de la ALADI–.

La característica fundamental del escenario ha sido la tendencia al reordenamiento y reconfiguración de los espacios. Ello ha implicado la emergencia de nuevos ejes en torno de los cuales gira la integración. De esta manera, “actualmente la integración regional se caracteriza por darse tres procesos simultáneos: desarticulación y rearticulación de los espacios; nuevas alianzas y diversificación en cuanto a los modelos de integración” (Regueiro Bello, 2008: 267)

Este panorama despertó, naturalmente, serios interrogantes acerca de si iniciativas como las presentadas serían concurrentes, complementarias o excluyentes, especialmente las propuestas regionales en relación con el ALCA y/o los TLC. El dilema de “*la doble lealtad*” –como lo denomina Regueiro Bello (2008)– al ALCA y a los esquemas regionales, en algunos casos funcionó como un factor de estímulo para la asociación –MERCOSUR¹–, y en otros –como en el caso de la CAN– se comportó como uno de disenso.

A partir de 2005, luego de la paralización del ALCA, EEUU cambió sus planes originales. Comenzó una agresiva estrategia de política exterior y comercial tendiente a lograr los objetivos que se proponía con ese proyecto a través de acuerdos de libre comercio bilaterales. En este marco, Colombia y Perú formalizaron TLC con ese país, lo cual tuvo diversas implicancias –políticas, jurídicas, comerciales– hacia adentro del bloque.

En este sentido, la competencia de tales propuestas, las cuales plantean diferentes vías de inserción internacional, dejó sus huellas. Las negociaciones plurilaterales de tres países andinos con EEUU supusieron una prueba de resistencia por la convivencia del ALCA/TLC con el proceso de integración de la CAN, así como con su relación con los demás procesos regionales –ALADI y MERCOSUR y luego UNASUR–.

En la primera parte de este proyecto, analizamos cómo hacia el interior de un proceso de integración como el MERCOSUR –que se plantea en el Tratado de Asunción (TA) conformar un mercado común– coexisten subesquemas de integración bilaterales dentro del proceso plurilateral, que no hacen más que socavar las instituciones constituidas por el TA para resolver las diferencias comerciales que se suscitan entre sus miembros. La superposición

¹ En el caso del MERCOSUR, «apuró» la firma del Tratado de Asunción para la conformación del bloque al momento de la negociación del ALCA con los EEUU. De hecho, pocos meses después de rubricar el TA se firmó el Acuerdo del Jardín de las Rosas –conocido como «cuatro más uno»–, en el cual se reconocía como interlocutor a grupo conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

de esquemas de integración ha atomizado los posibles foros de negociación y de solución de diferencias para resolver aquellas cuestiones. Observamos que esta superposición provoca dificultades en la gobernabilidad, ya que “las instituciones del MERCOSUR han demostrado, no poder resolver eficazmente los conflictos y las problemáticas que tienen lugar a raíz de los intercambios comerciales entre los miembros del TA, ni han logrado poner los intereses del bloque por sobre los intereses de los gobiernos individuales” (Miranda-Ramírez, 2010).

En esta instancia, resta analizar si en la integración andina se da un fenómeno similar al analizado anteriormente. Partimos del supuesto de que la CAN se propone ir más allá de una zona de libre comercio. El Acuerdo de Cartagena, instrumento legal base de la Comunidad Andina de Naciones, se propone en su artículo 1 *“promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social...”* *“...con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano...”* y asimismo *“propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros”*.

Por lo expuesto, resulta pertinente establecer si la proliferación de TLCs firmados por los miembros que conforman la CAN, con países desarrollados en general y con EEUU en particular, plantean algún desafío, conflicto, o incluso un problema insalvable en lo atinente a la gobernabilidad del bloque, lo cual implicaría obstáculos al avance cabal de la integración en el proceso andino.

Con ese objeto, nos focalizaremos en los TLC con EEUU, no sólo por ser la primera en el tiempo –ya que *a posteriori*, se cerraron varios acuerdos semejantes–, sino porque además los dilemas que se plantean en el seno del bloque ante la firma de un acuerdo de este tipo² se evidencia en estas negociaciones, y en este sentido se replican –con matices– en las demás negociaciones. Por tanto, una

² La dicotomía estratégica de la CAN –o de cualquier bloque regional– se podría plantear de la siguiente manera: o se aboca a consolidar proyecto de mercado común –lo cual implica armonizar políticas internas, liberalizar la circulación de factores, negociar conjuntamente con terceros– y definir mecanismos que garanticen la equidad y el equilibrio de la integración; o, se plantea una forma de inserción en la economía internacional a través la firma de tratados comerciales bilaterales, que propugnan la libre circulación de factores y la adopción de las materias negociadas en la OMC –acuerdos OMC *plus*–.

vez negociados y firmados los primeros TLCs bilaterales, y aprobadas las reformas necesarias en el seno de la CAN y en cada uno de los países involucrados, ya se asumieron los costos políticos, sociales, institucionales y económicos que ello implica. Dicho en términos económicos, la firma de nuevos acuerdos de este tipo tiene un costo marginal despreciable para estos países, que además ganan en experiencia y en ejercicio para este tipo de negociaciones que los anima a buscar otros países para suscribir TLCs.

De acuerdo al marco general del proyecto, se entiende por gobernabilidad a *“la capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los Estados que forman parte del proceso integrador”* (Mellado, 2009:10), lo que a su vez, implica la existencia de ciertas reglas y procedimientos sobre los cuales se toman las decisiones de autoridad y los actores estratégicos resuelven sus conflictos. Así, el *nivel* de gobernabilidad mantiene una relación directamente proporcional al *“horizonte de duración de las reglas y procedimientos, es decir, su institucionalización”*. (Prats I Catalá, 2001:123) Conforme lo anterior, el presente trabajo tiene por objeto el responder el siguiente interrogante: ¿los TLC firmados por Colombia y Perú con los EEUU afectan la gobernabilidad del bloque andino?

1. Los Tratados de Libre Comercio

Como resultado de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio –GATT– finalizada en 1994, se crea la OMC, logrando avances en materia de liberalización de mercancías, así como acuerdos sobre servicios, propiedad intelectual e inversiones, y acuerdos denominados plurilaterales –como el de compras estatales–. Así como se estableció la liberalización parcial de los factores y la inclusión de diversas disciplinas, por otro lado se mantuvieron las excepciones del Art. XXIV del GATT 1947 –excepto para el acuerdo de propiedad intelectual– aplicables a los acuerdos regionales: excepciones al principio de no discriminación que se manifiestan en la no aplicación de las cláusulas de nación más favorecida y de trato nacional.

No obstante lo expuesto, en la Ronda de Doha –posterior a la Ronda Uruguay– poco se ha avanzado en algunos otros temas centrales: la cuestión agrícola, competencia, telecomunicaciones y servicios financieros, inversiones y liberalización de servicios personales, y temas relacionados con la sociedad de la información.

En este contexto, desde hace ya algunas décadas, en el ámbito del comercio mundial se desarrolla un fenómeno consistente en la

proliferación de acuerdos de libre comercio que avanzan sobre las ventajas consolidadas por los países, así como sobre las materias negociadas en el ámbito multilateral –por lo que se los ha denominado acuerdos OMC*plus*–. A raíz de la magnitud de este suceso surge la caracterización del mismo como de un *spaghetti bowl*, en referencia “a los efectos asignados al explosivo intercambio de concesiones comerciales bilaterales y su entrelazamiento impredecible”, cuestión por la cual la OMC ha mostrado preocupación (Halperín, 2011: 2).

Este “nuevo regionalismo”³, incluye acuerdos entre países centrales y periféricos –también conocidos como *acuerdos norte-sur*–, y nacen en el contexto de los años noventa, en pleno auge de liberalización y apertura, así como de políticas unilaterales compatibles con la normativa de la OMC. Estas políticas, condensadas por John Williamson en 1989 en un decálogo conocido como *Consenso de Washington*, fueron aplicadas en nuestra región, lo que arrojó tales resultados que llevaron a sus propios propulsores a realizar autocríticas y a plantear reformas de *segunda generación*, además de profundas crisis económicas y críticas desde diversos sectores sociales y políticos de los países involucrados –centradas en que los procesos de apertura se dieron de manera unilateral y en términos más o menos extremos–; asimismo se descuidaron los acuerdos de integración desarrollados en un proceso de regionalismo abierto (CEPAL, 1994) o nuevo regionalismo.

Por otro lado, autores como Halperín (2011), señalan que el crecimiento exponencial de acuerdos de este tipo responde a las características propias de una economía global en una fase avanzada de su proceso de maduración.

Podemos conceptualizar a los TLC como aquellos convenios comerciales –ya sean multilaterales o bilaterales–, que tienen por objetivo la eliminación o reducción sustancial de los aranceles para los productos y servicios que las partes acuerden, y que asimismo regulan las relaciones entre sus miembros respecto de las nuevas disciplinas incorporadas en la OMC –por lo tanto, las obligaciones asumidas en este sentido, implican para los Estados firmantes limitaciones en el manejo de sus políticas públicas–. Es este último aspecto, más que la liberación de aranceles, el que interesa a los países desarrollados –y a sus empresas multinacionales– al momento de firmar acuerdos con países periféricos.

³ Sobre la caracterización del multilateralismo y el «nuevo regionalismo» ver Halperín, Marcelo. (2010).

Jurídicamente los TLC regulan las materias incluidas en el sistema multilateral de comercio con una redacción sumamente detallista y de aplicación inmediata, por lo que el margen de maniobra de las entidades administradoras es limitado. En este sentido, los acuerdos de integración se diferencian de los TLC en que se formulan a través “*tratados marco*”, instrumento jurídico que se limitan a establecer los principios fundamentales y los instrumentos para llevarlos a la práctica, por tanto a las autoridades administradoras de los acuerdos se les concede poder de decisión propio para su ejecución e interpretación.

Como bien afirma Regueiro Bello (2008), estos acuerdo se corresponderían con lo que el BID denomina “modelo intergubernamental minimalista” desde el punto de vista institucional, cuyo soporte es la estructura normativa. “*Este modelo está basado en una estructura con instancias de decisión y coordinación exclusivamente intergubernamentales y, como tal, no comprende instituciones supranacionales con personería jurídica propia*” (BID, 2002: 97).

Desde ésta perspectiva, la doctrina sostiene que los TLC son pactados para fomentar el intercambio comercial entre los países involucrados, pero no incluyen negociaciones en materia de circulación de personas, ni políticas económicas o instituciones políticas comunes entre países, por lo que este tipo de convenios no conlleva necesariamente a una integración económica. Por lo tanto la firma de un tratado de este estilo no implica necesariamente embarcarse en un proceso de integración (Gudynas, 2007).

Los TLC constituyen una de las categorías mas desarrolladas a partir de la entrada en vigencia del TLCAN en 1994, cuyo cuerpo normativo fue tomado como modelo para la rubrica de este tipo de acuerdos a lo largo del globo. En este sentido, “*...la experiencia internacional en materia de los TLC esta muy condicionada por los textos propuestos por Estados Unidos, que en realidad, corresponden a convenios de comercio asimétrico. Este tipo de acuerdo si bien invoca un ‘libre’ comercio, mantiene diversas restricciones y asimetrías. Sus reglas acordadas han permitido que un país mantenga la protección de algunos productos a través de ‘subsidios’ al sector, cuotas o aranceles, y permita la apertura de otros, generando un comercio asimétrico*” (Gudynas, 2007:181).

Los temas que negociados en los TLC se refieren a la «*seguridad jurídica*», lo que en otras palabras significa establecer límites máximos al ejercicio de las políticas públicas, límites que son más amplios para Estados Unidos. En otra oportunidad, sostuvimos que: “[...] *eliminado todo tipo de multilateralismo, los EE.UU. han optado por*

acercarse –y negociar cuando es conveniente para ellos– a los países latinoamericanos bajo el lema de proteger «la libertad y la seguridad». Así es como han logrado obtener concesiones de Colombia, Perú, Ecuador –hasta no hace mucho tiempo–, Chile e incluso de Paraguay, logrando con ello dar por cumplidos sus objetivos –explícitos e implícitos– por parte de Washington” (Ramírez, 2011:95).

Por otra parte, y desde el punto de vista económico, la concreción de acuerdos encuentra su justificación en la teoría ortodoxa del comercio internacional que establece que con una liberalización mayor se aumenta el comercio mundial, y de este modo se cierra la brecha entre países centrales y periféricos, puesto que los precios de los factores de producción tienden a igualarse entre países. En consecuencia, se tiende hacia la convergencia y hacia la especialización, todo esto último de acuerdo a la aplicación de los principios de las ventajas y los costos comparativos. Los supuestos de este modelo (Solow, Heckscher y Ohlin) plantean la existencia de rendimientos constantes a escala y por lo tanto, decrecientes sobre el capital.

En el marco opuesto, otra teoría del comercio internacional afirma que aunque el actual modelo de internacionalización y globalización de la economía conduce a un aumento acelerado del comercio mundial, al mismo tiempo reproduce un esquema de concentración del ingreso y las inversiones, ya no para países individualmente analizados, sino para las regiones con mayor dotación de factores (capital e inversiones, desarrollo de recursos humanos y progreso técnico), en detrimento de aquellas con un menor potencial. Así, Gunnar Myrdal en 1957 planteaba el principio de la causación circular acumulativa, el cual genera círculos que tienden a retroalimentarse: la región próspera se ve favorecida con mayores rendimientos, en detrimento de la región más atrasada⁴.

⁴ La dinámica expuesta por Myrdal, implica que «por un lado, el crecimiento inicial de una determinada zona generará un flujo de inmigración que creará un mercado interno más amplio y dinámico, lo que estimulará el proceso inversor como consecuencia del aumento de demanda y el potencial de crecimiento; por otro lado, la existencia de economías de escala, economías de aglomeración y la adopción de innovaciones de proceso que acompañan a las nuevas inversiones y bienes de capital provocarán un aumento de productividad y competitividad de la economía local, lo que hará aumentar la demanda externa, que producirá, a su vez, un aumento del empleo, nuevos flujos de inmigración y más desarrollo. Por su parte, las regiones atrasadas registrarán salida de emigrantes (y teniendo en cuenta que el proceso

Los desarrollos posteriores de este principio tienen que ver con el análisis de la evolución de los flujos de capitales entre países, la inversión, el progreso técnico y la productividad.

Por su parte, explica Kaldor (citado por Umaña Mendoza, 2004: 108), *“que en etapas de rápida evolución del progreso técnico, los rendimientos sobre el capital son crecientes a escala, lo que como resultado inevitable provoca que éstos permanezcan en los países y las regiones más desarrolladas y, evidentemente, en los sectores de mayor generación de progreso técnico se produciría una mayor inversión y acumulación de capital. La mayor inversión y el progreso técnico conducirán a aumentos sustantivos en la productividad del trabajo y global de los factores, mayor que el aumento en los salarios reales, por lo que no existiría ninguna justificación para que los capitales y el progreso técnico se desplacen a las regiones, países o industrias más atrasadas, aunque tengan más bajos salarios. Todo depende realmente del aumento de la productividad y, por obvias razones, el desarrollo del capital humano es inferior en éstas al de las regiones o sectores de mayor desarrollo”*. Finalmente, concluye Kaldor que la teoría ortodoxa del comercio internacional se edifica sobre supuestos abstractos, que no se asimilan a la realidad, específicamente aquellos postulados que afirman la existencia de funciones de producción para diversos productos que son iguales para diferentes regiones o países, así como la existencia de competencia perfecta y los rendimientos constantes a escala. (Umaña Mendoza, 2004: 108).

Más recientemente Krugman (1994), con su análisis el concepto de rendimientos crecientes a escala como sustento, entiende que las regiones o países que han especializado su producción y servicios gozan de ventajas que se acrecientan en el tiempo, lo que derivará en la desindustrialización de los países de industrialización tardía, ya que no estarán en condiciones de competir con las exportaciones de las regiones y los países relativamente más adelantadas.

De este modo, este esquema de inserción, así como está planteado, sería funcional a los países y las regiones más desarrolladas. En este sentido, Umaña Mendoza (2004:109) recuerda que *“...la discusión alrededor de estos dos extremos de la teoría nos permite también plantear la dicotomía que existe entre aquéllos que pretenden*

migratorio suele ser selectivo, la mano de obra cualificada, principalmente, será la que se traslade a las zonas más prósperas), disminución de la demanda interna y reducción del proceso de acumulación de la inversión» (Peña Sánchez, 2006).

atribuir al mercado la fuerza de todo equilibrio, en relación con los que adelantan planteamientos que implican que en el comercio internacional deben aplicarse medidas de política para disminuir las diferencias entre los países y sus grados de desarrollo económico, puesto que el mayor poder de mercado de algunos puede llevar a asimetrías insalvables en la internacionalización de las economías”.

Los TLC norte-sur comparten varias características, principalmente el canje de su acceso a mercados –haciendo permanentes las concesiones unilaterales en el marco de las preferencias recíprocas del Acuerdo–, por la concesión en disciplinas que, básicamente, escapan a las consideradas en la OMC y que difícilmente se alcance un consenso multilateral. Esto se da tanto en los TLC que impulsa EEUU como los de Europa. También coinciden los acuerdos OMC*plus* con la modalidad *hub and spoke*, y que, además de las disciplinas mencionadas, ponen sobre la mesa de negociación cuestiones tan delicadas como la biodiversidad y las patentes de invención.

Los temas sensibles, que generalmente se incorporan a las negociaciones en este tipo de acuerdos, suelen girar en relación a las siguientes materias:

- *Propiedad intelectual*: protección de patentes; reconocimiento de conocimientos autóctonos y tradicionales.
- *Compras gubernamentales* y no discriminación de inversionistas extranjeros.
- *Agricultura*: eliminación de los subsidios a la exportación; plazo de reducción arancelaria; aplicación de medidas de salvaguarda agropecuaria; programas de cooperación y asistencia técnica.
- *Medio Ambiente*: cumplimiento efectivo de la legislación ambiental; soberanía para adoptar y modificar la legislación ambiental; mecanismos de cooperación ambiental.
- *Laboral*: cumplimiento riguroso de la legislación nacional; firma de convenios fundamentales de la OIT; soberanía para modificar la legislación; mecanismo de cooperación nacional.

Así como están planteados los TLC norte-sur –como el TLC Andino– plantean un escenario excluyente (Rey Caro, 2006), en la cual se da una ruptura de encadenamientos productivos, poco desarrollo de mercado local, y una modernización excluyente. Ello se explica por la lógica implícita de los TLC, que son acuerdos de gestión de la economía y de una forma de inserción internacional y buscan consolidar reformas en propiedad intelectual, servicios, inversiones, y compras gubernamentales.

La autora destaca (Rey Caro, 2006: 13-24) además los siguientes efectos, entre otros, a saber:

- aumentan la brecha del conocimiento, ya que regulan el acceso al conocimiento a cambio del acceso al mercado; además se impone la adhesión a convenios internacionales que regulan los derechos de propiedad intelectual;
- provocan la ruptura de eslabonamientos productivos internos;
- internalizan asimetrías del orden global;
- los TLC no contemplan compensaciones suficientes por asimetrías, una agenda de fomento social, ni fondos de reconversión económica y tecnológica;
- liberalizan la educación, ya que la aplicación de reglas comerciales da lugar a desperfilamiento del Estado como ente generador, regulador del funcionamiento del sistema educativo;
- Plantea una desigual distribución de la renta agrícola. En el caso andino, el ATPDEA sólo ha favorecido a muy pocas empresas costeñas de agroexportación ubicadas en unas 50 mil hectáreas. No ha tenido mayor efecto para el resto de los 2 millones de agricultores ubicados en 3.5 millones de hectáreas.

En este sentido, y conforme apunta la CEPAL, vistos los magros resultados en ámbito multilateral en la Ronda de Doha de la OMC, la estrategia de suscribir acuerdos comerciales de carácter bilateral, “puede dar frutos a corto plazo, sobre todo para aquellos países que se adelanten al resto en la obtención de preferencias comerciales, pero estas preferencias desaparecen paulatinamente con el aumento de estos acuerdos. En el largo plazo hay dos elementos que permanecen: a) un aumento considerable de los costos administrativos del comercio, que en algunos casos puede ser superior a la reducción de aranceles; y b) avances sustanciales en la agenda de los países desarrollados (propiedad intelectual, inversión extranjera, compras gubernamentales y servicios), sin ninguna concesión en temas agrícolas” (Machinea y Vera, 2006: 46).

2. El proceso de integración andino

La CAN, nace con la denominación de Pacto Andino, a finales de la década de los sesenta. En este sentido, el Acuerdo de Integración Subregional Andino, llamado también Acuerdo de Cartagena (AC), es el marco normativo principal de este bloque que fue suscripto por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú el 26 de mayo de 1969, –proceso al que luego ingresó Venezuela en 1973 y del que Chile se retiró en 1976–.

En 1996 se firma el Protocolo de Trujillo, a través del cual se introducen una serie de reformas al AC, con lo que se creó la Comunidad Andina de Naciones y el Sistema Andino de Integración, dándole un enfoque más político al proceso. Con ello, sus miembros, se propusieron profundizar el proceso de integración andino, comenzando con una reestructuración orgánica. En tal sentido se avanzó en la institucionalidad del bloque, ya que se decidió delegar funciones o competencias consideradas estatales a esta entidad supranacional.

Conforme a lo anterior, la estructura de la CAN está constituida por los siguientes órganos –en el marco del Sistema Andino de Integración–, de acuerdo al artículo 6 del AC:

- El Consejo Presidencial Andino;
- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores;
- La Comisión de la Comunidad Andina;
- La Secretaría General de la Comunidad Andina;
- El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina;
- El Parlamento Andino;
- El Consejo Consultivo Empresarial;
- El Consejo Consultivo Laboral;
- La Corporación Andina de Fomento;
- El Fondo Latinoamericano de Reservas;
- El Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo;
- La Universidad Andina Simón Bolívar;
- Los Consejos Consultivos que establezca la Comisión

A la Secretaría General y al Tribunal Andino de Justicia les corresponde velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Las sentencias del Tribunal son de ejecución obligatoria, y eventualmente, en caso de no acatar las decisiones, los países que las incumplan serán susceptibles de ser sancionados. En estas razones se basa la reputación de la CAN como un proceso de integración avanzado –al menos en lo que a la construcción legal y orgánica se refiere–, así como ágil y eficiente sistema.

Asimismo, las decisiones que se toman por parte de los órganos con capacidad de legislar, como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión, se incorporan inmediatamente

al ordenamiento jurídico de los países miembros, sin necesidad de que sean internalizadas a través de la ratificación por parte de los parlamentos de los respectivos países.

Con relación a la dimensión comercial andina, actualmente la misma incluye una *zona de libre comercio* que, según manifiesta la misma CAN en su página oficial “*funciona desde 1993 entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela*”⁵. *A ella se incorporó gradualmente Perú desde 1997 hasta el 31 de diciembre de 2005. Su perfeccionamiento fue dispuesto por los Presidentes en la Cumbre de Quito y ratificado en las siguientes cumbres*”⁶. En este sentido, al año siguiente se aprobó el Arancel Externo Común por medio de la Decisión 370, con la evidente intención de avanzar definitivamente hacia la conformación de una unión aduanera, de hecho en 2002 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores decide notificar a la Comunidad Andina como una Unión Aduanera ante la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En 1999, a raíz de la XI Cumbre Presidencial Andina fija las prioridades para profundizar la integración en el próximo lustro y los jefes de Estado se comprometen a establecer el Mercado Común a más tardar el 2005.

El proceso subregional andino en los últimos años se ha debatido entre algunas decisiones polémicas –*verbigracia* las Decisiones 589 y 689– por un lado, y por otro el reforzamiento de la institucionalidad tras la conversión del Pacto Andino en una comunidad andina y la coordinación de los organismos de integración dentro del Sistema Andino de Integración (SAI); la elección directa por sufragio universal de los integrantes del Parlamento Andino; entre otras medidas. Por su parte, en el año 2005 se adopta un Plan de Trabajo para profundizar la integración comercial en la subregión, con el fin de “*asegurar un mercado ampliado atractivo, mediante la libre circulación de bienes y servicios al interior del mismo y un tratamiento uniforme a los bienes provenientes de terceros países*” –lo que virtualmente constituiría un mercado común–; la puesta en funcionamiento del Consejo Asesor de Ministros de Economía, bancos centrales y organismos de planeación.

⁵ En 2006 Venezuela informa formalmente su decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena, a través de una comunicación enviada por el Canciller de ese país a la Secretaría General de la CAN.

⁶ http://www.comunidadandina.org/comercio/zona_1.htm

3. El camino de los TLC en la región andina: la estrategia de EEUU

La irrupción de los TLC en la región en general, y particularmente en lo que a la CAN refiere, tiene directa relación con los EEUU y el ALCA como proyecto estratégico.

El ALCA, se proponía inicialmente la creación de un área de libre comercio continental, sin ninguna restricción, bajo la modalidad de negociación denominada *single undertaking*, lo que significa que todos los países negociadores debían adherirse de una vez a todo lo negociado. Por parte de los EEUU, las dificultades que hicieron fracasar la Reunión de Cancún en el marco de la Ronda de Doha de la OMC se replicaban en esta negociación: así, se negaba a tratar el tema agrícola en lo que se refiere al apoyo interno, a las medidas de efecto equivalente y a los temas sanitarios. Además el Congreso norteamericano no avaló la posibilidad de avanzar en la negociación de normas *anti dumping* y sobre competencia.

Por el lado de los países latinoamericanos, el MERCOSUR por un lado, y Venezuela aliada a Cuba, por el otro, eran renuentes a ir más allá de las normas establecidas por la OMC –propiedad intelectual, servicios, inversiones, compras estatales y solución de controversias– y a incluir en las negociaciones comerciales los temas relativos al nexo entre el comercio y las esferas laborales y ambientales.

Desde ésta perspectiva, el diplomático brasileño Joao Clemente Baena Soares, sostuvo que “...*al contrario de lo que se dice, creo que si el ALCA fuere creada, anularía el MERCOSUR. Felizmente, el ALCA esta enfrentando dificultades todavía mayores que las enfrentadas por nuestro bloque MERCOSUR. El ALCA anularía al MERCOSUR porque establecería una circunstancia de intercambio mucho mas restringida y centralizada en EE.UU. Eso sería malo para el MERCOSUR, que es un proyecto diferente, un esfuerzo de asociación de países latinoamericanos. En contrapartida el ALCA no es así, es una idea de los EEUU que comenzó a ser propuesta por los demás y eventuales asociados. De este modo, el ALCA como estaba concebido al inicio, no era favorable*”, y continua: “*en caso de creación del ALCA, no estaríamos asociándonos a la potencia hegemónica, sino subordinándonos. Asociación es otro concepto. Es el concepto del MERCOSUR, de negociación y ajustes*” (Agence France Presse, 2002:8).

Por su parte, el presidente Chávez de Venezuela, sostenía en relación al ALCA que: “*la creación de este espacio solo beneficiaría a los EEUU y a otros países industrializados a costa de las economías de la región. Se pretende que vayamos en igualdad de condiciones a competir con economías –débiles– como las nuestras con la economía*

más fuerte del mundo, lo cual es injusto. ¿Qué haría Haití, por ejemplo, en un ALCA?”(El Universal, 2003:25) Con todo, los países andino que no tengan participen en estos Tratados probablemente registrarán pérdidas netas, debido al desvío del comercio.

Sobre aquellas posturas en su oportunidad de manifestó el presidente de México, Vicente Fox, sostuvo que “...29 países están a favor del ALCA y cinco en contra, es decir los cuatro del MERCOSUR –por razones comerciales– y Venezuela, por disputas ideológicas con EEUU” (Xinhua News Agency, 2005:24).

Ante este escenario, ya en agosto de 2003 –casi dos años antes de que el ALCA encontrara un límite en Mar del Plata–, Robert Zoellick, el negociador norteamericano, expuso la agenda comercial de su país y manifestó la intención de abandonar la estrategia multilateral: “Cualquier decisión de la OMC requiere un consenso entre sus 144 miembros. Cualquier país (por cualquier razón política o económica) puede paralizar la Agenda de Doha. No aceptaremos pasivamente un veto al avance de Estados Unidos hacia la apertura de mercados. Deseamos alentar a los reformadores que favorecen el libre comercio. Si otros no desean avanzar, Estados Unidos avanzará con aquéllos que sí lo desean. Ha llegado el momento de que otros nos digan cuándo están listos para abrir sus mercados, de que presenten propuestas para la liberalización y de equiparar sus críticas con su compromiso”...“Las políticas comerciales de Estados Unidos están ligadas a nuestros objetivos económicos, políticos y de seguridad más amplios. Para que sea sostenible en nuestro país, nuestra estrategia comercial necesita estar en línea con los valores y las aspiraciones estadounidenses”. (Zoellick 2003, citado por Umaña Mendoza, 2004: 112) Tras esta situación de irreversible fracaso, la política de los EEUU fue la de salir a buscar aliados por medio de la celebración de TLC bilaterales.

A causa de las dificultades del ALCA para consagrarse como acuerdo “OMC *plus*”, EEUU se planteó un cambio de estrategia que plantea alcanzar una especie de “ALCA Light”, o sea llegar a la firma de acuerdos bilaterales –con la posibilidad de llegar a convenirse acuerdos plurilaterales– con la mayor cantidad de países de la región, de manera de generar un esquema de ejes y rayos lo más amplio posible⁷.

⁷ Respecto a las distintas denominaciones que ha recibido el ALCA en ese sentido, corresponde recordarse que en la Reunión Ministerial del Bloque, cuyo objeto de la discordia fue la agricultura, dio lugar a un sin número de comparaciones y metáforas. Así, se la denominó «ALCA Light», esta expresión fue esgrimida por primera vez por la prensa brasileña y adoptada luego por el resto de la prensa internacional, es

Así ante el fracaso en ciernes de las negociaciones, EEUU en el año 2002 comenzó con esta nueva estrategia, acercándose a Chile, en el año 2003 iniciará negociaciones en bloque con cinco países de América Central, a saber: Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador. Más adelante se proponía entablar negociaciones con Panamá, República Dominicana, Bolivia, Perú y Uruguay (Agence France Presse, 2002b: 27)

4. Los TLC y la CAN

Como se dijo, luego de la paralización del ALCA en Mar del Plata, EEUU se lanzó a la firma de acuerdos bilaterales con los países de la región. Dentro del bloque andino, Colombia, Perú y Ecuador avanzaron en las negociaciones –aunque luego este último país, bajo la presidencia de Correa, no firmará el tratado–.

Generalmente los funcionarios y voceros negociadores de los TLC con los EEUU, presentan al acuerdo como un medio para eliminar obstáculos al intercambio comercial, consolidar el acceso a bienes y servicios y favorecer la captación de inversión privada. En otros términos, para reforzar la colaboración económica financiera a fin de que los agentes económicos programen su producción en función de mercados mucho más amplios. Así, la firma de un acuerdo comercial con EEUU representaría un vehículo importante para asegurar uno de los mercados más apetecibles del mundo y el desarrollo económico de nuestros países.

De acuerdo con Umaña Mendoza (2005), los TLC firmados por Colombia y Perú son un recurso al que se acude como una manera de asegurar las preferencias del mercado estadounidense, otorgadas a través de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA)⁸ que debían finalizar en 2006⁹, aun cuando

utilizado asimismo por los detractores del acuerdo que presionan a favor de la negociación más ambiciosa. De igual modo también se denominó «ALCA a la carta» o «ALCA flexible» (Agence France Presse, 2003:1).

⁸ La Ley de Preferencias Arancelarias de los Países Andinos o Andean Trade Preference Act (ATPA) fue aprobada por los EEUU el 4 de diciembre de 1991, durante la presidencia de George Bush (padre), a través de la cual se eliminaban los aranceles de una serie de productos de Perú, Bolivia, Colombia y Ecuador. Su objetivo era fortalecer las industriales legales en estos países, como alternativas a la producción y el tráfico de drogas. El 31 de diciembre de 2002 el programa fue renovado por el Gobierno de George W. Bush con el nombre de Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas o Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA).

⁹ Fue prorrogada en varias ocasiones, la última extensión se aprobó en

los resultados respecto a apertura y penetración de mercados, inversiones, diversificación y generación de exportaciones, han sido de poca importancia.

Como destaca Fairlie Reinoso (2005:2) “...se busca así poner un seguro contra nuevos populismos, o políticas que cuestionen el orden de cosas establecido con el consenso de Washington. En esa medida, son acuerdos que negocian la amplia agenda OMC, pero son OMC-plus en un conjunto de disciplinas. Es el precio para mantener el acceso a mercados de las preferencias unilaterales que se ofrecieron a los andinos como parte del apoyo a la lucha contra el narcotráfico y consolidar determinadas políticas antiterroristas, y cláusulas en democracia, derechos humanos. Este es un patrón común en los acuerdos que impulsan tanto EEUU como la UE, aunque existen diferencias relativamente importantes desde el punto de vista de la implicancia para los procesos de integración regionales”. De esta manera, dice este autor, que los tratados norte-sur –ALCA en primer término, y TLC luego, son instrumentales a esas reformas estructurales neoliberales, para de este modo, hacerlos irreversibles.

Según los datos oficiales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIyT) de Colombia las exportaciones de este país hacia los Estados Unidos crecieron durante los últimos años. Entre 2007 y 2008 aumentaron un 35% hasta alcanzar los US\$ 14.053 millones, para luego disminuir en 2009 un 8% hasta US\$ 12.879 millones. Esta misma tendencia se observa en las importaciones que alcanzaron US\$ 11.437 millones en 2008 y en 2009 disminuyeron 17% a US\$ 9.456 millones. Con respecto al ATPDEA para Colombia, en 2009 un 50% de las exportaciones hacia EEUU fueron realizadas bajo este programa. En el periodo de tiempo de enero a octubre de 2010 dicho porcentaje aumento a 61%, tendencia que demuestra la creciente participación de las exportaciones colombianas bajo ATPDEA.

Aunque luego, cuando analizamos como se componen estas exportaciones, vemos que están compuestas en su mayoría por bienes primarios, así para 2010 los productos con beneficios APTA/ATPDEA, según el MCIyT de Colombia, que más se exportaron fueron el petróleo, las flores y platas vivas, las confecciones, el azúcar y los plásticos. Si bien para los países andinos EEUU es el principal

diciembre de 2010 estableciendo como fecha de vencimiento el 15 de febrero de 2011 (Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=907> consulta realizada el 5/8/2011).

mercado de sus exportaciones y fuente de inversiones, la mayor parte de las mismas son recursos naturales que ya entran sin impuestos.

Por otro lado, si vamos al caso de Ecuador, el programa implementado por EEUU no aparece como tan beneficioso para este país. Así, la ministra de Política Económica de Ecuador, Katuska King, indicó que la eliminación definitiva de las preferencias arancelarias otorgadas por EEUU a productos andinos –ATPDEA– afectaría a 5% de las exportaciones ecuatorianas con ese destino (El Comercio, 2011).

Además, respecto a la ATPDEA, lejos de establecer beneficios de manera incondicional, definió requisitos de elegibilidad con diversas obligaciones y condiciones que los países andinos debían cumplir para disfrutar de los beneficios, tales como: que el país receptor de los beneficios no tenga un régimen comunista; que no haya nacionalizado ni expropiado bienes de inversionistas o ciudadanos de EEUU; que no haya anulado ningún acuerdo vigente; que respete los derechos de propiedad intelectual; que no haya desconocido decisiones de arbitraje en favor de ciudadanos estadounidenses; que al menos sea parte de un acuerdo que considere la extradición de ciudadanos de ese origen que esté adoptando mecanismos para reconocer internacionalmente los derechos de los trabajadores; que cumpla las obligaciones de la OMC; que esté cooperando en el establecimiento del ALCA –o cualquier otro acuerdo de libre comercio con EEUU–; que haya certificado un plan antinarcóticos; que forme parte de convenios contra la corrupción y apoye a EEUU en la lucha contra el terrorismo internacional. Asimismo, los productos que el país beneficiario pretenda ingresar al país del Norte 1, debían pasar una prueba de sensibilidad que demuestre que no afectarán la producción interna de ese país.

Así, entiende Umaña Mendoza (2004:114), que *“quienes aún piensan que el ATPDEA otorga preferencias en forma unilateral no deben perder de vista las condiciones impuestas para ser elegibles o mantenerlas. De ser aceptadas en un tratado bilateral, se renunciaría a la soberanía en materia de propiedad intelectual, compras públicas, subsidios y solución de controversias (tribunales de arbitramento). Por su parte, la ayuda norteamericana para combatir el narcotráfico y terrorismo es una espada de Damocles en cualquier negociación comercial”*.

El TLC con EEUU era negociado en conjunto entre Colombia, Ecuador y Perú, aun cuando había temas particulares correspon-

dientes a la realidad específica de cada país –por ejemplo, en el caso ecuatoriano los temas sensibles son la agricultura y la propiedad intelectual–. Finalmente, como anticipamos, Ecuador dio un paso al costado y se bajó de las negociaciones.

El ingreso del Perú y Colombia a la zona de libre comercio con EEUU, vía el TLC, ya es una realidad, lo que ha provocado evidentemente que Estados Unidos se apegue a un techo de negociación que va a ser durísimo romper. La decisión de Colombia, Ecuador y Perú de ir por separado al final de la negociación se debe a la falta de una verdadera integración económica regional, porque la Comunidad Andina no logra ponerse de acuerdo. Este proceso de negociación del TLC con los estadounidenses no construye verdaderamente un trabajo conjunto, en tanto no hay una agenda andina (no participan ni Venezuela, ni Bolivia) y por supuesto la agenda que se discute es la de Washington, basada en otros acuerdos suscritos por Estados Unidos, por ejemplo con Canadá y México (NAFTA 1994), Chile (2003), América Central y República Dominicana (CAFTA 2004), por mencionar algunos.

En la negociación del TLC entre los países andinos y EEUU, la CAN no se encuentra presente como institución, ya que esta fue una exigencia de los negociadores estadounidenses. Por ello el escenario se presenta negativo en el bloque, con un evidente debilitamiento institucional como resultado de la negociación del TLC entre EEUU con Colombia, Ecuador y Perú, y el ingreso de Venezuela al MERCOSUR.

Sin embargo, para comprender la posición de la CAN frente a los Acuerdos bilaterales, debemos remontarnos nuevamente a las posiciones de cada uno de los miembros frente al ALCA. Desde el momento en que se planteó la posibilidad de formalizar un *ALCA a la carta* como alternativa, surgieron diferentes posiciones en cuanto al contenido del mismo. En relación a ello se sostuvo que “...*la CAN no ve con desagrado un ALCA ‘a la carta’, ya que quienes quieran negociar un ALCA con todo lo tendrán y los que deseen uno reducido también podrán tenerlo*” (Agence France Presse, 2003b: 3). Así, cuatro países de la CAN –Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia– hicieron públicas sus aspiraciones de negociar bilateralmente un TLC con EEUU, ello en atención a que los cuatro países son beneficiarios de la *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* –ATPDEA–, el cual caducaba en el año 2006 y podría perjudicar las exportaciones de este grupo si es que la fecha el ALCA no se encontraba vigente.

Por su parte Venezuela, lanzó su proyecto alternativo denominado Alianza bolivariana para los pueblos de nuestra América

–ALBA–, a la cual rápidamente se adhirieron Cuba y Bolivia. También quedó clara la postura boliviana, desde el momento en que Evo Morales sostuvo que: *“los movimientos populares y campesinos de la región derrotaron al ALCA impulsado por los EEUU, con el apoyo de los gobernantes de Cuba, Fidel Castro, y de Venezuela, Hugo Chavez”*. (Agence France Presse, 2007:19). Para luego afirmar que: *“Bolivia no va a firmar ningún Tratado de Libre Comercio con EEUU, ni con ningún otro país, ya que estos solo promueven la idea de un libre flujo comercial, que solo beneficiaría a las grandes transnacionales en detrimento de los pequeños productores industriales y campesinos”* (Ibidem) En el mismo sentido, Morales, declaró que su país “jamás” negociará un Tratado de Libre Comercio con EEUU, aun cuando los acuerdos firmados por los demás países del bloque pudieran acarrear consecuencias indeseables al comercio boliviano (BBC Mundo, 2006).

Es similar el panorama que se dio en las negociaciones entre estos tres países y Unión Europea para la firma de un TLC –o Acuerdo de Asociación, en términos de la UE–. Si bien la UE ha declarado que quiere negociar con la CAN como bloque, el gobierno de Ecuador reiteró su negativa a la firma de cualquier TLC, al considerar que ello significaría acabar con la producción nacional. En julio de 2009, Ecuador decidió dejar las negociaciones que mantenía con la UE para un acuerdo comercial debido a una disputa en torno de la comercialización del banano. Dicho diferendo concluyó el 31 de mayo de 2010 con la suscripción de un convenio de reducción de aranceles a la fruta por parte del bloque europeo. A partir de allí, el gobierno de Correa considera estar listo para retomar las conversaciones con la UE, y en este sentido, trazará los lineamientos de su propuesta de, lo que consideran un “tratado para el desarrollo” (BBC Mundo, 2010).

Por su parte, el Secretario General de la Comunidad Andina señala que los TLC con EEUU deben ser compatibles con la profundización de la integración y debe conservar y ampliar el patrimonio acumulado, poniéndolo en función de la adecuación del esquema integrador al contexto internacional actual. Con esto, se busca evitar que una negociación apresurada o excesivamente asimétrica del TLC ponga en riesgo las posibilidades dinámicas que pueden crearse en actividades de servicios, al aprovechar la rica biodiversidad de la región, o la continuidad y expansión de los logros alcanzados en los flujos de intercambio intrarregional (Donoso, 2003: 148-150).

El esquema institucional de la CAN –como ya hemos visto–, básicamente se centra en la existencia de sendos Consejos –el Presidencial y el de Ministros–, una Comisión, el Parlamento y el

órgano jurisdiccional –el Tribunal Andino de Justicia–, al cual pueden acudir los gobiernos y ciudadanos del proceso para exigir el cumplimiento de los mandatos del AC y de las decisiones del órgano ejecutivo. Asimismo, el órgano técnico y ejecutivo es la Secretaría General, encargada de velar por el cumplimiento del AC y sus desarrollos, hacer propuestas y dar apoyo técnico a los países miembros. Por su parte, respecto a al apoyo financiero, se creó la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), que prestan apoyo en las crisis financieras y de balanzas de pagos, financiamiento y cooperación. La participación de la sociedad civil y de la población, si bien de una forma limitada, se manifiesta en los consejos Laboral Andino y Consultivo Empresarial.

Por su parte, la estructura institucional que propician los TLCs –así como el ALCA– se centra en un órgano ejecutivo que se limita a evaluar y administrar basado en un conjunto de reglas estático.

Ahora bien, ¿es posible conciliar estos dos objetivos? Los procesos de integración que apuntan a conformar mercados comunes, asumen obligaciones que implican establecer políticas comunes o armonizar las políticas internas, liberalizar la circulación de los factores dentro del bloque, mantener una política exterior conjunta –negociar conjuntamente con terceros–, y buscar la equidad y el equilibrio en sus resultados. En este marco descripto, se insertaba la CAN, ya que a raíz de la desarticulación provocada por los TLC, se da una reconfiguración del proceso a través de la redefinición de los espacios y de las relaciones en el interior de los esquemas de integración. Así, la rearticulación andina se configura ahora alrededor del TLC con EEUU.

En el otro extremo se encuentra el modelo de zonas de libre comercio. En este caso no se busca la armonización de políticas, sino generar un *statu quo* en materia de liberalización de bienes, servicios, capitales, personas y normativas de control, y los países pueden ir más allá de lo que se negoció en la OMC. En esta forma de integración se propone una liberalización total de factores, con excepción del trabajo, manteniendo o profundizando las normas multilaterales. No es casual entonces que los principios rectores de estos acuerdos correspondan a los de la OMC, a los que se añade un plus, con base en las excepciones al trato nacional y a la cláusula de nación más favorecida que este esquema multilateral prevé para los acuerdos de integración. Pero no se contempla nada referente a negociaciones con terceros ni a política comercial ni, en general, a una política exterior común. Desde el punto de vista teórico, aquí

se inscriben el ALCA y los tratados de libre comercio, como el que se negociará con Estados Unidos.

Por todo lo expuesto, en el siguiente apartado se analizarán aquellas cuestiones que hacen a la gobernabilidad regional en materia comercial dentro del CAN, a partir de la divergencia estratégica que significa la firma de TLC bilaterales dentro de un proceso de integración.

5. La gobernabilidad regional

Conforme a Prats I Catalá (2001: 103), un sistema social es gobernable, cuando la estructura socio-política que lo sostiene, está configurada de modo tal *“que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”*.

Por gobernabilidad Kooiman entiende la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernación. La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada a sus procesos de *governance* y de gobernación. Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. Pero este ajuste depende de las estructuras de *governance* y de los actores de gobernación (*governing actors*). Las necesidades y las capacidades se construyen socialmente y el resultado final depende de la estructura institucional o fábrica social y de los actores. (Prats, 1996 citado por Prats I Catalá, 2001: 118).

Cabe recordar que al momento de analizar la gobernabilidad, el autor sugiere una serie de puntos a tener en consideración. En primer lugar, es necesario identificar a los actores estratégicos. Luego recomienda una serie de aspectos a tener en cuenta, como la inclusión o no de estos actores, la dinámica de las luchas de poder –como asimilan los actores la distribución de poder, y eventualmente que tácticas adoptan para mejorar su situación–, y las características de la negociación –a qué fórmulas estables acuden los actores para gobernar sus relaciones, que tácticas usan para renegociarlas, y cómo tratan de desviarlas en su propio beneficio– (Prats I Catalá, 2001:37).

En el caso bajo análisis, los actores estratégicos son los gobiernos

de los países miembros de la CAN, quienes se encuentran doblemente divididos ante la perspectiva de negociación de TLC bilaterales: en una primera instancia, una escisión dentro del bloque con denuncia al acuerdo por parte de Venezuela¹⁰ y la negativa por parte de Bolivia a entrar en las negociaciones; y luego, ya dentro de las negociaciones particulares, los países que participan de las mismas se separan y toman caminos individuales, como los casos de los acuerdos con EEUU y la UE.

En segundo lugar, debemos detenernos en concepto de *«reglas y procedimientos»*, desarrollado por el autor, a través de los cuales se toman decisiones de autoridad y los actores estratégicos resuelven sus conflictos. En ese sentido entiende que *“estas reglas, procedimientos o fórmulas –formales o informales– constituyen el verdadero régimen político del proceso de integración”* (Prats I Catalá, 2001:122) Así, las reglas y procedimientos son centrales porque es a través de ellas que se toman las decisiones y se establece la forma de implementarlas. La relación entre gobernabilidad y la institucionalización –horizonte duración de las reglas y procedimientos–, es directamente proporcional.

Por tanto, la gobernabilidad como concepto supone que conflicto entre actores como una dimensión fundamental, ya que es la que permite decodificar la dinámica que se establece entre las reglas, procedimientos o fórmulas pautadas para garantizar la gobernabilidad en un momento y un sistema sociopolítico dados. *A mayor eficiencia adaptativa de las fórmulas, mayor será el grado de procesamiento de los conflictos, mejor el aprendizaje colectivo y el desarrollo incremental de nuevas fórmulas y, en definitiva, mayor la calidad de la gobernabilidad existente* (Idem:125).

Asimismo, la estabilidad de las reglas y procedimientos, será mayor, cuanto mayor sea la capacidad de las mismas para resolver conflictos entre los actores estratégicos, de una manera pacífica, estables y con decisiones aceptables y cumplibles. En este aspecto, Prats (2001:124) nos dice que *“la crisis de gobernabilidad sólo se produce en realidad cuando el conflicto entre los actores tradicionales por su poder relativo o el conflicto con nuevos actores emergentes pone en cuestión no una regla, procedimiento o fórmula específicos sino la misma matriz institucional que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico”*.

¹⁰ Si bien la denuncia de Venezuela al bloque responde en gran parte a diferencias políticas con los demás gobiernos del bloque, encontró una justificación perfecta en las negociaciones del TLC con EEUU.

En 2004 se adoptó la Decisión 598 denominada “*Relaciones comerciales con terceros países*”, la cual según explica la página web de la CAN, está “*dirigida a preservar el ordenamiento jurídico andino en las relaciones entre los países miembros de la Comunidad Andina y hacer prevalecer la normativa comunitaria en sus relaciones con terceros*”, y así se da de bruces con los progresos en materia comercial expuestos, ya que difícilmente puedan compatibilizarse una Unión Aduanera o un Mercado Común con TLC individualmente firmados por países miembros.

La Decisión 598 lo que realmente permite es que los países que conforman el bloque, negocien y firmen acuerdos de libre comercio bilaterales con terceros países, bajo ciertas condiciones más bien formales. A través de esta Decisión se reforma el artículo 86 del Acuerdo de Cartagena, el cual establece textualmente que “*Los Países Miembros se comprometen a no alterar unilateralmente los gravámenes del Arancel Externo Común; igualmente, se comprometen a celebrar las consultas necesarias en el seno de la Comisión antes de adquirir compromisos de carácter arancelarios con países ajenos a la Subregión. La Comisión, previa Propuesta de la Secretaría General y mediante Decisión, se pronunciará sobre dichas consultas y fijará los términos a los que deberán sujetarse los compromisos de carácter arancelario*”.

En el mismo sentido -es decir permitir a los países interesados suscribir un TLC con EEUU-, en el año 2008 la Comisión emitió la Decisión 689, la que de manera controvertida modifica la Decisión 486 sobre el Régimen Común de Propiedad Industrial, convirtiéndose a su vez en la primera Decisión en la historia de la CAN que se adopta aún con un voto en contra –Bolivia– (Agencia Andina, 2008).

En este aspecto, es dónde encontramos las mayores dificultades para mantener la estabilidad del proceso andino, ya que para poder firmar TLC bilateralmente por parte de los países del bloque, fue necesario establecer excepciones al AC con la aprobación de la Dec. 598 –así como la sanción de otras normas que flexibilizan las obligaciones de los países para con la CAN–. Esta norma en definitiva sanciona la desarticulación de la unión aduanera de una manera categórica –ya que el arancel externo común es un requisito indispensable en este grado de integración, y que de este modo, es inviable completar–, y la imposibilidad de profundizar el proceso en pos de la concreción de un mercado común, tal y como se plantea el AC.

Un ejemplo concreto lo constituye la decisión del Tribunal Andino de señalar que la ampliación de datos de prueba que Colombia le concedió a EEUU para la renovación del ATPDEA, es contraria a la

normativa comunitaria. De forma tal que lo que concedió Perú también debería de haberse eliminado. Por el contrario, se cambia la normativa comunitaria. Esto se presentará en múltiples casos, donde en teoría debería primar la normativa andina.

El vaciamiento *de facto* de la CAN es un proceso que tiene como uno de sus puntos destacados a la decisión que abrió la posibilidad que sus miembros encararan negociaciones extra-bloque de forma individual. Si bien tenía como condición que durante las negociaciones se debía mantener informada a la Comisión, un nivel adecuado de comunicación y consulta con los demás miembros, así como la obligación de informar antes de la firma. Estas pautas no fueron cumplidas, tanto por parte de Colombia, cuanto por parte de Perú.

Otro punto importante de la Dec. 598 es la que establece que los países al momento de acordar un TLC, deben tomar en cuenta las sensibilidades comerciales presentadas por los otros socios andinos, en las ofertas de liberación comercial. En este sentido, el TLC Colombia/EEUU, despertó la preocupación del gobierno de Bolivia por los daños en materia económica que éste podría representar fundamentalmente para su mercado de la soja, se indicó que además los colombianos incumplieron acuerdos internos. Así *“el poder ejecutivo boliviano dijo que Colombia violó la protección de productos sensibles en el interior de la comunidad andina. En este caso, el de la soja. Algo que obligaría a Bolivia a buscar otros mercados para sus productos oleaginosos, como Cuba, Vezuela y China”* (BBC, 2006). Ante la queja de Evo Morales, el presidente de Colombia manifestó su intención de solicitar a EE.UU. que revise el TLC para garantizar las exportaciones de soja boliviana al mercado colombiano. Decisión que pasó a manos de Washington.

Este hecho, lo que demuestra la pérdida de capacidad y gestión por parte de los países firmantes, sus socios, y el bloque al momento de resolver algún planteo comercial. Además funcionaba como una manera de presionar al gobierno boliviano para que ingrese en las negociaciones y acuerde un TLC con EEUU, ante la inminente finalización del programa de beneficios comerciales –ATPDEA–.

Otra muestra de las limitaciones al manejo independiente de los países, en este caso de de las políticas económicas externas, se vio en la Conferencia Ministerial en Cancún, en 2003, en el marco de la OMC. En ella, con el fin de lograr que los países desarrollados eliminen los subsidios agrícolas, el MERCOSUR intentó fortalecer el “Grupo de los 20”, creado en los días previos a la realización de la reunión. Los tres países andinos que entonces negociaban un TLC

con EEUU –Perú, Colombia y Ecuador– fueron forzados a abandonarlo (Ruiz Caro, 2007).

El gobierno boliviano también se vio enfrentado con el peruano por el régimen de propiedad intelectual andino. De acuerdo a la agencia periodística Bolpress, cuando Perú negoció el TLC con EEUU violó la Dec. 486 en esta materia, lo cual indirectamente afectó los intereses de Bolivia, lo cual obligó a plantear la reforma –a la postre Dec. 689– de 17 artículos, con los cuales se planteaba, entre otras cosas, ampliar la vigencia de las patentes a las grandes empresas de 12 a 14 meses, hacer optativo conceder o no protección a los datos de prueba, entre otras. El presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Bolivia, Tito Hoz de Vila, comentó que entre Bolivia y Perú se vive *“el momento más tenso de sus relaciones en 50 años”*. En este sentido la Bolpress afirma que los TLC *“atentan contra la esencia integracionista de la CAN y llevarán a la destrucción de ésta”* (Bolpress, 2008).

Además, bajo exigencia de los EEUU, aprobó la modificación a la Normativa Andina, específicamente a la Dec. 486, en materia de propiedad intelectual. Otra de las cargas que implicó la firma de los TLC, es que el bloque está impedido de uno de los instrumentos de protección más útiles, como es la franja de precios.

Si bien la reforma o cambio de normas a veces es imprescindible para adaptarse a las circunstancias, y por lo tanto sería un rasgo positivo que las instituciones de un proceso sean capaces de tener flexibilidad allí dónde se necesite, en el caso en cuestión, el cambio de reglas implica desvirtuar de manera significativa los objetivos planteados al momento de la conformación del bloque. La CAN nace con el fin de achicar la brecha de desarrollo con los demás países de la región, a través del otorgamiento mutuo de beneficios, la negociación conjunta con otros países y regiones, entre otros.

La propuesta de EEUU implicó los siguientes cambios en la legislación peruana (Uriel Astorga, 2005):

Cambios en el sistema de patentes:

- Ampliación del ámbito de patentabilidad, lo que permitiría patentar no solo inventos y técnicas industriales sino también seres vivos como animales y plantas.
- Patentabilidad de segundos usos, es decir que si se encuentra un segundo uso para cualquier cosa este se podría patentar de nuevo duplicando así el término legal de la explotación exclusiva.
- Extensión del plazo de la patente.

- Patentabilidad de las técnicas de diagnóstico médico, lo que redundaría en un aumento del costo de los servicios médicos.

Limitación de la utilización de salvaguardias

- Licencias obligatorias (las que están destinadas a garantizar la seguridad de un producto farmacéutico) las cuales están consagradas en la declaración de Doha firmada por el Perú y avalada por la OMC.

- Importaciones paralelas (esto es un límite a la libre determinación comercial de comprarle los mismos productos a otro país donde los derechos de propiedad se hayan agotado).

Protección de los datos de prueba, en el sector farmacéutico y agroquímico, por periodos de 5 y diez años respectivamente, el cual tiene la intención de retrasar el desarrollo de los productos basados en la fórmula genérica.

Estas negociaciones y las reformas aprobadas, dejan en evidencia una pérdida de capacidad de propuesta del organismo de integración andina. La CAN no pudo formar parte de las negociaciones con los EEUU por exigencia de este país, de modo que la firma de TLC posibilitará que la integración sea funcional y facilitador de los movimientos de capitales norteamericanos.

Existe un consenso cada vez mayor sobre la correlación fundamental entre instituciones y desarrollo “Los individuos vivimos y operamos en un mundo de instituciones, de las que no somos siempre conscientes, muchas de las cuales trascienden hoy las fronteras nacionales. Nuestras oportunidades y perspectivas dependen en gran medida de las instituciones que existen y de cómo funcionan. Las instituciones no sólo contribuyen a nuestras libertades, sino que deben ser evaluadas en función de su contribución a nuestras libertades. Así lo exige el contemplar el desarrollo humano como libertad”(Sen, 2000, citado por Prats I Catala, 2001: 118).

Si la gobernabilidad no es un fin en sí misma sino una condición necesaria y no suficiente para la producción de desarrollo, podemos sostener un concepto normativo de gobernabilidad desde el cual poder no sólo evaluar sino orientar políticas. En efecto, la investigación sobre gobernabilidad deberá focalizarse en las reglas, procedimientos o fórmulas –marco institucional formal e informal– y en si los mismos son o no capaces y en qué grado de producir desarrollo. El análisis institucional y su insistencia en vincular en una matriz analítica unitaria las instituciones económicas y las instituciones políticas pueden resultar de gran utilidad al respecto.

Como se puede comprobar, la escisión de la CAN es un hecho, debido al retiro de Venezuela, y las posiciones disidentes de Bolivia –al negarse a entrar en las negociaciones con EEUU, y al negarse a aprobar la reformas dentro del proceso necesarias para que Colombia y Perú pudieran culminar con el acuerdo–, y de Ecuador –al retirarse de las mismas y dejar bien en claro las condiciones que pretende al momento de firmar un TLC–.

Por tanto, la CAN el escenario que se presentó luego de la negociación y firma de los TLC con EEUU, es que uno de sus miembros se separa, a su vez cabe la posibilidad de que algo similar ocurra con Bolivia. En la dinámica expuesta, Bolivia se ve aislada y acerca a Venezuela y el ALBA, aunque luego Ecuador con Correa a la cabeza, se acerca más a su posición político-ideológica.

El presidente venezolano Hugo Chávez, afirmó que la CAN “no existe, está muerta, la mató el neoliberalismo”, y ordenó el retiro “irrevocable” de Venezuela del grupo que había ingresado al que ingresado en 1973, además sostuvo que los TLC son pequeñas versiones del ALCA, “una iniciativa estadounidense de la que abomina” (Márquez, 2006).

Asimismo, también Perú llegó a insinuar su alejamiento del bloque¹¹, a raíz de la por la postura intransigente por parte de Bolivia en el marco de las negociaciones con la UE y oposición recurrente de este país para aprobar reformas a la normativa andina necesarias para la firma de lo acuerdos –EEUU y UE–.

De lo anteriormente expuesto, se extrae que el conflicto entre los actores pone en cuestión la misma matriz institucional “*que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico*”. Se comprueba una incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver los problemas de interacción –acción colectiva– de los actores, no ya en razón de una débil o inadecuada institucionalización de las reglas y procedimientos –como puede ser el caso del MERCOSUR– puesto que las mismas fueron adaptadas para el caso, sino por la falta de apego al espíritu de las obligaciones y normas que sostienen parte del andamiaje del proceso.

¹¹ CAN aprobó modificatoria a Decisión 486 para implementación de TLC entre el Perú y Estados Unidos, ANDINA, Agencia Peruana de Noticias 14/08/2008. <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=kysh3jTxNLo=>

6. Reflexiones finales

Luego de analizar el proceso de negociación del TLC Andino y sus implicancias intra bloque, podemos afirmar que en el proceso andino se desarticulación *de facto*, si bien esto es consecuencia no sólo del impacto del TLC, sino además, de una crisis que venía arrastrando esquema.

La crisis interna que culmina con la denuncia de Venezuela se debe a que queda expuesta la inviabilidad del proceso tal y como está planteado, o lo que es lo mismo, la convivencia pacífica de ambas propuestas. Esto es debido que ello hace necesaria la subordinación y precisa de la CAN readecúa sus instrumentos normativos a lo estipulado en el TLC, algo que aquél país, Bolivia, y más tarde Ecuador, no comparten (Regueiro Bello, 2008)

Aun antes de la conclusión de los acuerdos, las mismas negociaciones ya habían hecho mella en el proceso andino, extremando los antagonismos político-ideológicos dentro del bloque durante este proceso. De hecho, Venezuela pega el portazo a principios de 2006, años antes finalizadas las tratativas. TLC de los países andinos con EEUU (pero con la UE) pueden ser cuña para la construcción de un espacio de integración sudamericana.

El tipo de inserción internacional que proponen los TLC negociados con EEUU, requieren que los esquemas integrativos centrados en el Estado nación –como es el caso de la CAN– corrijan ciertos aspectos que no se corresponden con el patrón de acumulación transnacional planteado, y asimismo exigen que la subordinación sea exclusiva y directa –sin mediación política–, a los grandes intereses transnacionales. Por ello resulta necesario, en aras de corregir estas disfuncionalidades, hacer reformas de las legislaciones nacionales (*vg.* Perú y Colombia) y regionales (*vg.* Dec. 598 y 689) que propicien la readecuación y compatibilización de éstas a los textos de los TLC. Por lo tanto, si esta adecuación afecta o anula alguno de los elementos centrales de estos procesos, ergo, los mismos se encuentran en virtualmente derogados.

En el caso de la CAN, sus objetivos primordiales se ven seriamente afectados por la incompatibilidad de objetivos y posturas de sus miembros respecto a la forma de insertarse económicamente en el mundo, lo que a su vez implica una postura político-ideológica también difícilmente asimilable.

Los TLC y sus negociaciones minaron a la CAN, a pesar de que el ALCA declaraba la coexistencia con ellos. La CAN tendría que haber sido reformulada de raíz, de acuerdo a las pautas de los TLC,

para hacerlos compatibles -aunque en los hechos, no queda en pie más que un andamiaje institucional y un foro nivel político-.

El escenario descrito pone en evidencia que no serán precisamente los temas comerciales los que impulsarán y darán el mayor sustento a los organismos subregionales de integración. Por ello, es fundamental que los gobiernos de la CAN, y en un ámbito más extenso, de la UNASUR, les otorguen mayores atribuciones políticas a estas instancias regionales para que tengan mayor protagonismo en casos de inestabilidad política y social como las ocurridas en Ecuador y Bolivia. Así se evita dejar el rol de arbitraje únicamente a la OEA, organismo a través del cual se imponen condicionamientos con influencia de Estados Unidos.

Una vez más la historia de América Latina, a nivel regional y de sus sociedades, se vuelve a repetir. Las diferencias internas, las necesidades particulares, o más que nada la búsqueda de logros individuales (a nivel de nación y no de región) son más que evidentes y el futuro de la CAN se ve comprometido. Desde este punto de vista, la reconfiguración inherente a la firma de los TLC bilaterales supone la destrucción o superación (negativa) de los esquemas integrativos históricos.

Bibliografía

- BERRETTONI Daniel y CICOWIEZ Martín (2005), «El acuerdo de libre comercio MERCOSUR-Comunidad Andina de Naciones: una evaluación cuantitativa», *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos* 33, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1994), *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Comisión Económica para América Latina, Libros de la CEPAL n° 39, LC/G.1801(SES.25/4), enero.
- DONOSO Claudia (2000), «Integración Regional: el caso del Ecuador» en *La integración latinoamericana visiones regionales y subregionales*, FLACSO, Buenos Aires.
- FAIRLIE REINOSO Alana (2005), «Comunidad Andina: la Encrucijada de la Integración», *Brief n° 2*, Observatorio Relaciones UE-América Latina -OBREAL-, Junio.
- HALPERÍN Marcelo (2011), «Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión», *Informe Integrar N° 67-junio*, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, La Plata.
- MÁRQUEZ Humberto (2006), *Ruptura por TLC, política y petróleo*,

- Inter Press Service 18 de enero. <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=37290>
- MELLADO Noemí (2009), «Gobernabilidad e instituciones en la construcción de la integración Sudamericana», Proyecto de investigación acreditado UNLP J-109, 2010/2011.
 - MIRANDA Juan Ignacio y RAMÍREZ Lautaro (2010), «Comercio y gobernabilidad en el MERCOSUR. Atomización del régimen jurídico de las relaciones comerciales entre los miembros del MERCOSUR. ¿Simple intención o mera distracción?», *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Mellado Noemí editora, Editorial Lerner, Córdoba.
 - PEÑA SÁNCHEZ Antonio Rafael (2006), Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía. Disponible en <http://www.eumed.net/tesis/2006/arps/>
 - PRATS I CATALÀ Joan (2001), «Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico», *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10 págs. 103-148, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.
 - RAMÍREZ Lautaro M. (2010), «La geopolítica norteamericana hacia Latinoamérica en la gestión de Barack Obama. ¿Cambio o continuidad?», *Revista de Doctrina del Colegio de Abogados de La Plata*, Año LII N° 72, La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
 - REGUEIRO BELLO Lourdes María (2008), *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el Mercosur y el ALBA*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, Colección Becas de Investigación, Buenos Aires.
 - RICE Condoleezza (2010), «Repensar el interés nacional», *Revista Foreign Affairs*, Vol. 87, N° 4. Abril.
 - REY CARO Ariela (2005), «El TLC de los países andinos con Estados Unidos y la negociación de los recursos naturales», Observatorio del Desarrollo, Presentación en el Seminario *Integración y desarrollo sustentable. La nueva geografía de los recursos, la economía y el poder*, organizado por CLAES – D3E, Montevideo, 14-15 de Julio.
 - (2006), «La Comunidad Andina y las negociaciones del TLC con Estados Unidos», *América Latina hoy: Procesos sociopolíticos y espacios de integración regional*, La Habana, 15-17 de noviembre. www.pvp.org.uy/Ponencia%20Ariela%20UNA%20La%20Habana.ppt

- (2007), «Impacto del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)», *Umbral de América del Sur* n° 1 Diciembre 2006/Marzo 2007, CEPES, Buenos Aires.
- UMAÑA MENDOZA Germán (2005), «El TLC y la Comunidad Andina», *TLC: más que un tratado de libre comercio*, Acosta Alberto - Fander Falconí (ed), FLACSO - Sede Ecuador, Quito.
- URIEL ASTORGA Rodrigo (2005), «La negociación de La Propiedad Intelectual en el TLC-Andino y los intereses del Perú». Disponible en el *ARCHIVO del Observatorio para la CiberSociedad* en <http://www.cibersociedad.net/archivo/articulo.php?art=206>
- XINHUA NEWS AGENCY (2005), «Artículo del fin año: Argentina escenario de enfrentamientos por el ALCA», Rivas Ricardo - Yu Cao, Buenos Aires, diciembre 2.
- MACHINEA José Luis y VERA Cecilia (2006), *Comercio, inversión directa y políticas productivas*, Serie Informes y Estudios Especiales N° 16, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, enero

Medios de Prensa

- AGENCE FRANCE PRESSE (2002), «El ALCA anulará al MERCOSUR, afirma Joao Clemente Baena Soares», febrero 17.
- (2002b), «Ministros intentan avanzar en el ALCA en medio de críticas al proteccionismo», Por José Luis Varela, Ecuador, octubre 30.
- (2003), «Mini-diccionario del ALCA Light, anoréxico, magro, a la carta, buffet...», noviembre 21.
- (2003), «Comunidad Andina desea un ALCA comprensivo y descarta ALCA 'light'», Noviembre 17.
- (2007), «Movimientos populares, Castro y Chávez derrotaron al ALCA», La Paz, mayo 24.
- BBC Mundo (2006, «Bolivia «jamás» negociará TLC», 16 de marzo. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4812000/4812976.stm
- (2010), «Ecuador: no al TLC, sí a un «acuerdo de comercio para el desarrollo», 2 de junio. http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2010/06/100602_0510_tlc_ecuador_union_europea_acuerdo_comercio_correa_fp.shtml
- EL COMERCIO (2010), «Productores peruanos de arroz dejaron de

- exportar más de S/.1.280 millones por cierre de mercado colombiano» Domingo 15 de agosto, Lima. www.elcomercio.pe
- (2011) «Ecuador dice que eliminación de ATPDEA afectaría al 5% de ventas a EEUU», 7 abril.
- EL UNIVERSAL (2003), «ALCA es un mecanismo de desintegración, según presidente Chávez», México, noviembre 25.
- Perú21.pe (2009), «Perú descarta que el TLC con EEUU ponga en riesgo la integración de la CAN», lunes 18 de enero, Lima. <http://peru21.pe/noticia/235365/bolivia-tlc-peru-eeuu-dividira-socios-andinos>

CAPÍTULO IX

Coordinación monetaria y gobernabilidad en la UNASUR

MARTÍN TETAZ

Cuando el primero de enero de 1999 once países de la Unión Europea adoptaron el Euro como moneda común, la idea de la introducción de una moneda única del MERCOSUR comenzó a aparecer en la agenda de los medios masivos de comunicación.

Sin embargo, el debate sobre las ventajas (y desventajas) de la coordinación monetaria en mercados comunes, no era nuevo ni tampoco estaba naturalmente acotado al fenómeno europeo.

En la literatura académica, el artículo seminal de Robert Mundell (1961) sobre las áreas monetarias óptimas (AMO) sentó las bases, junto con los aportes subsiguientes Mc Kinnon (1963) y Kenen (1969) para la construcción de un cuerpo teórico robusto sobre el que avanzaron luego los distintos esquemas de coordinación.

De manera muy previa a la aparición de la moneda común, los entonces miembros de Comunidad Económica Europea introdujeron en 1979 el Sistema Monetario Europeo, una tecnología más blanda de coordinación cambiaria que consistía básicamente en la creación de una unidad de cuenta común (European Currency Unit, o ECU) que los miembros debían usar como referencia para anclar sus paridades con un margen de fluctuación en más o en menos del 2,5%.

Por su parte Argentina y Brasil, en las instancias previas a la constitución del MERCOSUR, firman el Protocolo N° 10 (1986) y Protocolo N° 20 (1987) donde incluso llegan a bautizar como «Gaucho» a una futura unidad de cuenta regional que pensaban que debía incorporarse no solo a los efectos de servir como una tecnología de

coordinación monetaria y cambiaria, sino también para ser utilizada como medio de pago para las transacciones regionales, como señalan Lavagna y Giambaigi (2000), liberando de ese modo la presión sobre las reservas de los países miembros, en el mismo sentido que hoy en día lo está haciendo por ejemplo el Sucre para el caso de los países que conforman la denominada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –ALBA–.

En la Comunidad Andina de Naciones (CAN) también comienza últimamente a plantearse la idea de una moneda única. La Presidenta del Parlamento Andino, la legisladora ecuatoriana Ivonne Baki, dijo en 2009 que plantearía a los países miembros la creación de una moneda única para superar los efectos de la crisis financiera externa.

Pero la naturaleza más blanda de estos esquemas de coordinación, en comparación con la supranacionalidad de un Banco Central común y el renunciamiento a la soberanía en materia cambiaria, quedó en evidencia cuando en 1992 Italia devaluó su moneda, generando una apreciación relativa de los tipos de cambios para Francia y Alemania (en rigor para el resto de Europa) quienes, como señala (Martirena Mantel 2003), se vieron obligados a ceder ante presiones sectoriales de distintos *lobbies* reclamando subsidios específicos para afrontar la pérdida de competitividad.

A su turno, la ruptura inicial de la Lira Italiana fue replicada por la Libra y luego por la Peseta Española y el Escudo Portugués, poniendo en serio riesgo a todo el Sistema Monetario Europeo, a punto tal que el margen de fluctuación de las bandas cambiarias tuvo que ser elevado al 15% en 1993.

La inestabilidad cambiaria, afectó de este modo la gobernabilidad hacia dentro de cada uno de los países miembros, por cuanto aumentaron las presiones sectoriales, y entre ellos en tanto y en cuanto las concesiones a los *lobbies* locales «distorsionaban» la libre circulación implicada por el mercado común, poniendo en tensión los acuerdos existentes.

La respuesta de Europa fue la profundización del proceso de integración con la rápida ratificación y entrada en vigencia del Tratado de Maastricht en noviembre de 1993.

Ahora bien, cabe preguntarse si la gobernabilidad de los esquemas regionales de integración sudamericana también corre riesgo de verse afectada, y con ella el éxito de los procesos en marcha, a partir de la falta de coordinación de sus políticas monetarias y cambiarias.

Luego, la coordinación monetaria misma tampoco es un resultado que se produzca de manera exógena, por lo que resulta oportuno indagar sobre los factores determinantes de que exista una mayor o menor coordinación de políticas.

Identificados esos factores, resulta constructivo estudiar el modo en que se pueden construir tecnologías de compromiso; esto es: instituciones que contribuyan a una mayor coordinación, mejorando la gobernabilidad.

Con esos objetivos, el resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. En primera instancia se presenta un modelo para estudiar si la coordinación monetaria puede resultar de manera espontánea a partir de los propios incentivos de los gobiernos que forman parte de un esquema de integración y si el resultado de no cooperación es solo un equilibrio de Nash o si por el contrario, es la mejor respuesta a la que incluso podría arribar un planificador central que solo buscara maximizar el bienestar del conjunto de los países involucrados.

La siguiente sección repasa brevemente la literatura sobre Áreas Monetarias Óptimas y evalúa empíricamente hasta qué punto los países de la Unión de Naciones Sudamericanas –UNASUR– «encajan» en el esquema de una moneda común, vis a vis la experiencia de los 12 países europeos que inicialmente conformaron el área Euro (Grecia se considera aquí como uno de los doce, a pesar de haber sido rechazado en 1999 y recién admitido en 2001).

A continuación se dedica una sección a la discusión de los resultados y de propuestas de instituciones que mejoren la coordinación. Se finaliza con las conclusiones.

1. Devaluar o no devaluar, un modelo simplificado

Esta sección se basa en una extensión del modelo presentado por Tetaz (2010).

El modelo comienza suponiendo que hay dos países, y que cada uno de ellos en principio busca satisfacer una función de bienestar social compuesta por la sumatoria de los excedentes de los consumidores, de los productores y la recaudación tributaria. Bajo supuestos muy simples de linealidad en las funciones de oferta y demanda, la función de bienestar social de cada uno de los países, queda expresada del siguiente modo:

$$W = \frac{1}{2} (a - px)^2 + \frac{1}{2} (px)^2 + t(a - 2px) \quad (1)$$

Donde « px » es el precio del bien importable, « a » es un parámetro» y « t » es el arancel (explícito, o implícito equivalente) impuesto por la política comercial del gobierno.

Si suponemos que de manera adicional a los mencionados excedentes, que cada gobierno busca maximizar con su política comercial, también existe un objetivo de política macroeconómico que mejora el bienestar, al que denominaremos « WS », pues la función de bienestar queda reescrita:

$$W = \frac{1}{2} (a - px)^2 + \frac{1}{2} (px)^2 + ws + t(a - 2px) \quad (2)$$

Donde « ws » puede ser el bienestar de los trabajadores desocupados, o puede también ser pensado como el bienestar psicológico de todos los trabajadores (en tanto y en cuanto, al bajar el desempleo disminuye la incertidumbre laboral), o incluso como el bienestar de la familia de los trabajadores (visto desde la perspectiva del riesgo psicosocial del desempleo). De cualquier modo que sea, supondremos que « ws » mejora cuando cae el desempleo.

Entonces el cambio en el bienestar agregado en el caso de que el gobierno pueda poner un arancel resulta ahora

$$\frac{\partial W}{\partial t} = -2t + \frac{\partial ws}{\partial L} \frac{\partial L}{\partial Q_o} \frac{\partial Q_o}{\partial t} \quad (3)$$

Que puede ser positivo, toda vez que los aranceles son pequeños y/o la elasticidad empleo de los incrementos en la producción del bien protegido es alta (se trata de un bien mano de obra intensiva).

Tal y como oportunamente lo planteara en el trabajo original, si el gobierno se viera impedido de aplicar un arancel (o una medida para arancelaria equivalente), pues también puede modificar la cantidad de trabajo en la producción del bien en cuestión, y con ello mejorar el bienestar, cambiando los precios relativos de la economía por medio de una devaluación (la cual también genera obviamente un costo en materia de pérdida del excedente del consumidor, equivalente cualitativamente al que ocurre con un arancel y se refleja en el primer término de la ecuación 3).

Como puede apreciarse, la pérdida de excedente del consumidor obviamente será más grande cuanto más significativo sea el bien « x » en la economía (o sea; los bienes transables en el producto), razón por la cual, esta política ya no resulta deseable en el caso de un país muy integrado comercialmente al mundo.

El problema, no obstante, es que el otro país también enfrenta una función de bienestar social equivalente, por lo que en caso de

que decida contestar al arancel con otro arancel (o a la devaluación con otra devaluación), ahora el cambio en la función de bienestar social (suponiendo que nuestro socio también tiene las mismas ofertas y demandas lineales análogas a las nuestras) que se produce ante un arancel con represalia del socio comercial sería:

$$\frac{\partial W}{\partial t_x} = -2t + \frac{\partial w_s}{\partial L} \frac{\partial L}{\partial Q_{ox}} \frac{\partial Q_{ox}}{\partial t_x} - \frac{\partial w_s}{\partial L} \frac{\partial L}{\partial Q_{oy}} 2(b - 2py - 2ty) \frac{\partial t_y}{\partial t_x} \quad (4)$$

Donde el bien «y» es el que importa nuestro socio (o sea; nuestro bien exportable).

El primer término de la ecuación 4 sigue representando la pérdida neta de excedentes (básicamente ocasionada por la pérdida de excedente de consumidores en el bien que nuestro país importa). El segundo término muestra la ganancia de bienestar por la reducción del desempleo que se produce gracias a nuestro arancel. El tercer término capta la pérdida de bienestar que se produce por culpa de la caída en el empleo en nuestro bien exportable ocasionada a partir del arancel de respuesta de nuestro vecino).

Es importante notar que el cambio en la cantidad de las importaciones de nuestro socio obviamente depende de las respectivas elasticidades involucradas, pero si suponemos que su oferta y demanda son análogas a las nuestras, entonces el cambio en las importaciones es el doble que el cambio en la producción de nuestro bien importable «x» cuando los que arancelábamos éramos nosotros.

Esto sucede porque el crecimiento de la producción doméstica del bien «x» que nuestro país importa, con motivo del arancel solo depende de la pendiente de nuestra curva de oferta interna, en cambio, la caída en las exportaciones de nuestro país (ocasionadas por la represalia del vecino) opera por dos vías; en primer lugar el vecino demanda menos porque el arancel que puso hizo subir los precios internos y en segundo lugar se refuerza la contracción en la demanda de nuestras exportaciones por el hecho de que ahora el vecino sustituirá parte de sus (ya más pequeñas) importaciones, con producción nacional.

Naturalmente, bajo los supuestos planteados, el mejor escenario que nuestro país podría enfrentar es el de que lo dejen arancelar sin ningún tipo de represalias, puesto que entonces enfrentaría el cambio en el bienestar reflejado por la ecuación (3), dado que en la ecuación 4, $(\partial t_y / \partial t_x) = 0$

Pero ese no es el modo correcto de razonar estratégicamente. Para obtener el equilibrio de Nash del juego de interacción,

simplemente debemos pensar bajo cada uno de los supuestos de reacción de nuestro socio, que decisión ocasiona el máximo cambio en nuestra función de bienestar social.

Así, si supiéramos que nuestro socio va a arancelar, el cambio en nuestra función de bienestar social arancelando nosotros también es de hecho el que arroja la ecuación 4. En cambio no arancelando, en el mismo contexto de nuestro socio arancelando, pues el resultado sería el equivalente al de la ecuación 4, pero sin el segundo término (que obviamente es positivo). Dado que el cambio en el bienestar es más alto con el término positivo de la ecuación 4 que sin él, resulta más conveniente arancelar, siempre bajo el supuesto que nuestro vecino arancela.

Si, por el contrario, suponemos que nuestro vecino no arancela, pues la ecuación relevante para nuestro país es nuevamente la (3). Si no arancelamos, no hay cambio en el bienestar, pero si lo hacemos, hemos visto que para valores bajos de «t» el cambio es positivo, por lo tanto bajo el supuesto de que el vecino no va a arancelar, nuestra mejor política es la de imponer un arancel moderado.

Ergo, el equilibrio de Nash del juego estratégico resulta no cooperativo y puesto que ambos países ven el problema con la misma estructura, terminarán arancelando y generando un cambio negativo en el bienestar.

El supuesto clave es que las funciones de demanda y oferta son iguales y que no existen demasiadas diferencias en la composición factorial de las exportaciones e importaciones de nuestro país.

Si ese no fuera el caso y si nuestro país importara un bien trabajo intensivo, pero exportara un bien capital (o tierra) intensivo pues el arancel en nuestro país, aún cuando reciba como respuesta un arancel similar del socio, lograría sin dudas mejorar los niveles de empleo (aunque perjudicaría seriamente al otro factor, disminuyendo su utilización, su renta o ambos).

Ahora bien, en el supuesto de que nuestro país no puede imponer un arancel ni una medida para arancelaria y que opta entonces por una devaluación para incrementar el nivel de producción interno del bien importable (sustitución de importaciones) y con ello el empleo, habíamos visto que, puesto que una devaluación es equivalente a la suma de un arancel a los bienes importables, más un subsidio a los exportables, desde el punto de vista del análisis de equilibrio parcial los efectos sobre el bien importable son similares (en rigor, desde el punto de vista más general, deberíamos sumar el efecto positivo de la devaluación sobre nuestras exportaciones al vecino).

De modo que podemos considerar el cambio en el bienestar social que nuestro país logra con una devaluación, también mirando la ecuación (3), dado que existirá una devaluación «e*» tal, que su efecto será similar al de la imposición de un arancel «t*» (que es el que surge de despejar «t» de la ecuación 3 igualada a cero; o sea, el que hace máximo el bienestar en nuestro país). Esa misma ecuación puede ser ligeramente modificada para agregarle el efecto de la devaluación sobre nuestros exportables, reforzando de hecho el efecto positivo de la devaluación.

Cuando el país vecino decide contestar a nuestra devaluación con la misma medida, pues ahora la ecuación 4 ya no nos sirve para representar los cambios en el bienestar. La represalia devaluadora de nuestro vecino también es equivalente a la imposición de un arancel sobre sus importaciones y un subsidio sobre sus exportaciones (que son nuestras importaciones). El efecto del subsidio de las exportaciones de nuestro vecino contrarresta ahora exactamente el efecto del impuesto a nuestras importaciones que la devaluación de nuestra moneda había ocasionado. En otras palabras, si ambos países devalúan, pues los impuestos y subsidios equivalentes se cruzan y se anulan de suerte tal que la medida recíproca no genera ningún cambio en la situación real; no modifica el bienestar en ninguno de los dos países.

Pero si solo nuestro vecino devaluara, ahora la ecuación relevante que nos muestra el cambio en nuestro bienestar por esa medida, vuelve a ser la ecuación 4, pero con todos sus términos negativos, puesto que la devaluación tiene el mismo efecto que un impuesto negativo (un subsidio) aplicado a nuestro bien importable (las exportaciones del vecino) sumado a un impuesto a nuestras exportaciones, que es lo mismo que un arancel a las importaciones del vecino. Puesto en castellano; el peor de los mundos.

Lógicamente que no sabemos a ciencia cierta cuál será la política de nuestro vecino en materia cambiaria (o monetaria), pero podemos razonar de manera estratégica con la misma lógica, proveniente de la teoría de los juegos, que usamos en el caso de los aranceles.

Así, si supiéramos que el vecino va a devaluar y no lo hacemos nosotros, enfrentamos un enorme costo representado por la ecuación 4 con todos sus signos negativos, pero si contestamos con la misma medida, pues anulamos los efectos de su devaluación, de modo que si tuviéramos indicios de que el vecino devalúa nuestra mejor respuesta sería devaluar también.

Si, en cambio, nuestro vecino tuviera un compromiso de no devaluar, pues podríamos obtener todo el beneficio de la ecuación 3

(o su versión ampliada) devaluando nosotros, tal y como hizo Brasil en enero de 1999 cuando devaluó el real, a sabiendas de que Argentina tenía su cambio anclado con el dólar por Ley.

Ergo, en cualquiera de los dos escenarios lo mejor que puede hacer nuestro país es devaluar, pero dado que el vecino enfrenta el mismo dilema, el equilibrio de Nash del juego es nuevamente no cooperativo y ambos países devalúan.

No obstante ser éste exactamente el mismo resultado al que llega el trabajo del CEI (2003) –partiendo de valores simulados de tasas de desempleo ante las mismas alternativas estratégicas de los países– en rigor el resultado en materia de desempleo y bienestar que se obtiene si ambos países devalúan es mucho más negativo que la neutralidad que sugiere la cancelación de las medidas equivalentes en nuestro modelo (sobre este resultado es que construiremos la siguiente sección del trabajo).

Esto es así por diversas razones que la simplicidad de nuestro modelo pasa por alto, aunque es pertinente decir que aún incluyendo esos efectos negativos (salvo para supuestos muy extremos), los resultados finales del juego de interacción estratégica no cambian. Entre esas razones y sin pretender exhaustividad, podemos mencionar:

a) Si las respuestas de reciprocidad no son automáticas (como sucede en la realidad la mayor parte de las veces) pues hay un tremendo costo del proceso de ajuste de los factores productivos que deben migrar de sectores por los cambios en los precios relativos, para retornar luego a los sectores de origen cuando la represalia tiene lugar y los precios relativos se vuelven a corregir (agentes con algún grado de racionalidad que anticipen esta respuesta del país vecino simplemente podrían no mover los factores, tornando incluso estéril la devaluación).

b) Además, toda vez que ese proceso de ajuste sea lento hay un costo social asociado al hecho de que en última instancia, una devaluación implica una pérdida del poder adquisitivo del salario doméstico, tanto mayor cuanto más alta sea la composición de los bienes transables en la canasta de consumo de los hogares. Dado que los hogares de bajos recursos, por Ley de Engel, destinan un porcentaje más alto del presupuesto a transables, por ese proceso la devaluación ocasiona un deterioro en la distribución del ingreso.

c) Puesto que en cada momento los países tienen incentivos para volver a devaluar, se genera un alto nivel de incertidumbre en el valor de las monedas, con efectos reales sobre el comercio primero y sobre la inversión después, puesto que los agentes postergan sus decisiones de hundir capitales (o las cambian cualitativamente

reduciendo la madurez de las inversiones) a la espera de la consolidación de las señales de precios relativos de la economía.

d) Las devaluaciones incrementan el riesgo país, generando salidas de capitales o frenando su ingreso, con la consecuente caída en la tasa de formación del capital.

e) Las devaluaciones generan fenómenos inflacionarios toda vez que los precios no son completamente flexibles, aún cuando el efecto real se haya anulado por una devaluación recíproca del socio.

f) La demanda de las monedas domésticas como reserva de valor (o como activo especulativo) se ve resentida ante cada devaluación, disminuyendo de ese modo los potenciales ingresos por señoreaje.

g) Las devaluaciones afectan la reputación de los Bancos Centrales, produciendo cambios en las decisiones de los agentes que anticipan una futura devaluación con mayor probabilidad (por ejemplo, pudiendo generar fenómenos de fugas de capitales por profecías auto cumplidas).

También hay que decir que la devaluación puede tener beneficios, no ya en la función de bienestar social del país por la vía comercial, sino en la del gobierno, que de este modo puede licuar el valor real de sus deudas, aumentar el *superávit* presupuestario (si tiene ingresos en divisas y egresos en moneda local) o facilitar ajustes reales en la economía gracias al proceso inflacionario que conlleva. Estos beneficios se mantendrían en el caso de que el otro país también decida devaluar.

2. Tecnologías de coordinación. Costos y beneficios de un Área Monetaria Común

El modelo de la sección anterior nos mostró que los países pueden usar alternativamente medidas de política comercial o de política cambiaria cuando dentro de su función objetivo la cuestión del empleo resulta de mucha importancia.

También vimos que aunque no sea el mejor resultado, el comportamiento estratégico de los gobiernos conduce a un equilibrio no cooperativo en el que ambos terminan poniendo trabas en la relación comercial.

Cimadamore (2004), define a la Gobernabilidad como «*la capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los Estados que forman parte del proceso integrador*». En ese sentido la construcción de gobernabilidad puede ser vista como el diseño de una tecnología de compromiso que reduzca los escenarios no cooperativos generadores de conflictos, pero también como la capacidad de las

instituciones que construyen los esquemas de integración para administrar y resolver esos conflictos una vez que surgen.

Axelrod (1986), analizando el resultado de numerosos experimentos en juegos no cooperativos como el que grafica la interacción estratégica de los gobiernos en este análisis, encontró que cuando el juego se repite, emerge una estrategia de juego que se denomina «*Grim Trigger Strategy*» por la que los participantes, conscientes de que el resultado de cooperar mutuamente es mejor que el que surge si no coopera ninguno de los dos, comienzan el juego cooperando unilateralmente, y en las repeticiones sucesivas simplemente reciprocán el comportamiento del otro. Así, si el otro también coopera, continúan cooperando, pero ni bien reciben una respuesta no cooperativa, cambian y eligen no cooperar *ad infinitum*. En ese sentido, jugar *Grim Trigger*, es una estrategia de compromiso que no requiere de mucha estructura ni formalización.

En el otro extremo, los países pueden firmar un compromiso formal de cooperación con altos costos de salida o incumplimiento para el infractor, como cuando se establece un mercado común y se eliminan todas las aduanas interiores, o como cuando los países renuncian a la soberanía monetaria e integran un Área Monetaria Común (AMC).

La ventaja más evidente de una AMC es que reduce drásticamente los riesgos de devaluación unilateral por parte de los países integrantes, con todo lo que ello implica en materia de ahorro de costos que las devaluaciones generan y que hemos visto en nuestro modelo y detallado en la sección anterior (menos incertidumbre, menos inflación, menos riesgo país, más y mejores inversiones, mas señoreaje, etcétera).

La segunda ventaja tiene que ver con la reducción de costos de transacción, lo que abarata el comercio y la movilidad factorial, aumentando la competencia y generando fuertes ganancias de eficiencia hacia dentro de los países miembros.

Una tercera ventaja reside en el hecho de que al tener una moneda común, las transacciones entre los países prescinden de la utilización de divisas externas, reduciendo las necesidades de reservas.

En cuarto lugar, al poseer una sola moneda, se reducen las chances de ataques especulativos contra la moneda, puesto que ahora en todo caso hay que atacar a un Banco Central mucho más poderoso.

En quinto lugar un área monetaria común permite una mayor diversificación de activos hacia dentro del área, reduciendo así el impacto de los *shocks* externos, lo que redundará en una menor

volatilidad del ciclo para cada uno de los países. Este es el argumento «nuevo» de Mundell (1973)

Obviamente todos estos beneficios son mayores cuanto más integrado comercialmente al mundo se encuentre el país en cuestión.

No obstante los beneficios enumerados, renunciar a la política monetaria y cambiaria no resulta gratuito. El principal costo de ir a una moneda común, como bien lo señala Carrera y Sturzenegger (2000) es que se pierde la capacidad de absorber shocks idiosincráticos a través del tipo de cambio por lo que se requiere, como lo demostró originariamente Mundell, que los factores sean muy flexibles hacia dentro del área común. Nótese que en su defecto, los precios internos de los bienes no transables tienen que ser lo suficientemente flexibles a la baja hacia dentro del país como para generar una reasignación de recursos que absorba el desempleo de factores ocasionado por el *shock*.

A su vez, la vulnerabilidad ante los shocks idiosincráticos es mayor, como bien lo explicó Kenen (1969) cuando más homogénea y poco diversificada es la estructura productiva de un país, puesto que si la estructura económica es lo suficientemente diversificada, pues los *shocks* negativos que reciban algunas de sus industrias, serán compensados con *shocks* positivos en las otras, siendo este punto de particular importancia para el caso latinoamericano.

Es importante mencionar que los costos enumerados no necesariamente son rígidos y exógenos a la decisión de participar de un AMC, sino que como lo han demostrado Frankel y Rose (1998) pueden reducirse toda vez que el proceso conduzca a una mayor correlación entre los *shocks* externos domésticos y los del resto del área. Esto último sucederá además con mayor probabilidad si la nueva área creada genera economías de escala que permiten una mayor diversificación y comercio intra-industrial. Si, por el contrario, como fruto del ingreso a la zona monetaria los países que la conforman aumentan su especialización, pues la correlación entre los *shocks* externos disminuirá sustancialmente y el área no será factible a menos que exista algún mecanismo de transferencias entre los países de la Unión.

Además, también existirán costos si el gobierno utiliza la política monetaria para recaudar impuesto inflacionario, o para facilitar ajustes reales que de modo nominal no se producen, como por ejemplo reducciones de déficit presupuestario. Tal parece ser el caso de Grecia, que en la etapa pre Maastricht estaba entre los países con más inflación de la Eurozona, y que al verse forzado a converger a una banda de 1,5% de tolerancia respecto del promedio inflacio-

nario de los países de menor inflación del área, parece haber simplemente cambiado la fuente de financiamiento, siendo luego de su ingreso al Euro el país con mayor déficit comercial del área.

Finalmente y como hemos discutido con anterioridad, el costo de renunciar a la política de estabilización que implica la devaluación del tipo de cambio es mucho menor cuanto mayor sea el grado de apertura comercial del país, puesto que los efectos de reasignación factorial se hacen menos importantes y además la mayor parte de los precios quedan fijados internacionalmente, de manera que no se necesita modificar el tipo de cambio nominal para producir cambios en el tipo de cambio real de la economía.

En resumen, la conveniencia de cada país respecto a resignar su política monetaria y cambiaria convergiendo a una moneda común dependerá de la ponderación de los mencionados costos y beneficios según su caso particular, aumentando con su nivel de apertura económica, toda vez que su mayor grado de integración comercial al mundo reducirá los costos y aumentará los beneficios, cualesquiera que ellos sean. Si los *shocks* externos no están correlacionados (o lo están negativamente) y son completamente aleatorios e independientemente distribuidos, pues un área monetaria única aún es posible si se complementa la moneda común con un mecanismo de transferencias entre los países.

3. Factibilidad empírica de un Área Monetaria Única en UNASUR.

En esta sección intentaremos analizar si los doce países de la UNASUR tienen niveles de correlación de sus ciclos económicos, monetarios y en la posición del balance de pagos que, dados sus niveles de apertura económica al comercio internacional, justifiquen su convergencia hacia un área monetaria única. En particular, examinaremos esos indicadores con el baremo de los doce países que en 2002 integraban la Eurozona a partir del desembarco del Euro como moneda de pago en ellos (Los once que iniciaron la experiencia en 1999, más Grecia que fue rechazada primero y aceptada luego, en 2001).

El primer punto sobre el que indagaremos es la correlación entre los *shocks* que afectan al PBI, entre 1960 y 2009. Como la serie de tiempo está compuesta de una tendencia más un ciclo y nuestro interés está en este último, siguiendo la propuesta de Frankel y Rose (1998) tomaremos la cuarta diferencia en el logaritmo de las series de PBI, a los efectos de analizar las correlaciones.

Cuadro N° 1
Correlación entre los shocks del PBI de los países de UNASUR
(1960-2009)

Países	Bol.	Bra.	Chi.	Col.	Ecu.	Guy.	Par.	Per.	Sur.	Uru.	Ven.
Argentina	,402**	,313*	,300*	,539**	,309*	,599**	0,228	,559**	-0,069	628**	711**
Bolivia		0,137	0,086	0,282	,531**	,575**	0,188	,380*	,372*	,443**	,572**
Brasil			-0,292	,653**	,698**	0,278	,454**	,428**	,624**	0,29	0,259
Chile				0,185	-0,292	0,268	0,038	0,015	-,623**	,515**	0,205
Colombia					,691**	0,205	,640**	0,291	0,192	,604**	,573**
Ecuador						0,247	,564**	,377*	,617**	,380**	,448**
Guyana							0,003	,545**	0,169	,480**	,415**
Paraguay								0,092	,430*	,519**	0,187
Perú									0,053	,348*	,396**
Suriname										0,15	0,154
Uruguay											,663**

Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).

*significativo al 5%; **significativo al 1%.

Gráfico 1
Serie de evolución del producto de los países sudamericanos



Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).

Claramente, Argentina por ejemplo tiene una correlación alta y significativa con Uruguay, Venezuela, Perú, Guyana y Colombia, en ese orden, pero sin embargo los shocks de su ciclo están correlacionados de manera muy baja con Brasil, que parece compartir su trayectoria mucho más con Ecuador, Colombia y Suriname. Paraguay correlaciona fuerte solo con Colombia, Ecuador y en menor medida con Uruguay.

Chile es uno de los países que presenta un ciclo más independiente, solo correlacionado de manera importante con Uruguay y Suriname, países ambos pequeños, dependientes del capital extranjero y, como veremos luego, muy abiertos. Es además el de crecimiento más sostenido y alto en el período analizado (sobre todo desde 1982).

En general los niveles observados de correlación entre los ciclos económicos son muy bajos y heterogéneos para el área. Si tomamos el promedio total de las correlaciones de la matriz anterior, nos encontramos con un valor de solo 0,33.

Comparemos esto con la realidad de los países de la Eurozona.

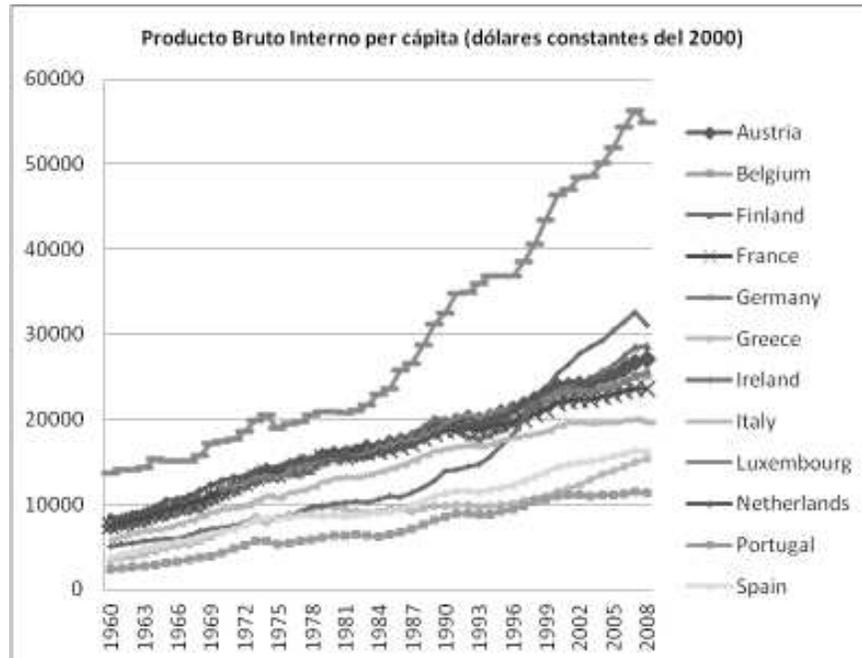
Cuadro N° 2
Correlación entre los Shocks del PBI
de los países de Eurozona (1960-2009)

Países	Bel.	Fin.	Fra.	Ale.	Gre.	Irl.	Ita.	Lux.	Hol.	Por.	Esp.
Austria	,934**	,567**	,938**	,762**	,775**	0,024	,786**	0,067	,754**	,811**	,727**
Bélgica		,624**	,959**	,765**	,781**	0,069	,825**	0,184	,778**	,880**	,839**
Finlandia			,606**	,485**	,543**	0,167	,447**	0,107	,421**	,521**	,501**
Francia				,702**	,795**	0,05	,881**	0,087	,782**	,854**	,818**
Alemania					,728**	-0,03	,552**	0,12	,570**	,674**	,536**
Grecia						0,079	,525**	-0,042	,701**	,606**	,714**
Irlanda							-0,05	,313*	0,288	0,173	0,216
Italia								0,06	,634**	,766**	,653**
Luxemb.									0,214	,363*	,331*
Holanda										,748**	,833**
Portugal											,781**

Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).
*significativo al 5%; **significativo al 1%.

Nuevamente, confirmamos las correlaciones observando la evolución del producto de manera gráfica.

Gráfico 2
Evolución del PBI de los países de la Eurozona



Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).

Aquí por el contrario, la fuerza y significatividad estadística de las correlaciones resulta realmente impactante. Salvo los casos de Luxemburgo e Irlanda (Finlandia en menor medida), claramente distinguibles en la gráfica, el resto de los países presenta correlaciones bien por encima de 0,7. La correlación promedio del área es 0,53 y la trayectoria del PBI de los países es suave, de baja volatilidad y altísima homogeneidad en todo el bloque (salvo los mencionados países).

Una segunda dimensión relevante para analizar la com-patibilidad de una moneda única es la de la evolución de los precios de las economías de las distintas áreas, puesto que la política monetaria que se resigna podría ser un instrumento importante para controlar la inflación y sería preocupante que los fenómenos de cambios en los índices de precios nacionales no estuvieran correlacionados.

Una crítica posible a la consideración de esta variables es que la misma no es exógena sino que la inflación depende a su vez de la

política monetaria y como hemos visto anteriormente de hecho uno de los beneficios de la convergencia a un área monetaria común es el de bajar las tasas de inflación toda vez que en principio la emisión no puede ser usada para financiar déficits fiscales en lo sucesivo. Pero también, es preciso tener en cuenta que en el caso de Latinoamérica en general y de Sudamérica en particular, el fenómeno inflacionario ha sido (y continua siendo) un fenómeno complejo que trasciende a lo meramente monetario y que reconoce influencias que tienen que ver con las particularidades de la estructura económica, la fuerte presencia de sindicatos, la naturaleza de exportadores de materias primas alimenticias, las crisis de balance de pagos, etcétera.

A partir de esta salvedad, veamos entonces lo que ha sucedido con los procesos inflacionarios en Sudamérica, conforme la matriz de correlaciones entre las tasas de inflación para el período 1960-2008.

Cuadro N° 3
Correlación de Tasas de Inflación, países de la UNASUR
(1960-2008)

Países	Bol.	Bra.	Chi.	Col.	Ecu.	Guy.	Par.	Per.	Sur.	Uru.	Ven.
Argentina	0,133	,520**	-0,036	0,269	-0,07	,711**	,542**	,805**	-0,14	,307'	,364'
Bolivia		-0,01	-0,034	0,132	-0,08	-0	0,231	-0,01	-0,1	0,121	-0,08
Brasil			-0,122	,538**	0,146	,407**	,413**	,674**	,506**	0,256	,377**
Chile				0,209	,470**	0,02	0,109	-0,06	-0,11	,309'	-0,04
Colombia					0,093	,321'	,475**	0,202	,405'	,361'	0,253
Ecuador						-0,03	-0,027	-0,02	0,214	0,065	0,152
Guyana							,597**	,501**	-0,04	,330'	,429**
Paraguay								,497**	-0,18	,406**	,354'
Perú									-0,04	,300'	,288'
Suriname										-0,05	0,326
Uruguay											-0,08

Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank)
*significativo al 5%; **significativo al 1%

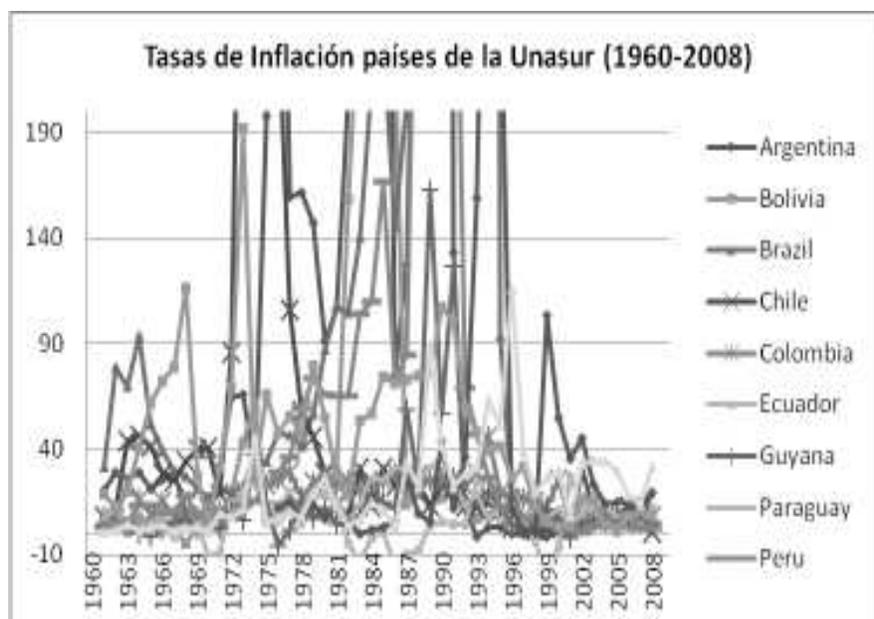
Más allá de la correlación entre los fenómenos de precios en Argentina y Brasil, con Perú y Paraguay (y Colombia en el caso de

Brasil), se observa una correlación muy baja en materia de precios, demostrando el carácter idiosincrático del fenómeno. La correlación promedio para toda el área es de tan solo 0,20.

Es verdad que puede argumentarse, mirando la evolución de los precios en el gráfico siguiente, que el fenómeno de altas inflaciones ha sido dejado atrás por Sudamérica, pero como podemos ver si desagregamos el fenómeno, aunque ha caído la volatilidad de los precios no puede decirse que exista mayor convergencia de los fenómenos.

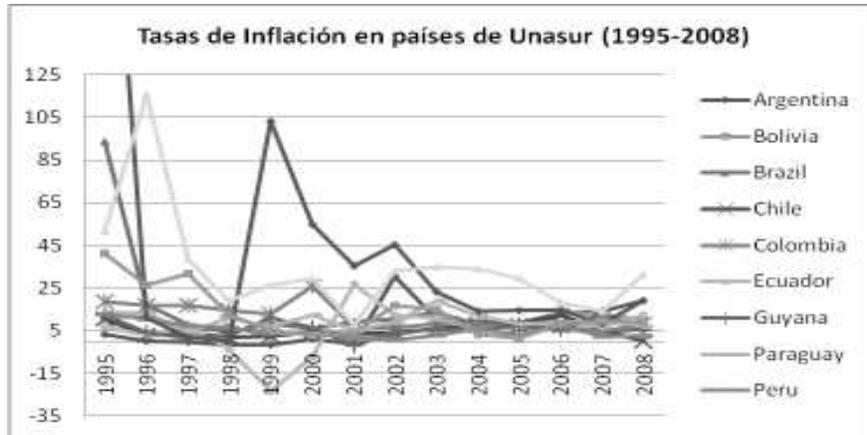
No obstante, es cierto que si caen las tasas de inflación, como ha sucedido desde los '90 en adelante, pues el costo que hay que pagar por resignar la política monetaria como instrumento corrector es ahora mucho menor.

Gráfico 3
Inflación en la UNASUR



Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).

En efecto, puede verse como incluso aunque la mayoría de los países (salvo Venezuela en la serie y Argentina en los últimos años) tienen ahora inflaciones menores al 25%, las pendientes de las curvas siguen sin coincidir, mostrando que el problema de



Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).

carácter idiosincrático persiste. Si comparamos los países de la Eurozona, puede notarse claramente la diferencia.

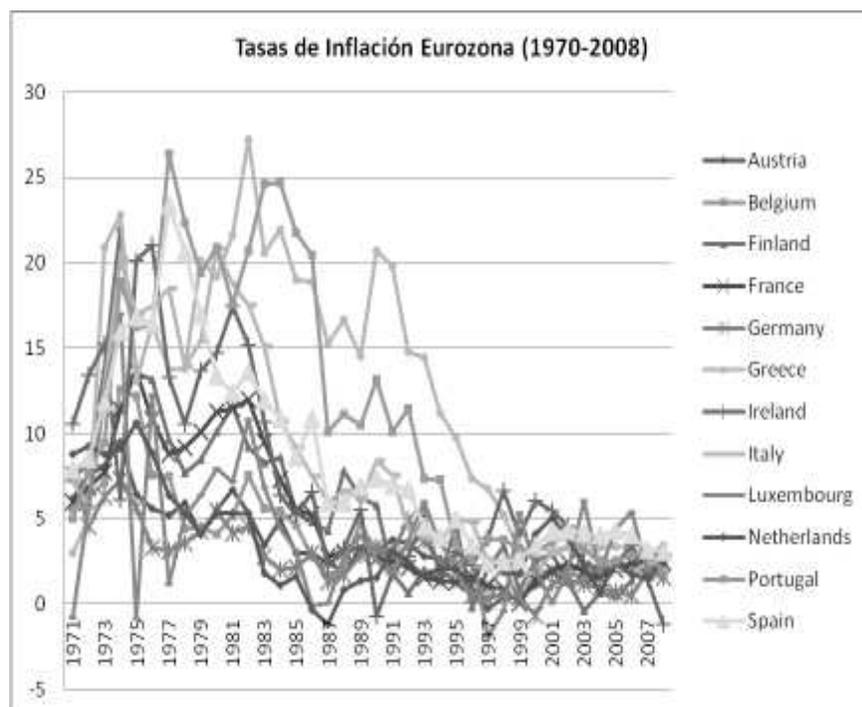
Cuadro N° 4
Correlación de Tasas de Inflación, países de la Eurozona
(1970-2008)

Países	Bel.	Fin.	Fra.	Ale.	Gre.	Irl.	Ita.	Lux.	Hol.	Por.	Esp.
Austria	,859**	,858**	,823**	,877**	,561**	,680**	,775**	,591**	,766**	,589**	,753**
Bélgica		,875**	,840**	,761**	,524**	,703**	,776**	,517**	,756**	,611**	,759**
Finlandia			,854**	,725**	,625**	,700**	,855**	,598**	,691**	,646**	,764**
Francia				,701**	,640**	,856**	,946**	,524**	,665**	,785**	,884**
Alemania					,539**	,573**	,676**	,455**	,681**	,488**	,620**
Grecia						,406*	,754**	,491**	0,11	,818**	,622**
Irlanda							,772**	,401*	,743**	,557**	,749**
Italia								,555**	,567**	,840**	,903**
Luxemb.									,400*	,344*	,416**
Holanda										0,221	,576**
Portugal											,851**
España											

Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).
*significativo al 5%; **significativo al 1%.

Las correlaciones son muy fuertes y significativas, presentando un promedio para toda el área de 0,66 en el período analizado.

Gráfico 4
Inflación en la Eurozona



Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).

Más allá del fenómeno inflacionario de los 70' (originado en el shock del petróleo), desde los '80 en adelante hay una convergencia, salvo en los casos de Grecia y Portugal que persisten con inflaciones del 15% y 10% respectivamente, hacia inflaciones menores al 5% anual. De cara a la crisis económica actual de Grecia y Portugal es importante refrescar estos datos, puesto que señalan una característica idiosincrática de estos países que puede servir para comprender sus dificultades para encajar en la moneda común.

Obviamente, en el período post Maastricht las tasas convergen aún más, con la sola excepción de Luxemburgo, Finlandia e Irlanda en los últimos dos años, donde todavía persisten shocks idiosincráticos. De manera interesante, muchos de las desviaciones de la tendencia del promedio de la zona tienen que ver con procesos deflacionarios, que muestran la flexibilidad de esos países para acomodar sus estructuras de precios internos cuando no pueden

devaluar sus monedas. Nótese además que Grecia, Portugal y España no han logrado producir ajustes de precios hacia la baja en los últimos años, y allí probablemente resida buena parte de la crisis actual de sus economías.

En tercer lugar, es oportuno observar que es lo que ha sucedido en materia de resultados de la balanza comercial, puesto que la política cambiaria normalmente es utilizada para mejorar ese resultado.

Cuadro N° 5
Correlaciones en el resultado del Balance Comercial
-UNASUR- (1960-2009)

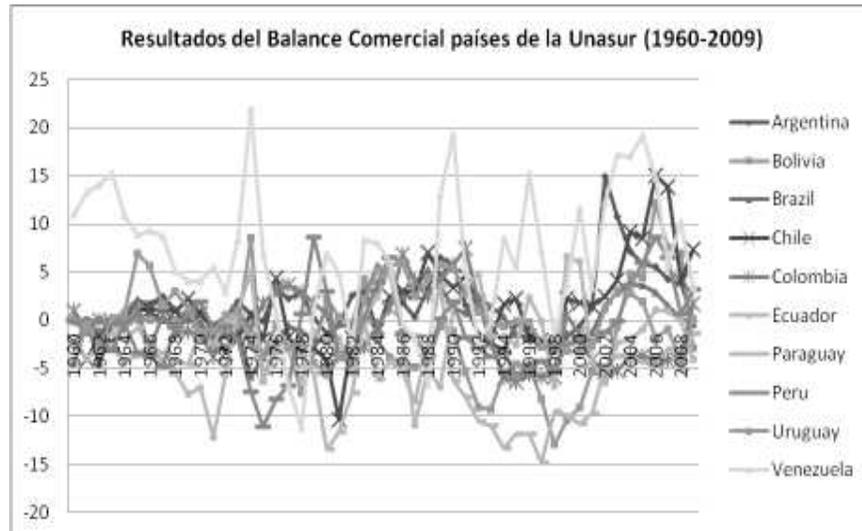
Países	Bol.	Bra.	Chi.	Col.	Ecu.	Guy.	Par.	Per.	Sur.	Uru.	Ven.
Argentina	,398'	,504**	,515**	-0,02	-0,04	-,286'	,376**	,353'	-0,2	,435**	0,272
Bolivia		0,156	,472**	-0,15	0,112	-0,298	,435**	,457**	0,045	0,012	,510**
Brasil			,479**	0,123	0,049	-0,25	0,189	,485**	-0,08	,701**	0,027
Chile				-0	0,174	-,383**	0,2	,429**	0	,345'	0,214
Colombia					0,037	0,106	,310'	-0,02	,392**	,298'	-0,28
Ecuador						-,382**	-0,28	0,142	-0,16	-0,02	,304'
Guyana							,321'	-0,23	0,194	0,089	0,07
Paraguay								0,186	0,182	,336'	0,174
Perú									0,004	0,134	0,175
Suriname										0,125	-0,26
Uruguay											0,135

Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).

*significativo al 5%; **significativo al 1%.

Tal y como lo confirma la observación gráfica de la evolución de los resultados del balance comercial de los países sudamericanos, pueden distinguirse conjuntos de países con una mayor correlación, pero en general, tanto los niveles de volatilidad como los signos del balance son muy distintos para cada país y en muchos de los casos correlacionan negativamente (aunque no de manera significativa). La correlación promedio del área es 0,13.

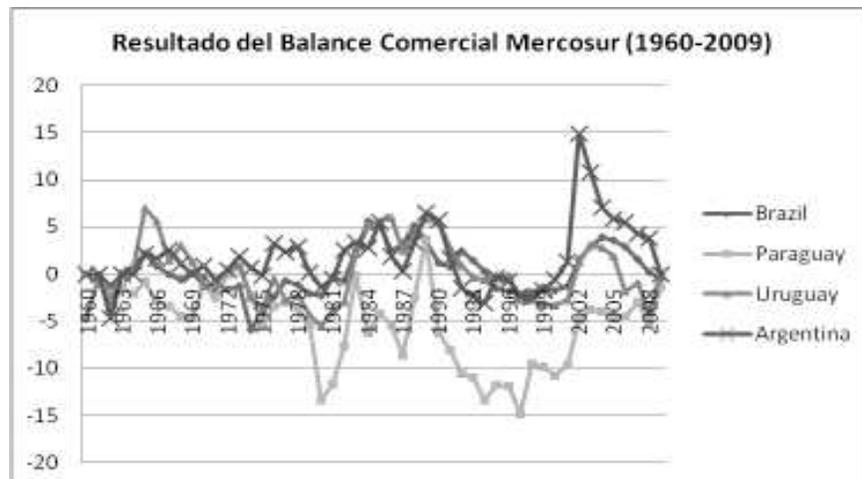
Gráfico 5
Balance Comercial de los países de la UNASUR



Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).

Puede parecer conveniente mirar por separado lo que sucede hacia dentro de cada uno de los principales bloques comerciales de la región.

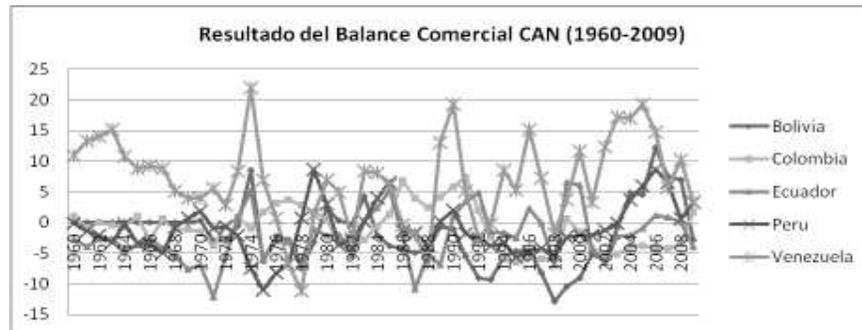
Gráfico 6
Balance Comercial en los países del MERCOSUR



Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).

En ese sentido puede verse como en el ámbito del Mercosur países como Brasil, Argentina y Uruguay presentan una trayectoria común al tiempo que, Paraguay tiene una realidad comercial idiosincrática y diferente. Chile y Perú, de hecho muestran una trayectoria más similar a Argentina y Brasil.

Gráfico 7
Balance Comercial en la CAN



Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).

En la CAN, por el contrario pareciera observarse aún mayor dispersión. Ecuador y Colombia tienen ciclos comerciales idiosincráticos, Perú y Bolivia presentan alta correlación y Venezuela que no correlaciona con ningún otro sudamericano, solo parece compartir su realidad comercial con Bolivia (probablemente por el aspecto energético de sus exportaciones).

Cuadro N° 6
Correlaciones del Balance Comercial, países de la Eurozona (1960-2009)

Países	Bel.	Fin.	Fra.	Ale.	Gre.	Irl.	Ita.	Lux.	Hol.	Por.	Esp.
Austria	,444**	,451**	0,018	,898**	,593**	-0,054	,642**	,584**	0,071	-,441**	-,481**
Bélgica		,646**	,478**	,619**	,873**	,511**	,578**	,612**	0,177	0,046	-,653**
Finlandia			,434**	,575**	,794**	,532**	,477**	,642**	-0,22	0,054	-,551**
Francia				0,133	,380**	,635**	0,093	-0,04	0,247	,401**	-,301*
Alemania					,782**	0,17	,827**	,811**	0,149	-,571**	-,549**
Irlanda						,469**	,539**	,758**	-0	-0,09	-,716**
Italia							0,074	0,099	0,255	,343*	-0,28

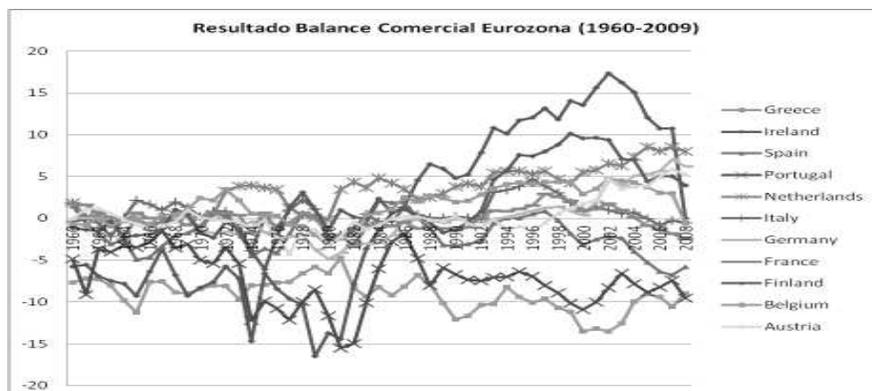
Luxemb.										,666**	-0,04	-,354*	-,403**
Holanda											-,350*	-0,23	-,474**
Portugal												0,192	-0,05
España													0,247

Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).
*significativo al 5%; **significativo al 1%.

Aquí se observa una correlación mucho más alta y significativa que en el caso de Sudamérica, con la excepción de Portugal que presenta una realidad comercial idiosincrática y de Grecia cuya correlación es negativa con la mayor parte de los países de la Eurozona.

La correlación promedio del área es 0,199 aunque si se saca a Grecia del promedio, trepa a 0,316 y crece a 0,499 si no se considera tampoco a Portugal y España. Estos tres países son a su vez los únicos que experimentaron fuertes déficits comerciales en los diez años de vigencia del Euro y no es casualidad que hayan sido los primeros en experimentar serios problemas a partir de la crisis financiera del 2008-2009, dado que como puede demostrarse algebraicamente de manera muy fácil, el déficit de cuenta corriente implica que el sector externo está financiando los déficits del gobierno y/o del sector privado, de modo que cuando ese financiamiento se corta pues debe ajustar el sector público reduciendo el déficit fiscal, o el sector privado consumiendo o invirtiendo menos¹.

Gráfico 8
Balance Comercial de la Eurozona



Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank)

¹ Puesto que $Y = C+I+G+(X-M)$, despejando se obtiene que; $(A-I) + (T-G) = (X-M)$.

Esta observación, que se confirma con el gráfico anterior, es sumamente importante porque nos enseña los riesgos de una coordinación de la política monetaria cuando no se coordina al mismo tiempo la política fiscal, preservando (erróneamente) la soberanía de los gobiernos locales en materia presupuestaria.

Dado que la identidad macroeconómica básica entre la oferta agregada y la demanda agregada no se puede violar, Grecia, Portugal y en menor medida España deberán elegir entre abandonar la moneda única o producir un fuerte ajuste fiscal y/o en el consumo doméstico, lo que naturalmente conduce a un período recesivo.

En el caso de estos países y sobre todo dada la significación económica relativamente baja de los primeros dos, es plausible pensar en una tercera alternativa para restablecer el equilibrio macroeconómico sin generar una recesión, que pasaría por recibir una transferencia monetaria desde la Unión Europea, pero nótese que no alcanza con que el Banco Central compre la deuda ya emitida en estos últimos diez años por Grecia y Portugal, sino que es preciso que esté dispuesto a financiar el déficit fiscal actual, hasta que los países restablezcan su auto subsistencia (converjan hacia un presupuesto equilibrado).

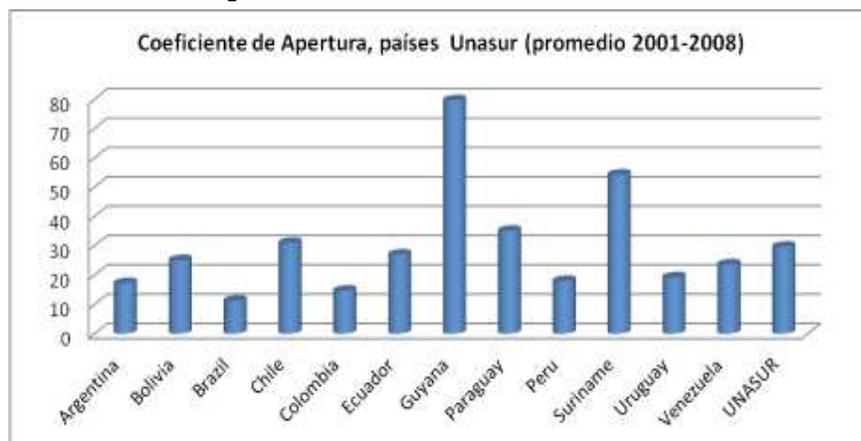
El hecho de que el resultado comercial Griego correlacione negativamente con el de la mayoría de los restantes países europeos, no es un problema per se, sino todo lo contrario. El problema reside en la posición estructural negativa de Grecia (del orden de 10% del producto). La fluctuación de corto plazo en contra del ciclo europeo en realidad es una ventaja, porque refuerza la estabilidad del Euro y es relativamente fácil de financiar².

Por último y volviendo a la consideración de las variables que deben observarse a la hora de evaluar la convergencia hacia una moneda única, recordemos que los costos de sacrificar la herramienta cambiaria se achicaban a medida que se incrementaba el nivel de apertura comercial de cada país, al tiempo que crecían los beneficios por una mayor representatividad del ahorro en los costos de transacción a que conducía la moneda común. Resta entonces en esta revisión empírica un análisis de los niveles de apertura de los distintos grupos de países.

² La correlación negativa del resultado comercial Griego probablemente se deba a su ventaja relativa como destino turístico del resto de los europeos, pero también a que quizás sea subsidiario del financiamiento externo que recibe la Eurozona, lo que implica mayor disponibilidad de fondos externos cuando el resto de Europa no los usa (y viceversa).

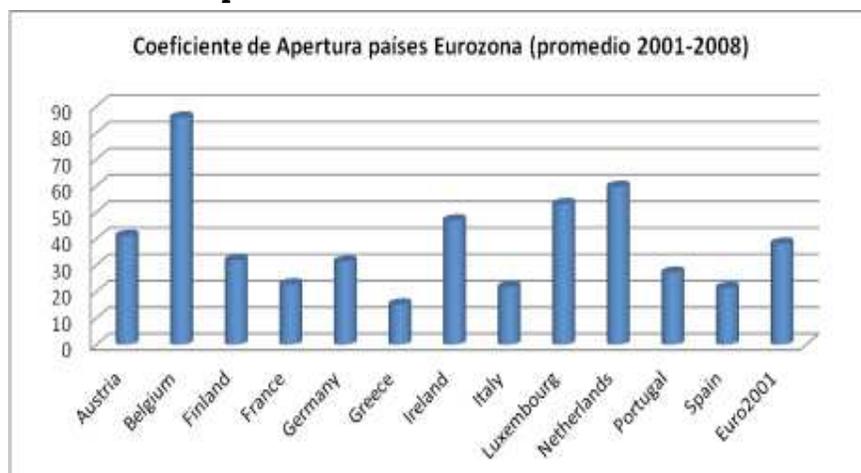
Como índice de apertura tomamos, como es habitual, al promedio entre exportaciones e importaciones como porcentaje del PBI y, para eliminar algún sesgo coyuntural y captar el grado de vinculación estructural con el comercio internacional, computamos el promedio de ese indicador para los últimos 8 años disponibles.

Gráfico 9
Apertura comercial en la UNASUR



Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).

Gráfico 10
Apertura comercial en la Eurozona



Fuente: Elaboración propia en base a WDI (World Bank).

Claramente los países sudamericanos presentan una menor apertura que los europeos. El promedio de apertura de la UNASUR es de 29,63 (desvío estándar 18,6) mientras que el de la Eurozona es de 38,2 (desvío estándar 19,4).

Pero aquí es donde más cuidado hay que tener, puesto que como hemos discutido antes, la apertura es endógena en los procesos de integración, de modo que aunque la realidad sudamericana es mucho más heterogénea en la materia que la europea (por mayor dispersión en los niveles de apertura), es plausible pensar que un tratado de coordinación tipo Maastricht y la posterior incorporación de la moneda común sin dudas incrementaría los niveles de comercio de manera significativa. Sudamérica no es Asia en materia de inserción en el comercio internacional, pero después de todo, tampoco lo es Europa.

Lo que sí es un punto que marca una diferencia considerable es que mientras que el país más grande del sur, Brasil, tiene una apertura de solo 11,2 puntos, Alemania ostenta 32,4 y se disputa con China el primer puesto como el más importante exportador del mundo. Visto entonces desde cada país, el actor principal de Sudamérica puede no tener tantos incentivos como su similar europeo para ir hacia una moneda común, puesto que su baja inserción comercial relativa lo perjudicaría mucho más a la hora de resignar la política cambiaria.

4. Reflexiones finales sobre coordinación monetaria y gobernabilidad

Comenzamos el trabajo presentando un modelo teórico que muestra que en equilibrio de Nash los países tienen una mayor tendencia a la devaluación que lo que resultaría conveniente si pudieran coordinar sus políticas cambiarias con los socios comerciales, puesto que la devaluación surgía como resultado de la desconfianza respecto del comportamiento del vecino, o simplemente como oportunidad de explotar el otro extremo; esto es: un exceso de confianza en la pasividad del otro.

La clave de nuestro modelo residía en que los gobiernos tenían una preocupación máxima por mantener el pleno empleo, de modo que utilizaban la herramienta devaluatoria como salida a ese problema. Pero dado que el equilibrio no cooperativo de *guerra de monedas* puede resultar costoso, existe lugar para la coordinación de políticas toda vez que los beneficios de sacrificar la herramienta de política cambiaria y monetaria superen a los costos.

Mirando la evidencia empírica comparada, Sudamérica presenta niveles relativamente bajos de inserción en el comercio internacional, de modo que para cualquier valor de los demás indicadores, los países tienen menos incentivos a incorporarse a un área monetaria común. Esta situación es particularmente importante en el caso de Brasil, que siendo el país más grande de la región presenta una apertura externa muy acotada, dependiendo por tanto de la utilización del tipo de cambio como herramienta fundamental de política.

Los ciclos del PBI de los doce países de la zona tampoco presentan una alta correlación. Los países europeos tienen una correlación un 60% mayor que la de Sudamérica. Existe sí una correlación parcial más que interesante (aunque siempre menor que en la comparación europea) en grupos de países hacia dentro de Sudamérica; Argentina, Uruguay, Venezuela y Colombia forman un grupo bastante homogéneo, Brasil con Ecuador y Colombia también son candidatos con ciclos altamente correlacionados.

Cuando observamos la evolución de los precios internos, que resulta un indicador muy bueno de la posibilidad de una política monetaria convergente, vemos aún mayores niveles de dispersión en el caso sudamericano. Aquí las inflaciones europeas presentan una similitud en sus evoluciones que es más de tres veces mayor a la observada para los miembros de UNASUR. A nivel subregional, Argentina presenta una correlación alta (aunque siempre inferior a los valores europeos) con Brasil, Paraguay y Perú.

En materia de Balance Comercial es donde menor correlación existe y vuelve a repetirse la historia de mayor homogeneidad subregional para grupos particulares de países; a saber: Argentina, Uruguay, Brasil y Chile formarían un bloque, mientras que probablemente Bolivia, Perú y Paraguay formarían el otro. Los otros tres, Venezuela, Ecuador y Colombia presentan ciclos comerciales completamente idiosincráticos.

En síntesis, desde una perspectiva estática los costos de resignar la política monetaria nacional en la UNASUR superan ampliamente los beneficios que la introducción de una moneda única puede proporcionar.

Desde un análisis dinámico que tome en cuenta los cambios endógenos que el proceso de convergencia a la Maastricht y una eventual moneda común pueden producir en materia de mayor comercio, ciclos económicos más coordinados y menor volatilidad de precios, pues las perspectivas son naturalmente un poco mejores,

aunque no necesariamente el área monetaria óptima sería la de UNASUR.

En ese sentido el principal problema es que Brasil, que es el actor más importante de la región, tiene poca inserción relativa en el comercio internacional y los países chicos y abiertos, pueden converger a una moneda común pero corren el riesgo de que la misma resulte tan relevante como el dólar del Caribe Oriental.

Cuando se observa la correlación de los principales indicadores macro de la Eurozona, previo a la firma de Maastricht, se veían guarismos más bajos pero en un contexto menos heterogéneo que el sudamericano donde claramente los ciclos están más coordinados entre algunos países que entre otros.

Por otro lado, dados los menores niveles de correlación de las variables, resta preguntarse si existiría suficiente movilidad de los factores hacia dentro de área monetaria para compensar los shocks asimétricos y si, en ausencia de alta movilidad, existen posibilidades de implementar políticas de transferencias desde un poder central supranacional.

La primera pregunta nuevamente recibe una respuesta que depende de los países considerados. Hay mucha movilidad laboral desde países limítrofes hacia Argentina (en trabajo poco calificado) y en sentido contrario para trabajo calificado. Existe una movilidad de capitales bastante alta entre Argentina, Chile, Uruguay y Brasil. No obstante, existe poca movilidad laboral entre Brasil, Argentina y Venezuela. Más concretamente, la movilidad laboral de mano de obra no calificada es desde los países limítrofes pequeños hacia los centrales, por esta razón es que esos países serían los principales beneficiarios de una moneda común. Pero los países más grandes de la UNASUR no pueden compensar con movilidad laboral significativa los shocks externos que no puedan ajustar por vía cambiaria.

La segunda pregunta, nos invita a pensar nuevamente en la experiencia europea actual. El éxito de un esquema de coordinación monetaria requiere que los países sean lo más parecidos que sea posible de modo de garantizar que reciban los mismos *shocks* de manera simultánea, o bien que entre ellos la movilidad sea tan alta que equipare a la existente entre regiones vecinas de un mismo país. En ausencia de correlación y de movilidad de factores para enfrentar el ajuste del *shock* externo, resulta crucial que la política fiscal este o bien unificada, o en todo caso altamente coordinada, con un esquema de transferencias interjurisdiccionales como el que sostiene el federalismo de la mayor parte de los países sudamericanos.

Para que ese esquema funcione de manera automática y no discrecional, se requiere de un fondo anti-cíclico de compensación supranacional, que se financie con la introducción de un impuesto que funcione como un estabilizador automático. Dada la característica heterogénea de la estructura económica de los países sudamericanos, y la idiosincrasia de sus ciclos, es preciso construir una canasta tributaria que se nutra de un porcentaje de la renta ricardiana de los recursos naturales que permita captar la volatilidad asimétrica de los precios internacionales de los *comodities*, más un componente atado a la evolución del consumo interno de carácter bien general (tipo un IVA consumo).

Obviamente, que tanto la implementación de la moneda común como la coordinación fiscal propuesta conducirían a una mayor gobernabilidad por cuanto reducirían drásticamente las guerras de monedas y las consecuencias que en materia de presiones sectoriales, de ellas se desprenden, además de permitir que el poder fiscal del nivel supranacional equilibre o balancee los poderes locales.

Pero también es cierto que la plausibilidad de que se produzca un avance en ese sentido es endógena en los niveles de gobernabilidad corrientes.

Aprovechando el desarrollo teórico expuesto en este trabajo y los resultados en materia de interacción estratégica de los gobiernos (teoría de los juegos), una propuesta razonable sería construir la gobernabilidad a través de acuerdos de coordinación macroeconómica a la Maastricht pero graduales, donde la repetición del juego dé lugar al nacimiento de una tecnología de compromiso tipo *Grim Trigger* donde los países acuerden avanzar en bandas de fluctuación de los tipos de cambio cada vez más estrechas a medida que se cumplen los niveles anteriores y cada país se reserva la posibilidad de reciprocitar en caso de abandono de la banda por parte del vecino.

Esta propuesta tiene la particular característica de que obligaría a los países a planificar y comprometerse a cumplir metas macroeconómicas reales en un período de tiempo prolongado, mejorando además de ese modo los niveles de gobernabilidad hacia dentro de los países también.

En un segundo paso, y en caso de que la convergencia tenga éxito en aumentar la correlación entre los ciclos y bajar la volatilidad de las principales variables macro, se puede plantear una moneda común, pero solo si se es factible crear de manera simultánea y paralela el mecanismo fiscal supranacional de transferencias contra cíclicas aquí propuesto.

La lección europea nos enseña que la construcción de gobernabilidad que permite avanzar en la coordinación macroeconómica puede hacerse de manera gradual y escalonada, permitiendo que los países más afines comiencen el proceso y luego se vayan sumando otros a medida que el terreno se demuestra firme y la confianza se va construyendo.

Pero la experiencia también nos muestra que la unificación de la política monetaria no conduce a una mayor gobernabilidad per se, en tanto y en cuanto las políticas fiscales sean independientes.

La tentación de producir un resultado notable, como el de una moneda única, no debe prevalecer por sobre la lógica de la consistencia de las políticas macroeconómicas vistas como un todo.

Construir un proceso más coherente, macroeconómicamente hablando, puede llevar más tiempo y exigir aún mayores niveles de gobernabilidad ex ante, pero el resultado será sin duda una menor fuente de conflictos potenciales a futuro, con la consiguiente mejora en materia de gobernabilidad de la UNASUR.

Bibliografía

- AXELROD Robert (1986), *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*, CDU 316, Alianza Editorial.
- CARRERA Jorge y STURZENEGGER Federico -eds.- (2000), *Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur*. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- CEI (2003), «Cooperación Macroeconómica en el Mercosur: Un Análisis de la Interdependencia y una Propuesta de Cooperación». *Estudios del CEI 2*. Centro de Economía Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Abril, Argentina.
- CIMADAMORE Alberto (2004), «Gobernabilidad y niveles de análisis en el proceso de integración del Mercosur» en De Sierra, Gerónimo y Bernales, Manuel (coords.) *Democracia, gobernanza y desarrollo en el MERCOSUR*, UNESCO/CLACSO, Montevideo.
- FRANKEL Jeffrey and Andrew ROSE (1998), «The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criterion», *Economic Journal*, 108, July, pp. 1009-1025.
- KENEN Peter (1969), «The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View» in R. Mundell and A. Swoboda eds, *Monetary Problems of the International Economy*, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 41-60.

- LAVAGNA Roberto y GIAMBIAGI, Fabio (2000), «*Hacia la creación de la moneda común. Una propuesta de convergencia coordinada de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR*», Enoikos, VII, pp.15.
- MARTIRENA-MANTEL Ana M. (2003), «Sobre la creación de áreas monetarias óptimas. El aporte de Robert Mundell», *Económica*, Vol. IL (1-2), pp. 97-115.
- MCKINNON Ronald I. (1963), «Optimum Currency Areas», *American Economic Review*, Vol 53, september, pp. 717-724.
- MUNDELL Robert A. (1961), «A Theory of Optimum Currency Areas», *American Economic Review*, 51, noviembre, pp. 509-17.
- MUNDELL Robert A. (1973), «Uncommon Arguments for Common Currencies», in H.G. Johnson and A.K. Swoboda, *The Economics of Common Currencies*, Allen and Unwin, pp.114-32.
- TETAZ Martín (2010), «Gobernabilidad e Instituciones en el Comercio Internacional; un Enfoque desde la Teoría de los Juegos», en *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*. Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina.



Se terminó de imprimir en marzo de 2012 en
LERNER EDITORA SRL
Duarte Quirós 545, Ls. 2 y 3, CP 5000,
Córdoba - Argentina