

PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales



En la construcción de la cooperación internacional



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

Perspectivas Internacionales	Cali Colombia	Volumen 9 Número 1	pp. 174	Enero - Junio 2013	ISSN 1900-4257
---------------------------------	------------------	-----------------------	------------	-----------------------	----------------

Pontificia Universidad Javeriana Cali

Rector: Jorge H. Peláez, S.J.

Vicerrector Académico: Antonio de Roux

Vicerrector del Medio Universitario: Gabriel Jaime Pérez, S.J.

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Decano Académico: José Ricardo Caicedo

Decana del Medio Universitario: Clara Eugenia Jaramillo

Carrera de Ciencia Política

Director: Luis Alejandro Arévalo

Departamento de Ciencia Jurídica y Política

Director: Ricardo Zuluaga

PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Editor (E)

Lina Fernanda González

Coordinadora del proceso editorial

Laura Loreto Arias

Comité Editorial

Hernando Llano M.S.

(Pontificia Universidad Javeriana Cali)

Fernando Giraldo Ph.D.

(Universidad EAN)

Gustavo Morales M.S.

(Pontificia Universidad Javeriana Cali)

Javier Duque Ph.D.

(Universidad del Valle)

Oscar Delgado M.S.

(Universidad del Rosario)

Eduardo Pastrana Ph.D.

(Pontificia Universidad Javeriana Bogotá)

Comité Científico

Alejo Vargas Ph.D.

(Universidad Nacional – Colombia)

César Romero Jacob Ph.D.

(Pontificia Universidade Católica do

Rio de Janeiro – Brasil)

Rodrigo Losada Ph. D.

(Pontificia Universidad Javeriana – Colombia)

Salvador R. Ballivián Ph.D.

(Universidad Católica Boliviana – Bolivia)

Lorenza Sebesta Ph.D.

(Università di Bologna – Italia/Sede Argentina)

María Antonieta Huerta Ph.D.

(Universidad Diego Portales – Chile)

E-mail: perspectivasint@javerianacali.edu.co

Pontificia Universidad Javeriana, Cali

Calle 18 No. 118 – 250 Av. Cañasgordas

Oficina 4-21, Edificio El Samán

Cali – Colombia

Teléfono 321 82 57

Fax: (57-2) 555 25 50

Periodicidad: Semestral

Diagramación e impresión: Feriva S.A.

Perspectivas Internacionales fue creada en 2004 y su primer número fue impreso en 2005. La publica semestralmente la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Tiene como objetivo difundir la producción intelectual de la comunidad académica nacional e internacional interesada en la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

Contenido

Revista Perspectivas Internacionales - Política Editorial.....	4
Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del Mercosur en perspectiva comparada <i>The political Scopes of the regional productive integration. The case of Mercosur in a comparative perspective</i>	10
Tratado de Libre Comercio Colombia–Canadá. Ventajas y desafíos en materia de inversiones <i>Free Trade Agreement Colombia-Canadá. Advantages and Challenges in terms of investment</i>	48
Los biocombustibles en la integración energética de la Unasur <i>The Biofuels in the energetic integration of the Unasur</i>	68
Las políticas públicas regionales y sus dimensiones institucionales. Apuntes teóricos y un análisis de caso <i>Regional public policies and institutional dimensions. Theoretical notes and an analysis of case</i>	92
De las viejas guerras a las nuevas guerras: Los retos internacionales pendientes frente a los conflictos armados contemporáneos <i>Old wars new wars: the remaining international challenges facing the contemporary armed conflicts</i>	132
En la construcción de la cooperación internacional.....	171

Revista Perspectivas Internacionales

POLÍTICA EDITORIAL



PROPÓSITO GENERAL

Perspectivas Internacionales es una publicación de la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, cuyo objetivo es la difusión de la producción de conocimiento científico en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. La publicación, con periodicidad semestral, pretende plantear los debates contemporáneos producidos por la comunidad académica adscrita a estos campos científicos.

PÚBLICO AL QUE SE DIRIGE

La revista *Perspectivas Internacionales* está dirigida a los profesionales de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, así como a aquellos de disciplinas afines interesados en contribuir con sus aportes a los debates contemporáneos de estas dos disciplinas. De igual forma, la publicación está dirigida a investigadores, académicos, docentes, estudiantes de postgrados y gestores del campo de conocimiento en general.

PERIODICIDAD

Semestral

ORIENTACIONES PARA LOS AUTORES

La revista *Perspectivas Internacionales* publica artículos que se ajusten a las normas prescritas por el Comité Editorial en cuanto a los aspectos de contenido y forma, los cuales, a su vez, tienen en cuenta los estándares establecidos por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia (Colciencias) para las publicaciones científicas. Así mismo, es importante resaltar que la revista publica textos inéditos, lo que implica que éstos no han sido divulgados en otros medios impresos o virtuales. Los artículos publicados deben encontrarse en la siguiente tipología:

1. **Artículo de investigación científica y tecnológica.** Documento que presenta de manera detallada los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

2. **Artículo de reflexión.** Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
3. **Artículo de revisión.** Documento resultado de una investigación terminada en que se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones, publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos cincuenta referencias.

PROCESO DE RECEPCIÓN Y EVALUACIÓN DE ARTÍCULOS

La revista *Perspectivas Internacionales* recibe artículos científicos. A todos los autores se les dará oportuna cuenta de la recepción y de la aceptación o no de sus trabajos. Una vez que el Editor ha recibido los artículos se pondrán a consideración del Comité Editorial, que evaluará la pertinencia del tema según las políticas editoriales de la revista. Los artículos aceptados por el Comité Editorial se remitirán a evaluación externa de mínimo dos expertos en las temáticas abordadas en el documento enviado a la revista, en un proceso CIEGO o CERRADO, es decir, tanto el árbitro como el autor se desconocen bidireccionalmente con el fin de otorgar imparcialidad y evitar conflicto de intereses en la evaluación.

Dichos pares evaluadores designados por el Comité Editorial de la Revista aportarán conceptos sobre la calidad científica y certificarán la originalidad y la presentación de los trabajos, requisitos fundamentales para la publicación.

El autor debe anexar firmada la carta de originalidad, garantía de documento inédito y derechos de autor, que le será enviada con el acuse de recibo de la recepción del artículo.

CONSIDERACIONES DE FORMA DE LOS ARTÍCULOS

Los artículos dirigidos a la revista *Perspectivas Internacionales* serán enviados como un archivo adjunto, en formato Word para Windows, al correo electrónico perspectivasint@javerianacali.edu.co.

Estos deben presentarse en letra Arial tamaño 12, espacio de interlineado 1,5. La extensión del texto estará entre doce y treinta páginas tipo carta incluida la bibliografía. Los márgenes superior, inferior e izquierdo deberán tener tres centímetros, y el de la derecha, dos centímetros. La foliación se hace en cifras arábigas y en orden consecutivo desde la primera hasta la última página del original, y debe ir centrada en el inferior de la hoja.

Los textos deben estar exentos de atributos tales como tabulado, uso de diferentes fuentes, íconos de adorno, textos destacados en tonalidades de grises y cualquier otro aditamento, que no hará parte del diseño y diagramación final.

Los artículos, además, deberán estar acompañados de la siguiente información:

1. Nombre completo e identificación del autor.
2. Dirección para correspondencia (física y electrónica).
3. Breve resumen de la hoja de vida.
4. Clasificación del trabajo según la tipología para los artículos publicados, mencionada anteriormente.
5. Carta remisoría del trabajo en la que se autorice su publicación, se indique el hecho de estar licenciando el uso del texto a la Pontificia Universidad Javeriana Cali y se autoricen los cambios estilísticos y de forma considerados pertinentes por la revista de acuerdo con sus criterios editoriales. En todo caso, este licenciamiento y estas autorizaciones se entienden realizados con la sola remisión de los trabajos.
6. Título en inglés y en español.
7. Un resumen (abstract) en español y en inglés que no podrá exceder de ciento cincuenta palabras. En este resumen se expondrán los propósitos del estudio o investigación, así como las conclusiones más importantes.
8. Palabras claves (keywords) que permitan la confección del índice y las entradas (descriptores) en los sistemas de indización y recuperación de la información. Cada artículo deberá incluir un mínimo de cuatro y un máximo de ocho palabras clave, en español y en inglés.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Para identificar elementos bibliográficos en los artículos se utilizarán referencias parentéticas, de acuerdo con los ejemplos de las tablas incluidas a continuación. Las notas de pie de página deberán reservarse para notas aclaratorias; el autor las señalará con números sucesivos y empleará el asterisco excepcionalmente, cuando la nota aclaratoria no pertenezca al texto en sí (nota del editor, fuente, otras). Si se trata de una aclaración del traductor o editor, se debe especificar, al final de la nota, entre paréntesis, así: (Nota del traductor) o (Nota del editor), sin abreviar. Al hacer una referencia bibliográfica, los autores procurarán evitar las indicaciones imprecisas, tales como López (1999: 18 y ss.).

Si hay más de una obra citada de un mismo autor en un mismo año, se distinguirán añadiendo letras en minúscula junto al año, así: (Bonilla, 2006a). Esta nomenclatura deberá reflejarse en la bibliografía.

Las referencias parentéticas deberán ir acompañadas por una bibliografía al final del documento, en la que se organizan los títulos alfabéticamente haciendo diferenciación del tipo de documento citado. La bibliografía final será elaborada de la siguiente manera:

LIBRO

- *De un autor:* Bourdieu, Pierre. (1998), *La distinción*, Madrid, Taurus, pp. 25-32.
- *Con editores o compiladores:* Sánchez, Gonzalo y Lair, Eric. (edits o comp), (2004), *Violencia y estrategias colectivas en la región andina*, Bogotá, Norma, pp. 57-69.
- *Con directores:* Vidal Beneyto, José. (dir.), (2002), *La ventana global. Ciberespacio, esfera pública y universo mediático*, Madrid, Taurus, pp. 34-35.
- *Con autor corporativo:* Organización de Estados Americanos (OEA), (2002), *Hacia un mercado común en Latinoamérica*, Nueva York, OEA.

ARTÍCULO DE REVISTA

- *Con autor definido:* Leal Buitrago, Francisco. (1987, mayo- agosto) “La democratización en América Latina. Mesa Redonda”, en *Análisis Político*, núm. 1, p.76.

- *Sin autor definido: Cambio16*, (1997, 25 de agosto-1 de septiembre), “Proyecto Shapiro”, núm. 219, p. 64.

ARTÍCULO DE PERIÓDICO

El Tiempo (2005, 25 de junio), “Histórico: municipios ganaron”, Bogotá, pp. 1-1, 1-5.

CITA TOMADA DE INTERNET

Magariños de Moretón, Juan A. (1999), “Operaciones semióticas en análisis de las historietas” [en línea], disponible en: <http://venus.unive.it/migrante/sabes.htm>, recuperado: 17 de julio de 2005.

Los alcances de la política de integración productiva regional.

El caso del Mercosur en perspectiva comparada

The political Scopes of the regional productive integration. The case of Mercosur in a comparative perspective

Recibido: Febrero 7 de 2013

Aprobado: Abril 24 de 2013

MERCEDES BOTTO (FLACSO–CONICET)*

* La autora agradece los valiosos comentarios de Fernando Porta y Andrea Molinari a las versiones preliminares de este trabajo, y la colaboración de Alain Arias Barreto en su edición.

RESUMEN

Este trabajo propone desde la ciencia política y las relaciones internacionales, un análisis focalizado en la agencia (actores políticos y su capacidad de avanzar y superar los obstáculos de la acción colectiva regional), obedeciendo a la premisa de que: si bien las condiciones estructurales son necesarias para el cumplimiento de dicho fin, no son suficientes, es decir, para concretar la integración debe existir voluntad y decisión por parte de los gobernantes. Aplicado esto al caso de Mercosur.

PALABRAS CLAVE

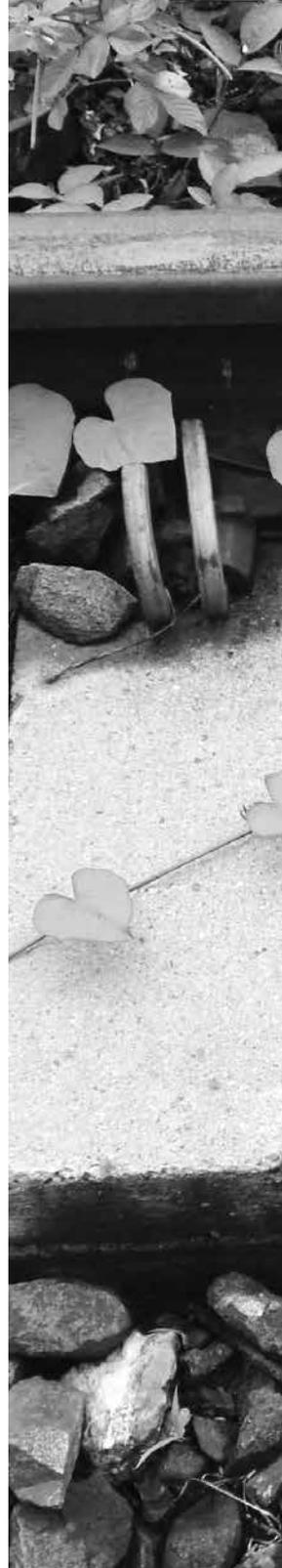
Agencia, acción colectiva regional, instituciones, gobernantes, voluntad.

ABSTRACT

From a political science and international relations perspective this paper offers an analyze focused on agency –understood as the political actors and their ability to move forward and overcome obstacles of collective regional action– obeying to the premise that while structural conditions are necessary, are not sufficient, and to fulfill integration their has to be political willingness and decision by government officials, as observed in the case of Mercosur.

KEYWORDS

Agency, regional collective action, institutions, rulers, will.



1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar los avances de la agenda de integración productiva en el Mercosur. Por su complejidad técnica y el tenor de su temática, este asunto ha sido trabajado tradicionalmente por economistas, que analizan las bases materiales y metodológicas para su concreción (Porta, 2007; Lucángeli, 2008; Machado y López, 2009; Membi de Angelis y Molinari, 2012). Sus conclusiones señalan que se trata de un bloque donde el grado de complementación es escaso, como consecuencia tanto de factores domésticos –falta de especialización– como regionales –incumplimiento de reglas comerciales,¹ falta de inversión en infraestructura y fuertes asimetrías internas–. Si bien no hay coincidencia sobre cuáles son los sectores con potencialidad a futuro, ninguno de los estudios niega la presencia de este fenómeno en la región.

En este trabajo, en cambio, proponemos un abordaje con base en la ciencia política y las relaciones internacionales. En este sentido, el análisis se focalizará en la agencia –los actores políticos y su capacidad de avanzar y superar los obstáculos de la acción colectiva regional–, más que en los determinantes económicos y estructurales que posibilitan o dificultan la construcción de cadenas de valor a nivel regional. Sin desestimar la importancia de estas últimas, y tomando como premisa que sin condiciones estructurales la complementación es imposible, la teoría política señala que, aunque éstas sean necesarias, no son suficientes, y que para concretar la integración debe haber voluntad y decisión de los gobernantes.

Desde el enfoque de las relaciones internacionales y de los estudios de integración regional, en especial, se sabe que los Gobiernos toman la decisión de unirse y cooperar para alcanzar, con esta acción transnacional, bienes regionales que no serían capaces de obtener de manera individual. De la misma manera, la teoría señala que para hacer creíbles los compromisos asumidos, los Gobiernos miembros crean instituciones intergubernamentales o supranacionales y reglas comunes. Pese a que la existencia de instituciones es necesaria, no es suficiente para que esta cooperación regional llegue a buen puerto. Como bien señala Laursen (2010), el éxito está atado a la capacidad de estas instituciones de sortear dos incertidumbres o temores que amenazan todo proceso de cooperación. El primero es que no todos los miembros del acuerdo cumplan por igual las reglas establecidas (problemas de *enforcement*); el segundo, que esta cooperación

¹ Entre ellas, malas prácticas comerciales sobre bienes creados en la región y el doble cobro de aranceles sobre los que vienen de afuera.

amplíe las desigualdades que separan a los países miembros, en vez de reducir las asimetrías de poder interno al bloque (distribución desigual). En la medida en que estos problemas inherentes a toda acción colectiva regional estén contemplados y solucionados por las instituciones regionales, el proceso de consolidación y profundización estará garantizado, y de manera inversa, mientras que las instituciones y las prácticas no prevengan los peligros del aprovechador *free rider* el régimen se verá debilitado.

Recientemente, la teoría de la integración regional también ha venido aportando herramientas para evaluar y medir, de manera comparada, el nivel de integración alcanzado por los distintos bloques, sin necesidad de tener como único parámetro o paradigma el modelo europeo. Para eso, autores como Schmitter (2011) identifican tres elementos claves. En primer lugar, el tipo de instituciones que se crean de común acuerdo: en este sentido, el continuo se extiende desde instituciones de carácter supranacional, cuyo poder de aplicación está por encima de las instituciones estatales, hasta las instituciones de carácter intergubernamental, donde las decisiones siguen atadas al control de los Estados nacionales. En segundo lugar, este autor propone reconocer los costos/sanciones —explícitos o implícitos— que los Gobiernos están obligados a soportar en caso de decidir de manera unilateral salirse del bloque. Por último, la presencia o participación de actores no gubernamentales (privados o sociedad civil) en el proceso decisional. En este sentido, y siguiendo los criterios arriba expuestos, Schmitter concluye que cuanto mayor sea el número de instituciones supranacionales creadas, mayores serán las pérdidas de beneficios acarreadas por la decisión de salirse del acuerdo (*exit*), y a mayor número y diversidad de actores no gubernamentales que participen en las decisiones regionales, mayor será el grado de institucionalidad y más fuerte y profunda la cooperación regional.

Siguiendo esta lógica argumental, este artículo propone analizar los avances del Mercosur en torno a la Integración Productiva Regional (de ahora en más IPR), e identificar el proceso de construcción institucional, respondiendo a los siguientes interrogantes: ¿Cuándo y por qué entra este nuevo tema en la agenda de cooperación regional?, ¿qué tipo de instituciones de coordinación y de cooperación supranacional se crean?, y ¿en qué medida se suman distintos actores no gubernamentales al diseño e implementación de cada una de sus iniciativas?

Para que el análisis esté anclado en situaciones no idealizadas, usaremos el método comparado, analizando las continuidades y rupturas respecto al pasado (comparación diacrónica) y a los alcances de otros procesos de integración pro-

ductiva que se efectúan en otros bloques simultáneamente. La idea que se desprende de estas páginas demuestra que la IPR se ha instalado como un deseo en la agenda de integración contemporánea en el Mercosur, y en pos de ella se han construido instituciones regionales y discursos que hablan de mayor institucionalidad y participación no gubernamental. Sin embargo, al momento de su implementación se ven frenados por el desinterés de los Estados sumidos en una lógica de asimetrías crecientes.

El trabajo está dividido en tres partes: En la primera se define el concepto de integración productiva y, con base en la literatura económica, se identifican los elementos y requisitos que la caracterizan. En la segunda parte se avanza en la caracterización de tres experiencias de IPR consideradas exitosas: el Acuerdo de Libre Comercio Asiático (en su sigla en inglés, Asean); el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (más conocido en sus siglas en inglés, Nafta); y el de la Unión Europea (UE). Se exponen en cada una de ellas cuáles han sido las fuerzas de coordinación y los instrumentos utilizados. Luego, en la tercera parte, se entra de lleno en la experiencia del Mercosur, analizando en un principio los cambios operados en el tiempo, mediante experiencias como las de los años sesenta y ochenta, y se termina con la caracterización y comparación de los alcances actuales en la materia.

2. ¿A QUÉ LLAMAMOS INTEGRACIÓN PRODUCTIVA REGIONAL -IPR?

La definición y alcance del concepto “integración productiva” no encuentra consenso entre los propios especialistas. Si bien este concepto hace referencia a la creación de cadenas productivas de valor que a través de su configuración en redes –verticales u horizontales– buscan mejorar su competitividad, existen diferencias en los factores que la hacen posible. En los noventa, la idea de integración productiva estuvo asociada al concepto clúster y a la idea de la concentración geográfica de empresas que actúan en actividades estrechamente relacionadas entre sí, para compartir información y reducir los gastos de las transacción.² Con el tiempo, este fenómeno de concentración industrial se amplió y diversificó, abandonando la impronta territorial: a los clústeres territoriales se sumaron

² El ejemplo más conocido fue el del *Silicon Valley*, que agrupaba empresas y universidades en torno a la actividad informática. A partir de ello se interpretó la integración productiva como un proceso de fragmentación y especialización, promovido por empresas de gran tamaño que, al descentralizar actividades que ya no se consideran estratégicas para su negocio, se articulan con empresas de menor tamaño en un mismo espacio territorial (Porter, 1998).

otros como los clústeres sectoriales, donde diversas empresas operan en conjunto en un mismo sector comercial, y los clústeres verticales y horizontales. De la misma manera, el concepto superó su impronta privada para definirse como una herramienta de política económica en la que los Gobiernos también contribuían al fenómeno con políticas de promoción.

A nivel regional, el foco de atención de los especialistas está puesto en las distintas formas y herramientas para promover la fragmentación y la complementación de las estructuras productivas que componen el bloque (Porta, 2007; Del Castillo y Sauto, 2008; Dullien 2009; Machado y López, 2009 y Techakanont, 2008, entre otros). El objetivo, en este caso, no es sólo mejorar la coordinación de las políticas y actividades nacionales ya instaladas, sino también desarrollar nuevos sectores y la reconversión por especialización, la coordinación de políticas de competitividad, tecnológicas y de innovación, la promoción de la integración de cadenas de valor regionales y la definición de políticas de cooperación entre competidores (Membri de Angelis y Molinari, 2012).

Para que este proceso tenga lugar se requiere –como premisa– la reducción o eliminación de barreras arancelarias. Al reducir o eliminar los costos de la transacción y favorecer un aumento en el intercambio de bienes o servicios finales de un mismo complejo productivo, es probable que los productores de un país incluyan entre sus proveedores a fabricantes de insumos o componentes de los países socios o que la cooperación intrarregional incentive el desarrollo conjunto de nuevos productos, la adaptación de los procesos a las nuevas condiciones de competencia en los mercados internacionales y la utilización común de infraestructura productiva o comercial (CEP, 2003, p. 53).

Sin embargo, no se trata de un fenómeno espontáneo. Para que esta liberalización arancelaria favorezca efectivamente la complementación y coordinación productiva entre los países del bloque, se deben cumplir al menos dos condiciones (Porta, 2007). La primera es que los incentivos de escala sean efectivos, es decir, que exista una percepción de certidumbre sobre las condiciones de libre comercio intrazona en el mediano y largo plazo; solo así los agentes económicos desarrollarán estrategias de especialización. La segunda condición es la existencia de un entorno de prácticas y de políticas que alienten la cooperación interempresarial, como por ejemplo, la existencia de infraestructura y logística que ayuden a “minimizar” los costos de operar “regionalmente” el comercio intrarregional; la existencia de capacidades, recursos tecnológicos y de redes de

circulación de información y saberes que permitan recorrer la curva de aprendizaje de una actividad.

Las diferencias entre los especialistas aparecen en los alcances de la intervención pública. Para algunos de ellos, como Machado y López (2009), la intervención se reduce a la creación de instrumentos de política industrial no proyectados específicamente para ese fin, como el establecimiento de un mercado común que asegure la libre circulación de los factores (capital y trabajo) y armonice y limite el uso de regulaciones nacionales de carácter discriminatorio (ayudas o subsidios). Para otros, en cambio, se requiere de políticas más activas que promuevan una mayor convergencia entre las estructuras internas de los países miembros (Porta, 2007).

Siguiendo a Porta (2007), no existe un único formato de IPR, las modalidades que adquiere el bloque en la materia dependen del actor o mecanismo de coordinación. A este respecto se identifican al menos tres modelos posibles: dos de carácter privado y uno de carácter público. Un primer esquema de carácter privado es el liderado por las reglas del mercado, caracterizado como un mecanismo descentralizado, cuyas características de horizontalidad lo harían igualmente disponible para todos los agentes económicos. El segundo, igualmente privado, está motorizado por redes entre empresas que pueden adquirir modalidades diferentes: las empresas multinacionales (EMN) con filiales en distintos bloques regionales generan un esquema de especialización/complementación entre bloques e intrafirma; las cadenas de proveedores, caracterizadas por una empresa que comanda y articula una red de vínculos de aprovisionamiento con otras empresas independientes radicadas en otros países del bloque, aunque dependientes de la primera, para definir su estrategia de producción, y por último, los clústeres, caracterizados por la concentración de empresas, instituciones y demás agentes, relacionados entre sí por un mercado o producto, en una zona geográfica relativamente definida que abarca distintos países socios de la región.

El segundo motor de la IPR es la coordinación pública regional que, a diferencia de los anteriores, supone la intervención de los Estados y Gobiernos del bloque para regular y promover políticas productivas coordinadas o comunes. Es, sin lugar a dudas, en este último esquema donde se hace un planteamiento más normativo de la IPR, y la cooperación interempresarial en el seno de un proceso de integración es vista como un bien público regional necesario. En este sentido, la IPR sirve para gestionar y minimizar las asimetrías existentes, tanto las originadas por factores estructurales propios de los países socios, como las instaladas

por sus políticas e intervenciones regulatorias. La coordinación regional se vuelve necesaria cuando los mecanismos privados presentan dificultades que el mercado no puede resolver, por ejemplo, cuando existen fallas de coordinación entre agentes privados independientes.

Estos distintos esquemas de coordinación productiva, a nivel regional, no son excluyentes, sino que aparecen, como veremos en el apartado siguiente, combinados en la historia o evolución de los distintos casos o experiencias concretas.

3. LAS DISTINTAS EXPERIENCIAS REGIONALES

De las numerosas experiencias de integración de los últimos treinta años, describiremos tan solo las más destacadas por la literatura en términos de crecimiento económico y de peso en el comercio global: el Asean,³ el Nafta y la Unión Europea, e identificaremos el actor y los instrumentos de coordinación que prevalecieron en el tiempo.

4. EL ASEAN

El caso asiático se inscribe en el modelo de cadenas de proveedores, donde la iniciativa está liderada por empresas, bajo el paraguas de una fuerte planificación estatal. Esta combinación de estrategias público-privada dio origen a un modelo de IPR, conocido comúnmente como el “vuelo de los gansos”, según el cual los países de mayor desarrollo económico y tecnológico descentralizan la producción y desplazan de manera gradual aquellas ramas productivas en las que ya no son competitivos, y las dejan en manos de economías menos desarrolladas que van adquiriendo progresivamente mayor conocimiento en las cadenas de producción. De esta manera se materializa un reemplazo de liderazgo, mientras las primeras inician otro vuelo, esta vez en sectores productivos de mayor valor

³ La Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Asean, por sus siglas en inglés) fue creada en 1967, teniendo como socios fundadores a Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. En 1984 se unió Brunei Darussalam; en 1995, Vietnam y Laos; Myanmar, en 1997, y por último, Camboya, en 1999. Los objetivos de Asean son: 1) Acelerar el crecimiento económico, social y el desarrollo cultural de la región a través del esfuerzo conjunto y un espíritu de igualdad y fraternidad, y 2) Promover la paz y la estabilidad de la región a través de un estricto respeto al Estado de Derecho y los principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, en la relación entre los distintos Estados miembros (<http://www.aseansec.org>).

tecnológico y agregado que el anterior. Es interesante destacar que este liderazgo de las potencias económicas extrabloque —como Japón, primero, y China, en la actualidad— no lo ejercen directamente los Gobiernos, sino empresas nacionales, apoyadas y promocionadas por políticas nacionales de alcance regional (Nesadurai, 2005).

Las iniciativas de esta política de IPR son prácticamente dos: la conocida como *Brand-to-Brand Complementation Scheme* (de ahora en más BBC) y la *Asean Industrial Cooperation* (de ahora en más Aico), las cuales se pusieron en marcha de manera consecutiva desde finales de los años ochenta.⁴ En ambas, el liderazgo y la puesta en la agenda regional provinieron de redes empresariales, mientras que el papel de los Gobiernos reunidos en el Asean se limitó a contribuir a su puesta en marcha con políticas arancelarias, cuyos objetivos eran facilitar la creación de cadenas de valor en el Asean y aprovechar las economías de escala (Yoshimatsu, 2002; Shimizu, 2004).

En el caso de la BBC, la propuesta fue de Mitsubishi, empresa automotriz japonesa, y era el resultado del diagnóstico de situación que hacía de la industria automotriz a mediados de los ochenta y de su estrategia futura. Hasta ese entonces, la estrategia de la empresa había sido construir plantas de producción en distintos países del bloque, como Filipinas, Tailandia y Malasia. Si bien el consumo de autos en la región se venía ampliando, el mercado interno de cada uno de estos países seguía siendo pequeño en relación con la elevada carga de inversión de cada planta local. Para reducir los costos de inversión, la empresa se propuso fragmentar la producción en distintos países y luego exportarla hacia plantas en otros países para el ensamble. Para ello, Mitsubishi planteó a los Gobiernos del Asean la aplicación de dos medidas: reducir a la mitad las tarifas para partes importadas, y considerar las partes importadas como partes domésticas e incluirlas en el cálculo del ratio de producción doméstica.

En 1987, los países del Asean firmaron el acuerdo⁵ y lo aplicaron a todas las empresas automotrices de origen nipón, principalmente Mitsubishi Motors Cor-

⁴ Si bien existieron con anterioridad algunos proyectos de coordinación (el *Asean Industrial Project*, de 1977; *Asean Industrial Complementation*, de 1981; y el *Asean Industrial Joint Venture*, de 1983) ninguno de ellos logró resultados por divergencias entre los distintos países miembros de la región (Yoshimatsu, 2002).

⁵ Se trataba de un esquema arancelario exclusivo para el sector automotriz, que daba un 50% de preferencia arancelaria y acreditación de contenido nacional a todos los componentes o autopartes producidas en países miembros del Asean. De esta manera, si un fabricante de

*Los alcances de la política de integración productiva regional.
El caso del Mercosur en perspectiva comparada*

poration, Toyota Motors, Nissan Motors y, a partir de 1995, Honda Motor. La intervención de los Gobiernos no sólo se limitaría a fijar los aranceles, sino también a implementarlos a través del Coime (Comité de Industria, Minerales y Energía) (Hamaguchi, s.f.).⁶

Casi diez años después, en 1996, el Asean puso en marcha el segundo instrumento —el Aico—, que amplió los beneficios de la iniciativa anterior al resto de los sectores y empresas.⁷ A cambio de la reducción arancelaria se exigía a las empresas que aportaran un mínimo del 30% de capital nacional y que involucraran en la cadena de valor al menos dos compañías de distintos países del bloque. Esta segunda iniciativa también mostró un intento, aunque fallido, de los Gobiernos nacionales por recuperar un mayor protagonismo en la coordinación de la iniciativa, anteponiendo regulaciones nacionales.⁸ Si bien la intención de los Gobiernos nacionales era beneficiar sus propias empresas, las regulaciones intrabloque terminaron por opacar el instrumento a nivel regional, y generaron resistencia de las EMN. La medida fue rápidamente revertida tras la crisis que afectó la región en 1998, que obligó a los Gobiernos a fortalecer las instituciones regionales, desregulando los requisitos operativos antepuestos al Aico mediante reglas más laxas.⁹ Los resultados no se hicieron esperar. El número de solicitudes

automotores específicos ofrecía complementación recíproca para partes de una marca de autos específica, la tarifa de importación sobre dichas partes se vería considerablemente reducida en su costo.

⁶ En cuanto a la implementación y gestión de este mecanismo, la empresa debía enviar al Asean la solicitud de denominación para un esquema BBC, especificando marca, tipo de vehículo, modelo, subgrupos, componentes o partes, y países propuestos para participar del esquema. Enseguida, los países interesados en participar en el esquema debían negociar y acordar con los países de origen y de destino de cada producto, para finalmente enviar la “lista de compras” acordada al Coime para su decisión de aprobación del esquema propuesto.

⁷ A cambio de estos requisitos, los productos por ella generados obtendrían un arancel preferencial (en el rango de 0%-5%), la acreditación de contenido nacional, más otros incentivos no arancelarios, definidos a escala nacional.

⁸ Mientras que en el BBC era el propio Asean el que aprobaba los proyectos, en el Aico cada aplicación requería la aprobación del ministerio de Industria de cada país participante, el cual exigiría un balance de divisas (balance exportaciones-importaciones entre los dos países) a cada fabricante o industria protegida por el Aico.

⁹ En primer lugar, se les permitió participar a compañías no registradas en el Asean, con la condición de que lo hicieran en el plazo de un año, y en segundo lugar, se acordó otorgar un *wavier* durante 1999-2000 sobre la cláusula que exigía como mínimo un 30% de capital nacional (en el Plan de Acción de Hanoi, de 1998). En 1999 se acordó que las empresas que

aprobadas repuntaron de 2 (en 1998) a 52 (en 2000). Hacia el 2003, el Aico comenzó a perder vigencia por la firma del Acuerdo de Libre Comercio (Afta),¹⁰ que si bien otorgaba reducciones similares a los procesos de complementación productiva (en el rango de 10% al 5%) su aplicación no sería administrada de manera discrecional por las empresas y los Estados, sino a través de los incentivos propios del mercado.

En cuanto a los beneficiarios de este modelo de IPR se encuentran, en primer lugar, las grandes corporaciones —en especial las automotrices y electrónicas del Asean— que fortalecieron su complementación de partes y redujeron sus costos de inversión de forma significativa (Yoshimatsu, 2002). En segundo lugar, se vieron favorecidos países que sin pertenecer al bloque —como Japón y China— aprovechan sus acuerdos discriminatorios para asegurarse su status en el mercado del Asean frente a la competencia extranjera. En tercer, pero no en último lugar, se benefician los países del Asean —con excepción de Indonesia— que además de aumentar su actividad productiva, aseguran una mayor transferencia tecnológica entre las distintas cadenas de valor de la producción local con la inversión externa.

5. EL NAFTA

También en el caso del Nafta se observa un proceso de creación de cadenas de valor regional, en el que las empresas estadounidenses se asocian con pares en México para reducir los costos y mejorar la competitividad de sus productos en el mercado global. Sin embargo, en este caso, el mecanismo de coordinación es el mercado, que promueve la fragmentación y complementación de cadenas verticales, de acuerdo con las ventajas comparativas de las estructuras productivas de los países miembros. La única intervención que se les reserva a los Gobiernos en este esquema es la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias que

pertenecían al mismo grupo o administradas por el mismo principal podrían formar convenios Aico entre ellas e intercambiar sus productos. Por último, se reformó el proceso de solicitudes, ya que las empresas ahora deberían enviar sus solicitudes a la autoridad nacional por conducto de la Secretaría del Asean y no directamente a la autoridad nacional. De acuerdo con Yoshimatsu (2002), todas estas reformas respondieron a las solicitudes de las preferencias y demandas de las EMN (principalmente las japonesas) por una implementación simple del Aico que permitiese aprovechar las economías de escala derivadas de dicho esquema.

¹⁰ No obstante, el cambio sería gradual y el Aico se mantendría vigente hasta 2010 o 2015, dependiendo de qué países fueran elegibles (Techakanont, 2008).

*Los alcances de la política de integración productiva regional.
El caso del Mercosur en perspectiva comparada*

distorsionan el libre juego de la oferta y la demanda. Este requisito fue alcanzado en 1993 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con el que se amplían los alcances de un acuerdo anterior entre Estados Unidos y Canadá (Cusfa, 1987).

La incorporación de México a redes productivas preexistentes, lejos de achicar las asimetrías entre los países miembros, las amplió. La desaparición de barreras de protección arancelarias y paraarancelarias provocó un aumento inmediato de inversiones estadounidenses en el sector manufacturero mexicano, especialmente en los sectores automotriz, de equipamiento electrónico y textil. Sin embargo, en el Nafta la inversión productiva no conllevó, como ocurrió entre los países del Asean, una transferencia tecnológica de países más ricos a más pobres, sino que buscó tan solo aprovechar la mano de obra barata y poco calificada mexicana para armar un producto de exportación a partir de las piezas y partes de mayor valor agregado, generadas en las economías de mayor desarrollo en la región, como la estadounidense y la canadiense (Eden, Lorraine y Antoine Monteils, 2002).

Sin embargo, los estudios del sector automotriz del Nafta señalan que el proceso de integración productiva fue previo a la firma del acuerdo. Se inicia a mediados de los sesenta cuando los Gobiernos de Canadá y Estados Unidos acuerdan una política de promoción arancelaria a cambio del compromiso de las Big Three –GM, Ford y Chrysler– de que la producción canadiense no cayera a niveles inferiores a los de 1964 y que se mantuviera la ratio producción/ventas en ese país.¹¹ Con este acuerdo los Gobiernos de ambos países sincronizaron la producción en materia de política de empleo y de exportaciones a terceros destinos, particularmente México, el Caribe y otros países latinoamericanos.¹²

La inclusión de México en estas cadenas de valor fue posterior y a iniciativa de las EMN estadounidenses que, a mediados de los ochenta, buscaron frenar la creciente penetración japonesa en la región. Ante esta amenaza las *Big Three*

¹¹ Uno de los principales antecedentes está dado por el *US-Canadá Auto Pact*, de 1965. Este acuerdo creó el marco para futuros acuerdos comerciales, incluido el *Canadá-US Free Trade Agreement* (Cufta), de 1989, y el propio TLCAN, de 1994.

¹² En un principio, esta complementación se vio facilitada por la paridad cambiaria entre ambas economías, pero a partir de la mitad de los setenta, una fuerte devaluación del dólar canadiense generó mayores incentivos económicos para que las empresas y las inversiones se trasladaran del lado de la frontera canadiense, por lo cual el nivel de inversiones creció rápidamente en las localidades de Ontario, Toronto y Detroit, y la producción se internacionalizó.

consideraron la inclusión de México como plataforma de exportación de vehículos pequeños de bajo costo y empezaron a invertir en plantas modernas. El superávit comercial a favor de México se produjo en 1988 con una explosión de exportaciones de estos vehículos hacia Estados Unidos, como su principal destino.

Si bien la creación de *joint-ventures* regionales es anterior a la firma del Nafta, la eliminación total de barreras arancelarias y no arancelarias (como cuotas o contenido nacional, particularmente en México) creó incentivos para potenciar la IPR en la región. Entre todos estos instrumentos de política comercial, la creación de fuertes reglas de origen jugó un rol clave en el proceso: por una parte, se convirtieron en barreras para que otros competidores externos —europeos y japoneses— no pudieran entrar en la región; por la otra, incentivó a los productores locales y a las casas matrices a expandir la inversión en redes locales de abastecimiento (Carrillo, 2003). La complementación industrial se localizó especialmente en las zonas de frontera entre México y Estados Unidos,¹³ y aportaron recursos, mayores niveles de desarrollo y crecimiento a algunas regiones del país, en detrimento de la nación. Esta característica ha llevado a algunos autores a describir este modelo como de gran autonomía local (Porta, 2007).

En cuanto a los beneficiarios de este esquema de IPR se identifican principalmente dos: las empresas estadounidenses y mexicanas a ambos lados de la frontera, que lograron articularse y generar un rápido crecimiento del comercio de componentes y productos finales de mayor competitividad global (Eden y Monteils, 1999); y México, que gracias a su inclusión en cadenas de valor regional y global, amplió el número de puestos de trabajo. No obstante, la literatura hace hincapié en el hecho de que estos nuevos puestos de trabajo —comúnmente llamados maquilas— generaron empobrecimiento y empeoramiento de las condiciones de trabajo en este país, por el escaso valor agregado que aportaban y porque, a diferencia del Asean, no conllevan una transferencia tecnológica (Landau, 2005).¹⁴

¹³ Cabe señalar el importante rol desarrollado por las maquilas a lo largo de dicha frontera. Son factorías localizadas en ciudades mexicanas de la región fronteriza con Estados Unidos que suelen pertenecer a capitales extranjeros (generalmente estadounidenses). Estas factorías importan materiales/insumos, sin pagar aranceles, para terminar de ensamblar los productos finales, que generalmente no son comercializados en México (Landau, 2005).

¹⁴ En este sentido, las maquilas no crean un tejido industrial (los gastos en infraestructura son mínimos) ni un salto tecnológico, y el único valor agregado que aportan son los sueldos (bajos salarios) (Landau, 2005).

6. EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA

De los tres esquemas descritos, la IPR europea es la experiencia más cercana a la coordinación pública. Sin embargo, esto no ha sido de desarrollo reciente, sino el resultado de una evolución. Según Bekerman y Sirlin (2000), es posible identificar al menos tres momentos: la primera etapa, entre los años 1957 y 1970, está marcada por un predominio de cuestiones de política comercial, agrícola, de defensa de la competencia y la ausencia de mecanismos de coordinación productiva –a excepción de la Ceca y el Euratom–¹⁵. La idea que subyace en esta decisión es, como se vio páginas atrás, la de una reestructuración industrial espontánea a partir de la conformación de un mercado unificado.

La segunda etapa, entre 1970 y 1985, se caracteriza por los primeros intentos de coordinar una política productiva regional. Esta intervención surgió como respuesta defensiva a la crisis regional conocida como “euro-esclerosis” y se redujo a la creación por parte de la Comisión Europea (CE) de políticas de protección en sectores productivos en declinación, mientras que los estados nacionales mantuvieron la potestad de definir su propia política industrial en sectores de alto valor agregado.

La intervención activa de la UE en materia de IPR se puso en marcha con la firma del Acta Única Europea, en 1987. En esta etapa se consolidó el mercado interior y se reemplazó el enfoque sectorial por una perspectiva más integral (Pelkmans, 2006). Los mecanismos de coordinación elegidos se agrupan en tres direcciones: el primero, dirigido hacia los Estados miembros, a los que se obliga a eliminar las ayudas nacionales.¹⁶ El segundo grupo de restricciones, dirigidas a los privados, a quienes se les obliga a eliminar sus prácticas abusivas (posición dominante o concentración de empresas) en el mercado interno, mediante una política comunitaria de competencia. Por último, la CE creó una batería de medidas y de herramientas que buscaban promocionar los sectores más posterga-

¹⁵ Las únicas excepciones que se hallan en este primer periodo son: la conformación de la Ceca (que tenía como objetivo coordinar políticas de reestructuración de la siderurgia europea) y de la Euratom (que fomentaba cooperación en I+D para el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos) (Bekerman y Sirlin, 2000).

¹⁶ “En tanto impliquen alguna ventaja patrimonial a favor de empresas determinadas [...], siempre que se produzcan con cargo de fondos públicos y en condiciones a las normas del mercado”. Sin embargo, esta normativa no alcanza a las ayudas que provengan de fondos comunitarios o al cumplimiento de expresas directivas comunitarias (Art. 92, Capítulo I del Tratado Constitutivo de la Unión Europea).

dos de la cadena productiva regional, como las pequeñas y medianas empresas y las regiones menos industrializadas. Con ellas se buscaba, como señalamos anteriormente, no sólo mejorar la productividad regional con miras a la competencia global, sino además reducir las asimetrías estructurales entre los países miembros.

Entre las principales políticas de promoción se encuentra la de investigación y desarrollo (I+D), la capacitación de recursos humanos y la creación de redes de empresas. Para llevarlas adelante, la CE instaura dos programas: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional –Feder–, que financia proyectos relativos a la convergencia económica, competitividad regional y empleo;¹⁷ y el Fondo de Cohesión, creado por el Tratado de Maastricht (1992), destinado a los Estados con una renta per cápita por debajo del 90% de la media de la Unión Europea, que los ayuda a financiar proyectos de infraestructura del transporte –redes transeuropeas– y proyectos ambientales. En ambos casos, el origen de los fondos es el mismo y se obtienen principalmente de los ingresos por aranceles aduaneros, una porción del IVA de cada Estado miembro y una contribución adicional de los miembros, con base en el tamaño de su PBI.

En cuanto a sus beneficiarios, los principales destinatarios de esta política distributiva han sido, por una parte, las pequeñas y medianas empresas del sector manufacturero a las que se busca promover y especializar en sectores productivos de alta tecnología,¹⁸ y por la otra, los países y regiones de menor desarrollo,

¹⁷ El Feder se creó en 1975, tras la adhesión de Irlanda y el Reino Unido a la CEE, supuso el acceso de un Estado con una renta per cápita inferior al de la media europea (Irlanda) y de otro Estado con un problema de regiones industriales en declive (Reino Unido). Así comenzó a ganar importancia en la CEE el problema de los desequilibrios regionales, que hasta el momento había sido relevante en Italia (problema de subdesarrollo del sur italiano), debido a un proceso de desarrollo homogéneo entre los Estados fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia). A partir de 1988, los fondos estructurales, y en particular el Feder, experimentaron un aumento notable en su presupuesto, debido al ingreso de Grecia (en 1981) y de España y Portugal (en 1986), tres Estados con una renta per cápita sensiblemente inferior a la media de los Estados fundadores (Del Castillo y Sauto, 2008).

¹⁸ Según el informe de la industria europea, las políticas estructurales y de promoción productiva de la Unión Europea “se inscriben en la necesidad de controlar los principales eslabones de las cadenas de valor, su propósito principal es asegurar la especialización en los segmentos basados en conocimiento, tecnología e innovación y, al mismo tiempo, integrar un conjunto de países heterogéneos y con un menor grado de desarrollo para ampliar efectivamente el mercado interior”, y tienen como objetivo consolidar el mercado interior y la competitividad de todo el bloque.

inicialmente España, Grecia y Portugal; y a partir del 2004 se amplió a los países del Este europeo.

La literatura más reciente habla de una cuarta etapa en el desarrollo productivo regional, a la que se suma un nuevo mecanismo de integración productiva, esta vez liderado por empresas multinacionales de origen alemán y austriaco, que llaman “economía de Bazar” (Sinn, 2007; Dullien, 2008). Con el objetivo de mejorar su posición competitiva en el bloque y ampliar su participación en las redes globales, estas empresas tercerizan parte de su cadena de producción, comprando o produciendo partes baratas en los nuevos Estados miembros de la UE, entre los que sobresalen: República Checa, Eslovaquia y Hungría,¹⁹ que luego ensamblan en sus casas matrices y etiquetan como *Made in Germany*.

El sector automotor es un buen ejemplo de esta nueva estrategia de relocalización de las redes productivas europeas.²⁰ La incorporación de los países de Europa oriental a la Unión Europea y su status legal europeo le permitió a las EMN automotrices, principalmente las alemanas, evadir regulaciones de contenido local de la Unión. En este sentido, el proceso de relocalización de actividades industriales se explica en gran medida por la existencia combinada de dotaciones factoriales favorables, como mano de obra calificada barata, la disponibilidad de infraestructura del transporte y comunicaciones (Machado y López, 2009, p. 24). Ninguno de estos beneficios estaba disponible para las EMN automotrices estadounidenses o japonesas, fuera del bloque europeo (Van Tulder, 2004).

Esta ventaja comparada, sin embargo, fue a su vez potenciada por políticas nacionales y subnacionales de algunos Gobiernos de Europa oriental, tendientes a atraer la IED en sectores específicos. La estrategia de estos países, Hungría a la cabeza, fue la de atraer a una compañía clave en un sector específico con grandes subsidios y luego esperar que los proveedores lo siguiesen. También a nivel nacional y subnacional se pusieron en marcha políticas de ayuda (subsidios, con pagos directos o provisión de infraestructura) y de capacitación de recursos hu-

¹⁹ En términos comparativos (sin ser claro respecto a qué indicadores), la radiografía que traza el autor sobre la situación europea actual en la materia, se completa con países de bajos niveles de integración productiva (Grecia, Bulgaria y Finlandia, como miembros plenos, y Gran Bretaña y Dinamarca, no pertenecientes a la Eurozona) y países de niveles muy bajos (Italia) y de niveles intermedios (España y Portugal) (Dullien, 2008).

²⁰ Esta dinámica se volvería a repetir en otros sectores de desarrollo tecnológico medio-alto, por ejemplo con aparatos electrónicos, componentes para máquinas de escritorio, equipamiento para distribución de electricidad y cajas de transmisión.

manos y creación de parques industriales en las fronteras municipales (Dullien, 2008).

Hasta aquí el recorrido por las diferentes experiencias de IPR contemporáneas. La comparación de ellas nos habla de elementos de similitud y diferencia. Entre los primeros, se destaca que —en todos ellos— el objetivo que da origen a la política es el mismo: mejorar la productividad mediante cadenas de valor regional para lograr una mayor inserción en el mercado global. También en todas estas experiencias el sector estrella ha sido el automotor, por su alto nivel de concentración e innovación tecnológica, que actúa naturalmente como líder en la articulación de redes productivas.²¹

En cuanto a las diferencias, cada una de estas experiencias se caracteriza por un motor de coordinación distinto que determina no solo el tipo de intervención pública, sino también los efectos distributivos de dicha política sobre la sociedad. En el caso de la Unión Europea predomina un fuerte activismo público, con políticas comunitarias de promoción y compensación hacia los sectores más desaventajados del bloque. En el resto de los casos prima la coordinación privada, aunque con políticas públicas diferentes. En el caso asiático, la estrategia regional de las redes empresariales se combina con políticas públicas regionales que favorecen una mejora progresiva en las condiciones de desarrollo de los países más pequeños. En el caso del Nafta, la decisión de los Gobiernos de dejar el proceso de reestructuración en manos del mercado, solo contribuye a potenciar las asimetrías iniciales y a ampliar las brechas de desarrollo entre los países del bloque y hacia su interior.

En este proceso de construcción institucional, las diferencias también cuentan. Si bien todos los bloques generaron reglas e instituciones regionales que aseguraban su cumplimiento por las partes, e inhibían, en consecuencia, una de las amenazas a la acción colectiva regional, tan solo la experiencia europea avanzó con medidas activas y expresas, como los fondos estructurales, para reducir las desigualdades de desarrollo productivo entre los países del bloque y al interior de

²¹ El interés de los Gobiernos en apoyar la industria automotriz se ha explicado tradicionalmente a partir de tres perspectivas diferentes. En primer lugar, la producción de automotores absorbe fuerte cantidad de empleo directo y en especial indirecto. En segundo lugar, se supone que se trata de una industria de relativa sofisticación tecnológica que puede generar derrames de conocimiento al resto del sector manufacturero. Por último, a medida que crece el ingreso per cápita, aumenta la demanda interna de vehículos, y con ello la presión sobre las divisas internacionales, lo que justifica un objetivo macroeconómico también en el desarrollo de la industria automotriz, apuntando al ahorro de divisas (López, 2008, p. 11).

ellos, y así consolidar la integración. En el caso asiático, en cambio, la decisión de reducir las asimetrías partió de los países de mayor desarrollo tecnológico, pero se redujo al ámbito de las políticas de transferencia e innovación tecnológica tendientes a mejorar el valor agregado a la cadena regional. En el caso del Nafta no hubo intervención pública en este sentido, y el libre juego de la oferta y la demanda demostró que la IPR dejada en manos de los mercados amplía las brechas de desigualdad entre los países del bloque y al interior de ellos.

7. EL MERCOSUR Y LA IPR

En las páginas que siguen analizaremos el proceso de integración productiva del Mercosur, para identificar a cuál de estos modelos se parece y qué elementos le otorgan peculiaridad respecto a las experiencias analizadas. Para ello proponemos hacer un recorrido temporal de cómo fue cambiando la idea de IPR en los sucesivos procesos de integración en los que participaron los Estados miembros.

LOS ANTECEDENTES: LA ALALC Y EL PICE

La integración económica en América Latina reconoce al menos dos momentos previos al Mercosur. El primero tuvo lugar entre los años cincuenta y sesenta y fue el correlato regional del proceso de sustitución de importaciones que se operaba a nivel nacional desde los años cincuenta. La propuesta en este caso provino de la Cepal, y fue un complemento a las ideas de Prebisch de sustituir las importaciones con manufacturas nacionales. La dimensión regional en los ISI solucionaría los problemas de tamaño de las economías nacionales, con la ampliación de la capacidad de compra del propio mercado de consumo con el resto de los países de la región.

Sin embargo, en América Latina, la idea de crear un mercado interno se reducía —en este primer momento— a la eliminación gradual y voluntaria de aranceles para fomentar el consumo de bienes en los países de la región y entre ellos, sin avanzar en la armonización de otros sectores, como los servicios o el capital. En esta dirección, en 1960 se creó la Alalc como marco jurídico para garantizar y promover las negociaciones entre los Estados miembros (un total de once) con el propósito de alcanzar una zona de libre comercio.

Si bien el comercio intrazona creció un 9% entre 1962 y 1967, su proyección a futuro no fue auspiciosa. En primer lugar, esta cifra se mantenía muy por debajo del comercio extrazona; en segundo lugar, la resistencia de los lobbies

internos, agravada por el sentido nacionalista de los golpes de Estado, reduciría estos acuerdos a meras preferencias arancelarias. A esto se suma la irrupción de regímenes militares desinteresados en la asociación y la resistencia de los Estados Unidos a apoyar una iniciativa semejante. A este primer intento lo sucedió un nuevo acuerdo en los años ochenta, la Aladi, que introdujo algunos cambios en cuanto a aspiraciones e instrumentos. Con los primeros buscaba alcanzar un mercado común y promover una mayor complementación, ampliando sus alcances a una región más extensa, no obstante, para hacerlo posible proponía instrumentos más flexibles y con metas menos exigentes, ya que hablaba de preferencias arancelarias y no de zona de libre comercio (Acuerdo de Montevideo II, 145/1980).

El segundo antecedente del Mercosur tuvo lugar a mediados de los ochenta, tras la recuperación de la democracia en Argentina y Brasil. La meta, en este caso, retomaba las experiencias de la Aladi, al proponer una integración de carácter sectorial con reglas más flexibles. Esta propuesta estuvo también inspirada en la experiencia europea, y más precisamente de la Ceca y del Euratom, que habían demostrado tener —como señala la literatura de la integración— un efecto de “*derrame*” considerable sobre el resto de los sectores de la economía y de la política.

En 1985, los primeros Gobiernos democráticos de Argentina y Brasil firmaron un acuerdo de integración y complementación económico y nuclear, entre las economías de ambos países, tan solo en donde hubiera complementariedad. El instrumento económico para lograrlo consistía en un programa de desgravación progresiva y voluntaria, por medio de negociaciones bilaterales entre los Gobiernos y los sectores productivos. Los sectores identificados fueron bienes de capital, siderúrgico, automotor, aeronáutico y alimenticio, pero el único que avanzó en su definición fue el de bienes de capital. Rápidamente este modelo de IPR mostró dificultades derivadas de su diseño en cuanto al contexto externo (GIP, 2010).²²

LOS AVANCES DEL MERCOSUR

La creación del Mercosur, en 1991, significó un profundo quiebre con la idea de integración regional que caracterizó la discusión y la praxis en las décadas prece-

²² En cuanto a las primeras (diseño), vale destacar haber elegido los bienes de capital para iniciar el proceso sin haber desarrollado un proceso paralelo de convergencia de la estructura de los costos internos; la falta de armonización de políticas sectoriales mientras se aumentaba la cobertura del acuerdo; la ausencia de instrumentos y políticas que favorecieran la reconversión productiva y de coordinación de políticas industriales y tecnológicas.

*Los alcances de la política de integración productiva regional.
El caso del Mercosur en perspectiva comparada*

dentes. El auge del paradigma liberal en los años noventa revolucionó la idea de región cerrada al mundo y postuló que la liberalización multilateral aseguraría mayor crecimiento de los países de la región con un aumento del comercio y de la inversión global, hegemonizado en ese entonces por el Norte. En esta dirección, Argentina y Brasil buscaron ampliar su atractivo sumando nuevos países al bloque y profundizando los alcances de la integración arancelaria, mediante un Programa de Liberalización Comercial del Mercosur (PLC), que, a diferencia de los instrumentos anteriores, proponía alcanzar una zona de libre comercio en la región, donde la eliminación de los aranceles abarcaría todos los bienes en un proceso de desgravación lineal, progresivo y automático.²³ Con el Mercosur se abandona el concepto de complementación productiva sectorial, para dejarlo librado al mercado que los Estados ayudan a poner en pie.

Sin embargo, esto no fue del todo así, y aunque los Estados miembros no aplicaron políticas activas para la creación de cadenas de valor regional, contribuyeron al fortalecimiento del sector automotor. Dos medidas fueron claves para la IPR automotriz: La decisión de exceptuar del PLC al sector automotor y sus proveedores –los sectores de siderurgia y petroquímica–. A ellos, básicamente empresas argentinas y brasileñas, se les permitió alcanzar acuerdos sectoriales con los ritmos y el nivel de protección necesarios para no eliminarse mutuamente, lo cual sería refrendado más tarde por los Gobiernos, a nivel regional. Con esta cláusula de excepcionalidad, lo que se buscaba era generar redes empresariales regionales en sectores claves en la industria, como la siderurgia y la petroquímica (Botto, 2007). La segunda medida fue la decisión de avanzar hacia una unión aduanera, que permitiría proteger al sector automotor de la competencia externa con un arancel extremadamente elevado (35%, máximo arancel consolidado por Argentina en la OMC) respecto a lo que entonces era el promedio en la región, un 11%.

La combinación de estos dos instrumentos, acompañados por el proceso de liberalización y desregulación adelantada en la región en el resto de los sectores productivos, contribuyó en buena medida a abaratar los costos de la producción automotriz, y a consolidar un proceso de integración productiva artificial (que en la literatura técnica se llama comercio administrado) que en el resto de los

²³ Por la firma del Tratado de Asunción (1991), los cuatro Gobiernos del Mercosur se obligaron a aplicar este programa. Sus objetivos no pudieron cumplirse en el plazo y forma inicialmente pensados, pero se extendieron en un nuevo programa que se llamó Rafua, y se cumplieron en 1999. Los únicos sectores excluidos en su letra fueron: el automotor, como veremos a continuación, y el azucarero.

bloques –arriba analizados– se había conformado naturalmente y de manera previa a la firma del acuerdo de integración.

Tampoco en esta primera etapa del Mercosur (1991-2001) aparece el tema de las asimetrías y de cómo eliminar las brechas de desigualdad que separan inicialmente a los países miembros. En términos del proceso de liberalización comercial, estas políticas se limitaron al establecimiento de ciertas preferencias para los países menores –Uruguay y Paraguay– respecto a los plazos de adecuación, la cantidad de productos de sus listas de excepciones en el PLC y Ráfua, y una mayor laxitud para la aplicación de las normas de origen. En términos del proceso de creación de cadenas productivas en el sector automotor, ni siquiera fueron tomadas en cuenta. En este sentido, los especialistas señalan que no se trataba de una política regional en el sentido estricto de la palabra (Machado y Lopez, 2009). Si bien fue refrendada por los cuatro países miembros, sólo participaban de sus beneficios directos las dos economías más grandes del bloque. La incorporación de Uruguay en la cadena de valor se logró en el 2002, principalmente como proveedor y armador de automotores.

La idea de trabajar en torno al IPR aparece en la agenda del Mercosur en el 2002, como resultado de un cambio de clima de época (cuestionamiento al paradigma neoliberal) y a la necesidad de revitalizar la región luego de las crisis que sufrió entre 1999 y 2001. La propuesta se plasmó en un primer momento en dos iniciativas complementarias en su esencia, aunque desconectadas en su praxis, como veremos a continuación: el Programa de Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas, y la creación de un Fondo de Convergencia Estructural (Focem).

A. LOS FOROS DE COMPETITIVIDAD

El Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas se aprobó en el 2002 (Decisión del CMC No 23/02), a propuesta del Subgrupo de Trabajo No.7,²⁴ para promover un espacio de deliberación donde los actores productivos (empresarios y trabajadores) y los Gobiernos de los distintos países del bloque intercambiaran visiones y experiencias sobre los problemas, las

²⁴ El SGT No. 7, de política industrial había sido creado en 1993 para posibilitar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el desarrollo productivo de la región. Para el 2002, el SGT No. 7 tenía realizados varios Encuentros Sectoriales Tripartitos y Reuniones de Competitividad.

oportunidades y los desafíos que existían para alcanzar la complementariedad y especialización de las distintas cadenas de valor a nivel regional.

Se identificaron distintas cadenas de valor a nivel regional: madera y muebles, turismo, audiovisual y agropecuaria, pero la que más avanzó fue la primera. El sector de maderas y muebles mostraba algunas ventajas respecto al resto: la primera, ser uno de los sectores con más trabajo acumulado en el marco del SGT7; la segunda, el hecho de que Brasil atesorara experiencia en el tema, ya que estaba implementando un foro semejante a nivel nacional;²⁵ por último, ser una cadena que integraba tres sectores –forestal, maderero y de muebles– que tenían presencia en cada uno de los países del bloque.²⁶

El foro tuvo su momento de esplendor entre el 2006 y el 2008.²⁷ Este activismo a nivel regional estuvo en gran medida atado a la existencia de fondos provenientes del BID, que permitieron la creación de una unidad de Gestión (ad hoc) de Madera y Muebles en la Secretaría del Mercosur, UGF/SM, encargada de monitorear y coordinar las cuestiones técnicas y operativas del foro.²⁸

La dinámica regional estuvo en gran medida atada a lo que sucedía en las secciones nacionales, donde cada responsable gubernamental debía llevar adelan-

²⁵ El Programa Foro de Competitividad era parte del programa Brasil Clase Mundial, en el marco de *Avanço Brasil*-Plan Plurianual 2000/2003, coordinado por el ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior –MDIC– con gerenciamiento de la secretaría de Desarrollo Productivo (SDP).

²⁶ En el caso de Paraguay y Uruguay, como procesadores primarios de la madera aserrada, y en el caso de Argentina y Brasil, como líderes en el sector de fabricación de muebles de madera. El único anillo que no se incluyó fue el primero, referente a la producción y extracción de la materia prima, porque, si bien condicionaba el desarrollo competitivo de las fases sucesivas de la cadena, se trataba de un segmento con poco nivel de personal ocupado y altos índices de concentración.

²⁷ A título ilustrativo vale mencionar que si bien se había estipulado la sesión semestral del Foro, desde su instalación, en el 2003, al presente se realizaron sólo siete reuniones.

²⁸ Convenio de cooperación no reembolsable (Proyecto Fortalecimiento Institucional del Mercosur y Consolidación del Mercado Regional – ATN/SF-9014-RG). Este convenio preveía la destinación de US\$63.000 para la contratación de dos técnicos –por el plazo de veinte meses– encargados exclusivamente a dar asistencia a las acciones de los foros. También se establecía la contratación de dos técnicos asistentes. Por otro lado, US\$36.500 se asignarían a la realización de estudios de la Secretaría, y US\$29.985a reuniones de trabajo y seminarios, para apoyar la implementación de los tres preproyectos (Desarrollo de Proveedores, Observatorio Comercial y Apoyo para el Desarrollo y Mejora de Tecnología).

te foros empresariales y articularlos con las discusiones regionales, en las que participaban representantes gubernamentales (Coordinadores del SGT No. 7, responsables de los foros e instituciones nacionales y la secretaría del Mercosur) y representantes del sector productivo —entidades empresariales y sindicales del sector de madera y muebles—.

Si bien la iniciativa sirvió para ampliar la participación de distintos tipos de actores en la agenda de IPR, sus resultados se vieron opacados rápidamente por dos problemas. El primero, la presencia de fuertes asimetrías de poder y de recursos entre los países miembros en favor de los países que contaban con experiencias previas a nivel nacional, como era el caso de Brasil y, en menor medida, Argentina. Estos países tuvieron un activo liderazgo en los debates, mientras que Uruguay y Paraguay concentraron sus esfuerzos en internalizar la agenda a nivel nacional.²⁹

El segundo problema fue la caída de la participación privada, que terminó convirtiendo estos foros de deliberación en espacios de coordinación de distintas agencias públicas. En efecto, el sector privado, integrado por empresas, académicos y sindicatos, en un principio vio con agrado la iniciativa. Sin embargo, la falta de fondos regionales que permitieran la continuidad de las actividades en el mediano y largo plazo, y el fuerte ismo discrecional de los funcionarios nacionales, quienes en definitiva decidían qué sectores y organizaciones serían financiados, terminaron por restarle legitimidad y credibilidad a la iniciativa.

Entre los resultados que se alcanzaron se identifican al menos tres: dos rondas de negocios que congregaron a los empresarios del sector con el propósito de consolidar los vínculos y dinamizar las transacciones comerciales intrabloque;³⁰ un Premio de Diseño del Mercosur, que buscó promover la articulación entre productoras y diseñadores en la generación de productos más competitivos para

²⁹ En este sentido, uno de los resultados de esta iniciativa fue el de replicar en estos países la experiencia de Brasil y Argentina, creando foros nacionales para sensibilizar a los empresarios y sindicatos nacionales, coordinar políticas nacionales de competitividad sectorial e internalizar las medidas adoptadas a nivel regional.

³⁰ La primera ronda de negocios tuvo lugar en Bento Gonçalves (Brasil), en el marco de la III Reunión del Foro de Competitividad (septiembre, 2004). La segunda tuvo lugar en Córdoba, en el 2007, pero en este caso, según los testimonios recabados, la convocatoria fue menor, ya que muchos empresarios no pudieron acudir por falta de presupuesto.

la exportación.³¹ Por último, y no menos relevante, la definición de una nueva iniciativa que se llamó Programa de Proveedores de Cadena de Valor del Sector de Madera y Muebles. Esta nueva iniciativa tenía por objetivo profundizar la articulación de cadenas entre empresas líderes del sector, en su mayoría brasileños, y los potenciales proveedores de insumos en la cadena de maderas y muebles.³² Su idea surgía del consenso al que habían llegado funcionarios y privados sobre los principales problemas que presentaba el sector en el Mercosur. Entre ellos se observaba una escasa asociatividad de las empresas, deficiencia en el diseño, falta de especialización de la producción de partes, dificultades de acceso al financiamiento y falta de programas de modernización (Rodríguez Mirando, 2006).

B. EL FONDO DE CONVERGENCIA ESTRUCTURAL (FOCEM)

A mediados del 2005, el CMC creó el Focem³³ como un instrumento regional para financiar proyectos que ayuden a disminuir las condiciones de asimetrías existentes en el Mercosur.³⁴ De esta manera, por primera vez en la historia de este bloque, se explicitaba la existencia de fuertes diferencias de desarrollo entre sus miembros y la necesidad de una intervención directa por parte de los Estados

³¹ Sin embargo, esta primera convocatoria sufrió algunos obstáculos en su implementación, como la dificultad de los expositores de circular libremente por la frontera. Ello, en definitiva, ponía en evidencia no solo los problemas de coordinación del bloque, sino la falta de prioridad y trascendencia del tema.

³² Esta propuesta fue diseñada por la agencia brasileña Servicio Brasileño de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (Sebrae) y levantaba algunas evidencias y lecciones aprendidas durante esta etapa, como la existencia de amplias asimetrías estructurales entre los países miembros del bloque y un claro liderazgo emergente de Brasil, que en definitiva mantenía un rol hegemónico en todos los sectores de la cadena productiva del sector. Esta iniciativa, como veremos a continuación, fue retomada por el SGT7 y ampliada a otros sectores de producción más competitivos a nivel global.

³³ La propuesta surgió del Grupo de Alto Nivel (GAN), creada por los presidentes en la Cumbre de Iguazú del 2004. Su puesta en marcha requirió de distintas decisiones del CMC. La D No. 45/04 le dio origen; la D18/05 estableció su composición y objetivos; la D24/05 reglamentó su funcionamiento. Con posterioridad, en el 2010, se introdujeron cambios en este reglamento.

³⁴ Esta alusión quedaba explícita en el destino de los fondos: "[...]financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social; en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; aportar al funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración" (Artículo 1 de la Decisión CMC 45/04).

para promover la igualdad de desarrollo entre los países y las regiones que la constituían.

Esta decisión no sólo fue el resultado de un cambio de época, sino la respuesta a las asimetrías crecientes que se venían generando en el bloque y al rechazo que ellas provocaban en las economías más pequeñas, como Uruguay y Paraguay.³⁵ En efecto, tras la crisis de finales de los noventa (1999-2001), el bloque recuperaba su dinamismo comercial con un claro ganador comercial: Brasil. Al 2003 las exportaciones intrazona de Brasil alcanzaban el 52%, mientras que Uruguay y Paraguay veían reducir las suyas al mismo tiempo que aumentaba su compra de productos originados en el mercado regional. La situación de Argentina era menos preocupante: si bien su balanza comercial con Brasil era cada vez más deficitaria, su presencia regional se mantenía alta (32%) gracias al comercio automotor.

En este sentido, el Focem venía a compensar los desequilibrios internos, tanto los estructurales –previos al proceso de integración y de origen histórico– como los coyunturales –derivados de las capacidades diferenciales de inserción al bloque regional–.³⁶ Para reducir estas asimetrías, los Gobiernos decidieron, por consenso, que el fondo estaría conformado por aportes diferenciales: los países más ricos aportarían más dinero y, paradójicamente, los que menos recursos recibirían. Lo mismo ocurría con la distribución de fondos. Como principal economía de la región, Brasil aportaría el 70%; seguido por Argentina, con el 27%; Uruguay, con el 2%, y Paraguay, con el 1%. De manera inversa, las economías más pequeñas serían las que mayores porcentajes recibirían: Paraguay a la cabeza con el 48%; Uruguay, el 32%, y solo el 10% para Argentina y Brasil (Anexo 3). A estos aportes nacionales, que en términos cuantitativos suman un total de 100 millones cada cuatro años, se preveía también el aporte de organismos internacionales y de países extrarregionales.

El Decreto CMCN17/05 también estableció los posibles usos que los Estados partes podrían darles a estos fondos, y dividió las áreas prioritarias en cuatro: los

³⁵ Muestra de esta disconformidad fue la amenaza de Uruguay de retirarse del bloque si no se revertía la distribución de los beneficios de la integración, y a partir de esta separación avanzar en las negociaciones bilaterales que en los años 2001-2002 Estados Unidos había iniciado con Uruguay y Paraguay para llegar a un acuerdo de libre comercio, tras la crisis del Acuerdo de Libre Comercio en las Américas (Alca).

³⁶ Para una caracterización y tipología de asimetrías en el Mercosur ver Bouzas, 2005; Peña, 2004; Nejamkis, 2011.

programas de convergencia estructural, los de cohesión social, los de desarrollo de la competitividad y los de fortalecimiento institucional. En ella también se establecía un cronograma inicial que identificaba el programa de convergencia estructural como el área prioritaria para los cuatro primeros años, dirigida en particular a financiar proyectos de infraestructura.

En cuanto al procedimiento para la aprobación de los proyectos, la decisión 24/05 establecía que los Estados partes debían presentarlos ante la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur para su admisibilidad. Los proyectos admitidos pasarían luego a manos de la Secretaría Técnica del Mercosur, que junto con un grupo ad hoc de expertos nacionales elaborarían el anteproyecto de presupuesto que se elevaría al GMC para su aprobación y sería el CMC, máxima instancia del Mercosur, el encargado de aprobarlo.

El Focem comenzó a marchar en el 2007. En sus cinco años de funcionamiento, los resultados aparecen a primera vista como altamente promisorios. Se aprobaron cuarenta proyectos, de los cuales un gran número, dieciocho, benefició a Paraguay. En cuanto a su destino, dieciocho apuntaron a fortalecer la convergencia estructural y uno al desarrollo de la competitividad. En su mayoría son de alcance nacional y solo una minoría, tres, son pluriestatales (Torres et al., 2012). Sin embargo, al entrar en el análisis de los contenidos de estos proyectos, llama la atención lo poco que tocan el tema de la IPR. Este tema apareció en el 2008 con tres iniciativas de financiamiento. La primera, elaborada por el mencionado Foro de Competitividad de Madera y Muebles y las otras dos diseñadas por la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (Abdi, en adelante) con respaldo del Grupo de Integración Productiva (GIP). Ambos proyectos se vinculan a las cadenas de proveedores que analizaremos a continuación, y que se focalizaron sobre el Complejo Automotor del Mercosur y la Cadena de Gas y Petróleo, respectivamente.

B. RÉGIMEN DE CONCESIONES ARANCELARIAS

En el 2006, el CMC (DN34/06) estableció un régimen de concesiones arancelarias para facilitar el intercambio de materiales intermedios no producidos en la región. Se denominó “régimen para la integración de procesos productivos en varios de los Estados partes del Mercosur, con uso de materiales no originarios”.

Con esta herramienta arancelaria se buscó promover una complementación industrial intrabloque, que tuviera como principales beneficiarias a las economías más pequeñas. Los bienes finales de estos encadenamientos podrían tener un

destino tanto dentro como fuera de la región; en el caso de exportación, esta se haría con un certificado de origen del Mercosur.

Este instrumento arancelario consiste en exceptuar del pago de aranceles a las mercancías intermedias utilizadas en las etapas finales de su producción integrada y también prevé la admisión temporaria para la importación de insumos en la etapa inicial o intermedia del proceso productivo para su exportación.

C. CADENAS DE PROVEEDORES MIPYME

El 2006 marcó un giro en la discusión de la IPR. En la cumbre de Córdoba, los jefes de Estado deciden relanzar la idea de la integración a través de un Mercosur Productivo y Social,³⁷ que tuviera a las medianas y pequeñas empresas (de ahora en más mipymes) como principales beneficiarias. Este giro fue posible en gran medida por la convergencia ideológica que unía a todos los presidentes recientemente elegidos, sobre la necesidad de un modelo de desarrollo más inclusivo a nivel nacional y regional. Sin embargo, esta idea tardó dos años hasta alcanzar una forma operativa y concreta.³⁸ Finalmente, en la cumbre de Tucumán (2008), los presidentes anuncian distintas iniciativas que apuntaban a tal fin: la creación del Programa de Integración Productiva (PIP) (Dec. CMC No. 12/08) y la creación del Fondopyme (Dec. CMC No. 41/08).

El PIP puso en funcionamiento tres iniciativas –vinculadas con cadenas de proveedores–³⁹ que dan cuenta de una nueva línea de trabajo que se abría en el Mercosur y que entraría en coalición con la idea hasta entonces vigente de pro-

³⁷ La Cumbre de Córdoba estuvo signada, además, por la realización inédita de la Primera Cumbre Social, llevada a cabo en forma simultánea a la reunión presidencial, que amplió la confección de la agenda de integración productiva a otros actores, relegados en la toma de decisiones: mipymes, cámaras empresariales, cooperativas, etc.

³⁸ Para ello, el CMC solicitó al GMC la creación de un grupo ad hoc de especialistas que trabajara junto con el SGT7. Este grupo devino con posterioridad en GIP, encargado de ejecutar y supervisar la implementación de los distintos programas de IPR.

³⁹ Ellas son el Programa de Cadena de Desarrollo de Proveedores del sector de petróleo y gas; el Programa de Intensificación y Complementación Automotriz y el Programa de Integración de Cadenas Productivas conectadas con el turismo en el Mercosur. Sin embargo, como veremos a continuación, solo las dos primeras han avanzado hasta la fecha.

mover la integración horizontal entre empresas de igual nivel de desarrollo y la integración intrasectorial. Esta discusión sigue vigente en la actualidad.⁴⁰

La propuesta consistía en promover una articulación vertical, en la cual el liderazgo de la coordinación ya no estaría en la región, como ocurría en el Foro de Competitividad, sino en una empresa líder en su sector productivo, por su alto nivel gerencial y control de calidad. Esta empresa, llamada ancla, trabajaría con una red de empresas mipymes de origen regional (basada en los distintos países del Mercosur), que se sumarían a su cadena productiva en carácter de proveedores de insumos y bienes intermedios. Esta propuesta remitía a la idea de clúster. Sin embargo, como veremos a continuación, el Mercosur le agregó una fuerte impronta estatista, al exigir que el punto focal de cada una de estas iniciativas estuviera enmarcado en un Estado parte, sobre el que recaería, en definitiva, la coordinación y la puesta en marcha del programa.⁴¹

*PROGRAMA DE DESARROLLO DE
PROVEEDORES DEL SECTOR DE PETRÓLEO Y GAS*

La propuesta fue elaborada por la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI)⁴² y presentada por Brasil en el CMC (Dec. CMC N° 05/08). Su fundamentación se apoyaba en la necesidad de avanzar sobre la agenda de integración productiva regional, tomando en cuenta las enseñanzas previas, que hablaban de fuertes asimetrías internas en el desarrollo productivo, por una parte, y por la otra, la necesidad de dar respuesta a la crisis energética de la región, que amenazaba con serias restricciones en el abastecimiento de las dos principales economías de la región, Brasil, como importadora neta, y Argentina que estaba en camino a constituirse en deficitaria de ese recurso vital. Con esta propuesta,

⁴⁰ En la actualidad, esta pugna se dirime en la propia definición de IPR en el seno del Grupo de Integración Productiva (GIP) del Mercosur: Por un lado, alude a la fusión de empresas, promovido por la delegación brasileña; y por el otro, defiende la idea de fragmentación y complementación, liderado por la delegación argentina (Presentación del embajador Hugo Varsky, en ECON, 2012, Facultad de Economía, octubre 2012).

⁴¹ Ver lineamiento de la metodología de trabajo del Programa de Integración Productiva.

⁴² Creada en el año 2004 en MIDT como brazo ejecutante de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), lanzada ese mismo año, que buscaba avanzar en la estrategia de internacionalización de las empresas brasileras y sus exportaciones (Arcuri, 2010).

Brasil esperaba complementar en el plano productivo la agenda energética que venía desarrollando en el marco del programa de IIRSA.⁴³

La iniciativa consistía en articular una red de proveedores regionales para la empresa brasileña Petrobras, líder en la región y de presencia internacional,⁴⁴ reemplazando a las empresas extranjeras que hasta entonces la proveían de insumos y bienes para su producción. A pesar de la cercanía territorial, Petrobras prefería comprar sus insumos fuera de la región, por considerar que los proveedores internos no cumplían con los requisitos de calidad y forma exigida por el sector a nivel global.

Con base en este diagnóstico, la propuesta de IPR apuntaba a capacitar a las mipymes regionales para incluirlas en la cadena productiva de la empresa, y así mejorar su competitividad global. Para alcanzar este objetivo, el programa identificaba cuatro líneas de acción o componentes que beneficiarían a todos los países de la región.⁴⁵ El primero se llamó inteligencia competitiva, y consistía en revelar en los distintos países de la región cuáles serían las empresas proveedoras e identificar sus potencialidades (debilidades/oportunidades) para el negocio. El segundo, Innovación y tecnología, se ocupaba de capacitar a estos potenciales proveedores regionales en las áreas de administración, comercio exterior e I+D. El tercer componente Articulación y difusión de la información, consistía en sensibilizar a Petrobras para que diera preferencia a las operaciones con proveedores locales sobre los extranjeros. Por último, el componente Gestión de la

⁴³ Esta agenda había cobrado mayor eco desde la puesta en marcha de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), lanzada en 2000 en los países del Cono Sur, y se había profundizado con la tentativa de formalizar acuerdos de complementación energética regional con los países socios del Mercosur -Chile y Bolivia- y tras la incorporación de Venezuela en el proceso de integración.

⁴⁴ Esta compañía tenía una fuerte presencia internacional, contaba con filiales en más de dieciocho países, entre ellos los tres países miembros del Mercosur.

⁴⁵ En efecto, el texto de la D05/08 identifica en primer lugar, a la Argentina, Paraguay y Uruguay, a través de sus empresas, que “se beneficiarán de los cuatro componentes del proyecto (...), mientras que Brasil se beneficiará solamente del componente de gestión de la competitividad, en virtud de la creación de una red de cooperación, aprendizaje y compatibilización y armonización de normas técnicas” (CMC/DI N° 05/08). También se habla de beneficiarios indirectos, como las ciudades y las regiones en donde están localizadas las empresas proveedoras, las que- continúa el texto- fortalecerán su desarrollo productivo local (aumentando la mano de obra, los servicios, la producción y comercialización de insumos, etc.).

competitividad buscaría estimular a las mipymes proveedoras y crear canales formales con Petrobras e incorporar la normativa técnica internacional.

La puesta en marcha del programa volvió a centrar el liderazgo en Brasil, como país, y en la Abdi, como organismo ejecutor. La Abdi se encargaría de organizar las reuniones con los organismos y agencias técnicas de los otros tres países, las rondas de trabajo entre públicos y privados. Al Mercosur y a los organismos regionales, como el Grupo de Integración Productiva (GIP) o el Focem, se les reservaban las tareas de supervisión y provisión de recursos, respectivamente. En este sentido la propuesta inicial preveía un costo de U\$S2,5 millones para las actividades de los cuatro primeros años del proyecto (2010-2014), que serían financiados tanto por el Banco Nacional de Desarrollo Social de Brasil (BND) como por el Programa de Desarrollo de Competitividad del Focem.

Los avances en la implementación del programa han sido escasos y muestran algunas resistencias de los países miembros. Se realizaron reuniones técnicas entre los organismos públicos brasileños –Abdi, Sebrae, Onip, y Petrobras– para afinar la propuesta en términos operativos: identificar listas de materiales y proveedores actuales y método de trabajo futuro. También se avanzó en visitas técnicas de Abdi a los países del Mercosur (Argentina y Uruguay).

Estas reuniones se concretaron únicamente en cuanto a diálogo público, con funcionarios de las distintas agencias y carteras comprometidas, mientras que seguía pendiente la convocatoria al sector privado, especialmente a las mipymes. Este corto recorrido, como era de prever, no estuvo exento de obstáculos y disidencias que parecían difíciles de sanear, como el del acceso e intercambio de información, visiones no compartidas en términos de listas de materiales, demandas y posibles proveedores, las dificultades en la diagramación de rondas de negocios y misiones de sensibilización al empresariado, en la programación de talleres o seminarios de capacitación.

PROGRAMA DE INTENSIFICACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN AUTOMOTRIZ

Esta iniciativa comparte muchos rasgos de la anterior: Brasil fue el autor y propulsor de esta iniciativa en el CMC (CMC/DI No. 04/08); estableció como entidad ejecutora a la ABDI; y apeló al Focem para su financiamiento parcial. Sin embargo, en este caso se trataba de un sector productivo con importantes antecedentes en el Mercosur, lo que determinó una mayor densidad de actores

e intereses en su puesta en marcha. En efecto, los Gobiernos del Mercosur no buscaron crear nuevas cadenas de valor, sino más bien fortalecer los eslabones más golpeados de la cadena productiva: el sector autopartista, que era víctima, por una parte, de las estrategias de las casas automotrices, en cuanto al suministro global, en las que preferían proveerse de insumos traídos de otras partes del mundo para su armado definitivo en la región. Por otra parte, este sector sufría la competencia creciente de otros bloques que, como el Asean, Nafta y UE, mostraban un tejido autopartista más denso y desarrollado, fruto de contar con la cercanía e inversión tecnológica de las propias casas matrices.

En este sentido, el programa buscaba promover una mayor articulación y acercamiento entre los distintos sectores de la cadena de proveedores, incluida la incorporación de los socios menores. Para lograrlo, los Gobiernos identificaron tres líneas de acción: la promoción de competitividad, mediante la formación de equipos técnicos y capacitación de proveedores de autopartes (en su mayoría micro, pequeños y medianos empresarios en los distintos países de la región); el desarrollo de un sistema de información por medio de la difusión de oportunidades de negocios y las posibilidades de participación a proveedores locales en las compras de autopartes; y por último, apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico a través de programas de capacitación de los cuadros técnicos y su integración en actividades de investigación y desarrollo.

La puesta en marcha del programa fue inmediata. La coordinación, como en el caso anterior, estuvo a cargo de Reginaldo Arcuri, autor del proyecto en su versión final y presidente de la Abdi. Sin embargo, en este caso, y a diferencia del caso anterior, se aseguró la participación del sector privado a través del Grupo de Trabajo para la Integración Productiva de la Cadena Automotriz del Mercosur (Geipa), que había sido creado a nivel regional.⁴⁶

En efecto, la participación del sector privado de autopartes⁴⁷ le imprimió en su comienzo un fuerte dinamismo al programa, apoyando su inclusión en la agenda

⁴⁶ La creación del Geipa data de julio del 2007, y fue el resultado de distintas rondas, primero subnacionales (Rio Grande do Sul), entre representantes privados (VCNI) y agencias públicas (Sebrae), en el ámbito de las Mercopartes. Esta discusión pasa al entorno nacional, para luego regionalizarse en el SGT7 que la crea.

⁴⁷ El sector de las autopartes participaba de la discusión regional representado por su organización Consejo Autopartista del Mercosur, comúnmente denominado Mercopartes, creado en el 2004 e integrado por entidades de los cuatro países socios del bloque: siete miembros designados por el Sindicato Nacional de Industria de Componentes para Vehículos Automotores –Sindi-

regional y el financiamiento del Focem.⁴⁸ Las primeras reuniones y rondas de negociaciones bilaterales –Brasil/Argentina, Brasil/Uruguay– se llevaron a cabo, y el financiamiento fue aprobado en el 2009.

D. EL FONDO PARA PYMES (FONDOPYME)

El Fondopyme se creó como una primera herramienta financiera específica para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas involucradas en iniciativas de integración productiva. En un primer momento, la idea fue financiar a tasa subsidiada para proyectos de las mipymes con el objetivo de reducir las asimetrías internas del Mercosur, facilitando el fortalecimiento del sector productivo de Uruguay y Paraguay, y fomentar la asociación de mipymes regionales.

A diferencia de las otras iniciativas, la idea de crear este fondo provino de la delegación argentina. En el 2007 la iniciativa fue aprobada por el CMC, sin clara idea de cómo se constituiría y a quién se distribuiría dicho fondo (Dec. CMC 22/07). La Comisión de Representantes Políticos del Mercosur (CRPM), liderada por Argentina en ese entonces, se abocó de lleno a elaborar una propuesta. Las opciones que se barajaron fueron tres: la primera proponía que fueran los propios Estados, a semejanza del Focem, los que aportaran los fondos con recursos presupuestarios. La segunda opción fue constituirlo con recursos otorgados por terceros organismos de crédito regionales (como, por ejemplo, BID, CAF o Fonplata). La extensión de líneas de créditos de los bancos públicos locales era la tercera opción.

Sin embargo, ninguna de ellas fue tomada en consideración por el CMC. La razón fue la oposición brasileña, que sostuvo que en vez de pedir dinero prestado sería más conveniente crear un Fondo de Garantía que respaldara a las mipymes en última instancia, y que además evaluara su solvencia y la factibilidad de los proyectos antes de que le fuera otorgado el crédito por la banca privada. Para

peças– (Brasil); cuatro miembros por la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes –Afac– (Argentina); dos miembros designados por la Cámara de Fabricantes de Componentes de Automotores –Cafca– (Uruguay); y un miembro por la Cámara Paraguaya de Fabricantes de Autopartes y Motopartes –Capafam– (Paraguay).

⁴⁸ La solicitud se encuadró perfectamente en el Programa II del Fondo (Programa de Desarrollo de la Competitividad), particularmente con el componente Promoción del desarrollo de encadenamientos productivos en sectores económicos dinámicos y diferenciados. Al igual que en la iniciativa anterior, se preveía un aporte mayor por parte del BNDES. De un total aproximado de US\$3,5 millones previsto para los dos primeros años de ejecución, se solicitó al Focem que aportara el 46% (US\$1,6), mientras que el BNDES se encargaría del resto.

justificar su opción a favor de la propuesta brasileña, el CCM echó mano de los argumentos expresados por Brasil, señalando que la gran dificultad que enfrentaban las pymes de los países del bloque no era la falta de oferta de crédito, que era abundante, sino la capacidad de ellas de ofrecer garantía real para solventar dichos empréstitos.⁴⁹

Una vez creado el Fondo de Garantías, se conformó un grupo ad hoc, dependiente del GMC, para elaborar el estatuto, el cual debía definir cuestiones tan importantes como las del tipo y el alcance de garantías y el origen de los fondos. Sobre los dos primeros, los países se agruparon en dos posiciones de garantías de primer nivel, pero reducidas a las empresas medianas, en las que una vez más se impuso la visión de Brasil.⁵⁰ En cuanto al origen de los fondos, hubo consenso en torno a la idea de que en su primer año de vida, los recursos provendrían de los Estados partes, con aportes semejantes al Focem (Anexo 4),⁵¹ y que posteriormente se sumarían otras fuentes (como rentas del cobro de la Comisión de Garantía; rentas de los rendimientos de las colocaciones financieras del Fondo; recursos originarios de las recuperaciones de las operaciones patrocinadas por el Fondo y recursos derivados de donaciones o asociaciones con otras entidades financieras y no financieras).

Con respecto a su implementación, hacia el 2012, el mecanismo no se había puesto en marcha. Además de la indefinición de temas operativos,⁵² faltaba el

⁴⁹ A esta cuestión de índole estructural se le sumaban otras de carácter operativo y normativo, como la falta de estandarización de la normativa nacional, la alta informalidad y el escaso acervo de capital que caracteriza este segmento productivo (ver documento *Posibles ideas para un modelo de operación del Fondo Mercosur para pequeñas y medianas empresas*, presentado por la delegación brasileña al GMC).

⁵⁰ Por un lado, Argentina y Venezuela justificaban la necesidad de crear un Sistema de Garantías de segundo piso, para contrabalancear los distintos sistemas nacionales; Argentina, por su parte, proponía acotar la garantía a las micro y pequeñas empresas. Por el otro lado, estaba la posición brasilera y paraguaya, que se oponían a las primeras, y proponían una garantía de primer tipo; y Paraguay justificaba que sirviera para todo tipo de mipyme.

⁵¹ La puesta en funcionamiento del Fondo tendría una vigencia de diez años y comenzaría una vez receptadas las contribuciones iniciales de al menos tres de los países del bloque. A partir de allí, todos los Estados miembros debían mantenerse al día con sus aportes y con las cuotas que se establecieron para dar sustento a la estructura institucional.

⁵² Entre ellas, la definición de los parámetros de elegibilidad para determinar qué proyectos, regiones y empresas serían beneficiadas con el fondo; la identificación de las instituciones financieras intermediarias nacionales con las cuales articularía el mecanismo del Fondo de Garantías

desembolso de al menos tres de los Estados miembros y la constitución del Consejo de Administración, —como autoridad del fondo, que según el estatuto estaría compuesto por representantes de cada país y aprobado por el CMC— y un gestor contratado por licitación internacional, encargado de su ejecución y monitoreo. Es interesante recalcar que en todas estas definiciones y debates la participación se redujo a los bancos y los agentes financieros nacionales, pero no se hicieron consultas a sus destinatarios.

8. CONCLUSIONES

La experiencia del Mercosur, en materia de integración productiva y su comparación con otras experiencias dentro y fuera de la región, nos permite volver a las preguntas planteadas en la introducción, con algunas respuestas más claras. En primer lugar, la idea de IPR no es un tema nuevo en la región. La propuesta de integrar las fronteras comerciales para ampliar mercados de consumo y de producción ya estaba planteada por la Cepal de los años sesenta, y fue la base de los acuerdos de complementación sectorial de los años ochenta entre Argentina y Brasil. La novedad que introdujo el Mercosur en este debate fue, como hemos visto en estas páginas, consolidar la implementación de algunas de ellas (acuerdo automotor) en los años noventa, e indagar sobre nuevas propuestas de complementación horizontal (Foros de Competitividad) y de complementación vertical (Cadenas de Proveedores Pymes) a comienzos del nuevo siglo.

Sin embargo, el avance y desarrollo de la política de IPR en el Mercosur no está aislado del debate y de las prácticas globales, por el contrario, han estado motivados por la experiencia de otros bloques y los cambios (ideológicos) de época. La comparación con procesos como la UE, el Nafta y el Asean ayuda a romper algunos mitos que rodean la caracterización del Mercosur. En primer lugar, se dice que el proceso de IPR se inicia en los años 2006-2008 con el cambio de gestión y la crisis del modelo neoliberal, cuando en verdad este proceso empieza en los años ochenta y noventa con la creación de la PAM, siguiendo el patrón de todos los procesos de integración global, que es comenzar con los sectores más dinámicos de la economía.

El segundo mito que rodea al IPR Mercosur habla de la dificultad de avanzar en la materia frente a factores estructurales, como la falta de complementa-

del Mercosur, sobre las que aún no se habían establecido prioridades de selección y credenciales de la experiencia previa.

riedad y las fuertes asimetrías que separan a sus aparatos productivos. La mirada hacia el resto de los procesos de integración demuestra que frente a estos problemas hay distintas soluciones: dejar que las empresas lideren el proceso de integración según las reglas del mercado, o promover políticas sectoriales, en los Estados (región), que además de integrar la producción impulsen la eliminación de desigualdades entre los miembros. El Mercosur, como el resto de los procesos, no es estático, sino que se ha ido modificando en los últimos años, de un modelo de integración donde primaban las reglas de un mercado “imperfecto” a uno de mayor intervención pública.

En los últimos diez años el Mercosur ha creado iniciativas que hablan de la posibilidad de una complementación regional. Aunque en la forma y el discurso estas iniciativas –foros de competitividad, cadenas de proveedores, Focem y Fondipyme, entre otras– buscan emular la experiencia de la Unión Europea, en su definición y puesta en marcha, los Gobiernos del Mercosur optaron por crear instituciones que privilegiaban las formas tradicionales de pensar y hacer la política (interés nacional, actores estatales), que hablan más de una lógica competitiva (suma cero) que de una lógica cooperativa. Las razones se justifican tanto en el pasado,⁵³ como en la estrategia presente y futura de Brasil para convertirse en líder global de la mano del Mercosur.⁵⁴

Si bien resulta difícil avanzar en el análisis de los ganadores de estas iniciativas regionales, a la fecha –muchas de ellas quedaron truncas y otras están en pleno proceso de implementación– es posible concluir que uno de sus mayores avances del IPR ha sido la inclusión de un número mayor de actores públicos y privados en el debate, que a manera de redes transnacionales mantendrán vivo el interés y el empeño por crear una política regional en la materia.

⁵³ Los países (del Mercosur) tienen un nivel de desconfianza importante entre sí, porque han venido acumulando contenciosos uno tras otro y a veces usando estos contenciosos como moneda de cambio para lograr alguna otra cosa (Porta, 2010, 157).

⁵⁴ Esta estrategia nacional está ejemplarmente expresada en palabras de Barral (exsecretario de Comercio Exterior, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior): “[...] O governo brasileiro, por este motivo, definiu os temas da internacionalização de empresas e integração produtiva com a África, a América Latina e o Caribe como programas da Política de Desenvolvimento Produtivo. Do mesmo modo, diálogos com Argentina, Uruguai e Venezuela vêm sendo aprofundados rumo à complementação industrial em oito setores estratégicos e sensíveis (petróleo e gás, máquinas e implementos agrícolas, aeronáutica e autopeças, ao passo que os sensíveis são eletrodomésticos (linha branca e marrom), madeira e móveis, vitivinicultura e lácteos” (GIP, 2010).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bekerman, Marta y Sirlin, Pablo. (2000 julio-setembro), “Armonización de la Política Industrial en la Comunidad Europea”, *Revista de Economía Política*, vol. 20, num. 3 (79), pp. 95-117.
- Botto, M. (2007), “The impact of New Regionalism on Trade Policy Making”, en: *Iberamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 35, num. 1, Estocolmo: Institute of Latin American Studies, Stockholm University. pp. 257-279.
- Del Castillo, Jaime y Sauto, Regina. (2008), “La integración de los procesos productivos en la UE: El caso de España”. Documento preparado para el Proyecto Cepal-Abdi-Ipea Sobre Integración Productiva.
- Dullien, Sebastian (2009). “Productive Integration in the EU: A German perspective”. Documento preparado para el Proyecto Cepal-Abdi-Ipea sobre Integración Productiva.
- Eden, Lorraine y Monteils, Antoine (2002, March). “Regional Integration: Nafta and the Reconfiguration of North American Industry”, en: *Regions, Globalization, and the Knowledge-Based Economy*, pp. 170-221(52).
- Grupo de Integración Productiva del Mercosur – GIP. (2010), “La integración productiva en la nueva agenda del Mercosur”, [en línea], disponible en: <http://www.gipMercosur.org/files/Libro-GIP.pdf>
- Hamaguchi, Nobuaki. (s.f.), “Productive integration in East Asia”. Documento preparado para el Proyecto Cepal-Abdi-Ipea sobre Integración Productiva.
- Landau, Susan. (2005, December), “Globalization, Maquilas, Nafta and the State: Mexican Labor and The New World Order”, *Journal of Developing Societies*, vol. 21, 3-4, pp. 357-368.
- Laursen, F. (2010), “Regional Integration: some Introductory reflections”, en: *Comparative Regional Integration*, England, Ashgate Publishing.
- Lucángeli, Jorge. (2007), “La especialización intraindustrial en Mercosur”, *Serie macroeconomía del desarrollo* 64. Santiago de Chile: Cepal, División de Desarrollo Económico.
- Machado, João Bosco y López, Andrés. (2009), “Complementación productiva e integración regional”, Trabajo preparado para el Grupo de Monitoreo Macroeconómico –GMM– Cooperación UE-Mercosur.
- Membi de Angelis y Molinari. (2012, 14 al 16 de noviembre), “Algunas condiciones de integración productiva en el Mercosur”, paper XLVII Re-

- unión Anual Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Trelew.
- Nesadurai, Helen, E. S. (2005), "Asia and the Asia-Pacific", en: Mary Farrell, Bjorn Hettne and Luk Van Langenhove (eds) *Global Politics of Regionalism*, Cambridge: Pluto, pp. 155-70.
- Pelkmans, Jacques. (2006, julio), "European Industrial Policy", en *Bruges European Economic Policy Briefings*, Beep briefing num. 15.
- Porta, Fernando. (2007), "Integración productiva en el Mercosur: condiciones, problemas y perspectivas", *INT Policy, Note 04*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shimizu, Kazushi (1999). "The Proposal and Implementation of the Brand to Brand Complementation Scheme: Intra-Asean Economic Cooperation, 1987-1995; An Analysis of Relations between Foreign Direct Investment, Multinationals and Intra-Economic Cooperation", *Economic Journal of Hokkaido University*, 28: 95-116.
- Simokawa, Koichi (2004). "Asean: Developing a Division of Labour in a Developing Region", en: *Cars, Carriers of regionalism?* Eds: Jorge Carrillo, Yannick Lung y Rob van Tulder, Palgrave MacMillan.
- Schmitter, Philippe. (2011, junio). "Los conceptos de cooperación e integración regional", en: *Puente Europa*, año IX, num. 1.
- Techakanont, Kriengkrai. (2008), "Productive Integration in Asean: A Thailand Perspective -Lessons from Asia and Europe for Mercosur". Documento preparado para el Proyecto Cepal-Abdi-Ipea sobre Integración Productiva.
- Torres et al. (2012), "Integración Productiva de Argentina y Paraguay en el Mercosur para la superación de las asimetrías estructurales". Paper Universidad de la Cuenca del Plata, Facultad de Ciencias Económicas.
- Van Tulder, Rob. (2004), "Peripheral Regionalism: The Consequences of Integrating Central and Eastern Europe in the European Automobile Space", en Jorge Carrillo, Yannick Lung y Rob Van Tulder, *Cars (Eds.), Carriers of regionalism?* (s.l.), Palgrave MacMillan.
- Yoshimatsu, Hidetaka. (2002, March), "Preferences, Interests, and Regional Integration: The Development of the Asean Industrial Cooperation Arrangement", *Review of International Political Economy*, vol. 9, num. 1, pp. 123-149.

Tratado de Libre Comercio Colombia–Canadá. Ventajas y desafíos en materia de inversiones

*Free Trade Agreement Colombia-Canadá.
Advantages and Challenges in terms of
investment*

Recibido: Marzo 8 de 2013

Aprobado: Mayo 20 de 2013

MISAEI CAMILO VARELA C.*

CAMILA GÓMEZ HERNÁNDEZ**

LOLY-AYLÚ GAITÁN-GUERRERO***

* Administrador de Negocios Internacionales. Asistente de investigación, Escuela Internacional de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de La Sabana.

** Administradora de Negocios Internacionales. Asistente de investigación, Escuela Internacional de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de La Sabana.

*** M.A. en Políticas Públicas y Abogada y Politóloga de la Universidad de los Andes, Colombia. Profesora investigadora y jefe de Área de Negociación y Comercio Internacional de la Escuela Internacional de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de La Sabana, Colombia. Grupo de Investigación en Logística y Negocios Internacionales. loly.gaitan@unisabana.edu.co

RESUMEN

Este documento desarrolla un análisis descriptivo del Tratado de Libre Comercio suscrito entre Canadá y Colombia, y sus antecedentes en materia de inversiones. Para ello se utiliza la metodología de investigación documental y análisis de contenidos del TLC y sus respectivas rondas de negociación. Los resultados muestran que Colombia tiene sectores atractivos para la inversión de capital canadiense, como es el caso de los sectores minero, inmobiliario y de servicios financieros. Por su parte, este acuerdo le permitirá a Colombia ser más competitivo en el mercado internacional y mejorar la confianza inversionista a nivel mundial.

PALABRAS CLAVE

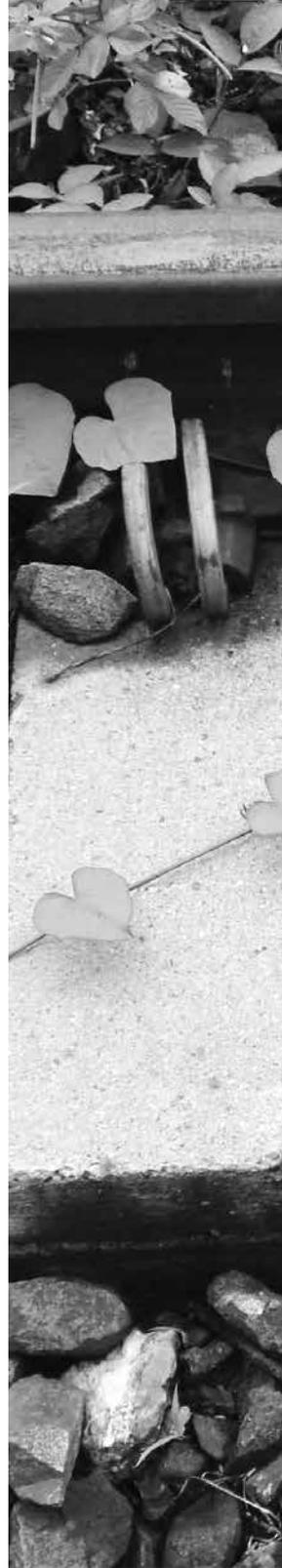
Comercio internacional, política comercial, Tratado de Libre Comercio, Colombia, Canadá.

ABSTRACT

This paper describes and analyzes the Free Trade Agreement between Canada and Colombia, as well as its precedents in investment issues. The research methodology used for this paper includes content analysis and documentary research about the FTA and their respective rounds of negotiation. The results shown that Colombia has attractive sectors for Canadian capital investment such the mining sector, real state and financial services. Meanwhile, for Colombia the agreement will allow a more competitive country for the international market and will increase the confidence for overseas.

KEY WORDS

International trade, Trade policy, Free Trade Agreement, Colombia, Canada.



1. INTRODUCCIÓN

La creciente tendencia de los países hacia la expansión y apertura de sus economías ha incrementado el interés por los acuerdos y tratados económicos. Este ha sido el caso de algunos países de América Latina y Asia, que se han transformado en territorios fundamentales de inversión para las grandes potencias durante el último siglo (Dullien, 2009). Los tratados y acuerdos logrados por estos países han contribuido a su desarrollo tanto en lo económico como en la competitividad de sus industrias y de su población (Gómez, 2006).

A pesar de que en Latinoamérica la expansión de estos acuerdos se ha producido rápidamente –logrando a su vez gran estabilidad de su economía–, todavía existe un alto nivel de exigencia de los países desarrollados para corroborar y ejecutar acuerdos, debido principalmente a temas relacionados con seguridad nacional, protección a las industrias y derechos de los trabajadores (Mason, 2005). Los aspectos mencionados representan gran influencia sobre la formalización de un acuerdo económico. Además, por motivo del crecimiento y compromiso latinoamericano, se ha logrado la negociación de tratados importantes que conllevan beneficios bilaterales para los involucrados, como el actual TLC entre Colombia y Canadá.

Con este tratado se espera que el Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia y Canadá aumente, entre otras de las ventajas que implica un TLC. Para alcanzar este objetivo se requiere considerar diversos factores que permitan garantizarlo. Por ejemplo, es necesario que exista claridad y soporte jurídico suficiente sobre los términos y condiciones del TLC, de modo que el comercio –tanto de bienes como de servicios– y la inversión sean suficientes para cumplir las expectativas de las partes involucradas. Considerando lo anterior, vale la pena preguntarse: ¿Dicha necesidad se encuentra cubierta en el TLC entre Colombia y Canadá?

El objetivo de este trabajo es hacer un análisis descriptivo a partir de una investigación documental del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá, para exponer las falencias encontradas en la regulación de las inversiones.

Esta investigación se compone de tres partes principales. En primer lugar, se presenta el proceso de negociación que se llevó a cabo durante el 2007, el cual comprende cuatro rondas en las que se abarcaron diversos aspectos de política comercial. En la segunda parte se enfatiza en el capítulo de inversiones, que postula los factores considerados por las partes durante la negociación, acordando así los estándares internacionales para las inversiones y los inversionistas de un

país en el territorio del otro, buscando asegurar la eficiencia de los procesos en temas de acceso a inversión. La tercera parte muestra las ventajas y desafíos que surgen con la firma del TLC.

2. TLC COLOMBIA - CANADÁ

ANTECEDENTES Y NEGOCIACIÓN

En el marco del proceso de internacionalización, tanto países con grandes economías como aquellos en vías de desarrollo buscan constantemente apertura de nuevos tratados y acuerdos que permitan no sólo a sus economías, sino también a sus empresas y población crecer y desarrollarse en diferentes lugares del mundo. Sin embargo, los acuerdos mencionados se generan de manera progresiva y con ciertas prórrogas temporales conformes con cada caso en particular; además, es necesario que los países involucrados cumplan con determinados parámetros, entre ellos, una buena relación para lograr así un acuerdo mutuo, favorecedor y efectivo para las partes implicadas.

En el caso de Colombia y Canadá se observan las positivas relaciones comerciales, las cuales han permitido diversos diálogos intergubernamentales que han dado como resultado acuerdos de cooperación laboral y medioambiental. Como se ha señalado, estas relaciones procuran cumplir objetivos de política de ambos países, teniendo en cuenta que Colombia pretende crecer económica y socialmente, y que Canadá tiene como compromiso con los países de América: prosperidad, seguridad y Gobiernos democráticos (Gobierno de Canadá, 2012). Gracias al resultado de estas relaciones, se lograron otros acuerdos económicos y sociales con gran solidez institucional, tal es el caso del Tratado de Libre Comercio Colombia-Canadá.

En agosto del 2002, Canadá y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) iniciaron un proceso de diálogo mediante el cual se buscaba la propuesta de un TLC. Guiados por el compromiso del Gobierno de conseguir más acuerdos de libre comercio y de mejorar la participación en el continente americano, el Gobierno canadiense propuso el inicio de las conversaciones con Colombia, para profundizar sus relaciones comerciales y de inversión. Posteriormente, en junio del 2007, se llevó a cabo el lanzamiento oficial de las rondas para la negociación de los tratados entre Perú, Colombia y Canadá. Se realizaron cuatro rondas de negociaciones: Perú fue el primero en firmar el tratado, en mayo del 2008, seguido

por Colombia, que firmó el tratado con Canadá el 21 de noviembre del mismo año, el cual entró en vigencia el 15 de agosto del 2011, después de las rondas de negociación que se exponen a continuación (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011).

I. RONDA, LIMA, PERÚ, JULIO DEL 2007

En esta primera ronda entre las tres naciones –Perú, Colombia y Canadá– se desarrollaron dieciséis mesas de negociación: acceso a mercados en bienes industriales, acceso a mercados en bienes agrícolas, reglas de origen, defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, competencia, compras públicas, facilitación de comercio, solución de diferencias, asuntos institucionales, propiedad intelectual, inversión, servicios transfronterizos de telecomunicaciones, entrada temporal de personas y servicios financieros (Organización de Estados Americanos, 2012). Para cada tema se presentaron textos –también llamados rúbricas–, previamente intercambiados entre las partes, y acordaron establecer textos únicos para las mesas en la segunda ronda.

II. RONDA, OTTAWA, CANADÁ, SEPTIEMBRE DEL 2007

La segunda ronda continuó con la aplicación del Trato Nacional para bienes en tránsito y la definición de no comercio de bienes usados, acordado en el capítulo sobre el acceso a mercados (Capítulo 2, Sección A, Artículo 202), de manera que se establece Trato Nacional para bienes en tránsito sin pago de aranceles, bienes que tienen como fin: exhibiciones, eventos deportivos, actividades de negocios y muestras comerciales. Sin embargo, en dicho capítulo de acceso a mercados de bienes industriales, quedó pendiente si los productos y mercancías que provenían de zonas francas podrían o no reclamar los beneficios del programa de eliminación de aranceles.

Por otra parte, en esta segunda ronda, Colombia mantuvo su posición en cuanto a la importación de bienes usados. Es decir, el comité de importaciones tiene completa autonomía para decidir sobre la entrada de este tipo de bienes a Colombia. Así mismo, se desarrollaron otros temas, tales como: los requisitos de origen de bienes industriales, el comercio electrónico y el régimen de la protección de la información personal para Canadá. De este modo se intercambió información de interés particular para Colombia, que propuso incluir disposiciones generales para garantizar la privacidad sobre la información personal en las transacciones electrónicas, así como prácticas para la protección al consumidor.

Respecto al ámbito industrial también se negociaron, a siete y diez años, las canastas de ofertas de productos. En la primera canasta, a siete años, fueron negociadas 726 líneas, correspondientes a textiles, confecciones, productos de marroquinería y calzado. En las canastas de diez años se incluyeron bienes finales y productos que muestran altos niveles de vulnerabilidad frente al mercado canadiense. Para la tercera ronda se presentarían nuevamente las negociaciones de las ofertas mejoradas. En cuanto a la entrada al mercado de bienes agrícolas, Canadá solicitó que 1.153 ítems tuvieran desgravación inmediata, mientras que 216 estarían bajo condiciones y plazos por definir. Sin embargo, estas ofertas también debían mejorarse y discutirse nuevamente durante la tercera ronda (Organización de Estados Americanos, 2012).

III. RONDA, BOGOTÁ, COLOMBIA, SEPTIEMBRE - OCTUBRE DE 2007

En términos generales, las negociaciones que se llevaron a cabo fueron de gran relevancia para Colombia, lo que le permitió tener acceso a un mercado canadiense que importa el 4,5% del total en el mundo y que está posicionado como el quinto país más importante respecto al comercio mundial. En esta tercera ronda se dirimieron negociaciones en la mesa de servicios financieros, donde se acordó intercambiar las propuestas del texto que regula este sector, mientras que los temas de exclusión de los servicios relacionados con seguridad social y derecho de establecimiento, quedaron pendientes. También se realizaron avances en otras mesas de negociación, como en la de obstáculos técnicos al comercio, especialmente en los textos de evaluación de la conformidad.

En cuanto al acceso de mercados se realizó una revisión a los textos referentes a importaciones temporales y el manejo que le darían tanto Colombia como Canadá. En la mesa de medidas sanitarias y fitosanitarias se logró determinar el alcance que tiene el capítulo de protección a la salud, la vida humana, la vida vegetal y la vida animal; además se acordó la creación de un comité bilateral para tratar asuntos sobre sanidad, que surjan durante la puesta en marcha del tratado.

En la mesa sobre telecomunicaciones se acordó la creación de salvaguardias competitivas y licencias para proveedores importantes. La mesa de contratación pública acordó en su mayoría la totalidad del texto, excepto la revisión de los plazos para la presentación de ofertas y uso de contratación directa en ciertas situaciones. Respecto a la mesa de asuntos institucionales se lograron avances alusivos a la protección de los derechos de los trabajadores, la reducción de la pobreza y los estándares internacionales de los derechos humanos. Así mismo,

hubo avances en la mesa de entrada temporal de personas de negocios y en la discusión sobre las reglas de origen para el acceso preferencial de productos industriales. En este tema se alcanzó un consenso del 65% del contexto industrial (*El Espectador*, 2011).

IV. RONDA, LIMA, PERÚ, NOVIEMBRE - DICIEMBRE DEL 2007

Con los resultados obtenidos en las cuatro rondas fue posible avanzar y completar la negociación en un 75%. Durante la ronda Lima, Perú, se logró concluir el trabajo de varias de las mesas mencionadas, como se explica a continuación (Organización de los Estados Americanos, 2012):

Mesa de cooperación laboral: Este capítulo está incluido en el cuerpo del TLC y establece la obligación de cada parte de aplicar la legislación laboral referida a los principios y derechos fundamentales del trabajo (OIT); de tal forma se concretó un acuerdo de cooperación laboral, con un mecanismo especial de solución de controversias para este acuerdo.

Política de competencia, monopolios y empresas del Estado: En este capítulo se acordó implementar políticas de competencia económicamente consistentes y cooperar en asuntos relacionados con la libre competencia, para contribuir a asegurar los beneficios relacionados con el Tratado de Libre Comercio.

Defensa comercial: El texto acordado busca preservar los intereses de los productores colombianos, tanto en el mercado interno como en el mercado canadiense. Se estableció un mecanismo de salvaguardia bilateral arancelario, que permite restablecer los aranceles en caso de consecuencias dañinas en la producción nacional, a causa de la desgravación derivada del tratado.

Cooperación ambiental: Se concluyeron los textos del capítulo ambiental del TLC y del acuerdo ambiental (un tratado paralelo que contiene el desarrollo de las obligaciones y mecanismos de cooperación, que ambas partes han convenido en esta materia).

Comercio electrónico: Se cerró la negociación y se acordaron acciones que permitan el desarrollo de la actividad electrónica como un mecanismo para hacer negocios. Al mismo tiempo, se realizaron prevenciones generales sobre la protección de la información y de los consumidores.

Entrada temporal de personas de negocios: Este capítulo representa grandes beneficios para las personas de negocios en relación con su ingreso tem-

poral al país receptor. Entre los principales beneficios se incluyen: la eliminación de test de necesidad económica y las restricciones cuantitativas.

Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF): En este capítulo se acordó gestión, por parte de Colombia y Perú, para ampliar la implementación del acuerdo de MSF de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por lo anterior se pactó la creación de un comité para gestionar el desarrollo y el reconocimiento de la regionalización, además para evaluar, inspeccionar, controlar y aprobar los procedimientos de acuerdo con las normas internacionales.

Compras públicas: En este capítulo, Canadá concedió a Colombia un nivel de compras públicas equivalente a lo que fue otorgado a los Estados Unidos en el marco del Nafta. Gracias a esto, Colombia podrá acceder a un mercado de más de 17.000 millones de dólares, lo que representa una gran oportunidad para los proveedores colombianos de bienes y servicios (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2012).

Cooperación relacionada con el comercio: Es la primera vez que Canadá accede a un acuerdo de cooperación comercial. Con él se facilitará la cooperación en aquellas áreas que, durante la vigencia del TLC, requieran asistencia técnica tanto para la implementación como para el aprovechamiento del acuerdo.

Facilitación al comercio: Para cumplir este objetivo se establecieron los siguientes compromisos: 1) Estipular procedimientos eficientes, que permitan aprovechar los acuerdos y reducir los costos para exportadores e importadores; 2) publicar en internet, de manera anticipada, las propuestas de modificaciones de la norma aduanera; 3) permitir a los importadores retirar las mercancías de las aduanas, antes del pago de impuestos; 4) instaurar autoridades relacionadas con las importaciones y exportaciones, que determinen un solo lugar al momento de realizar la inspección de mercancías; 5) asegurar que las aduanas prestadoras de servicios se encuentren disponibles siete días a la semana, para despachar mercancías en situaciones de emergencia; 6) interconectar las aduanas para intercambio de información.

CAPÍTULO DE INVERSIONES

El capítulo sobre inversiones del documento final del TLC Colombia-Canadá (Capítulo 8) tiene como objetivo acordar estándares internacionales a las inversiones y a los inversionistas de un país en el territorio del país anfitrión, asegurando la reducción de obstáculos y la eficiencia de los procesos en cuanto a temas

de acceso a inversión. Para la negociación, en este capítulo fueron propuestos temas de interés común para las partes (Tabla 1) (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011).

Tabla 1. Temas de interés sobre inversiones TLC Colombia-Canadá

TEMA	DESCRIPCIÓN
Orden público	Reflejar la capacidad constitucional del Estado para adoptar medidas, con el fin de preservar el orden público.
Trato nacional	Recibir el mejor trato que el Estado otorga a un inversionista o a una inversión.
Selección del foro de solución de controversias	Lograr que el Estado cuente con certezas sobre el foro donde el inversionista escoja solucionar una controversia (Foro nacional o por medios internacionales).
Justificaciones por expropiación	Reflejar las justificaciones constitucionales, relativas a la expropiación.
Valor y pago de la compensación de la expropiación	Reconocer una indemnización pronta, adecuada y efectiva, con base en el valor justo del mercado y los respectivos intereses.
Transferencias	Garantizar las transferencias de los pagos relacionados con la inversión.
Control a capitales	Mantener la capacidad del Estado para establecer control de capitales, con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica.
Requisitos de desempeño	Minimizar exigencias a los inversionistas, relacionados con requisitos para invertir o para acceder a incentivos.
Medidas disconformes	Tener claridad respecto a las medidas disconformes y garantizar el mayor acceso posible de los inversionistas al mercado.
Mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado – disputas posteriores al TLC	Maximizar la capacidad de cumplimiento del Estado respecto a las normas establecidas en el acuerdo (para cubrir controversias que surjan después de la entrada en vigencia del TLC).
Mecanismo de solución de controversias inversionista – Estado – establecimiento	Proteger al inversionista en todas sus actuaciones, incluso aquellas realizadas de manera previa a su establecimiento.
Demandas frívolas	No incentivar demandas que no se encuentren basadas en hechos reales y relevantes para las disposiciones del acuerdo.
Definición de inversión amplia basada en activos generadores de utilidades	Promover la inversión productiva mediante la protección de activos generadores de utilidades o que impliquen asunción de riesgo.

Continúa en la pág 57

Tratado de Libre Comercio Colombia–Canadá
Ventajas y desafíos en materia de inversiones

Viene de la pág 56

Deuda pública en la definición de inversión	Conservar la capacidad de diseñar la estructura de deuda pública.
Definición de nacional	Definición de nacionalidad de acuerdo con la legislación doméstica.
Definición de legislación doméstica	Definición del sistema legal en provincias; puede darse el caso de ser mixto (Common Law and Civil Law).

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Texto final del Acuerdo de Libre Comercio (TLC) Colombia–Canadá. Capítulo 8: Inversiones.

Este capítulo busca regular tanto el establecimiento como el mantenimiento de la inversión en todos los sectores (ya sean bienes o servicios), y proponer un mecanismo de solución de controversias, para asumir reclamaciones entre el inversionista y el Estado. Está conformado por cuatro secciones. Las primeras tres –A, B, C–proporcionan información necesaria sobre los diversos temas de inversión. La sección D, por su parte, expone la forma de solucionar controversias para contratos de estabilidad jurídica (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011).

Sección A: Allí se exponen las obligaciones estándares acordadas entre las partes, tales como: Trato Nacional, Trato de Nación más Favorecida, nivel mínimo de trato y prohibición de expropiación ilegal, y otros puntos de interés general para los inversionistas. De acuerdo con ellos:

- Se reconocerá la validez de las subrogaciones entre las partes.
- Una de las partes podrá negar los beneficios de este capítulo a un inversionista de la otra parte (si inversionistas de otro país vinculado son propietarios de la empresa determinada –puesto que otorgar estos beneficios violaría las medidas establecidas para la prohibición de transacciones empresariales– o si la empresa no tiene actividades económicas sustanciales en el territorio de la parte implicada).
- No es adecuado fomentar la inversión mediante la disminución de los estándares en medidas nacionales de salud, seguridad o medio ambiente.
- Se alentará a las empresas a adoptar los estándares de responsabilidad social corporativa internacionalmente reconocidos.

Sección B: Comprende los temas relacionados con el mecanismo de Solución de Controversias Inversionista–Estado anfitrión, que otorga el beneficio de esco-

ger un arbitraje internacional. Adicionalmente, describe los pasos a seguir cuando se presenta una controversia entre las partes. Estipula que:

- El inversionista debe entregar a la parte anfitriona una notificación escrita de su intención seis meses antes de someterla a arbitraje. Además de esto, debe renunciar a su derecho de iniciar o continuar ante un tribunal administrativo o corte, de conformidad con la legislación de cualquier parte, u otro medio de resolución de controversias.
- En caso de cumplir con lo anterior (mencionado en el Artículo 820, Capítulo 8, Sección B), un inversionista podrá someter su reclamación de conformidad con el Convenio CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) o el Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional).
- Un tribunal sostendrá el arbitraje en un país que forme parte de la Convención de Nueva York,¹ a menos que las partes acuerden lo contrario.
- Se tendrá acceso a la información de las audiencias, excepto la que sea designada como confidencial, salvo que la legislación sobre acceso a información de un país parte estipule lo contrario.
- El dictamen que presente el Tribunal no es obligatorio, excepto entre las partes contendientes que deben cumplir la sentencia sin demora. Una de las partes podrá solicitar el cumplimiento de la sentencia, siempre y cuando se hayan concluido los procedimientos de revisión y anulación, por lo que cada parte se encargará del cumplimiento de la sentencia en su territorio.

Sección C: Se explican y dan a conocer las definiciones de los términos utilizados en la totalidad del capítulo, que en general es de gran importancia especialmente para Colombia, pues con los logros alcanzados en esta negociación demuestra que puede manejar un clima adecuado para las inversiones, basado en

¹ La Convención de Nueva York, o Convención sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, es una convención que procura establecer normas legislativas comunes para el reconocimiento de los acuerdos o pactos de arbitraje, el reconocimiento y la ejecución de las sentencias o laudos arbitrales extranjeros y no nacionales. Entró en vigor el 7 de junio de 1959 (Naciones Unidas, 1999).

el cumplimiento y respeto de la normatividad internacional, y se consolida como un mejor destino para la Inversión Extranjera Directa (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2012).

VENTAJAS Y DESAFÍOS

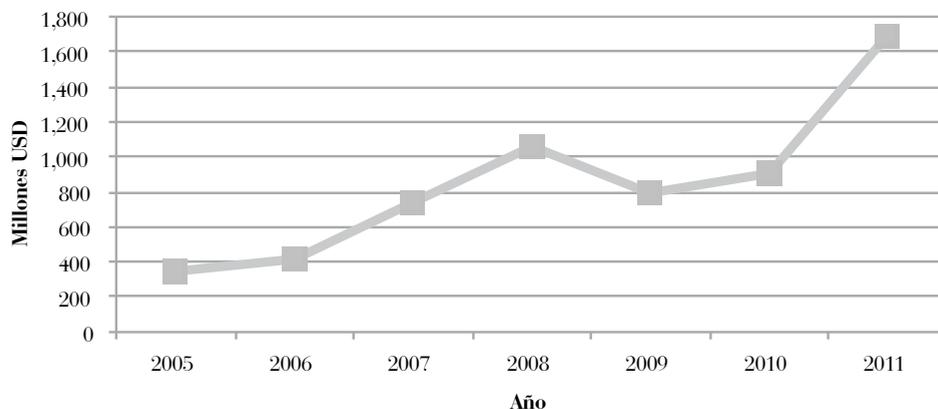
Desde sus inicios, el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá ha generado confianza y grandes expectativas en los dos países, dado que históricamente ambos han demostrado interés, tanto político como económico, en pactar acuerdos internacionales con un ambiente que permita a varios sectores de las respectivas economías entrar a otros mercados donde surjan nuevos retos y oportunidades, con un incremento en el nivel de competitividad de las industrias a nivel internacional.

VENTAJAS

El TLC entre Colombia y Canadá entró en vigencia el 15 de agosto del 2011, por tanto, los productos colombianos pueden, desde esa fecha, ingresar al mercado canadiense sin necesidad de pagar aranceles. Para Colombia, esto significa grandes beneficios, dado que el 97% de las exportaciones colombianas tienen la oportunidad de entrar de inmediato al mercado canadiense, con medidas de protección a los sectores más sensibles de nuestro país, a diferencia de otros tratados comerciales que no cuentan con este beneficio “saludable” para el comercio colombiano.

Por otra parte, es importante resaltar que Canadá es un país con gran capacidad para exportar capital hacia Colombia, el cual se incrementó un 46,2% del 2010 al 2011 (Gráfico 1), y probablemente aumente gracias al TLC. En los últimos años, esos flujos de dinero se han invertido en sectores como las telecomunicaciones, la minería y los servicios financieros en general, y se implementaron las regulaciones negociadas en el tratado que garantizan la seguridad y brindan confianza respecto a las transacciones monetarias, promoviendo el aumento de la inversión de Canadá a Colombia y expandiéndose también a otros sectores (Tabla 2).

Gráfico 1. Inversión de Canadá en Colombia



Fuente: Banco de la República de Colombia (2011).

Tabla 2. Flujos de inversión extranjera directa en Colombia (millones de dólares)

AÑO	Del mundo en Colombia		De Canadá en Colombia	
	TOTAL	No Petrolera*	US\$ Millones	Participación %
2005	10.252	8.140	2	0,0%
2006	6.656	3.140	18	0,6%
2007	9.049	3.745	8	0,2%
2008	10.596	4.891	52	1,1%
2009	7.137	2.598	78	3,0%
2010	6.746	1.032	163	15,8%
2011	13.388	4.349	174	4,0%

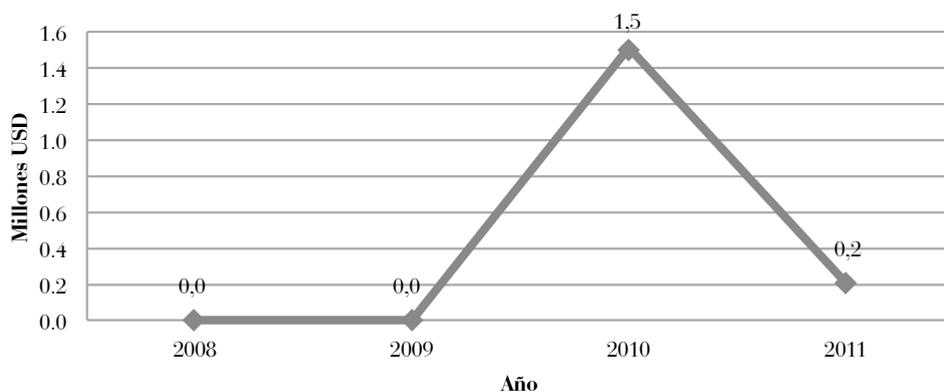
Fuente: Banco de la República de Colombia (2011).

Los pasados 27 y 28 de octubre del 2011, en Toronto, Canadá, se realizó una macrorrueda de negocios en la que los inversionistas de ese país tuvieron por primera vez la oportunidad de analizar a Colombia como país para invertir, tomando ventaja del TLC. En aquella ocasión, de la macrorrueda resultó un monto estimado de 60 millones de dólares que serían invertidos de manera inmediata en los sectores de la minería y el petróleo (Portafolio, 2011). Otro resultado positivo destacable de dicho encuentro es la compra del 51% del banco colombiano Colpatría por el banco canadiense Scotia Bank. Este es solo el principio de una excelente relación entre inversionistas de los dos países.

Según Peter Van Loan, ministro de Comercio Internacional de Canadá, han sido significativos los beneficios de este tratado y los logros de Colombia a nivel político, social y económico. Loan manifiesta que: “Esto promueve un entorno cada vez más positivo para todo tipo de actividad económica; vemos el potencial de un mayor comercio en agricultura, en un amplio rango de productos manufacturados y áreas tradicionales de fortalezas canadienses, como la de servicios financieros, además de minería, petróleo y gas y, por supuesto, todos los servicios asociados a esas industrias” (Portafolio, 2010).

Otro ejemplo claro de beneficios para Colombia es la apertura de empresas del sector financiero nacional, específicamente las que cuentan con portafolios, como los fondos de pensiones, que tienen acceso a un mercado estimado de 700.000 millones de dólares (en nueve provincias canadienses), que indica las oportunidades comerciales que Colombia tiene en ese mercado (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2012). Para Canadá, este acuerdo con Colombia abre las puertas a los exportadores canadienses de productos como trigo, cebada, químicos (farmacéuticos), productos de papel y maquinaria pesada, para que tengan facilidades y beneficios al ingresar al mercado colombiano, de tal forma que resulte competitiva y rentable.

Gráfico 2. IED Colombia a Canadá



Fuente: Banco de la República de Colombia (2011).

En cuanto a la Inversión Extranjera Directa (IED) de Canadá en Colombia, en el 2009, por ejemplo –excepto la reinversión de las utilidades y el sector petrolero–, se presentó un crecimiento de 78,3 millones de dólares, monto que aumentó en un 50,9%, comparado con el del año anterior. Actualmente existen varias empresas canadienses que se destacan por su inversión en Colombia. Es importante

señalar que, como parte del TLC, la inversión desde Colombia hacia Canadá se hallará motivada, puesto que, según lo indican las estadísticas, en los últimos años ha sido mínima o casi nula (Gráfico 2).

Con relación al campo laboral, el ministro de Trabajo colombiano, Rafael Pardo, afirmó que durante un encuentro con la ministra de Trabajo de Canadá, Lisa Raitt, se analizó en detalle la protección de los trabajadores, el respeto de los derechos humanos, el interés por acabar con el manejo de las cooperativas asociativas y la tercerización laboral, además de señalar que la inversión ha crecido significativamente desde la implementación del TLC (Pardo, 2012).

Según el Departamento Nacional de Planeación colombiano (DNP), el PIB (Producto Interno Bruto) de Colombia tendría un aumento adicional de 0,06 % y las exportaciones e importaciones crecerían 0,21 % y 0,08 %, respectivamente, con referencia al escenario base (años anteriores al TLC). Así mismo, se evidenciará un incremento de 0,06 % en la remuneración del trabajo calificado y no calificado y de 0,07 % en la remuneración del capital. Adicionalmente, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, mencionó que la relación comercial con un país tan importante a nivel mundial, como Canadá, beneficia a Colombia al captar la atención de otros países, por difundir una imagen política, económica y socialmente estable, convirtiéndolo así en un destino atractivo para invertir (Departamento Nacional de Planeación, 2001).

DESAFÍOS

Una vez firmado el TLC, en su proceso de implementación se requieren más acuerdos que propicien y fortalezcan la relación de inversión entre Colombia y Canadá. Ambos países enfrentan diferentes desafíos. Por un lado, uno de los retos que Colombia debe asumir al abrir sus puertas al mercado e inversión extranjera es aumentar su habilidad, eficiencia y eficacia para manejar los procesos referidos a la protección de los mercados del país, de tal forma que dicha regulación —establecida por la Organización Mundial del Comercio— se aplique como corresponde. Por otro lado, en Colombia se tiene dispuesto un complejo procedimiento en cuanto a la aprobación de un tratado, proceso en el que deben intervenir las tres ramas: la ejecutiva, encargada de realizar las negociaciones con el Estado interesado en el tratado y de llegar a un acuerdo en su texto; la legislativa, representada por el Congreso de la República, que aprueba o desaprueba el tratado, sometiéndolo a consideración mediante ley; y finalmente la Corte Constitucional que debe declarar su accesibilidad y confrontar las disposi-

ciones del instrumento internacional con la ley aprobatoria de los mandatos del país, para determinar si se ajustan o no al texto (Orjuela, 2005).

Esta función de la Corte ha retrasado varios procesos para firmar tratados bilaterales de inversión, como es el caso del tratado con España, en el cual había conflicto con los artículos referentes a la expropiación y transferencias (Artículos V y VII, respectivamente). También se encuentra el caso de Cuba, en este tratado la Corte declaró inexecutable el artículo sobre la expropiación, y limitó la cláusula de Nación más Favorecida (NMF) a los términos del Artículo 100 de la Constitución colombiana (Zapata y Giraldo, 2007).

Por otra parte, Canadá presenta otro tipo de desafíos que, si son superados, puede convertirse en un mayor receptor de inversión por parte de Colombia. En Canadá, el Gobierno federal tiene toda la competencia para concretar acuerdos internacionales, sin consultar previamente a las autoridades provinciales. Sin embargo, estas últimas tienen competencia para participar en negociaciones relacionadas con la propiedad y todos los asuntos locales o privados. Por este motivo pueden emitir acciones en la promulgación de leyes en beneficio y protección de los nacionales, que eventualmente podrían afectar el comercio y la inversión extranjera que el país busca atraer (Zapata y Giraldo, 2007).

Para Canadá, Colombia es un socio importante con potencial de crecimiento en materia de inversiones. Latinoamérica y el Caribe se encuentran en segundo lugar como destino de Inversión Extranjera Directa de Canadá —el principal destino es Norteamérica, 26%—, y representan el 22% del total que este invierte alrededor del mundo, porcentaje en el que Colombia participa con solo el 2% (Naciones Unidas, 2012). La firma de tratados y la apertura de este importante mercado permiten que Canadá expanda sus destinos de inversión, siempre y cuando presente estrategias diversificadas para el crecimiento en diferentes zonas en desarrollo. Canadá tiene el reto de lograr un aumento en su inversión tanto en Colombia como en América Latina en general.

Para ambos países es importante el tema de inversiones. Canadá ha demostrado gran interés por sus relaciones comerciales con los países de América Latina y el Caribe, y Colombia está en un proceso de apertura económica en el que ha mostrado su interés por participar en diferentes acuerdos económicos impulsados en la Constitución (Reforma del Artículo 58 de la Constitución Nacional, 1999) y sugeridos por el ministerio de Comercio Exterior, el ministerio de Relaciones Exteriores y el DNP en el Documento Conpes 3135. Este es un tema importante

tanto en el mejoramiento de las respectivas economías y en su diversificación como en el progreso de las relaciones internacionales.

3. CONCLUSIONES

Después de haber realizado un estudio descriptivo sobre la negociación del TLC Colombia–Canadá, es posible concluir que, en general, los dos países encuentran atractivo invertir en diversos sectores de sus economías. Específicamente, los sectores que pueden verse beneficiados son: el financiero, la minería y los servicios.

Para Colombia, este tratado promueve invertir en varios sectores de uno de los diez países considerados como potencia económica mundial, lo que permitirá no sólo invertir en un contexto con menos barreras, sino también con mayor libertad, y llevará a Colombia a ser un país más competitivo en el mercado internacional. Además, contribuye a demostrar su interés de apertura económica, y a mejorar la confianza inversionista mundial.

Para Canadá, Colombia se ha convertido en un destino importante para sus inversiones dentro de los países de la Comunidad Andina (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia) y el segundo destino de inversión de Canadá, después de Ecuador, durante el periodo 1992-2001, en el que la inversión a Colombia alcanzó el 37 % (para Ecuador fue del 40 %) (Moncayo, 2003). Es por esto que para Canadá no es nuevo el asunto de las inversiones en Colombia y creó la iniciativa de promover y realizar un acuerdo comercial que generara mayores garantías en las transacciones.

Al realizar este análisis descriptivo, se consideran los diferentes sectores de la industria colombiana en los que Canadá ha invertido, y se encontró que este país se ha enfocado en invertir en minería, sector inmobiliario y agroindustria –que entre el 2008 y el 2010 sumaron el 92 % de la IED–. Por lo anterior, las inversiones en estos sectores podrán aumentar a raíz de la firma del TLC. No obstante, existen otros sectores potencialmente atractivos para la inversión de Canadá hacia Colombia, que podrían diversificar la oferta y alejar la existente concentración de inversión en sectores medioambientales (minería, petróleo, etc.).

En conclusión, las negociaciones entre Colombia y Canadá se llevaron a cabo con una cordialidad adecuada para la firma del TLC, lo que traerá beneficios en

Tratado de Libre Comercio Colombia–Canadá
Ventajas y desafíos en materia de inversiones

temas de inversión para ambas partes. Sin embargo, aunque este tipo de acuerdos es un gran paso para la economía, se deben tener en cuenta varios factores y desafíos que podrían producir resultados contrarios a los esperados. Es por ello que la implementación constante de tratados económicos y el conocimiento de ellos por parte de los empresarios e inversionistas implicados –obteniendo a su vez apoyo de los Gobiernos– son necesarios para que dichos convenios se perfeccionen paulatinamente, con el propósito de satisfacer las expectativas de ambas partes y de lograr sus objetivos, tanto económicos como políticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2012), “Canadá” [en línea], disponible en: www.mincomercio.gov.co/
- _____. (2012), “Perfiles económicos y comerciales por países: Canadá”, Oficina de Estudios Económicos [en línea], disponible en: www.mincomercio.gov.co/.
- _____. (2011), “Tratado de Libre Comercio–Colombia. Acuerdo de Libre Comercio Colombia–Canadá: Texto Final del Acuerdo, Capítulo 8, Inversiones” [en línea], disponible en: www.tlc.gov.co/
- Departamento Nacional de Planeación. (2001), “Lineamientos de Política para las Negociaciones Internacionales de Acuerdos de Inversión Extranjera”, Documento Conpes 3135 [en línea], disponible en: www.dnp.gov.co.
- Dullien, S. (2009), “Central Banking, Financial Institutions and Credit creation in Developing Countries”. Discussion Papers. United Nations Conference on Trade and Development (193), pp. 1-32.
- El Espectador. (2011, 16 de agosto), “TLC Colombia-Canadá: Libre Comercio para más Desarrollo. Nueva ruta del comercio del país” [en línea], disponible en: www.elespectador.com
- Gobierno de Canadá (2012), “Relaciones Canadá–Colombia: Relaciones diplomáticas y representación oficial, relaciones bilaterales, TLC, desarrollo, asistencia y programación, seguridad, comercio e inversión” [en línea], disponible en: www.canadainternational.gc.ca/
- Gómez, A. (2006), “Globalización, competitividad y comercio exterior”, en *Análisis Económico*, vol. 21 (47), pp. 131-178.
- Mason, A. (2005), “El TLC y la seguridad en Colombia”, en *Revista Colombia Internacional*, núm. 61, pp. 64-77.
- Moncayo, E. (2003), “Geografía económica de la Comunidad Andina: las regiones activas en el mercado comunitario”, informe presentado a la Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Naciones Unidas. (2012), “La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. Dos ejes Canadá IED y turismo”, pp. 1-186.
- _____. (1999), “La Ejecución de las sentencias arbitrales en virtud de la Convención de Nueva York. Experiencia y perspectivas”, vol.2 (99), pp. 1-53.
- Neumayer, E. y Spess, L. (2005, October), “Do Bilateral Investment Treaties Increase Foreign Direct Investment to Developing Countries?”, en *World Development*, vol. 33, issue 10, pp.1567-1585.

- Orjuela, C. (2005, enero-junio), “Competencias del Congreso de la República en materia de tratados internacionales, procedimiento y características de la aprobación en el ordenamiento jurídico colombiano”, en *Revista Colombia Internacional*, num. 61, pp. 148-161.
- Pardo, Rafael. (2012, 23 de enero), “Colombia y Canadá avanzan hacia implementación de TLC entre los dos países”. Caracol Radio, Declaraciones del ministro de Trabajo [en línea], disponible en: www.caracol.com.co
- Portafolio. (2011, 27 de octubre), “Inversión canadiense explora más sectores” [en línea], disponible en: www.portafolio.co.
- _____. (2010, 23 de junio), “TLC de Colombia y Canadá golpea la billetera de EEUU” [en línea], disponible en: www.portafolio.co
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior. (2012), “Novedades en materia de política comercial: TLC Colombia–Canadá, antecedentes y negociaciones” [en línea], disponible en: www.sice.oas.org
- Zapata, P. y Giraldo, V. (2007). “Posibilidades para la firma de un acuerdo internacional de inversiones Colombia–Canadá”, en *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, vol. 10, pp. 265-310.

Los biocombustibles en la integración energética de la Unasur

The Biofuels in the energetic integration of the Unasur

Recibido: Abril 15 de 2013

Aprobado: Mayo 24 de 2013

CRISTIAN LORENZO*

NICOLÁS M. COMINI**



* Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador), magíster en Ciencia Política y Sociología (Flacso, Argentina) y doctor en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador). Actualmente es becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (Conicet). Afiliación institucional: Centro Austral de Investigaciones Científicas (Cadic) - Conicet, situado en la ciudad de Ushuaia en la provincia de Tierra del Fuego, Argentina. clorenzo.ar@gmail.com.

** Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador), magíster en Integración Regional (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y doctorando en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Se desempeñó como asesor en Asuntos Internacionales en el Ministerio de Defensa argentino entre 2006 y 2010. Actualmente es becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (Conicet) y profesor titular de cátedra de Política Internacional Contemporánea y Teoría de las Relaciones Internacionales II y III en la Universidad del Salvador (Usal). Afiliación Institucional: Conicet/ Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (Idicso)/Universidad del Salvador. nicocomini@gmail.com

RESUMEN

En el marco de la integración energética como problemática regional, este artículo evalúa la política de biocombustibles en Unasur durante el periodo 2005-2012. Para ello se concentra en dos dimensiones analíticamente separables, pero que forman parte del mismo objeto empírico: el proceso político de integración energética que confluyó en Unasur y el comportamiento de dos de sus unidades políticas, Brasil y Argentina. Para su abordaje se realizó un conjunto de descripciones en torno a los siguientes ejes de análisis: 1. Breve reseña sobre los antecedentes más relevantes en integración energética; 2. Las decisiones acordadas a nivel regional en energía; y 3. Las relaciones de Argentina y Brasil con la Unión Europea, en materia de biocombustibles.

PALABRAS CLAVE

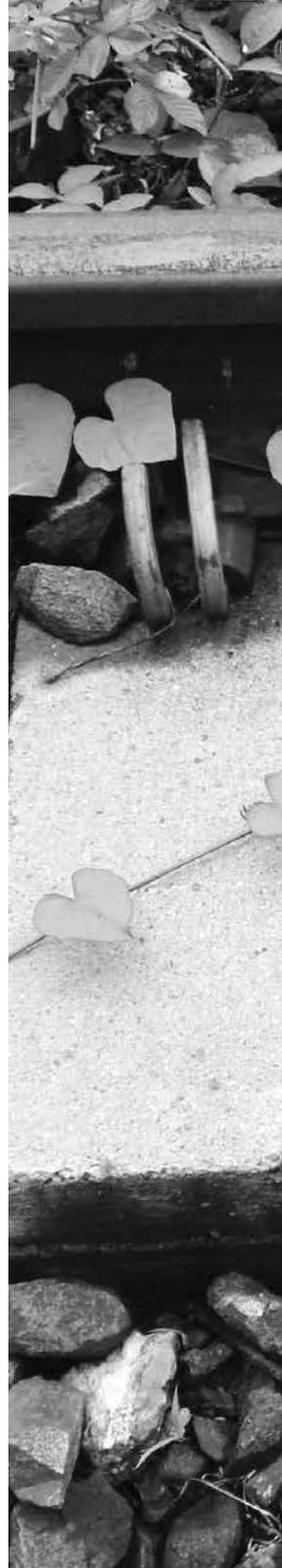
Unasur, biocombustibles, integración, energía, América del Sur.

ABSTRACT

In the context of energy integration as a regional problem, this article evaluates the Unasur biofuels policy during 2005-2012. This focuses on two dimensions that are analytically separable but are part of the same empirical object. These are: the political process energy integration that converged in Unasur and the behavior of two of its political units, Brazil and Argentina. A set of descriptions were made around the following areas of analysis: 1. A brief overview of the most relevant background in energy integration; 2. The decisions taken at the regional level in energy; and 3. The relations of Argentina and Brazil and the European Union biofuel.

KEY WORDS

Unasur – Biofuels – Integration – Energy – South America.



1. INTRODUCCIÓN GENERAL

Hablar de integración implica enormes desafíos. Cuando nos referimos a ella, nos enfrentamos a la compleja tarea de lidiar con una noción que es, naturalmente, polisémica y problemática. En ese marco, suelen verse representadas en los estudios dos grandes tendencias que sobre ella se forjan: las absolutistas y las relativistas.

Las absolutistas suelen partir del lema “integración es esto o no es nada”. Ernst Haas (1971), por ejemplo, nos plantea la necesidad de distinguir entre integración regional y lo que denomina “términos competitivos”, es decir, cuestiones tales como el regionalismo o la cooperación regional. En ese contexto, nos asegura que la integración es el proceso por el cual Estados nacionales “se mezclan, confunden y fusionan con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver sus conflictos mutuos” (citado en Malamud y Schmitter, 2006). Andrés Malamud y Philippe Schmitter (2006), no sólo validarán esta perspectiva, sino que, además, le añadirán el ingrediente de que los Estados nacionales hacen esto “creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros”. Desde este punto de vista, da la impresión de que aquello que no se ajustara a estos parámetros quedaría por fuera del espectro de la integración.

Las relativistas, por su parte, buscan romper con la idea de que existe sólo una manera de concebir la integración. Esta perspectiva se encuentra subyacente, por ejemplo, en la noción de tiempo-espacio que presenta Immanuel Wallerstein (2005), según la cual para cada tiempo social existe un tipo particular de espacio social. Lejos de pensar en una idea de integración atemporal y desprovista de la impronta de las características espaciales, desde estas perspectivas se supone que la palabra “integración” puede tener múltiples significados, según donde no situemos.

Precisamente, desde esta segunda perspectiva se indaga sobre la integración energética como problemática y se analiza el periodo 2005-2012, tomando como objeto de estudio empírico la política de biocombustibles en Unasur. Vale destacar que el procedimiento para desarrollar esta investigación consistió en delimitar la integración como nuestro objeto teórico, con la función de vertebrar un conjunto de observaciones. Así, la integración se define aquí –solo a modo de concepto-límite de referencia y no absoluto– como “un proceso por el cual

unidades políticas diferenciadas van implementando estructuras comunes y unificadas de decisión” (Seitz, 1983).

Para este trabajo nos interesa especialmente la integración energética en Unasur, específicamente en “biocombustibles”. Si bien esto abre un espacio acotado, pero a su vez con distintas aristas que pueden abordarse (Schütt y Carucci, 2008), el foco está puesto en la energía generada a partir de biomasa, es decir, a partir de materia orgánica originada de un proceso biológico. Se denomina etanol cuando se utiliza a la caña de azúcar como materia prima, tal como se hace en Brasil, o cuando se recurre al maíz, como en Estados Unidos. Se utiliza biodiésel cuando la materia prima utilizada es aceite vegetal, como en el caso de Argentina, que utiliza el aceite de soya. Entonces, tanto el etanol como el biodiésel forman parte del género “biocombustibles”, que utiliza biomasa agrícola y que reemplaza parcialmente el uso de combustibles fósiles, nafta y gasoil, respectivamente. Desde un punto de vista histórico, la producción y el consumo de biocombustibles fueron tomando una mayor relevancia internacional hasta el punto de plantearse una polémica internacional por su incidencia en el precio de los alimentos, tal como ocurrió en las discusiones realizadas durante junio del 2008 en la Conferencia de Alto Nivel de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Detrás de esta forma de planteamiento se sigue al politólogo Carl Friedrich (2002), quien concibe la teoría como un conjunto de generalizaciones empíricas. Esto permite entender que existe un continuo fenomenológico entre lo teórico y lo fáctico. De esta manera, no puede divorciarse una de otra ni tampoco se presenta la teoría como un ideal, ya que comprende la teoría como necesariamente empírica. Una concepción que presenta semejanzas, pero en las Relaciones Internacionales puede encontrarse en Jean-Baptiste Duroselle (1988), quien entiende que las teorías necesariamente tienen un “anclaje” empírico. En realidad, no concibe la posibilidad de sostener una teoría si no se la sitúa en tiempo y en espacio. Desde su planteamiento, una cadena de acontecimientos constituye el fundamento de la teoría, entendida como “un conjunto compuesto de una descripción, de una clasificación y de una explicación global” (Duroselle, 1988). Esta forma de entender la teoría se asocia con lo que denominamos pensamiento situado en Relaciones Internacionales (Seitz, 1983; 1993; 2007; 2009; 2010; 2011).

Aunque nuestro objeto empírico de estudio se inscribe en procesos de largo plazo, su recorte temporal está definido desde la I Reunión de la Comunidad Sudamericana de Naciones, del 2005, hasta la III Reunión del Consejo Energético de

Unasur, que tuvo lugar el 18 de mayo del 2012. La estrategia de análisis utilizada se focaliza en aspectos históricos; dos de ellos tienen que ver con el proceso político que confluyó en lo que hoy se conoce como Unasur, y el otro enfatiza el comportamiento de dos de sus unidades políticas que forman parte de este proceso de integración. Analíticamente, éstas son separables para su estudio; sin embargo, son parte del mismo objeto empírico. Por esto se plantearon los siguientes ejes descriptivos: 1. Breve reseña sobre los antecedentes más relevantes en integración energética; 2. Las decisiones acordadas a nivel regional en energía, que convergieron en Unasur; y 3. Las relaciones de Argentina y Brasil con la Unión Europea en materia de biocombustibles.

2. ANTECEDENTES SOBRE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA DE AMÉRICA DEL SUR

Si bien la idea de incrementar los niveles de cooperación energética estuvo presente, en mayor o en menor medida, en la configuración de los esquemas previos de integración, como la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina (CAN) o el Mercado Común del Sur (Mercosur), también ha representado uno de los pilares esenciales a partir de los cuales se edificó la propuesta de integración sudamericana que se aborda en este trabajo.

La convocatoria a las cumbres sudamericanas que, con cierta timidez, comenzaron a diagramarse hacia fines de la década del noventa y a materializarse desde el 2000 con la reunión de Brasilia, estuvo signada por una notable exposición del campo energético. El propio canciller brasileño, Luiz Felipe Lampreia, desatacaba —mientras convocaba a un encuentro de representantes suramericanos en la capital de su país— que la integración de las fuentes de suministro de energía representa uno de los factores esenciales para alcanzar “una mejor utilización de nuestros recursos en beneficio de nuestros pueblos” (Sánchez, 2000, 31 de octubre).

Si bien por aquel entonces la región se encontraba en plena transición —producto, en gran medida, de cambios gubernamentales y secuelas de la recesión que aquejaba a un importante número de países allí presentes—, el mayor logro alcanzado fue la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa), que actualmente funciona como un foro

de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones de los doce países suramericanos. Básicamente, se propone coordinar las acciones intergubernamentales de estos países sobre las áreas mencionadas. De allí en adelante, en los sucesivos encuentros de los jefes de Estado de América del Sur, el propósito de mejorar los niveles de integración energética se mantendría constante.

3. DE LAS CUMBRES SUDAMERICANAS: GÉNESIS DEL BLOQUE Y ROL DEL CAMPO ENERGÉTICO

El primer encuentro de la denominada Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN),¹ creada en el 2004, se llevó a cabo los días 29 y 30 de septiembre del 2005, y entre las áreas prioritarias de acción figuraban: la integración física, el medio ambiente y la integración energética (CSN, 2005, septiembre). En dicha reunión se decidió –con el propósito de no duplicar ni superponer esfuerzos– que la instancia máxima de la conducción política de la Comunidad estaría representada por las reuniones de jefes de Estado y además se aprobaron diversos documentos, entre los que se destacan las Declaraciones sobre la Convergencia de los Procesos de Integración de América del Sur” y sobre la “Integración en el Área de Infraestructura”.

Casi dos meses más tarde, en el marco de una reunión extraordinaria en Montevideo, se conformaría una Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano, cuya tarea sería producir un documento de reflexión que facilitara impulsar el proceso de integración sudamericano en todos sus aspectos, entre otros: político, económico, comercial, social, cultural y, por supuesto, energético (CSN, 2005a, diciembre).

La propuesta de la Comisión Estratégica les permitiría a los jefes de Estado definir un Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana. Esto se materializaría en Cochabamba, el 9 de diciembre del 2006. Allí no se concebiría la construcción de instancias permanentes, para evitar, de esa forma, generar nuevas burocracias. Los ámbitos que constituirían el marco institucional de la CSN serían: las reuniones anuales de jefes de Estado y de Gobierno; las reuniones semestrales de cancilleres; las reuniones ministeriales sectoriales; la

¹ En esa oportunidad no participaron los Presidentes de Colombia, Guyana, Suriname y Uruguay, y enviaron representantes. El entonces presidente argentino, Néstor Kirchner viajó a Brasilia, pero regresó al país antes de la apertura oficial.

Comisión de Altos Funcionarios y la Secretaría Pro Tempore (CSN, 2005b, diciembre). Uno de los puntos más sobresalientes de este encuentro fue la decisión de conformar una Comisión de Altos Funcionarios de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

A tales fines, en abril del 2007, en la Isla Margarita, se realizó la primera Cumbre Energética Sudamericana. En la llamada Declaración de Margarita se hizo hincapié en la necesidad de encontrar soluciones para aumentar la producción y el acceso a fuentes energéticas. Una de las cuestiones más interesantes de aquel documento está vinculada con la idea de que la integración energética de la región debía percibirse no solo con la intención de incrementar los niveles de eficiencia sectorial, sino principalmente como una herramienta importante para promover el desarrollo social y económico y para la erradicación de la pobreza. Asimismo, se creó el Consejo Energético de Suramérica, que estaría integrado por los ministros de Energía de cada país. A partir de esta cumbre —y a propuesta del presidente venezolano Hugo Chávez— la Comunidad Sudamericana de Naciones pasaría a denominarse Unión de Naciones Suramericanas, Unasur (CSN, 2007, abril).

4. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA SUDAMERICANA

El Tratado Constitutivo de la Unasur (2008, mayo) fue finalmente aprobado por los doce países miembros, en Brasilia, el 23 de mayo del 2008. En esta carta fundacional se rescata la integración energética tanto en el objetivo general como en los específicos. Entre abril del 2007 y el 23 de mayo del 2008 se habían llevado a cabo seis encuentros del Grupo de Expertos de Energía y la primera reunión del Consejo Energético de Suramérica. Con la firma del Tratado Constitutivo, el Consejo Energético (creado en el 2007) pasaría a la órbita de la Unasur.²

En la *Declaración de Margarita* se reconoce una multiplicidad de actores. Allí se destacaba que el proceso de integración energética involucraba como protago-

² No sucedería lo mismo, sin embargo, con el proyecto Iirsa. Éste, al menos por ahora, no forma parte del armado institucional de la Unasur. Resulta curioso, *a priori*, que el Iirsa se sitúe por fuera de dicho espacio, principalmente si se toma en cuenta que su Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) se encuentra integrado por ministros designados de los gobiernos sudamericanos, responsables de poner en práctica el mandato de los Presidentes —mandatarios que, a su vez, conforman el Consejo de jefes y jefes de Estado de Unasur (autoridad máxima del bloque).

nistas principales no solo al Estado, sino también a las empresas del sector y a la sociedad. Sin embargo, los actores que participaban en el modelo intergubernamentalista de Unasur eran los Estados nacionales, a partir de sus respectivos representantes. Eran ellos los que intervenían directamente en el proceso de negociación y toma de decisiones en el bloque. Además, eran los encargados de fijar, entre otras cosas, los marcos regulatorios de los sectores del gas, el petróleo y la electricidad, y de garantizar la compatibilidad entre las normas internas y las iniciativas que apuntan a la integración energética. No estaban comprendidas en ese esquema el resto de las fuerzas que solían presionar a los representantes estatales nacionales tanto desde el ámbito internacional (estados extrarregionales, empresas del sector energético transnacionales, banca internacional, organizaciones no gubernamentales internacionales) como del doméstico (Estados provinciales, empresas del sector energético locales, sector sindical, sectores de la sociedad civil).

En marzo del 2010 se desarrolló en Quito la II Reunión del Consejo Energético del bloque. Dos meses más tarde, los presidentes de la región, en el marco de una reunión extraordinaria en Los Cardales, Buenos Aires, le encomendarían a dicho Consejo, entre otras cuestiones, el inicio de las negociaciones para la elaboración de un Tratado Energético Sudamericano, que al 2012 aún no se había consensuado.

La III reunión del Consejo Energético se llevaría a cabo en Caracas, el 18 de mayo del 2012. En su discurso de apertura, el secretario general de la Unasur, Alí Rodríguez Araque, expresaría la importancia que, al menos en lo discursivo, el bloque le otorga a la cuestión energética. Allí, sostendría:

Hay otras decisiones, pero creo que allí están los lineamientos generales que sirven de denominador común para acuerdos ya no solo de la materia que nos reúne hoy, del sector energético, sino en todo lo relativo al problema de los recursos naturales. Creo que estamos frente a una gran oportunidad [...] la humanidad está amenazada de verdad por un desastre, por el manejo irracional de la explotación de los recursos naturales que está influyendo peligrosamente en el ambiente, pero, independientemente de las distintas visiones, regímenes, que puedan existir, yo tengo un ejemplo que ilustra muy bien la real posibilidad de lograr la unidad en torno a una estrategia como esta que estamos comentando (Unasur 2012, 18 de mayo).

En la declaración final de esta reunión volvió a retomarse la necesidad de una integración energética como medio para saldar los problemas estructurales que acogían a la región. Desde esta lógica, no bastaba con contar con abundantes recursos naturales energéticos, sino que debían resolverse las profundas asimetrías existentes para acceder a ellos.

En términos operativos se acordó, entre otros puntos, la constitución de un Grupo Especializado ad hoc en materia jurídico-política, encargado de generar propuestas que permitan darle contenido normativo concreto a la estructura del Tratado Energético Suramericano de la Unasur (2012, 18 de mayo). Además, comenzó a trabajarse en la creación de un Instituto de Investigaciones de la Unasur, cuyo propósito esencial sería “promover la participación de los mejores talentos e intelectualidades en materia energética de la región, el intercambio de estudiantes y facilitar la preparación y el desarrollo tecnológico propio” (Unasur 2012, 18 de mayo). Si este instituto se pusiera en pie, se convertiría en el primer organismo permanente del Consejo Energético.

5. RELACIONES DE BRASIL CON LA UNIÓN EUROPEA

De acuerdo con lo que se adelantó en la introducción de este trabajo, el último eje de análisis que nos queda por abordar, como parte de nuestro objeto empírico, trata sobre las relaciones de Brasil y Argentina con la Unión Europea en materia de biocombustibles. Para esto avanzamos primero sobre las características generales de la política sectorial europea.

La Unión Europea, en su Directiva 2003/30/EC, establecía porcentajes de mezcla de biocombustibles para el sector transporte. Se estimaba que para el 2010 tendría que haber un 5, 75% de participación, y en forma intermedia, un 2% al 31 de diciembre del 2005. Estas medidas apuntaban a estimular la producción y el consumo interno, asegurando una demanda interna a la producción europea (European Union, 2003, mayo). El contexto, que es necesario conocer, indica que este mercado estaba protegido por tarifas; había una preferencia arancelaria para las naciones catalogadas como las mejor favorecidas, y en ésta había dos alternativas: se les otorgaba una tarifa especial o se permitía el ingreso sin pagar dicha tarifa (Sistema General de Preferencia Plus). Por otra parte, estaban quienes quedaban por fuera de esto, que no recibían preferencia arancelaria alguna, como era el caso de Brasil (Jank, 2007).

Durante la vigencia de estas medidas se produjo una subida de precios en los alimentos que convirtió los biocombustibles en blanco de críticas. En enero del 2008, Stavros Dimas, comisario de Medio Ambiente de la Unión Europea, advirtió sobre la necesidad de revisar la política de incentivos que se estaba dando a los biocombustibles e incluir criterios de sustentabilidad sociales y ambientales (BBC, 2008, enero).

La Directiva 2009/28/CE, de abril del 2009, sumó varios elementos en materia de sustentabilidad y amplió los objetivos de consumo. Definió que al 2020 el consumo de energías renovables en la matriz energética europea debía ser de al menos un 20%. Y en lo que se refería específicamente al sector transporte, el piso fijado era de un 10% de consumo de energías renovables (European Union, 2009, junio).

Es necesario destacar como puntos más importantes:

- Se establece cómo calcular la cuota de energía procedente de fuentes renovables. Éste fue el punto más controvertido para Brasil, porque abría la posibilidad de generar barreras técnicas para el ingreso de sus exportaciones.
- Se define que la reducción de gases de efecto invernadero del biocombustible que ingresa a la Unión Europea debía ser de al menos un 35%. Esto se incrementaría gradualmente: para el 2017 sería de un 50%, y para el 2018, de un 60%. Se restringe la procedencia de biocombustibles de áreas con alto valor de biodiversidad.
- Se pautaba que para el 31 de diciembre del 2009 la Comisión debía informar los requisitos de sostenibilidad al Consejo y al Parlamento, dejando abierta la posibilidad de modificar la metodología de cálculo de reducción de GEI o los criterios de sostenibilidad.
- Se consideró que el biodiésel a partir de aceite de soya producido en Argentina tenía una reducción de un 31%, por debajo del mínimo requerido, 35% (European Union, 2007, febrero).

Mientras tanto, el dilema que se abría para la Unión Europea era si incorporar el impacto indirecto en el uso del suelo en el cálculo sobre la reducción de gases de efecto invernadero. Países como Reino Unido, Alemania, Dinamarca y Holanda buscaban su inclusión; por el contrario, Francia, España y Polonia se oponían, esgrimiendo que no había un consenso científico sobre esta cuestión. Esta visión también la apoyaba Brasil (Endseurope.com, 2009, agosto). En este contexto, el

10 de junio del 2010, la Unión Europea publicó su política sobre la sustentabilidad de los biocombustibles. Se mantenían en forma escalonada los volúmenes requeridos para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero: un piso de 35%, al principio; un 50%, para 2017, y 60%, para 2018. Quedaba así incluida la necesidad de certificar dicha sustentabilidad en forma voluntaria, de acuerdo con una serie de parámetros. Todo esto debería hacerse por conducto de un auditor independiente (European Union, 2010, junio).

En la Unión Europea la siguiente decisión en política sobre biocombustibles recaería sobre el Parlamento, que tenía tiempo hasta el 31 de diciembre del 2012. Una de las cuestiones que quedaban por definir era si se incluiría el impacto indirecto de la conversión del uso de los suelos en los cálculos de reducción de emisiones, y si se elevarían los porcentajes de reducción requeridos. Estos temas fueron objeto de negociaciones internas.

En este macrocontexto de la política sectorial se ubican las siguientes observaciones sobre las relaciones de Brasil con la Unión Europea. En mayo del 2007, la Comisión de la Unión Europea solicitó al Parlamento y al Consejo conformar una asociación estratégica con Brasil en la Cumbre de Lisboa, en julio del mismo año. Brasil era considerado un aliado estratégico en múltiples niveles: desde un punto de vista de la política internacional en asuntos globales, interregional (por las negociaciones Mercosur – Unión Europea) y regional, por la agenda de cooperación en biocombustibles (Unión Europea, 2007, mayo). En respuesta a esto, el consejero económico de la embajada de Brasil en la Unión Europea, André Correia de Lago, buscó contrarrestar el impacto político que podría tener a nivel regional. Por ello buscó distinguir los canales de negociación, para no fracturar las negociaciones como bloque en el Mercosur, y resaltó la apertura de posibilidades, dado el estrechamiento de relaciones con la Unión Europea:

[...] la asociación estratégica no es una negociación. En lo relativo a los temas comerciales, como se sabe, hay una negociación en curso entre la UE y el Mercosur. Brasil solo negocia estos temas en grupo con los otros miembros del Mercosur. Por lo tanto, se trata de un proceso complementario, pero totalmente paralelo al otro. En esta asociación estratégica, todo lo que se pueda hacer para impulsar aquellas negociaciones se hará. Pero en ningún caso habrá una negociación en el marco de la asociación estratégica (Radio Francia Internacional, 2007, mayo).

La Unión de la Industria de la Caña de Azúcar (Unica) presionó por distintos canales a la Unión Europea. En octubre del 2008, la asesora en asuntos

internacionales de Unica, Géraldine Kutas, fue invitada por el Grupo Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa (uno de los grupos políticos más importantes en el Parlamento europeo) para debatir sobre la relación alimentos y energía. Este era uno de los grupos más importantes en el Parlamento de la Unión Europea. En su presentación buscó disociar la relación entre aumento de precios de los alimentos y producción de energía, a partir de la experiencia de Brasil. “Con apenas el 1% de las tierras arables el país produce etanol suficiente para abastecer un 50% el consumo de combustibles en su flota de vehículos. Más allá de esto, la producción nacional de alimentos se duplicó en esta última década”(Unica, 2008, 3 de octubre).

Días más tarde se realizó en el Parlamento europeo, en Bruselas, un panel sobre la producción y uso de biocombustibles en países en desarrollo. Emmanuel Desplechin participó en su carácter de representante de Unica ante la Unión Europea. Con el fin de convencer a los europeos de que compraran etanol brasileño, resaltó los distintos logros internos. Parte de su presentación la dedicó a justificar que el etanol no influía sobre el precio de los alimentos (Unica, 2008, 7 de octubre). Otra estrategia utilizada fue la coordinación entre el sector público y el sector privado para realizar acciones conjuntas a nivel internacional. En noviembre del 2009, participaron representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, de Unica y funcionarios contratados por embajadas de Brasil en distintos países (Unica, 2010, 1 de abril).

Mientras tanto, a finales de abril del 2010, Unica negociaba con la Unión Europea sobre los criterios de sustentabilidad que aplicarían. Buscaban que la medición de las emisiones por los efectos indirectos del uso del suelo, lo que llamaban “cambios indirectos de uso de la tierra”, no se aplicara solamente a los biocombustibles en particular, sino que fuera extensible a la agricultura (Unica, 2010, 23 de abril). Días más tarde, durante el Foro de Unión Europea – América Latina, el representante de Unica ante la Unión Europea continuó con su ofensiva declarando que la Unión Europea mantenía una política proteccionista (Unica 2012, 21 de mayo).

Como parte de la estrategia de Brasil para promover sus exportaciones, la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (Apex-Brasil) y la Confederación Nacional Industrial (CNI) inauguraron una oficina en Bruselas en junio del 2010. Para Unica esto fue un hecho significativo para potenciar su accionar de lobby ante la Unión Europea. “Queremos felicitar a Apex-Brasil y la CNI por su proactividad. La Unión Europea es un mercado clave para las em-

presas brasileñas y es donde se originan la mayoría de las barreras arancelarias. Es necesario tener una entidad que acompañe y pueda discutir con las autoridades europeas para que el punto de vista de Brasil sea tenido en cuenta en estas decisiones” (Unica, 2010, 1 de junio).

Brasil se focalizaba también en potenciar las exportaciones incentivando las relaciones bilaterales con países europeos. En septiembre del 2007 firmó un acuerdo con Suecia y se estableció un marco general para promover al etanol en materia de investigación e inversiones (International Center for Trade and Sustainable Development, 2008, diciembre). Este contexto fue aprovechado por Unica. Su presidente viajó a Suecia, en mayo del 2008, para participar en el Foro de Bioenergía Mundial, y subrayó la sustentabilidad social y ambiental que tenía la producción de etanol en Brasil. Mantuvo reuniones con autoridades políticas del país y con representantes del sector empresario (Unica, 2008, 28 de mayo). En el marco de estas gestiones, las primeras operaciones de exportación se registraron en junio de ese año, entre la empresa sueca Sekab y cuatro empresas brasileras productoras de etanol, mediante un contrato con un alcance temporal de nueve meses y con garantías de sustentabilidad en su producción (COSAN, 2008, 27 de junio). Las relaciones comerciales entre estos dos países siguieron profundizándose. De hecho, en octubre del 2008, un grupo de empresarios de Suecia viajó a la sede de Unica en San Pablo con la intención de importar etanol (Unica, 2008, 7 de octubre).

También buscaron exportar a Dinamarca. En un encuentro realizado el 24 de noviembre del 2009 en este país nórdico, Unica estuvo presente; su representante ante la Unión Europea subrayó que el etanol brasilero podría tener una doble contribución: a la diversificación de la matriz energética europea y al medioambiente, por estar elaborado con criterios de sustentabilidad ambiental (Unica, 2009, 3 de diciembre).

Hay más ejemplos sobre la búsqueda de Brasil de potenciar sus exportaciones. El 6 de abril del 2010, el ministro de Relaciones Exteriores de Holanda, Maxime Jacques Marcel Verhagen, viajó a Unica, en San Pablo, junto a una delegación compuesta por el embajador de Holanda en Brasil, Kees Rade; y el cónsul General de Holanda en San Pablo, Louis Piët. Fueron recibidos por la asesora en asuntos internacionales, Kutas, y el director ejecutivo de la entidad, Eduardo Leão de Sousa (Unica, 2010, 7 de abril).

El 18 de octubre del 2010, el viceministro de Transportes de Alemania, Rainer Bomba, viajó a Brasil junto con una delegación para conocer una planta en Pi-

racicaba, como parte de un encuentro preparatorio a la llegada del ministro de Transportes de este país, Peter Ramsauer, previsto para el 2011. Al otro día de su visita en Piracicaba, se reunió con distintos representantes: la máxima autoridad de Unica, Marcos Jank, su asesora en asuntos internacionales, Géraldine Kutas; el embajador de Brasil en Alemania, Everton Vargas, y el subsecretario general de Energía y Alta Tecnología, André Amado. “Alemania necesita importar etanol, y Brasil es un socio comercial fuerte, ya que tiene gran potencial de inversión. Una asociación solo funciona cuando se trata de un camino de dos vías”, declaró el funcionario alemán (Unica, 2010, 26 de noviembre).

Retomando política interna en la Unión Europea, el 16 de noviembre del 2010, Unica volvió a insistir con la indefinición multilateral. Se realizó una reunión en Bruselas en la que participaron representantes del Estado de Brasil, de Unica y de la Unión Europea. Nuevamente, Desplechin insistió en la necesidad de que se definieran parámetros técnicos claros sobre los criterios de sustentabilidad requeridos para exportar etanol a la Unión Europea. Mientras tanto, Brasil se adelantó y certificó su producción ante la Iniciativa para una Mejor Caña de Azúcar, con el fin de legitimar la sustentabilidad de su producción (Unica, 2010, 29 de noviembre).

6. RELACIONES DE ARGENTINA CON LA UNIÓN EUROPEA

Por parte de Argentina, en julio del 2007, el secretario de Agricultura, Javier de Urquiza, participó en un foro mundial organizado por la Unión Europea, en el que destacó la potencialidad de producción de Argentina y manifestó su interés en exportar biodiésel a la Unión Europea (IP Profesional (2008, 6 de julio). Lo cierto es que para aprovechar esta oportunidad se requería estar atento a la política interna en la Unión Europea, porque podría afectar las exportaciones argentinas. En este sentido, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Inta) publicó un documento, el 13 de noviembre del 2008, en el que advirtió que se debía ejercer presión en las instancias decisorias sobre biocombustibles en la Unión Europea, especialmente en materia de legislación y fiscalización, porque afectarían directamente los intereses de Argentina (Hilbert y Muzio, 2008, 14 de noviembre). Recordemos que este mecanismo todavía no estaba consolidado, como en el caso de Brasil, que mantenía una estrategia con mayor ofensiva.

En la Unión Europea, la Directiva de Energías Renovables de abril del 2009 estableció un piso de un 35% para la reducción de gases de efecto invernadero, en comparación con el uso de combustibles fósiles, para la importación de biocom-

bustibles. Como sus estimaciones definieron que el aceite de soya tenía valores inferiores (31%), Argentina se veía perjudicada directamente, porque limitaba sus exportaciones. Ante esta situación, la estrategia de defensa de Argentina tuvo dos frentes. El primero de ellos vino del sector privado: la Cámara Argentina de Biocombustibles (Carbio) pidió respaldo político al Estado argentino (García, 2009, 1 de agosto).

Otra de las estrategias fue realizada en bloque, en la que Argentina, junto a otros países productores como Brasil, Mozambique e Indonesia, presionó al comisario de Energía, Andris Piebalgs, el 15 de diciembre del 2009. Cuestionaban la forma de calcular las reducciones de dióxido de carbono por el cambio del uso de la tierra en la producción de biocombustibles y, buscando dilatar la cuestión, propusieron que se negociara en el marco de un acuerdo internacional para que tuviera mayor legitimidad, preferiblemente en las negociaciones sobre cambio climático de Naciones Unidas. Para contextualizar lo planteado, la Comisión de Energía tenía previsto presentar un informe al Parlamento a fines del 2010 (Euroactiv.com, 2009, 18 de diciembre), y éste a su vez tendría tiempo hasta el 31 de diciembre del 2012 para pronunciarse sobre la eficacia del sistema propuesto. Mientras tanto se generaron debates en la Unión Europea —entre la Comisión de Energía y la Comisión de Clima—, con la presión de organizaciones no gubernamentales (Oxfam International EU Advocacy Office, 2012, 27 de abril), sin llegar todavía a un consenso sobre la metodología de medición de conversión del uso de suelo (Reuters, 2012, 2 de mayo; Endseurope.com, 2012, 21 de mayo). Esto era una cuestión muy sensible para los intereses de las industrias europeas y los países productores de América del Sur porque podrían afectarlos directamente.

Finalmente, la Comisión de Energía se adelantó, y el 10 de junio del 2010 publicó un documento en el que planteaba su política sobre la sustentabilidad de los biocombustibles. De acuerdo con lo mencionado, la producción de biocombustibles debía cumplir con un esquema escalonado de reducción mínima de emisiones y tener un sistema de certificación aceptado por la Unión Europea (European Union, 2010, 10 de junio).

Mientras la próxima decisión quedaba en el Parlamento europeo y se generaban negociaciones en torno a cómo regular la sustentabilidad de la producción de biocombustibles, Argentina presentó una defensa de sus intereses fundamentando técnicamente que los valores resultantes de las mediciones europeas eran erróneos. Por ello, una delegación argentina, compuesta por funcionarios, técnicos y empresarios, viajó a Italia para mantener reuniones con el Centro Común

de Investigaciones y la Dirección General de Energía de la Comisión Europea. Estuvieron presentes el ministro de Agricultura, Javier de Urquiza; el director del Programa Nacional de Bioenergía del Inta, Jorge Hilbert; y el presidente de Carbio, Víctor Castro. Según estimaciones del Programa Nacional de Bioenergía del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el porcentaje de reducción de la producción argentina era más del 75%, un porcentaje mayor al que había sido calculado por la Unión Europea (Ministerio de Agricultura, 2010, 31 de julio).

Este hecho tomó tal trascendencia que el cálculo efectuado por el Inta fue reconocido por autoridades nacionales. En el quinto Congreso de Mercosaja en noviembre del 2011, realizado en Rosario, Jorge Hilbert, coordinador del Programa Nacional de Bioenergía, recibió un premio como reconocimiento a su labor, por parte de Julián Domínguez, ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca. Específicamente, el mérito vino por su trabajo: “Metodología de análisis integral de la producción de harinas y biodiésel a partir de soja en una planta integrada regional” (Inta, 2011, 11 de noviembre), el cual sirvió para apoyar técnicamente la posición de Argentina ante la Unión Europea.

Volviendo a la posición de la delegación argentina, en un documento entregado a las autoridades europeas, se cuestionó la metodología utilizada y argumentó que todavía no había un consenso científico global sobre el criterio científico que fundamentaba su diagnóstico. De hecho, se admitía que podían medirse científicamente las emisiones directas por el cambio de uso de la tierra, pero no las indirectas; por lo tanto, lo que proponían era un asunto objetable. Frente a esta lectura de lo que estaba pasando, Argentina buscó postergar una rápida decisión de la Unión Europea sobre este asunto. Planteó que esperaran cinco años para tomar una decisión al respecto, sólidamente fundada, y que se evaluara la posibilidad de introducir mecanismos financieros que benefician la conservación de los recursos (Carbio, 2009, 27 de julio).

Para reforzar la posición de Argentina y de acuerdo con la Directiva del 2009, los miembros de Carbio con el apoyo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Inta prepararon en 2010 un esquema de sustentabilidad con el propósito de dar garantías para la compra de biodiesel a base de aceite de soja a la Unión Europea, quien recibió en 2010 esta propuesta de certificación (Idígoras, 2011, 5 de julio). Según lo expuesto anteriormente, esta estrategia presenta semejanzas con la implementada por Brasil.

7. CONCLUSIONES GENERALES

Recordemos que en el marco de la integración energética como problemática, nuestro objeto empírico de estudio es la política de biocombustibles en Unasur, y que para ello el recorte temporal utilizado fue el periodo 2005-2012. Para su abordaje, la estrategia de análisis consistió en la definición de tres ejes descriptivos: 1. Breve reseña sobre los antecedentes más relevantes en integración energética; 2. Las decisiones acordadas a nivel regional en energía, que convergieron en Unasur; y 3. Las relaciones de Argentina y Brasil con la Unión Europea en materia de biocombustibles. Esto nos permitió realizar una serie de observaciones sistemáticas que sirvieron de insumo para elaborar las conclusiones que presentamos a continuación.

La no concreción de proyectos en energía estuvo acompañada de la creación de nuevas estructuras burocráticas. Iirsa no se ha incluido en el esquema Unasur. En cuanto al primero, éste implica la diagramación de esquemas de coordinación entre los doce Gobiernos sudamericanos y entre estos y tres instituciones financieras multilaterales: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata). En el caso de Unasur, el espacio ha sido estructurado a partir de una subrepresentación de actores en su Consejo Energético, garantizado por un diseño simplificador del proceso de integración energética, que sólo sienta en la mesa de negociación a los Gobiernos nacionales de los países miembros. A pesar de que existe una multiplicidad de actores que presionan a los Gobiernos nacionales para alcanzar sus propios objetivos, estos no participan formalmente en el proceso de negociación, toma de decisión y ejecución de los proyectos energéticos regionales.

En cuanto a las relaciones de Brasil y la Unión Europea, frente a las barreras para el ingreso de etanol, Unica defendió sus intereses y buscó influir en las decisiones referentes a biocombustibles que afectarían a su sector, mediante distintas estrategias –en Bruselas y en general en el mercado europeo– sobre grupos políticos del Parlamento europeo, en el Parlamento mismo presentando su posición en los temas de agenda y en los foros interregionales de América Latina y la Unión Europea.

Brasil, por su parte, buscaba incentivar las relaciones bilaterales con países europeos y complementaba estas acciones con una estrategia que trascendía al mercado europeo; en articulación con sus distintas embajadas, contrató, especialmente para este fin, a un grupo de profesionales para desarrollar una campa-

ña de promoción de etanol en el exterior. Ante la indefinición de la Directiva del 2009 de la Unión Europea sobre el criterio de evaluación de la sustentabilidad en la reducción de GEI, Unica propuso un esquema de certificación, para dar garantías al mercado europeo.

Argentina no tuvo una estrategia de promoción tan claramente definida como Brasil. Concretamente, su acción más contundente no fue realizada como producto de una planificación sectorial, sino como resultado de un conflicto comercial. Hay un caso que revela esta cuestión; cuando la Directiva del 2009 de la Unión Europea asignó a Argentina un valor en la reducción de GEI por debajo de lo aceptado por la Unión Europea, perjudicaba directamente las exportaciones de este país sudamericano. Como respuesta, se inició un proceso de articulación entre el Inta, Carbio y el ministerio de Agricultura, en el que presentaron una posición ante la Unión Europea fundamentando que el valor asignado estaba muy por debajo de lo que podía constatar científicamente. Con ello cuestionaron la metodología utilizada y buscaron demorar la implementación de un esquema de certificación de sustentabilidad. Complementaron esta estrategia proponiendo incentivar mecanismos financieros para promover la sustentabilidad en su producción.

De lo examinado se desprende que la integración unilateral de Argentina y Brasil en el mercado internacional de biocombustibles fue más rápida que en Unasur. A pesar de las diferencias notorias de estrategias de promoción internacional de ambos países, en sus relacionamientos externos hay una mayor amplitud y articulación de intereses, así como también volúmenes de ventas en juego.

Una recomendación que se desprende es la necesidad de avanzar a nivel regional en iniciativas de cooperación energética en biocombustibles, orientadas a incentivar tanto la producción como el consumo a pequeña escala. De esta manera se estaría fortaleciendo una política orientada hacia el mercado externo –llevada adelante por sus miembros en forma unilateral– con una política de autoabastecimiento energético, que impactaría directamente sobre el desarrollo local de los países que conforman Unasur.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argentina. Ministerio de Agricultura. (2010, 31 de julio), “Argentina demuestra la sustentabilidad de su biodiésel ante la Comunidad Europea” [en línea], disponible en: <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/argentina/Lists/Noticias/DispForm.aspx?ID=2253>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- BBC. (2008, 14 de enero), “EU rethinks biofuels guidelines” [en línea], disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7186380.stm>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- Cámara Argentina de Biocombustibles – Carbio. (2009, 27 de julio), “Indirect land use change EC pre-consultation process Argentina document” [en línea], disponible en: <http://carbio.com.ar/mult/Presentaciondela-CARBIOantelaComisionEuropea.pdf>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- Comunidad Sudamericana de Naciones – CSN. (2005, 30 de septiembre), “Declaración presidencial y agenda prioritaria”, Brasilia.
- _____. (2005a, 9 de diciembre), “Proyecto de Decisión sobre la Creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano”, Montevideo.
- _____. (2005b, 9 de diciembre), “Declaración de Cochabamba”, Art. 1, Cochabamba.
- _____. (2007, 17 de abril), “Declaración de Margarita”. Construyendo la Integración Energética del Sur, Isla Margarita.
- Cosan. (2008, 27 de junio), “Cosan announces first ethanol sales agreement in the world meeting sustainability criteria” [en línea], disponible en: http://www.cosan.com.br/cosan2011/web/arquivos/CosanSA_ComunicadoSEKAB_eng.pdf, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- Duroselle, Jean. (1988), *Todo Imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Endseurope.com. (2009, 10 de agosto), “EU states split on indirect land-use change impacts” [en línea], disponible en: <http://www.endseurope.com/21952/eu-states-split-on-indirect-landuse-change-impacts?referrer=search>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- _____. (2012, 21 de mayo), “Barroso calls for ‘balanced’ ILUC proposal” [en línea], disponible en: <http://www.endseurope.com/28862/barroso-calls-for-balanced-iluc-proposal?referrer=search>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.

- Euroactiv.com. (2009, 18 de diciembre), "Brazil warns EU on biofuel sustainability" [en línea], disponible en: <http://www.euractiv.com/energy/brazil-warns-eu-biofuel-sustaina-news-223370>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- European Union. (2003, 17 de mayo), "Directive 2003/30/EC of the European Parliament and of the Council of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport", Brussels, Official Journal of the European Union.
- _____. (2007, 20 de febrero), "Press release. 2785 Council Meeting" [en línea], disponible en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/envir/92864.pdf, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- _____. (2007, 30 de mayo), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia una asociación estratégica UE-Brasil, Bruselas.
- _____. (2009, 5 de junio), "Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 23 de abril del 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE", Bruselas.
- _____. (2010, 10 de junio), "Commission sets up system for certifying sustainable biofuels" [en línea], disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/711&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- Friedrich, Carl. (2002), *El hombre y el Gobierno. Una teoría empírica de la política*, Madrid, Tecnos.
- García, Guillermo. (2009, 1 de agosto), "¿Nuevas reglas para los "bio"?" [en línea], disponible en: <http://edant.clarin.com/suplementos/rural/2009/08/01/r-01969358.htm>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- Haas, Ernst. (1971), "El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar". Traducido de la publicación de Lindberg, Leon N. y Scheingold, Stuart A. (eds.), *Regional integration: Theory and research*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Hilbert, J. y Muzio, J. (2008, 14 de noviembre), "Análisis de las Directivas del Parlamento y el Consejo Europeo en la promoción en el uso de las energías renovables" [en línea], disponible en: <http://inta.gob.ar/documentos/analisis-de-las-directivas-del-parlamento-y-el-consejo-euro>

- peo-en-la-promocion-en-el-uso-de-energias-renovables/, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- Idígoras, Gustavo. (2011, 5 de julio), “Biodiésel: La sustentabilidad como condición de acceso” [en línea], disponible en: <http://infocampo.com.ar/nota/campo/26553/biodiesel-la-sustentabilidad-como-condicion-de-acceso>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. (2011, 11 de noviembre), “Premian trabajo del Inta que mide emisiones GEI del biodiésel” [en línea], disponible en: <http://intainforma.inta.gov.ar/?p=8424>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- International Center for Trade and Sustainable Development. (2008, diciembre), “Verified Sustainable Brazilian Ethanol in Swedish Pumps” [en línea], disponible en: <http://ictsd.org/i/news/bridges/37993/>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- IP Profesional. (2008, 6 de julio), “Argentina busca liberar comercio de biocombustibles con la UE” [en línea], disponible en: <http://comex.iprofesional.com/notas/49269-Comitiva-de-EEUU-viaja-a-Brasil-para-potenciar-negocio-del-etanol.html>, recuperado: 6 de diciembre del 2012
- Jank, Mark. (coord.) (2007), EU and US policies on biofuels: potential impacts on developing countries, Washington, The German Fund of the United States, Washington, p. 41.
- Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe C. (2006), “La experiencia de Integración Europea y el potencial de Integración del Mercosur”, en Desarrollo Económico, Buenos Aires, vol. 46, num. 181, p. 17.
- Oxfam International EU Advocacy Office. (2012, 27 de abril), “Letter to european commissioners” [en línea], disponible en: <http://www.eeb.org/EEB/?LinkServID=229CD0F7-5056-B741-DB449B507C32C09C&showMeta=0>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- Radio Francia Internacional. (2007, 30 de mayo), “Hacia una asociación estratégica” [en línea], disponible en: http://www.rfi.fr/actues/articles/089/article_4479.asp, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- Reuters. (2012, 2 de mayo), “Uncertainty still clouds future of EU biodiesel” [en línea], disponible en: <http://www.reuters.com/article/2012/05/02/us-eu-biofuels-idUSBRE8410RA20120502>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.

- Sánchez, María. (2000, 31 de octubre), “Primera cumbre sudamericana”, en BBCmundo.com [en línea], disponible en: <http://www.bbc.co.uk/spanish/news/news000831brasil.shtml>, recuperado 29 de noviembre del 2012.
- Seitz, Ana. (1983), Tres propuestas de integración política latinoamericana, Buenos Aires, Ed. Juan Pablo Viscardo.
- _____. (1993), ¿Realismo penitencial o margen de maniobra? Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos, Buenos Aires, Fundación Juan Pablo Viscardo – Grupo Editor Latinoamericano.
- _____. (2007), “Pensamiento situado y relaciones internacionales”, [ponencia], Jornada Fundación para el Estudio del Pensamiento Argentino e Iberoamericano, Buenos Aires.
- _____. (2009), “Conocimiento situado y componentes estructurales latinoamericanos. Fundamentos para una innovación analítica de la democracia desde las relaciones internacionales”, [ponencia], Jornada Idicso-Usal, Buenos Aires.
- _____. (2010), “Integración Latinoamericana – Caminos, dilemas y desafíos”, [ponencia], Red de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- _____. (2011, 12-14 de junio), “Relaciones internacionales desde América Latina”, [ponencia], XV Jornadas de Pensamiento Filosófico: La primera década del siglo xxi – Balance y Perspectivas”, Fepai, Montevideo.
- Schütt, Kurt y Carucci, Flavio. (2008), El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur, Venezuela, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- União da Indústria de Cana-de-Açúcar Unica. (2008, 28 de mayo), “Jank: etanol brasileiro integra estratégia sueca por matriz energética renovável” [en línea], disponible en: <http://unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={0321EC7E-44C8-4280-A248-5F4D98C67F8F}>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- _____. (2008, 3 de octubre), “Parlamentares da UE: biocombustíveis não interferem nos preços dos alimentos” [en línea], disponible en: <http://unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={FB7A0A96-C0F8-4CF3-8C9A-9FB571D1F346}>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- _____. (2008, 7 de octubre), “UE: energia da cana pode ajudar países em desenvolvimento” [en línea], disponible en: <http://unica.com>.

br/noticias/show.asp?nwsCode={935AED00-6EE1-4CAB-84C9-18C348352FF8}, recuperado: 6 de diciembre del 2012.

_____. (2008, 7 de octubre), “Grupo de empresários suíços estuda negócios com etanol brasileiro” [en línea], disponible en: <http://unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={EE203F41-B3D9-418C-AC2C-94E6B-F0C6F31}>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.

_____. (2009, 5 noviembre), “Embaixadas brasileiras querem intensificar promoção de etanol de cana no exterior” [en línea], disponible en: <http://unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={2C-D16D17-B3B0-4B87-ABBC-8BE6EAB5C8A1}>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.

_____. (2009 3 de diciembre), “Dinamarca adotará mistura mandatória de biocombustíveis sustentáveis em 2010” [en línea], disponible en: <http://unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={09C6405C-905D-404A-956F-D68173D83045}>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.

_____. (2010, 1 de abril), “Embaixadas brasileiras querem intensificar negócios com etanol de cana na Europa” [en línea], disponible en: <http://unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={C-C7947B7-45C5-4C7C-8BAC-546A9C4AF719}>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.

_____. (2010, 7 de abril), “Etanol terá papel fundamental em discussões mundiais sobre energia, diz ministro da Holanda” [en línea], disponible en: <http://unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={C7F34767-454E-48D4-9350-E0E1BB3CC7E9}>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.

_____. (2010, 23 de abril), “Unica pede que União Européia abra consulta pública sobre modelo ILUC” [en línea], disponible en: <http://unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={C72B-9BA1-60F6-4477-B22A-A2891D5FDB57}>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.

_____. (2010, 1 de junio), “Unica apoia novo escritório da Apex-Brasil e CNI em Bruxelas” [en línea], disponible en: <http://unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={E60AC371-0B9E-451C-88C5-89C5F-DA86213}>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.

_____. (2010, 26 de noviembre), “Alemanha precisa importar etanol do Brasil, diz vice-ministro alemão em visita ao País” [en línea], disponible

- en: <http://unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={3CFEA2E0-2B9A-496E-9019-3C46C080A5C1}>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- _____. (2010, 29 de noviembre), “Europa precisa oferecer critérios de sustentabilidade claros para biocombustíveis, diz Unica” [en línea], disponible en: <http://unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={-6B47777A-1314-4F66-9307-E55E64ABC5E1}>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- _____. (2012, 21 de mayo), “Indecisão europeia sobre combustíveis renováveis criticada em evento em Berlim” [en línea], disponible en: <http://unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={25789C5F-FA-DC-4629-ABB8-0A92EBBE7AE8}>, recuperado: 6 de diciembre del 2012.
- Unión de Naciones Sudamericanas – Unasur. (2008, 8 de mayo), Declaración del I Consejo Energético de Suramérica, Caracas.
- _____. (2012, 18 de mayo), “Discurso de apertura de Alí Rodríguez Araque en la apertura del III Consejo Energético de Suramérica,” [en línea], disponible en: http://www.unasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=688:-discurso-de-ali-rodriguez-araque-en-la-apertura-del-iii-consejo-energetico-de-suramerica-caracas-18-de-mayo-de-2012&catid=66:noticias-unasur, recuperado: 3 de septiembre del 2012.
- _____. (2012, 18 de mayo), “Tercera Reunión del Consejo Energético de Suramérica”, Declaración Final, Caracas.
- Wallerstein, Immanuel. (2005), *Análisis de Sistemas-Mundo. Una introducción*, México, Siglo XXI, p. 138.

Las políticas públicas regionales y sus dimensiones institucionales. Apuntes teóricos y un análisis de caso

Regional public policies and institutional dimensions. Theoretical notes and an analysis of case

Recibido: Marzo 14 de 2013

Aprobado: Mayo 22 de 2013

GERARDO CAETANO*

CARLOS LUJÁN**

* Historiador y politólogo. Doctor en Historia, Universidad Nacional de La Plata. Docente e investigador de la Universidad de la República, Uruguay. Presidente del Consejo Superior de Flacso. Integrante del Comité Directivo de Clacso. Investigador Nivel III del SNI, Uruguay. Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad.

** Politólogo. Doctor en Ciencia Política, Universidad Católica del Uruguay. Docente de la Universidad de la República, Uruguay. Autor de numerosas publicaciones en temas de su especialidad (política internacional y negociación).

RESUMEN

En el artículo se aborda el tema de las políticas públicas regionales como una de las apuestas estratégicas de renovada vigencia en el marco de los procesos de integración en América Latina. En primer lugar se formulan algunas reflexiones teóricas sobre el particular, en lo que se pone especial énfasis en las dimensiones institucionales involucradas en el diseño y la implementación de este tipo de políticas. En segundo lugar se presenta en forma sucinta un estudio de caso focalizado en un asunto paradigmático: el despliegue de estrategias de manejo integrado en el marco de una cuenca plurinacional como la Cuenca del Río de la Plata. En ambas perspectivas se procura destacar tanto la relevancia estratégica de las políticas públicas regionales como la complejidad y la hondura de las dimensiones propiamente institucionales de esa operativa.

PALABRAS CLAVE

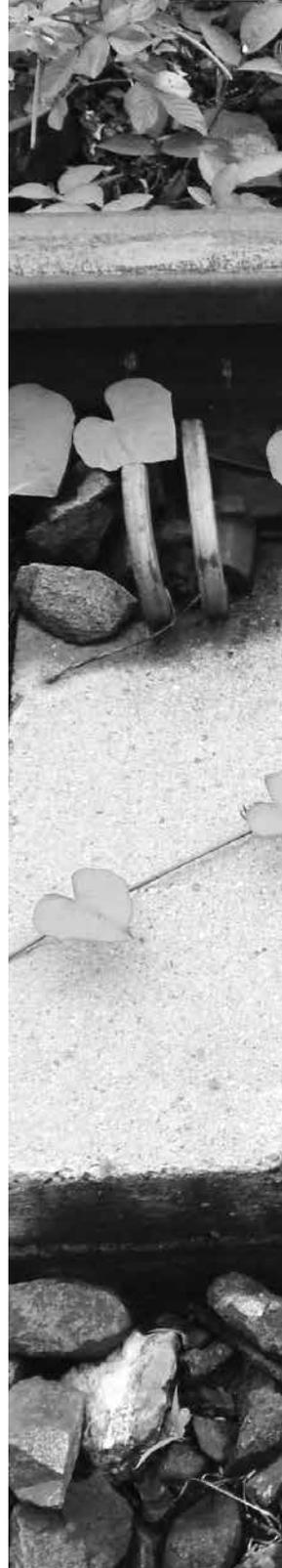
Políticas públicas, instituciones, regionalismo, cuencas hídricas integradas.

ABSTRACT

The article considers regional public policies as a strategic topic in current Latinamerican integration processes. In the first section the paper underlines the importance of institutions in the so-called "policy cycle", with particular attention to the phases of formulation and implementation of this type of policies. Secondly, the article focuses on a case study that can be considered paradigmatic: the development of strategies of integrated management in a multi-national watershed as the existing "Cuenca del Río de la Plata". Both approaches emphasize the strategic relevance of regional public policies as well as the complexity of the institutional dimensions of this initiative.

KEYWORDS

Public policies, institutions, regionalism, integrated watersheds.



1. ALGUNAS REFLEXIONES TEÓRICAS

LA IMPORTANCIA DE LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Las políticas públicas son siempre el fruto de una tríada interconectada de contenidos, procesos e instituciones (Mancebo, 2003), por lo que es fundamental discutir, debatir y persuadir no solo sobre las líneas de acción, los objetivos, las visiones de las políticas públicas regionales, sino también sobre sus procesos de construcción colectiva y las instituciones que las hacen más o menos viables. En particular, a nivel regional es necesario estudiar los posibles modelos institucionales de la integración regional y registrar cómo tales modelos impactan sobre la calidad de políticas públicas en cada uno de los países del Mercosur y en la región en su conjunto.

La primera parte del presente artículo se inscribe en esta preocupación y plantea un conjunto amplio de preguntas para la reflexión sobre la posibilidad que tiene nuestra región de contar, en el mediano plazo, con políticas públicas regionales que hayan sido elaboradas, diseñadas, negociadas e implementadas en un marco institucional sólido. En forma más específica, se profundiza en dos de los modelos posibles de institucionalización del proceso de integración regional en curso: el modelo de las alianzas estratégicas y el de redes nacionales articuladas.

Según el primer modelo, la región tiende en el largo plazo a una confederación sudamericana de Estados, por lo que no es posible pensar para cada tema en una política pública unificada de los diferentes países, sino que se apuesta a la estructuración de programas conjuntos de intervención, que respeten la autonomía nacional en la ejecución. Prima, entonces, la coordinación de los esfuerzos de política regional sobre la dirección unívoca de ella. Más que en ejecutivos supranacionales centralizados es preciso apostar a ámbitos de discusión y legitimación política de las *policies* que funcionan como instancias deliberativas (parlamento regional o consejos regionales). Finalmente, las políticas se montan sobre presupuestos regionales y nacionales complementarios y las evaluaciones son de carácter multinivel al combinarse las evaluaciones regionales con las nacionales. En términos de las bases del modelo, es clave la necesidad de construir criterios supranacionales para la puesta en marcha de las políticas, en que está siempre presente la tensión entre los dos niveles involucrados—el regional y el nacional— y puede llegar a adicionarse el nivel local o subnacional.

Por su parte, el modelo de redes parte de la base de que el marco de las políticas públicas regionales es una comunidad de naciones con políticas nacionales autónomas donde la articulación de las políticas se da en los ejecutivos nacionales. Las políticas se desarrollan a partir de recursos económicos provenientes de los presupuestos nacionales y el conjunto del accionar político se basa en la intergubernamentalidad. La evaluación de los procesos y resultados de las políticas recae en nodos de la red y la ejecución tiene lugar en un único nivel, el de los países, que opera en forma inconexa, dadas las fronteras nacionales. En el mejor de los casos se cuenta con redes locales que abarcan toda la región.

A partir de estos modelos institucionales es posible plantear una serie de preguntas que permitan profundizar en la reflexión sobre el camino a seguir en la construcción institucional regional.

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS E INSTITUCIONALIDAD

El primer set de preguntas abarca el proceso de formación de la agenda de la región: ¿quién identifica los problemas?, ¿quién se percata de que existe un problema en la región?, ¿son los Gobiernos nacionales?, ¿es un Parlamento Regional o son organizaciones de la sociedad civil? Tal identificación de problemas no es neutra, puesto que según cuáles sean los actores sociales, económicos y políticos que participen en la definición de los *issues*, será la forma de resolución de ellos. En un marco institucional de alianzas estratégicas serán las coaliciones de actores políticos, agrupados probablemente en familias ideológicas, las que intervendrán en la fase de identificación, mientras que en un marco más laxo de redes descentradas seguramente intervendrá una combinación de actores sociales, económicos y políticos.

Trascendiendo la formación de la agenda, en el resto de la fase de formulación de las políticas públicas regionales ¿qué características deberían tener los esfuerzos de los países?, ¿deberían basarse en una lógica incrementalista o en un enfoque de radicalismo selectivo?

Las políticas públicas regionales generadas en clave incrementalista implican un complejo proceso de negociación entre países en la búsqueda de acuerdos entre todos los actores involucrados sobre una amplia franja de problemas, sin profundidad estratégica. En cambio, el radicalismo selectivo implicaría generar definiciones claras de las normas y reglas de comportamiento, explicitar las obligaciones del Estado y los derechos específicos de los colectivos involucrados en el mediano y largo plazo, establecer los objetivos prioritarios y las metas,

contar con instrumentos para evaluar su consecución con especial atención a la evolución de un grupo reducido de políticas en las que se concentra el esfuerzo a realizar.

LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES

DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES

Adentrándonos en la ejecución de las políticas públicas regionales, cabe considerar cinco elementos claves: la capacidad de ejecución multinacional de la política pública; la estabilidad de la política a lo largo del tiempo, más allá de los cambios de gobierno en los distintos países de la región; la adaptabilidad al contexto donde se desarrolla; la coherencia interna y externa de la política y la capacidad de articulación con otras políticas que se desarrollan en el mismo momento histórico.

En tal sentido, en el marco de una institucionalidad basada en la intergubernamentalidad, como el entramado de redes nacionales, las políticas públicas regionales tendrán menor capacidad de ejecución que en un marco de alianzas estratégicas, dado que estas implican cierto grado de supranacionalidad. En el primer caso es probable que haya desconexión entre las ejecuciones nacionales y también grados diversos de avance entre los países, mientras que en el segundo caso hay mayor probabilidad de dotar de coherencia a las políticas, por la sencilla razón de que será más fácil la construcción de una visión regional en una estructura supranacional.

La estabilidad de largo plazo será mayor si existe una institucionalidad menos dependiente de la voluntad de cada Estado nacional. Por el contrario, la adaptabilidad al contexto en el que se desarrolla la política puede ser mayor en el marco de una institucionalidad basada en redes, por la mayor cercanía a las realidades locales de los ejecutores de las políticas, aun cuando la adaptabilidad a los cambios regionales y mundiales sea mayor en una institución que ve más allá de las realidades nacionales.

Finalmente, la coherencia interna, y sobre todo la externa, y la articulación con otras políticas pueden alcanzar mayores niveles en el modelo de alianzas que en el de redes, porque seguramente habrá una mirada global más afinada sobre el conjunto de políticas.

LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES

El desarrollo efectivo de las políticas públicas regionales impone la apuesta a la generación de ciertas capacidades institucionales que resultan claves para su éxito: la construcción analítica de los problemas de la región, la incorporación de las problemáticas regionales en la agenda pública, la modelización de la situación a transformar, la generación de soluciones alternativas frente al problema, la elección entre las distintas alternativas elaboradas, la planificación de los pasos a dar en la ejecución, la implementación con efectividad de los cursos de acción fijados, la comunicación adecuada de la política pública regional, el monitoreo y la evaluación de los resultados de la política.

La construcción analítica de los problemas no es un proceso técnico neutro, sino un proceso político complejo en el que deben conjugarse los intereses de los actores intervinientes con los saberes necesarios para una correcta formulación del problema. En ese sentido, una institucionalidad de redes tiende a la gestación de una diversidad de definiciones de los problemas; dicho en otros términos, predomina el pensamiento divergente a la hora de acotar y definir los problemas regionales, más allá de que procesos intensos de negociación puedan incidir en una definición adecuada de los intereses regionales.

En contraposición, una institucionalidad con elementos supranacionales contribuye a formulaciones más homogéneas y al pensamiento convergente respecto de la realidad a transformar. Según se quiera privilegiar la creación y la innovación a la hora de visualizar los problemas de la región o el orden y la sistematización de los principales elementos problemáticos de la región, puede preferirse un modelo u otro de institucionalización.

La incorporación de las problemáticas a la agenda está estrechamente vinculada al grado de poder relativo que tienen los actores regionales, en cuanto a si pueden incluir un tema en la agenda por su propia voluntad, vetar su incorporación, lograr que asciendan en orden de prioridades o que desciendan, incluso hasta su eliminación de la agenda. La capacidad tanto de manejar la agenda regional como de determinar quiénes son los actores políticos relevantes en dicho nivel son atributos de poder tanto o más importantes que los que permiten realizar cambios en dicha agenda. Según el tipo de institucionalización que se adopte, se tendrá una agenda más o menos unívoca o la convivencia de las agendas nacionales con la regional.

La capacidad de modelizar los procesos de transformación a llevar adelante en el ámbito regional es también un atributo de poder muy importante. Dada una

variable dependiente que quiere ser transformada, la modelización permite determinar cuáles son las variables independientes sobre las que se debe actuar directamente, cuáles son las variables intervinientes que se quiere modificar indirectamente y cuáles son las variables contextuales que afectan todo el proceso y, por tanto, condicionan el éxito o el fracaso del emprendimiento. Adicionalmente, la modelización permite explicitar el sentido y la fuerza de las relaciones causales existentes entre los cuatro tipos de variables y, por tanto, evaluar la eficacia y eficiencia de los esfuerzos realizados.

La modelización se liga estrechamente a la institucionalidad asumida: si se privilegia una articulación reticular es muy probable que el modelo de acción que se construya sea hijo de los límites reales y simbólicos de dicha institucionalización. Por el contrario, una mayor centralización a nivel supranacional de las decisiones lleva a modelizar en términos de una causalidad compleja que se mueve en un único plano de acción: el regional.

La construcción de las diferentes posibles soluciones tiene que ver con la modelización realizada, por un lado, y con los límites políticos y materiales que cada tipo de solución conlleva, por otro.

La selección de una alternativa específica como solución es parte neurálgica de la toma de decisiones teniendo en cuenta todos los objetivos planteados para la política en cuestión y la variedad de alternativas elaboradas. En algunos casos habrá una estrategia dominante sobre todas las demás que permita que todas las consecuencias de la solución adoptada sean mejores o, como mínimo, tan beneficiosas como las que surgen de implementar las soluciones alternativas. En otros casos se deberá optar entre soluciones diversas, asumiendo la más conveniente en ciertas dimensiones del problema –no en todas– sabiendo que en el saldo neto esa es la alternativa más beneficiosa. Sobre este punto se puede afirmar que las alternativas generadas para las políticas públicas regionales en clave supranacional serán bastante diferentes de las que se creen en clave intergubernamental, dadas las notorias diferencias de límites y contextos de un arreglo institucional y otro.

Luego de tomada la decisión sobre cuál es la solución a impulsar a través de la política pública regional específica debe procederse a una comunicación clara a los diversos públicos, sin ambigüedades ni dudas sobre lo que se realizará. Ello constituye un recaudo básico para preservar las relaciones entre los actores y mantener un alto grado de legitimidad de las políticas. Los procesos de comuni-

cación en red difieren bastante de los más clásicos de comunicación bidireccional en un espacio supranacional único.

Finalmente, las políticas públicas regionales deben ser monitoreadas y evaluadas en los múltiples niveles de su desarrollo: el nivel regional, el nacional y el local. El proceso de seguimiento será muy distinto si se da con ritmos, tiempos y espacios descentrados o se produce en un marco institucional de mayor centralidad y direccionalidad, como lo es el de una alianza estratégica.

LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES

El concepto de “calidad de las políticas públicas” es tan novedoso como polisémico, multidimensional y multicausal, más aun cuando se piensa en su aplicación a lo regional.

Una primera mirada posible a la calidad de las políticas públicas es a través de los recursos, como se representa en el Diagrama 1. En tal sentido, debe reconocerse que los actores que se mueven a nivel regional disponen de diferentes recursos que pueden movilizar a lo largo del ciclo de la política. A su vez, el peso de los diferentes recursos varía de una política a otra y la gestión de cada recurso tiene especificidad en cuanto a producción, reproducción y explotación, requiere trabajo interdisciplinario y su complejidad se observa particularmente en la fase de implementación.

Diagrama 1. La calidad de las políticas mirada a través de los recursos



Fuente: Elaboración propia con base en Subirats, 2008.

Una mirada complementaria a la calidad de las políticas apunta a evaluarla en función de la presencia de rasgos considerados críticos, como la estabilidad, la adaptabilidad, la coordinación y la coherencia, la ejecución efectiva de las políticas, su orientación al interés público y su eficacia y eficiencia.

Cabe, entonces, plantear cómo pueden presentarse estas características en las políticas públicas regionales según el tipo de institucionalidad, para lo cual se avanza en posibles indicadores para su medición (Tabla 1).

Tabla 1. Indicadores para evaluar las características claves de las políticas públicas regionales

Características de las políticas públicas regionales	Indicadores	Redes nacionales articuladas	Alianzas estratégicas
Estabilidad	Grado en que los nuevos gobiernos respetan los compromisos asumidos por los precedentes	Depende de cada gobierno	Existen compromisos regionales
	Capacidad de los Estados para establecer y mantener prioridades entre objetivos contrapuestos	Prima la lógica nacional	Se construyen intereses regionales
	Grado en el que los Estados contraen y mantienen sus compromisos regionales	Depende de la fortaleza de la red	Las instituciones regionales dan mayor garantía de continuidad
Adaptabilidad	Capacidad de los Estados para flexibilizar las políticas llevadas adelante	La estructura de red es altamente flexible	Las alianzas estratégicas tienen mayor rigidez
	Grado en el que los Estados reformulan sus compromisos regionales	Las reformulaciones pueden ser dispares	La velocidad de reformulación es baja al implicar acuerdos globales
Coordinación y coherencia	Grado de consistencia interna de las políticas regionales	La consistencia interna es difícil de lograr en todos los componentes nacionales	Los compromisos regionales favorecen mayor consistencia interna

Continúa en la pág 101

Viene de la pág 100

Coordinación y coherencia	Grado de consistencia externa de las políticas regionales	La consistencia externa con las políticas nacionales es alta, con otras políticas regionales es baja	La consistencia externa con las políticas nacionales es baja, con otras políticas regionales es alta
	Grado de coordinación de las políticas regionales	La coordinación de las políticas regionales es variable por país	La coordinación de las políticas regionales es alta
Implementación y aplicación efectiva	Capacidad de implementación de los Estados	Las capacidades de implementación varían por Estado	La capacidad de implementación inicial es baja
Orientación al interés público	Grado en que los funcionarios públicos tienden a favorecer a quienes tienen buenas conexiones	Las relaciones entre funcionarios públicos y los grupos más poderosos se dan a nivel local	La influencia la ejercen los grupos transnacionales de presión
	Grado en el que las transferencias económicas y sociales realmente llegan a los más necesitados	La cercanía de las redes al territorio facilita que las transferencias lleguen a los destinatarios	La coordinación regional de las políticas públicas aumenta los costos de transferencia
	Capacidad de los Estados para imponer pérdidas a los actores más poderosos de la región	La disparidad de capacidades de los nodos estatales de la red disminuyen la eficacia	Es alta si existe voluntad política y claridad de objetivos

Fuente: Elaboración propia con base en BID, 2006.

Si definimos la capacidad estatal como la “habilidad de las agencias estatales para desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad” (Hildebrand y Grindle, 1997), el problema central a resolver es cómo dotar de dicha capacidad a los órganos que ejecutan las políticas regionales. Esto es, el fortalecimiento de una única agencia supranacional o el de varias agencias que trabajan en articulación –según el modelo institucional que se priorice–.

Por otro lado, si vemos dicho atributo como la “capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad” (Migdal, 1988), el desafío es cómo se cons-

truye un sistema de liderazgo regional con capacidad de incidir efectivamente en los aparatos estatales involucrados.

Complementariamente, si tomamos en cuenta que “las iniciativas para promover el desarrollo parten de diálogos y deliberaciones en la arena política que definen una transformación social deseada” (Mokate, 2006), debe impulsarse una construcción de sentido regional que facilite los complejos procesos de negociación en torno a las políticas públicas regionales.

Como ya lo señaló Repetto en un documento fermental del 2004, las capacidades estatales latinoamericanas son “un punto de partida que permite visualizar la capacidad estatal como la expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social. Este ha de ser definido y redefinido constantemente a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y, sobre todo, diferentes recursos de poder”. Por tanto, la generación, negociación, implementación y evaluación de las políticas públicas regionales constituye un proceso de generación y redistribución de poder a nivel regional.

En esa perspectiva, Repetto distingue dos componentes de la capacidad estatal: el político y el administrativo. La capacidad administrativa incluye la organización interna y asignación de funciones; la disponibilidad de recursos físicos financieros para la realización de las tareas previstas; las políticas de personal y sistemas de premios y sanciones y la capacidad individual de los actores responsables de tareas (Toblem, 1992). Por su lado, la capacidad política incluye la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de ellos.

Pensando en el marco institucional de las políticas públicas regionales, la complejidad de articulación de la capacidad administrativa es muy distinta si prima la lógica intergubernamental –la dificultad reside en armonizar capacidades administrativas nacionales– a si se da una mayor supranacionalidad –el problema es cómo no quedar atrapados en una burocracia regional cuyo principal objetivo es reproducirse a sí misma.

Complementariamente, respecto a la capacidad política se puede acordar con Evans que “una burocracia al estilo prusiano puede ser muy eficaz para la prevención de la violencia y del fraude, pero... la sutil promoción de la iniciativa privada en la que pone el acento. Hirschman exige algo más que un aparato

administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante... La capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la que puede denominarse autonomía enraizada” (Evans, 1996).

Reafirmando lo anteriormente expresado sobre la construcción de poder, también se puede ver la capacidad política como “el modo de relacionamiento de los actores políticos, entre sí y con aquellos individuos y grupos que aspiran a involucrarse en una arena de política. Inclusión, lucha de poder, negociación, formalización” (Coppedge, 2001). A la hora de desarrollar políticas públicas que trasciendan el ámbito nacional es, pues, un desafío evaluar constantemente cómo se desenvuelve el proceso regional de construcción, mantenimiento y ejercicio del poder. En los modelos de red el poder tiende a estar más difuso y, por tanto, más democráticamente distribuido, aunque también el entramado facilita la utilización del poder “negativo” de bloqueo y mantenimiento del statu quo. Por otro lado, un modelo más centralizado facilita la reproducción del poder, pero puede llevar a que la lucha por el poder mismo se transforme en el objetivo último del proceso, lo que es muy perjudicial para una adecuada implementación de políticas públicas transformadoras de la región.

Un mirada institucional de la capacidad estatal descubre que ella “constituye un bien escaso que depende no solo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados, sino también del tipo de interacción política. Esta última debe estar enmarcada por ciertas reglas, normas y costumbres que establezcan los actores del Estado y el régimen político y su relación con los sectores socioeconómicos y el contexto internacional” (Repetto, 2004).

Adicionalmente, “la interacción entre individuos y/o grupos interesados en una determinada temática pública es posible en cierto marco de reglas de juego. Esa es la razón para remarcar el papel central de las instituciones, las que rigen y orientan la acción de los actores, ayudándoles a crear recursos políticos” (Scharpf, 1997).

Este punto lleva a la pregunta respecto a cuál es la institucionalidad que mejor posibilita la participación de la sociedad civil en los procesos de control, diseño e implementación de las políticas públicas regionales. En este sentido, la articulación en redes es muy favorable a la participación de las actuales organizaciones

no gubernamentales, mientras que una institucionalidad supranacional genera la necesidad de un mayor desarrollo o incluso de la creación de ONG regionales.

Finalmente, por definición, “las instituciones [...] constriñen las opciones disponibles de acción. En la medida en que sistemáticamente producen determinados resultados (por ejemplo, de política pública) pueden ser cambiadas con el propósito de producir otros resultados. Al conocer los resultados que podrían surgir de nuevas instituciones, los actores pueden transformar sus preferencias de determinados resultados por preferencias de instituciones” (Bertranou, 1995). Por tanto, no se puede pensar que se elige un tipo de institucionalidad de una vez para siempre, sino que se trata de un proceso dinámico, seguramente híbrido y que se basará en la vieja máxima de que la política es el arte de hacer lo posible y de lograr que lo imposible se transforme en realización.

2. UN EJEMPLO ESPECÍFICO: LOS DESAFÍOS PERSISTENTES PARA EL MANEJO INTEGRADO DE LA CUENCA DEL RÍO DE LA PLATA

Para efecto de concretar el análisis teórico antes reseñado, se ha optado por focalizar en este artículo el estudio en una de las áreas más estratégicas para la implementación de políticas públicas de proyección regional: el manejo integrado de una cuenca plurinacional como la del Río de la Plata. En las páginas siguientes se abordará esta temática de acuerdo con la siguiente hoja de ruta analítica: i) Un examen del contexto internacional, que vuelve prioritaria la consideración del manejo integrado de las cuencas hídricas como exigencia ineludible para la sustentabilidad medioambiental; ii) Un registro de antecedentes significativos y un estudio detallado del proceso constitutivo del Tratado de la Cuenca del Río de la Plata, de 1969; iii) Una breve historia de los principales hitos en la aplicación de dicho Tratado; iv) Algunas reflexiones finales acerca de las posibilidades y exigencias para una profundización de las políticas públicas regionales sobre la cuenca.

ALGUNOS FACTORES INTERNACIONALES Y REGIONALES PROMOTORES DE LA REFORMULACIÓN DEL MANEJO DE LAS CUENCAS HÍDRICAS

No cabe duda de que en las últimas décadas el contexto internacional y regional ha coadyuvado con fuerza para un relanzamiento de las políticas integracionistas sobre la Cuenca del Río de la Plata. Para fundar este señalamiento tal vez

sea útil una rápida revista sobre algunos factores que han actuado y actúan en esa dirección:

- **La llamada “crisis global del agua”, en el marco de un contexto planetario en el que ha aumentado en forma considerable el consumo y en forma paralela ha disminuido la cantidad de agua disponible.** Para solo citar algunos ejemplos significativos, debe observarse que el consumo de agua a escala mundial aumentó seis veces entre 1990 y 1995, mientras que la previsión para los próximos veinte años de agua disponible refieren un decrecimiento de aproximadamente el 30%. (Kogan, 2004-2005). En lo que refiere de modo específico a la Cuenca del Plata los factores de incertidumbre no resultan escasos. Adviértase a este respecto, por ejemplo, que los estudios más actuales refieren que a causa del aumento de las concentraciones de gases provenientes del llamado “efecto invernadero” se prevé un ascenso progresivo de las temperaturas sobre el territorio de la Cuenca de entre dos a cinco grados más que en la actualidad hacia el año 2100, al tiempo que aun las estimaciones más al alza en lo que tiene que ver con el aumento de las precipitaciones para esa misma fecha no podrían compensar el incremento consiguiente de la evaporación en el área (Programa Marco, 2005, p. 20).
- **La gran relevancia de los recursos de la Cuenca del Plata, que hacen de ella un territorio crecientemente apetecido y codiciado desde distintas perspectivas a nivel internacional.** No corresponde a este trabajo una descripción sociodemográfica del territorio de la Cuenca, pero bastan unas pocas referencias para advertir la gran significación de sus recursos en un mundo en el que el agua adquiere de manera acelerada un carácter estratégico insoslayable. Como bien ha dicho Helio de Macedo Soares, “si fuera un país, la Cuenca del Plata sería el segundo de América del Sur en tamaño y en PBI, después de Brasil. Tiene 3.100.000 km² de superficie, 132 millones de habitantes y un producto bruto mayor que el de Argentina. Es también la cuenca hidrográfica más rica en agua dulce del mundo y una de las zonas más fértiles” (Macedo, 2006) En su territorio, que abarca distintos porcentajes de la superficie de cinco países (Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay), existen 57 ciudades con más de 100.000 habitantes, incluyendo cuatro de las capitales de los cinco países que la componen (solo La Paz queda fuera de su órbita). Ade-

más de contar con una extraordinaria diversidad y proyección productiva en materia biológica y en recursos naturales en general, posee una extensa red navegable que ha alcanzado, por ejemplo, el traslado de 13 millones de toneladas en el 2004. Posee, además, un muy importante potencial hidroeléctrico, estimado en 92.000 MW, lo que ha promovido la construcción de más de 150 centrales hidroeléctricas (72 mayores de 10 MW), con un 60% ya utilizado o en vías inminentes de serlo. La extensión geográfica que abarca la cuenca equivale a un sexto del territorio latinoamericano o a un tercio de Europa. Sus reservas acuíferas no solo son superficiales, sino también subterráneas (con los Sistemas del Acuífero Guaraní y del Acuífero Yrenda-Toba-Tarijeño), lo que aumenta el valor estratégico de sus recursos hídricos.

- **Pese a la magnitud de estas riquezas y recursos, pese al conflictivo contexto actual en relación con el conjunto de aspectos involucrados en el “tema cuencas”, no ha podido avanzarse lo suficiente –sin desmedro de los logros alcanzados y de los que se hará mención más adelante– en la profundización de la cooperación y del manejo integrado de los “asuntos” de la Cuenca del Río de la Plata.** Como también ha señalado Helio de Macedo Soares, a pesar del registro de semejantes recursos y de sus potencialidades ventajosas, “los habitantes que viven en la cuenca no gozan de ninguna ventaja. Es más, sufren problemas como sequías, inundaciones y contaminación por el poco cuidado que los países le dan a la región. Las ciudades se acostumbraron a tirar sus desechos al río sin tratarlos, como sucede hoy, por ejemplo, en Rosario o Asunción. El CIC tendría que coordinar acciones para solucionar ese tipo de problemas. [...] Hubo un largo tiempo en el cual el organismo estuvo inactivo: los países lo dejaron ‘dormir’. En este momento el CIC interesa nuevamente y se le está reflotando” (Macedo, 2006). En efecto, la coyuntura actual, tanto internacional como regional, vuelve imperioso impulsar una “governabilidad cooperativa” de todos los recursos de muy diversa índole que posee la Cuenca, lo que comienza a traducirse en una reactivación de sus organismos y en el estudio de reformas institucionales que tiendan a acentuar la efectividad de sus acciones.
- **Mientras esto ocurre en la Cuenca del Plata, crece a nivel mundial la firme convicción de que debe pasarse sin demora**

de una lógica de “conflicto potencial” a otra de “cooperación potencial” en relación con “la crisis de la gobernabilidad y los usuarios del agua”, lo que supone un verdadero cambio de paradigmas hacia una política de “manejo integrado de recursos hídricos” (Cazorla-Clarisó, 2003). En efecto, durante las últimas décadas, y de la mano de Conferencias Internacionales y de la acción de Instituciones multilaterales, se ha podido avanzar en la promoción de estas nociones. En ese sentido, por ejemplo, las Conferencias Internacionales celebradas en 1992 en Dublín y Río de Janeiro sobre el agua y el medio ambiente comenzaron a consolidar en la agenda multilateral las demandas de visiones más integrales, multisectoriales y participativas en relación con la gestión responsable de los recursos naturales. En esa misma dirección deben inscribirse eventos como la creación del Consejo Mundial del Agua, en 1996, los Foros Mundiales celebrados en los años siguientes en Marrakech y La Haya, la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo y el Foro Mundial del Agua, celebrado en Kyoto en marzo del 2003. La Asociación Mundial para el Agua, en procura de consolidar una postura común en esa perspectiva cooperativa emergente, definió de la siguiente manera el concepto de Manejo Integrado de Recursos Hídricos (en adelante MIRH): “El MIRH es un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales” (Cazorla-Clarisó, 2003). En dirección a consolidar este nuevo paradigma en la gestión nacional e internacional de los recursos naturales, con especial énfasis en el agua, se debe trabajar a distintos niveles en puntos como los de una sabia identificación de “los actores involucrados en la gestión del agua”, de modo que se prevenga la potencialidad conflictiva de los “usuarios en conflicto”; la vinculación de cosas como la “gestión” y “gobernabilidad” del agua y los requerimientos para las “políticas nacionales de gestión hídrica”; la profundización de los esfuerzos mancomunados en “información, educación y capacitación en el MIRH”; el reconocimiento en términos de “usuarios” de las “comunidades tradicionales” (con sus usos consuetudinarios de los recursos naturales) y de los “ecosistemas”; la necesidad de profundizar en relación con el concepto de “servicios ambientales”, entre otros (Cazorla-Clarisó, 2003).

PROCESO CONSTITUTIVO DEL TRATADO DE LA CUENCA DEL RÍO DE LA PLATA

El proceso constitutivo final que convergió en la firma del Tratado de la Cuenca del Río de la Plata se tramitó en tres momentos fundamentales:

- i. **La Reunión en Buenos Aires, el 27 de febrero de 1967, de los Cancilleres de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay**, a invitación del gobierno anfitrión, que culminó en una declaración conjunta en la que se acordó “llevar a cabo el estudio conjunto e integral de la Cuenca del Plata con miras a la realización de un programa de obras multinacionales, bilaterales y nacionales, útiles al progreso de la región”. Para realizar dicho estudio se creaba un Comité Intergubernamental Coordinador (CIC), integrado por representantes de los cinco países, con una agenda de información y articulación de acciones conjuntas, entre las que se daba prioridad al tema de los recursos hídricos (Declaración Cancilleres, 1967).
- ii. **El Acta de Santa Cruz de la Sierra, derivada de una nueva reunión de Cancilleres de los cinco Estados, celebrada entre el 18 y el 20 de mayo de 1968**. Esta nueva convocatoria tuvo como cometido avanzar en el cumplimiento del programa de obras anunciado en la Declaración de Buenos Aires, a través de la presentación formal de una lista de proyectos específicos para realizar. Como se ha dicho, esa dinámica significaba una variación fuerte respecto a lo planificado en la Primera Reunión de Buenos Aires: en esta se había buscado partir de un estudio general para luego definir los proyectos prioritarios a impulsar, mientras que, en adelante, la relación sería exactamente la inversa. Los proyectos de integración física podían ser compartidos con particulares de cada país miembro. Se establecían criterios generales para fijar prioridades a la hora de decidir la ejecución de los proyectos. En esta reunión se establecieron también el Estatuto del CIC y las condiciones futuras para su reforma (Acta de Santa Cruz, 1968).
- iii. Finalmente, el tercer momento culminante del proceso constitutivo estuvo dado por la firma del **Tratado de la Cuenca del Río de la Plata, concretada en Brasilia el 23 de abril de 1969**. El contenido de este Tratado será objeto de un análisis especial en el apartado siguiente. De todos modos, cabe adelantar que en su contenido se

avanzaba considerablemente en el objetivo de afianzar una primera institucionalización del sistema regulador de la Cuenca platense. Con una fuerte concisión, a través de solo ocho artículos, en el mencionado Tratado se convenían los principios generales del Sistema de la Cuenca del Plata, se reseñaban los objetivos perseguidos a través de la “identificación de áreas de interés común” y de “la realización de estudios, programas y obras”, al tiempo que se exponían los objetivos, principios e instrumentos del proceso de integración, se establecía una primera estructura orgánica y se definían los mecanismos para su adhesión y denuncia (Tratado de la Cuenca del Río de la Plata, 1969).

En todo este proceso constitutivo del Sistema de la Cuenca platense volvieron a evidenciarse las tensiones y antagonismos que habían pautado la dinámica de las trayectorias anteriores del ya tradicional antagonismo geopolítico argentino-brasileño. Cabe recordar también el decisivo papel de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la planificación de este proyecto integracionista en la región durante el periodo 1968-1971. En un afinado análisis del proceso constitutivo del Tratado de la Cuenca del Plata los técnicos responsables del estudio de BID-Intal de 1985 establecieron, a nuestro juicio, una ajustada y certera apreciación del contexto previo a la firma del convenio integracionista: “La interpretación y posterior aplicación de este Tratado tuvieron un importante aporte en el significado implícito, para los países componentes, de la terminología ‘desarrollo equilibrado’ y ‘óptimo aprovechamiento’. Así, ‘desarrollo equilibrado’ fue objetado por la diferencia existente en el grado de desarrollo entre los países de la región, y ‘óptimo aprovechamiento’ también fue desestimado por la derivación que pudiera tener en una eventual planificación que implicara delegación de poderes nacionales a una autoridad supranacional. Sin embargo, una constante que se desprende del Tratado de Brasilia y de la Declaración de Santa Cruz es que el interés nacional está por encima de los intereses puramente regionales y que el Sistema de la Cuenca del Plata sería un foro de negociación de ideas de integración en tanto que los intereses nacionales no fueran afectados. Entre 1970 y 1979 tiene lugar la negociación de las centrales hidroeléctricas en las que participan Argentina, Brasil y Paraguay, situación esta para la que se buscan y se encuentran fórmulas de solución fuera del Sistema” (BID-Intal, 1985).

Aquí radica, a nuestro juicio, el factor clave en la discusión del formato institucional de todo proceso de integración regional, de la índole que sea: la capacidad y disposición de los Estados partes de delegar soberanía efectiva, poder decisonal, en organizaciones representativas de la pertenencia regional y suprana-

cional. Este es el verdadero centro del debate de toda formulación institucional efectivamente integracionista. Reiteremos que no se trata de una sustitución rígida y voluntarista desde formatos netamente intergubernamentales a ingenierías supranacionales más o menos puras. Esa visión, además de inviable y utópica, resulta inconveniente. Por el contrario, de lo que se trata es de cómo recombinar la lógica y la dinámica de funcionamiento de los distintos organismos del Sistema de la Cuenca, de modo que se produzca una complementación e interacción creadora y productiva entre componentes de uno y otro sesgo, en el marco de una institucionalidad “mix” que pueda impulsar y gobernar con agilidad y consistencia el manejo cotidiano de la Cuenca. De cómo se aprenda a responder a esta interpelación dependerá mucho la suerte de las reformas institucionales que tiendan a darles capacidades efectivas para que las organizaciones supranacionales, no en sustitución, sino en complementación de las autoridades de los Estados nacionales, puedan finalmente estar en condiciones de responder a las exigencias de los cometidos que les fueron encomendados.

LA APLICACIÓN DEL TRATADO DE LA CUENCA DEL RÍO DE LA PLATA Y ALGUNOS DE SUS HITOS: BALANCE PARA UN PROSPECTO (1969-2007)

La historia de los primeros treinta y ocho años de aplicación del Tratado de la Cuenca del Plata presenta avatares de muy diversa índole. Aunque excede los límites de este estudio, una reseña detallada de la trayectoria de los distintos organismos del Sistema durante el periodo estudiado sí se impone desarrollar una periodización general, destacar algunos hitos muy importantes de ese itinerario y esbozar una evaluación general con su diagnóstico correspondiente. Sobre todo esto último supone una buena base para fundamentar mejor las sugerencias de reformas o ajustes institucionales con los que se terminará el trabajo. En esta reconstrucción histórica se ha optado por llegar solo hasta el 2007, pues el registro del último lustro largo nos impondría encarar en forma más directa la problemática del Mercosur en torno a este asunto, lo que excede los objetivos analíticos de este artículo.

En términos de periodización de estas casi cuatro décadas de vigencia del Tratado, pueden observarse las siguientes etapas:

- i. **Una década de relativa parálisis entre 1969 y 1979**, vinculada fundamentalmente por los antagonismos en torno a la negociación de las centrales hidroeléctricas entre Argentina, Brasil y Paraguay (con especial énfasis en el profundo diferendo a propósito de la represa de Itai-

pú), periodo en el que se buscaron y finalmente se encontraron, como veremos, fórmulas de solución fuera del Sistema de la Cuenca.

- ii. **Un segundo periodo de estabilidad dinámica y cierta proactividad integracionista, entre 1980 y 1991**, en el que se impulsan algunos programas concretos, se acompaña el movimiento de relacionamiento privilegiado entre Argentina y Brasil (protagonizado por Alfonsín y Sarney) y se comienzan a realizar evaluaciones y estudios con propuestas para un afianzamiento institucional del Sistema en su institucionalidad global y en las posibilidades de alcanzar una proactividad mucho más decidida.
- iii. **Un tercer momento de incertidumbre por el destino autónomo del Sistema de la Cuenca ante el surgimiento del Mercosur tras el Tratado de Asunción de 1991**, en el que afloran vacilaciones y posiciones encontradas respecto a si mantener el Sistema interactuando, pero con sus autonomías, con el proceso integracionista, o si subsumir sus instituciones, principios y objetivos en el organigrama de Mercosur.
- iv. Finalmente, **un cuarto momento de recuperación de presencia y proactividad del Sistema de la Cuenca**, de la mano de una consolidación firme de las acciones y programas concretos desplegados, una ratificación vigorosa de autonomía respecto al Mercosur (sin desmedro de interacciones permanentes y sistemáticas entre ambos) y una recuperación de sensibilidad frente a la centralidad estratégica de la integración física y el aprovechamiento y cuidado de los recursos naturales, especialmente de los hídricos. Un buen ejemplo de esta última tendencia está dado por el despliegue de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), considerada en especial por el Gobierno brasileño como “el eje principal de nuestra relación sudamericana” (Declaración Presidente Lula, 2003).

A lo largo de toda la primera década de aplicación del Tratado el tema más conflictivo y casi excluyente fue el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica. En junio de 1971, con ocasión de la IV Reunión Ordinaria de los Cancilleres de la Cuenca del Plata, se emite la Declaración de Asunción sobre Aprovechamiento de Ríos Internacionales (Declaración de Asunción, 1971). En esta Declaración se hacía la distinción entre ríos internacionales “contiguos” y sucesivos. En los primeros, “siendo la soberanía compartida, cualquier aprovechamiento de sus

aguas deberá ser precedido por un acuerdo bilateral entre los ribereños”. En el caso de los segundos, “no siendo la soberanía compartida, cada Estado puede aprovechar las aguas en razón de sus necesidades siempre que no cause perjuicio sensible a otro Estado de la Cuenca”. Como veremos, esta Declaración no resolvió los antagonismos que comenzaron a multiplicarse en relación con un cúmulo de represas hidroeléctricas que finalizaron su construcción o la comenzaron en esta primera década de vigencia del Tratado. Primó por entonces la bilateralidad de la negociación diplomática, en especial a propósito de los incidentes entre Argentina y Brasil, mientras que la tramitación de las controversias desbordó por completo los límites del Sistema de la Cuenca y derivó a otros foros internacionales.

La Asamblea General de Naciones Unidas fue escenario frecuente de disputas e incidentes entre las delegaciones argentina y brasileña. A propósito, como vimos, el llamado Acuerdo de Nueva York no pudo satisfacer los intereses enfrentados y las posiciones más nacionalistas, en especial del lado argentino, que fue denunciado en 1973 por el gobierno de Cámpora. En la V Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, que tuvo lugar en la localidad uruguaya de Punta del Este en diciembre de 1972, la delegación argentina presentó una propuesta dirigida a garantizar la sistematización de la información técnica de las obras hidroeléctricas realizadas o a realizarse en el área geográfica de la Cuenca del Plata. Brasil vetó dicha propuesta.

Esta circunstancia y el clima de desconfianza profundizado generaron un terreno propicio para que en 1973 los diferendos argentino-brasileños arreciaran. Entre marzo y mayo de 1973, por ejemplo, hubo una serie de muy duros enfrentamientos entre las cancillerías de ambos países a propósito del “llenado del dique de Ilha Solteira”, que no pudo negociarse favorablemente en el seno del CIC y provocó un fuerte intercambio público de reproches y reclamos entre ambos países. Mientras Argentina luchaba en distintos foros internacionales con el objetivo decidido de frenar la construcción de la represa de Itaipú, que consideraba lesiva para sus intereses nacionales y para el equilibrio de la Cuenca platense en su conjunto, Brasil continuaba aplicando la “política de los hechos consumados” frente a la ofensiva diplomática (llamada entonces “batalla de los principios jurídicos o guerra de los papeles”), renovada por Argentina.

Pese a que durante el corto gobierno que presidió, previo a su muerte, Perón abandonó el eje del conflicto y buscó una distensión en las relaciones con Brasil y con los otros Estados de la región propugnando una política integracionista

concretada en cooperación en los hechos y en la realización de obras concretas, su iniciativa no logró detener la dinámica de conflictividad desatada. Mientras la inoperancia ganaba cada vez más al funcionamiento efectivo del sistema institucional de la Cuenca, comenzaron a proliferar comisiones mixtas y entes binacionales como resultado de acuerdos y tratados bilaterales sobre aprovechamientos hidroeléctricos. Ejemplo de todo esto es la constitución, en 1971, de la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del río Paraná; la creación, en 1973, del Ente Binacional de Itaipú, derivado de un tratado específico entre Brasil y Paraguay; el inicio, en 1974, de la construcción de la obra de Salto Grande, administrada por una Comisión Mixta Argentino-Uruguaya, entre otras.

Este periodo de dura confrontación argentino-brasileña, en la que los restantes Estados fronteras volvieron a “pendular” sin pronunciamientos definitivos y sobre la base de acciones tácticas afines a la defensa de sus propios intereses, solo pudo llegar a su fin a través de la firma del Acuerdo Tripartito de Cooperación Técnico-Operativa, entre los aprovechamientos de las represas de Itaipú y Corpus, celebrado el 19 de octubre de 1979, entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay. No cabe duda de que la situación internacional de Argentina se había deteriorado no solo por sus fracasos en la Cuenca, sino como consecuencia de otros litigios que también la afectaban (Malvinas y Beagle, por ejemplo), al tiempo que Brasil advertía cada vez con más firmeza los problemas de su vecino y la consiguiente posición de fuerza en la que se encontraba, todo lo que confluía en la dirección de un acuerdo. A través de la definición de cotas (como expresión de la fragilidad política en la que se encontraba, Argentina aceptó la cota de 105 m sobre el nivel del mar, inferior a los 112,5 m que años atrás le había ofrecido Brasil) y otras concesiones mutuas se llegó a un acuerdo que tuvo el efecto inmediato de suavizar las desavenencias argentino-brasileñas y reequilibrar un tanto (sin desmedro del liderazgo confirmado de Brasil) el perfil geopolítico de la Cuenca (BID-Intal, 1985).

A partir de los años ochenta las políticas de regionalización pudieron avanzar con base en de un reconocimiento explícito del Sistema institucional de la Cuenca de los efectos negativos de su parálisis e inoperancia durante la década anterior, lo que se tradujo en un fuerte impulso proveniente del mandato de las reuniones de Cancilleres para que se hiciera un balance sobre lo actuado y se fuera a una nueva propuesta de consolidación institucional. Ya en 1980, en la XI reunión de Cancilleres, celebrada en Buenos Aires, se le encomendó al CIC un “relevamiento del cumplimiento de las resoluciones” y el establecimiento de “un orden de prioridades”. Al año siguiente se le volvió a encomendar al Comité “contem-

plar una evaluación global de la organización y funcionamiento del CIC y de su Secretaría”, de acuerdo con lo establecido en forma expresa en la XII Reunión Ordinaria de Cancilleres –en su Resolución 171– celebrada en Santa Cruz de la Sierra, entre el 11 y el 14 de noviembre de 1981. En 1982 se reiteraron estos mandatos y se recomendó tratarlos a través de reuniones extraordinarias gubernamentales de alto nivel. En la reunión de Asunción de 1983 se volvió a poner en el primer plano de la agenda la consolidación institucional de los órganos de la Cuenca, y la delegación paraguaya presentó un anteproyecto de nuevo Estatuto para el CIC, que fue rechazado. En él se proponía la creación de una secretaría ejecutiva en tanto “órgano técnico-ejecutivo del tratado” (BID-Intal, 1985). La Declaración de Punta del Este, en diciembre de 1984, volvió a insistir sobre este mandato. En esta oportunidad con un lenguaje explícito, que no dejaba dudas: se llamaba a la realización de un examen profundo de “la actual estructura y organización de los órganos del sistema”, a los efectos de evaluar “si son las más apropiadas para la consecución de los objetivos y propósitos del Tratado de la Cuenca del Plata” (Declaración de Punta del Este, 1984). De esta reunión surgió también la demanda concreta al BID y al Intal para la elaboración de un documento que presentara alternativas organizativas concretas para cambios y ajustes institucionales en el Sistema de la Cuenca. Como se ha venido observando, ese estudio fue realizado en muy poco tiempo y estuvo ya disponible en agosto de 1985. Sustentado en una investigación de mucho rigor, este documento, que hemos venido utilizando para la elaboración de este artículo, presenta tres alternativas organizativas muy valiosas, por lo cual se constituye en la propuesta de reformulación institucional más seria para transformar el Sistema de la Cuenca del Plata (BID-Intal, 1985).

Eran aquellos momentos en los que se producían en la región, con distintos ritmos y modelos, el fin de las dictaduras y el inicio de procesos de transición hacia la recuperación de la democracia. Así como las dictaduras habían coordinado sus planes y acciones represivos (en el ominoso Plan Cóndor), los partidos y fuerzas democráticas también regionalizaron sus luchas a la hora de bregar por la caída de las dictaduras y el rápido advenimiento en la convocatoria a elecciones y en la instalación de gobiernos democráticos. Esta circunstancia configuraba sin duda un contexto de fuerte contenido integrador, más allá de que en los programas de las fuerzas políticas de la región la recuperación y revalorización de la democracia se daban entonces unidas a un renovado impulso de las ideas integracionistas. Como veremos más adelante, el hito tal vez más significativo de ese proceso estuvo dado por el acercamiento efectivo entre los gobiernos de Alfonsín y Sar-

ney, que culminó con la firma de ambos presidentes de la llamada Acta de Foz de Iguazú, que contenía un programa integracionista más integral y profundo.

De cualquier modo, en forma paralela al Tratado y a su Sistema institucional siguieron dándose acuerdos bilaterales y continuaron actuando organismos operativos sobre aspectos y áreas con relación directa al uso y manejo de los recursos hídricos de la Cuenca. Esta situación aumentaba la debilidad de una institucionalidad que no terminaba de reforzarse, con el tiempo que el formato intergubernamental incambiado empezaba a chocar con la no menos difícil estructura político-administrativa diferente que presentaban los Estados parte (federal, en el caso de Argentina y Brasil, y centralista, en el caso de los tres Estados restantes más pequeños).

En el marco de los acuerdos y acciones que terminaron con la creación del Mercosur, en marzo de 1991, comenzó a generarse una notoria incertidumbre en relación con el destino del Sistema de la Cuenca del Plata. Surgieron voces que ponían en duda mantener dicho Sistema en forma paralela a la institucionalidad Mercosur, mientras que todos coincidían en la necesidad de que ya fuera en Mercosur o manteniendo su autonomía resultaba impostergable modificar las bases y estatutos de su institucionalidad. A pesar de que siguieron dándose iniciativas en su seno, más allá de algunas medidas menores, no terminó de generarse el acuerdo de voluntades políticas para tomar una decisión firme sobre el particular.

Estas incertidumbres, que sin duda ponían en tela de juicio la legitimidad del Sistema de la Cuenca y debilitaban su accionar y su imagen ante otros organismos internacionales, solo pudieron despejarse de manera consistente a partir de las decisiones y desafíos asumidos en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la Cuenca del Plata, celebrada en Montevideo en diciembre del 2001. En una medida que implicaba ratificar la permanencia del Sistema Institucional de la Cuenca del Plata en forma paralela y autónoma (pese a sus obvias interacciones) al organigrama Mercosur, los cancilleres de los cinco Estados acordaron la reforma del Estatuto del CIC, al que encomendaron “en el plazo de seis meses presentar un informe que contenga una evaluación de los objetivos establecidos en el Artículo 1 del Tratado de la Cuenca del Plata frente a la situación actual y un programa de acción que permita revitalizar el sistema operativo del organismo, incluyendo la vinculación con las instituciones técnicas y financieras componentes del Sistema de la Cuenca del Plata, que será considerada en una próxima Reunión de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata”.

COMPARACIONES Y APRENDIZAJES EN LAS TRAYECTORIAS DEL MERCOSUR FRENTE A LA PERSPECTIVA DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CUENCA DEL PLATA

Las comparaciones y similitudes al registrar los tópicos y las dificultades para consolidar y fortalecer los sistemas institucionales de la Cuenca del Plata y del Mercosur resultan muy visibles y útiles en su consideración. Los temas se reiteran de manera insistente: la puja entre “los grandes” y “los pequeños”; la debilidad última de los acuerdos anunciados entre Argentina y Brasil para relanzar en serio el bloque, comenzando por dotar de mayor fortaleza institucional sus instituciones; el peso de las asimetrías nunca resueltas; la enorme dificultad para consolidar mecanismos consistentes de resolución de controversias; las tensiones siempre presentes entre “bilateralidad” y “multilateralidad” y entre “intergubernamentalismo extremo” o una tensión más equilibrada entre “intergubernamentalidad” y “formatos embrionarios de supranacionalidad”; las exigencias de la agenda externa y las posibilidades de negociaciones en bloque o en solitario; la capacidad técnica para anticipar escenarios y apostar al desarrollo de políticas efectivamente articuladas en puntos cada vez más sensibles, como manejo de recursos naturales compartidos, preservación del medio ambiente, asociación de políticas energéticas coherentes y solidarias, profundización de sistemas de transporte que aseguren una conectividad ágil y barata para todos los socios, complementación productiva, articulación y mejoramiento de las situaciones fronterizas, construcción de una visión comunitaria en relación con las demandas de infraestructura común, entre tantos otros. Frente a estos nuevos contextos nacionales y regionales parece retornar con mucha fuerza el proyecto de que una respuesta efectiva a estos y otros requerimientos emergentes exige un fortalecimiento institucional impostergable de todo el Sistema de la Cuenca. ¿Qué condiciones parecen exigírseles a los Estados asociados en la cuenca para que sea efectiva una “visión de cuenca” común e integral? Hagamos una rápida reseña de algunos requerimientos claves:

- i. *Países que renueven la apuesta de su destino prioritario a través de los instrumentos de los distintos proyectos de integración regional y dejen definitivamente atrás las inveteradas “vocaciones isleñas” y ultranacionalistas.*
- ii. *Países que recobren acuerdos básicos para sustentar la previsibilidad y permanencia de políticas exteriores de Estado, uno de cuyos ejes principales sea precisamente este giro prorregión, con personería propia, sin*

obsecuencias, pero con la firme voluntad política de constituirse en factor catalizador para la transformación institucional del bloque.

- iii. *Países cuyos partidos, en especial sus partidos gobernantes, piensen los avances del proceso de integración en clave institucional y no ideológica, sin dejar por ello de aprovechar las oportunidades operativas que permite la existencia de gobiernos con afinidades sólidas respecto a asuntos de interés común de la Cuenca platense y del Mercosur.*
- iv. *Países que renueven sus políticas públicas internas en correspondencia al menos relativa con el cambio de agenda regionalista, con el impulso de políticas activas y sectoriales en distintos campos, con la disposición de coordinar políticas con sus vecinos que hoy no pueden ser (al menos en algunos casos) sino de índole regional, como ya hemos anotado.*
- v. *Países que se reintegren socialmente fronteras adentro para proponer modelos de solidaridad en la integración hacia fuera, con la afirmación de modelos culturales integracionistas que defiendan el sentido de compromisos cívicos, como combatir en grupo los márgenes escandalosos de pobreza e indigencia en la región, la afirmación del ejercicio de derechos en el contexto territorial ampliado del bloque, la progresiva construcción de una ciudadanía efectivamente regional que no sustituya sino que complemente la fundada en la soberanía nacional de los Estados partes.*
- vi. *Países que recobren el signo reformista y anticipatorio en el diseño y la implementación de sus políticas públicas, en especial en lo que refiere a su política exterior y a sus modelos de desarrollo proyectados a la región, con audacia transformadora, una interlocución exigente y a la vez una vocación pragmática que permita pasar de la etapa de los “grandes documentos” y de la retórica de los pronunciamientos a la persuasividad insuperable de concretar obras y contenidos precisos, sin caer en la tentación de rediscutirlo todo en una “agenda larga”, que termine alejándolos de la exigencia ya presente en las sociedades de decisiones y realizaciones efectivamente reformistas y palpables en los diversos escenarios de la comunidad regional.*
- vii. *Países que apuesten en clave estratégica a la profundización de los programas de integración regional (sea el Mercosur o la Cuenca del*

Plata) no solo con el impulso de su gobierno, sino también con su inserción en las otras redes políticas y sociales que cimentan de manera especialísima el bloque en su coyuntura actual, aprovechando incluso la legitimidad que le ofrecen sus acumulaciones y trayectoria anteriores en ciertos ámbitos relevantes (el rol protagónico de las representaciones sindicales nacionales en el seno de la Coordinadora Sindical del Cono Sur y en el Foro Consultivo Económico y Social, el papel también decisivo de las ciudades en la red Mercociudades, el avance de algunos estudios y acumulaciones en el campo académico e interuniversitario, etc.).

En suma, el retorno y la consolidación de los países de la región como actores dinámicos y decididos del desarrollo institucional de los distintos proyectos de índole regional exigen la implementación de fuertes cambios en distintas áreas. Pero en todo proceso de cambio, tanto nacional como regional, no solo importa el qué sino el cómo. En este campo la reflexión institucionalista también puede aportar a partir de sus tradiciones de reformismo incremental y anticipatorio, en particular del reconocimiento de las exigencias diferentes de una transformación institucional en el marco de un proceso de integración multinacional.

UNA METODOLOGÍA ÚTIL PARA EVALUAR LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN UN PROCESO DE INTEGRACIÓN

Lo primero que hay que considerar en un programa de cambio en la institucionalidad de un proceso de integración como el de la Cuenca del Plata es la metodología elegida para negociar y tramitar el nuevo sistema. Por supuesto que no sería prudente ni viable postular una reingeniería de tipo refundacional en el organigrama institucional de la Cuenca del Plata. Existe consenso en que el cambio institucional debe ser gradual y a la vez integral, debe ser acordado en la perspectiva de una acumulación que genere cultura institucional. Se reconoce por todos que se debe evitar cualquier forma de maximalismo que lleve inexorablemente al desacuerdo o a la renovación de los antagonismos (es decir, a la derrota de los reformistas de la institucionalidad), que lo central es el logro de una reforma posible que permita el dinamismo posterior hacia objetivos más ambiciosos. Ninguna institucionalidad se cambia de una vez y para siempre, mucho menos sobre la base de impulsos avasalladores.

Por cierto también que la coyuntura pesa. Y en ella, además de los factores políticos que empujan a la reforma, tiene que haber una correspondencia entre realidad

socioeconómica y demandas políticas. Pero también hay pocos que discrepan en que se ha agotado el formato anterior (que Félix Peña ha caracterizado como un “modelo de reglas de juego precarias, que se cumplen solo si es posible”) y que las reformas específicas de estos últimos años no alcanzan para dar respuesta a las exigencias de los nuevos contextos. Tampoco hay que olvidar que los cambios políticos en la región han tenido consecuencias muy visibles en estos debates, de las cuales una de las más resaltables ha sido la emergencia de viejos y también nuevos lobbies adversos a todo tipo de integración.

Como vemos, la coyuntura presenta claroscuros. Existen factores favorables para una reforma razonable, aunque también persisten prácticas muy negativas (como la opacidad de las negociaciones, la falta de mecanismos transparentes y participativos). Como telón de fondo de las decisiones a tomar, vuelven a estar asuntos fundamentales en cuanto a lo que cada país está dispuesto a apostar al futuro del proceso integracionista en sus diferentes escenarios, con el balance de los lógicos costos y también con las ganancias consiguientes. Félix Peña sintetizaba esos temas de fondo en cuatro preguntas tan insoslayables como difíciles, que él refería al Mercosur, pero que valen igualmente en relación con el Sistema de la Cuenca del Plata:

- i. ¿Están los socios mayores dispuestos a someterse a disciplinas colectivas libremente consentidas?*
- ii. ¿Están dispuestos a otorgarse y garantizar preferencias económicas para que los socios inviertan en la zona?*
- iii. ¿Están dispuestos los países a abrir efectivamente sus espacios decisorios?*
- iv. ¿Están efectivamente dispuestos a abrir el debate en torno a las reformas del Mercosur (aquí referiríamos al Sistema Institucional de la Cuenca del Plata)?*

Con seguridad, en la respuesta a estas preguntas fundamentales pesará sin duda la voluntad política de los gobiernos, pero también sus cálculos estratégicos y sus expectativas, tanto las reconocidas como las escondidas. Y tampoco hay que olvidar que las vulnerabilidades económicas impactan, y mucho, el debate en torno a la voluntad política de apostar a la integración.

LA ACTUALIDAD DEL INFORME DEL BID-INTAL DE 1985:

DIAGNÓSTICO, TRES ALTERNATIVAS Y SU PROYECCIÓN MÁS DE DOS DÉCADAS DESPUÉS

El Informe elaborado por el BID y el Intal en 1985, titulado *Sistema de la Cuenca del Plata. Alternativas organizativas*, constituye a nuestro juicio el aporte más consistente realizado en este periodo de casi cuatro décadas de aplicación del Tratado de la Cuenca del Plata en lo que refiere a propuestas posibles de afianzamiento institucional y de reactivación operativa del Sistema de la Cuenca. Luego de algunas consideraciones preliminares en torno a los “tipos de organizaciones relativas a ríos internacionales y cuencas hidrográficas” y de una descripción detallada del origen y de la estructura del sistema institucional de la Cuenca del Plata, en este informe se proponen tres alternativas de reformulación posibles a partir de un riguroso y fundado diagnóstico de su situación a 1985. Por entender que la mayoría de sus consideraciones continúan siendo válidas más de dos décadas después, se comenzará el análisis de los contenidos de este valioso Informe a partir de una síntesis de ese diagnóstico.

El primer aspecto que se destaca en forma expresa como el eje institucional del Sistema de la Cuenca es su neto carácter intergubernamental, con el consiguiente recelo a cualquier evolución hacia la construcción de una organización con poderes supranacionales. Se señala en el informe, a propósito de este punto: “Se acordó que la política y medidas de acción conjunta se tomarían por consenso y que no interferirían con los planes y políticas nacionales. En todo caso, se dejó expresa constancia de que el interés nacional estaba por encima de los intereses regionales y hubo en todo momento una reluctancia a crear una organización con poderes supranacionales. Se definió también la forma de operación: no habría una planificación regional de recursos compartidos, sino una integración física por proyectos. El sistema de la Cuenca del Plata surgió así como un mecanismo de negociación política en los Ministerios de Relaciones Exteriores de los cinco países componentes” (BID-Intal, 1985).

Esta característica institucional de base obstaculizó desde el principio, a juicio de los autores del informe, la posibilidad de llegar a decisiones —que solo podían ser tomadas bajo la regla del consenso— en los temas claves de controversia: el uso de los ríos y en particular el aprovechamiento hidroeléctrico del sistema Paraná-Uruguay. Como no se podía avanzar en estos aspectos centrales, pues era imposible llegar a algún consenso, se buscó introducir una agenda de nue-

vas problemáticas, respecto a las cuales sí pudiera alcanzarse la indispensable unanimidad de pareceres. Pero esa evolución buscada tampoco dio resultados positivos.

Así se inició –señalan los autores– una etapa de revisión de la estructura operativa, practicándose arreglos parciales. Se agregó un órgano financiero cuasi-independiente. Fue evidente la falta de un foro de discusión técnica y la carencia de coordinación entre los distintos órganos y niveles. La polémica acerca del uso de los ríos terminó solucionándose mediante acuerdos bilaterales y a lo sumo trilaterales entre los Gobiernos interesados; surgieron así comisiones mixtas y entes binacionales, cuyo objetivo fue el diseño, construcción y operación de los aprovechamientos hidroeléctricos y que funcionaron (y funcionan) fuera de la organización formal de la Cuenca del Plata (BID-Intal, 1985).

La evaluación no podía sino concluir con el registro de “una insatisfacción generalizada entre los países componentes” del Sistema de la Cuenca. Las evidencias de los problemas institucionales de fondo guardaban una extraordinaria similitud con los problemas que en su institucionalidad originaria padeció el Mercosur: “El bajo grado de cumplimiento de las resoluciones y la incapacidad del sistema de resolver las controversias suscitadas entre los países miembros”. Cabe consignar que los técnicos de BID-Intal estimaban que el cumplimiento de las resoluciones que tuvieran que ver con el cumplimiento de los objetivos del Tratado era de aproximadamente un 10% hacia 1985 (BID-Intal, 1985).

En el informe se destacaba también la crítica a “una metodología de negociación escasamente operativa que privilegiaba los procedimientos formales, sin mayor contenido de voluntad política”. De esta manera se evaluaba también en sentido crítico que la negociación no establecía una distinción de funciones políticas, ejecutivas y técnicas; que el requerimiento de la regla del consenso trababa prácticamente todas las negociaciones, en especial aquellas que se daban sobre los temas más importantes; la ausencia de control de gestión y de “un foro de discusión técnico que pudiera elaborar alternativas apropiadas” frente a los dilemas y opciones debatidos; que faltaba coordinación entre los distintos niveles del sistema; que se carecía de un procedimiento aceptado de resolución de controversias y que los procedimientos eran en general “excesivamente lentos y burocráticos” (BID-Intal, 1985).

A partir de este diagnóstico, en verdad crítico, en el informe se proponían tres alternativas de reestructuración del Sistema Institucional de la Cuenca, que a

juicio de los autores implicaban “niveles crecientes de modificación de la situación actual”, de 1985. Sus tres propuestas eran las siguientes, a partir de su propia descripción:

a) Alternativa I. Objetivo: Activación de proyectos. Esta primera propuesta, de menor exigencia comparativa, tomaba como objetivo de su reestructura “activar la organización actual”. Para ello, en la percepción de los autores del informe, era necesario proceder a las siguientes transformaciones: i) Establecer prioridades en sentido estricto y negociadas en lo político, para establecer con claridad el orden de preferencia de los objetivos generales reseñados; ii) Realizar algunas modificaciones en la estructura organizativa y la adjudicación de funciones, como que las resoluciones de las Reuniones de Cancilleres se referirían a líneas políticas de acción conjunta y tendrían carácter obligatorio cuando fueran implementadas por medio de una ley o decreto en cada país; iii) Algunas de las decisiones del CIC podrían ser delegadas expresamente al Secretario y no requerirían unanimidad; iv) Uno de los dos representantes por país debería tener dedicación exclusiva; v) La Secretaría tendría que ocuparla necesariamente un profesional con capacidad gerencial y experiencia en el estudio de proyectos; vi) Este profesional se relacionaría directamente con las Comisiones Nacionales; vii) Habría diferentes “grupos técnicos” con integración y procedimientos disímiles según trabajaran en “áreas básicas” o fueran “grupos de acción” reunidos sobre la base del seguimiento de la Secretaría; viii) Se revitalizaría el trabajo de las “Comisiones Nacionales”; ix) Fonplata actuaría como asesor técnico-financiero tanto de la Reunión de Cancilleres como de la Secretaría del CIC; entre otras.

b) Alternativa II. Objetivo: Promoción de Proyectos. Esta segunda alternativa tendría como principal factor diferenciador respecto a la primera propuesta la agregación al Sistema de “capacidad de promoción para llevar a cabo proyectos de interés multilateral”. Los proyectos a impulsar podían ser “nacionales de impacto regional, binacionales o multinacionales”. Para impulsar esta nueva ingeniería institucional se requeriría un conjunto mayor de cambios respecto al formato anterior: i) Se realizaría una evaluación específica para fijar las prioridades para los proyectos orientados al corto plazo; ii) Para negociar proyectos y prioridades a largo plazo se tendría en cuenta el plan elaborado por un Comité Técnico Intergubernamental (CTI), que sería creado con el cometido de elaborar programas y proyectos conjuntos de desarrollo e integración física y que reemplazaría las “áreas básicas” del formato institucional anterior; iii) Se establecería una reunión de las Comisiones Nacionales, previa a la Reunión de Cancilleres; iv) Se crearía también un Centro de Información y Documentación

dependiente de la Secretaría; v) En cuanto a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores se abría la posibilidad de acordar un Protocolo adicional al tratado que especificara la obligatoriedad de sus decisiones; vi) Se habilitaría la posibilidad de la figura de un “árbitro acordado” para resolver controversias entre las partes; vii) Se incrementarían las atribuciones del CIC, “que dejaría de actuar como un organismo de intercambio de información para convertirse en centro de decisión”; viii) Las decisiones del CIC en “cuestiones de procedimiento y orden interno” se tomarían por mayoría simple; ix) Se incrementaría el apoyo técnico y administrativo a la Secretaría, que también podría contratar con anuencia del CIC consultores a corto plazo para estudios o asesorías; x) Por consiguiente, también aumentarían las responsabilidades técnicas de la Secretaría; xi) Habría un mayor número de “grupos técnicos”, con mayores responsabilidades y atribuciones; xii) Fonplata, además de cumplir con sus funciones de asesoría, podría actuar como agente técnico-financiero de la Secretaría; entre otras.

c) Alternativa III. Coordinación de Proyectos. Esta tercera propuesta, la más ambiciosa de las tres, daba al Sistema una “mayor capacidad de gestión y coordinación de la acción en el nivel regional” y se orienta a la coordinación de políticas y a la promoción y seguimiento de proyectos multinacionales. Entre las modificaciones requeridas para consolidar esta alternativa de funcionamiento se destacaban: i) La Secretaría incrementarían su poder y concentraría su trabajo en el impulso de proyectos de impacto regional; ii) Se incrementarían la coordinación de proyectos y hasta la programación del uso de algunos recursos convenidos; iii) Se habilitaría la posibilidad de crear un “tribunal arbitral” para dirimir los posibles conflictos, en caso de controversias; iv) El CIC incrementarían sus funciones y tareas en distintos frentes (seguimiento de proyectos, aprobación presupuestal, generación de ideas que podrían desembocar en proyectos, etc.); v) Se modificaría la composición de la Secretaría, que incluiría un Secretario Técnico, una Oficina de Proyectos, una División Administrativa y un “Banco de Data”, y aumentarían también su poder de contratación de consultores; v) El personal técnico adscrito a la Secretaría podría ser financiado con fondos extragubernamentales, incluso con aportes privados, entre otros (BID-Intal, 1985).

ALGUNOS DE LOS ASUNTOS EN DISCUSIÓN EN RELACIÓN CON LA RENOVACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CUENCA DEL PLATA

A continuación se presentará en forma sumaria un listado primario de los principales tópicos que podrían orientar una reforma consistente del sistema institucional de la Cuenca del Río de la Plata.

- a) Reactivación de la capacidad operativa de los organismos decisorios del Sistema, sobre la base de una recombinación equilibrada de las habilitaciones en la materia de los formatos u organismos de índole intergubernamental con la consolidación de las instituciones del Sistema supranacional, permanente y de proyección regional (por ejemplo, a través de un afianzamiento de las atribuciones del CIC y de la Secretaría).
- b) Creación y consolidación de instrumentos más claros y ejecutivos en relación con el cumplimiento efectivo de las resoluciones tomadas por las instituciones con capacidad decisoria en el Sistema de la Cuenca, lo que debería complementarse con mecanismos más ágiles de internalización legislativa de la normativa integracionista y una rápida armonización negociada de las legislaciones de los Estados Partes en materia de manejo de recursos naturales, con especial referencia a lo hídrico y lo energético.
- c) Consolidación y sistematización de los mecanismos de solución de controversias en el seno del Sistema de la Cuenca, con la constitución de un Tribunal Permanente de Justicia de integración multinacional (con representación igualitaria de los Estados partes), con marcos de autonomía de acción y sujeto a reglas establecidas provenientes del Derecho Internacional y de un incipiente Derecho Comunitario Regional, vinculado con los temas del “manejo integrado de los recursos hídricos”.
- d) Transformación de la actual Secretaría dependiente del CIC en una Secretaría Técnica y Ejecutiva, con proyección política, financiamiento y asesoramiento técnico consistentes, como base de un funcionamiento más permanente y ejecutivo del Sistema, sin desmedro de consultas permanentes a los Estados Partes.
- e) Consolidación de foros técnicos permanentes, con capacidades efectivas de sustentabilidad financiera y de una operativa sistemática, con integración multinacional proporcional, pero con fuertes requerimientos de idoneidad técnica y capacidad de gestión de programas y proyectos de sus integrantes.

- f) Constitución de un organismo representativo de los actores sociales (empresariales, sindicales, del llamado tercer sector), comunitarios (representantes de grupos indígenas, de subregiones) y de referencia territorial (nacional, fronteriza o supranacional), con atribuciones y funcionamiento similar al que tiene y al que demanda actualmente el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), integrado en el organigrama Mercosur.
- g) Creación de un foro representativo de los poderes locales, municipales y subregionales (con particular énfasis de la representación de aquellos radicados en los contornos de frontera entre los Estados nacionales socios del sistema), proyectados en forma efectiva a proyectos de integración física y de infraestructura.
- h) Reforzamiento presupuestal a partir del cumplimiento efectivo de los aportes convenidos entre los Estados Partes y una mayor proactividad y autonomía de acción de Fonplata, con funciones ampliadas de asesoría y ejecución de programas con otros organismos internacionales a los efectos de la obtención de mayor asistencia técnica y financiera.
- i) Sistematización de una regulación consensuada, pero efectivamente operativa, que asegure canales de información regular y plenamente transparente de los proyectos de emprendimientos en curso o en etapa de diseño.
- j) Reorganización de un marco coordinador amplio, que asegure los vínculos institucionales permanentes y sistemáticos entre las organizaciones pertenecientes al Sistema Institucional de la Cuenca y a toda la otra ingeniería institucional establecida por fuera del sistema (comisiones mixtas, entes binacionales, etc.), para efecto de articular y vincular sus acciones y objetivos.
- k) Establecimiento de un sistema de mayor periodicidad y jerarquización de las Reuniones de Alto Nivel Intergubernamental, y mantenimiento de las Reuniones de Cancilleres con una mayor dinámica de coordinación, a lo que se agregaría una Cumbre Anual de Presidentes de los Estados Partes, con agendas preparadas y amplias capacidades decisorias.
- l) Establecimiento de una mayor sistematización de la coordinación de todos los niveles del conjunto de los organismos del Sistema de la Cuenca.
- m) Fortalecimiento de la capacidad operativa y técnica de las Comisiones Nacionales, con la consiguiente consolidación de sus instancias de coordinación plurinacional.

- n) Otros tópicos y cuestiones, entre los que cabe referir los siguientes:
- i. La exigencia institucionalizada y prescriptiva de un sistema de información mucho más transparente, sistemático y verificable, tanto en lo que refiere al funcionamiento de los distintos órganos del organigrama como en lo concerniente a las negociaciones ante otros organismos internacionales.
 - ii. El establecimiento de distintos mecanismos eficaces y eficientes para el cumplimiento de tareas de accountability horizontal y vertical en distintos niveles de funcionamiento del Sistema y de los actores involucrados en sus programas y proyectos.
 - iii. Una rearticulación mucho más permanente, sistemática y transparente en el relacionamiento entre los distintos organismos del nuevo sistema institucional, de modo que optimicen los desempeños de ellos y se complementen sus funciones a través de la consulta y la cooperación cotidianas.
 - iv. La consolidación de un cuerpo de asesores más numeroso y especializado, de carácter institucional y permanente, lo que no obsta para la apelación de otro tipo de asesoramientos externos (a través de convenios con universidades u organismos internacionales).
 - v. La fijación de un presupuesto razonable para el financiamiento efectivo de todos los organismos del Sistema institucional de la Cuenca del Plata, viabilizando de esa manera su funcionamiento adecuado y sistemático, más frecuente y productivo.
 - vi. La profundización de las redes de conectividad informática entre los distintos órganos del Sistema para facilitar su comunicación permanente y el establecimiento de sesiones y reuniones virtuales frecuentes que complementen las reuniones y los encuentros verificados de manera directa.
 - vii. La profundización de los estudios para profundizar y viabilizar las prácticas de una auténtica ciudadanía regional con referencia al Mercosur y a la Cuenca del Plata, portadora de la posibilidad de ejercicio efectivo de derechos y de sentidos de pertenencia, verificable de las maneras más concretas posibles, complementaria y no sustitutiva a las ciudadanía nacionales.

- viii. La superación de las asimetrías constitucionales y jurisdiccionales de los Estados partes mediante soluciones negociadas e incrementales, pero claramente orientadas en una perspectiva de creciente armonización de disposiciones constitucionales y de legislación nacional vinculada a recursos hídricos y de reconocimiento de ciertas instancias de supranacionalidad formal.
- ix. Asegurar vías en la perspectiva de una auténtica gobernanza para el funcionamiento cotidiano de la Cuenca y sus proyectos y programas en su conjunto, que recombine con eficacia una reingeniería institucional más democrática y eficaz, junto con mecanismos más activos y permanentes de participación e involucramiento ciudadano y de actores sociales, comunitarios y territoriales organizados, en referencia directa con los objetivos y acciones integracionistas priorizadas.
- x. Impulsar un mayor involucramiento y compromiso de todos los partidos políticos y de las organizaciones sociales en la reconsideración reflexiva y en una renovada participación en un debate a fondo sobre el tema estratégico de los recursos naturales contenidos en la Cuenca del Plata y su enorme significación futura regional y mundial.

La mayor parte de las demandas planteadas podrían ser incluidas en algunas de las secciones y disposiciones de un eventual futuro protocolo de cambio institucional para el Sistema de la Cuenca del Plata, que se anexaría al Tratado de 1969. En el caso de otras acciones más profundas, debería recurrirse a la celebración de un nuevo Tratado de la Cuenca del Plata, que sistematice en su versión nueva las modificaciones planteadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Federal del Agua. (2003, 8 de agosto), Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina, Buenos Aires.
- Acta de Santa Cruz de la Sierra. (1968, 18 a 20 de mayo), II Reunión Ordinaria de Cancilleres.
- Argentina. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, [en línea], disponible en: <http://www.sagpya.gov.ar/>
- Berlinski, Julio; Pires de Souza, Francisco E.; Chudnovsky, Daniel y López, Andrés. (2006), 15 años de Mercosur. Comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras, Montevideo, Red de Investigaciones Económicas del Mercosur.
- Bertranou, J. (1995), “Estructurando la política. El papel de las instituciones”, en Revista Mexicana de Sociología, 57 (1), México D. F.
- BID – Intal. (1985), Sistema de la Cuenca del Plata. Alternativas organizativas, Buenos Aires, (s.e.).
- BID. (2006), La política de las políticas públicas, Washington, BID.
- Bouzas, Roberto y Soltz, Hernán. (2002), Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso Mercosur, Hamburg, (s.e.).
- Bouzas, Roberto. (coord.) (2002), Realidades nacionales comparadas. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Buenos Aires, Altamira - Fundación Osde.
- Brasil. Ministerio de Agricultura, Pecuaria e Abastecimento. Empresa Nacional de Pesquisa Agropecuaria, [en línea], disponible en: <http://www.embrapa.br/>
- Caetano, Gerardo. (2004), Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur. Montevideo, Fesur.
- Cazorla-Clarisó, X. (2003), Conflictos en el manejo integrado de los recursos hídricos: la crisis de la gobernabilidad y los usuarios del agua. Barcelona, Unesco.
- CIC. (2005), Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en relación con los efectos de la variabilidad y el cambio climático, Buenos Aires.
- _____. (2006), Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en relación con los efectos de la variabilidad y el cambio climático. Buenos Aires, CIC.

- Comisión Mixta Argentino Paraguaya del Río Paraná. (1992), Aprovechamiento energético del río Paraná. Documentos y Tratados. Buenos Aires, Comip.
- Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, [en línea], disponible en: www.cicplata.org
- Declaración Conjunta de los Cancilleres de la Cuenca del Plata. (1967, 27 de febrero), I Reunión Ordinaria de Cancilleres, numerales I, II, III y IV, Buenos Aires.
- Declaración de Asunción sobre Aprovechamiento de los Ríos Internacionales. (1971, 3 de junio), IV Reunión Ordinaria de Cancilleres de la Cuenca del Plata, Resolución No. 25, numerales 1 y 2, Asunción.
- Declaración del presidente Lula a la prensa en ocasión de la visita a Brasilia del presidente paraguayo Nicanor Duarte Frutos, (2003, 14 de octubre).
- Declaración de Punta del Este. (1984), Punta del Este.
- Dallanegra, Luis. (Coord. y Comp.). (1983), Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata, Buenos Aires, Pleamar.
- Evans, Peter. (1996), “El Estado como problema y como solución”, en Desarrollo Económico 35 (140), Buenos Aires.
- Fesur. (2004), Desafíos institucionales para el Mercosur. Las relaciones entre Estados, instituciones comunes y organizaciones de la sociedad, (Documento preparatorio), Montevideo.
- Flangini, Yamandú. (1993), El Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo. 20 años de vigencia. Montevideo, Arca.
- Hilderbrand, M., y M. Grindle. (1997), “Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?”, en M. Grindle. (comp.), Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries, Boston, Harvard University Press.
- ILA. (1966), .Las reglas de Helsinki sobre los usos de las aguas internacionales, adoptadas en la 52ª Conferencia de la ILA, Helsinki, Finlandia.
- ILA. (2006), Toronto Conference 2006. Internacional La won Sustainable Development, ILA.
- International Law Association, [en línea], disponible en: www.ila-hq.org
- Kogan, Yanina. (2004-2005), Del conflicto potencial y la cooperación em la Cuenca del Plata, (Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales), Buenos Aires, Flacso – Universidad de San Andrés – Universidad de Barcelona.
- Macedo, Helio. (Secretario general del CIC) (2006), Cuenca del Plata. Un territorio unido por el agua [entrevista].

- Magariños, Gustavo. (2005), Integración Económica Latinoamericana. Proceso Alalc/Aladi, 1950-2000, 3 Tomos, Montevideo, Aladi.
- Migdal, Joel. (1998), *Strong Societies and Weak Status*, Princeton, Princeton University Press.
- Mokate, Karen. (2002), Definición de objetivos y prioridades, [Documentos de trabajo del Indes], Washington D.C., Indes.
- OEA. (1971), Cuenca del río de la Plata; estudio para su planificación y desarrollo. Washington, D.C.
- Oszlak, Osca., y O'Donnell, Guillermo. (1984), "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en B. Kliksberg y J. Sulbrandt (comp.), *Para investigar la administración pública*, Madrid, Instituto Nacional de la Investigación Pública.
- Pasquino, Gianfranco. (2004), *Sistemas políticos comparados*, Buenos Aires, Prometeo – Bononiae Libris.
- Peña, Félix. (2003), Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur, Buenos Aires, (s.e.).
- Repetto, Fabián. (2004). Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina, Washington D.C., Indes.
- Scharpf, Fritz. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- Sociedad Nacional de Agricultura, Rio de Janeiro, [en línea], disponible en: <http://www.snagricultura.org.br/artigos/artitec-milho.htm>
- Subirats, Joan et al. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Tratado de la Cuenca del Plata. (1969, 23 de abril), I Reunión Extraordinaria de Cancilleres, Brasilia.
- Uruguay. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2003), *Anuario Estadístico Agropecuario*, [en línea], disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/>
- XII Reunión Ordinaria de Cancilleres. (1981, 11 a 14 de noviembre), Resolución 171. Santa Cruz de la Sierra.

De las viejas guerras a las nuevas guerras: Los retos internacionales pendientes frente a los conflictos armados contemporáneos

Old wars new wars: the remaining international challenges facing the contemporary armed conflicts

Recibido: Marzo 14 de 2013

Aprobado: Mayo 28 de 2013

ANDRÉS BARRETO GONZÁLEZ*

* Se ha desempeñado como director distrital de Relaciones Internacionales de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y como coordinador de Conceptos Jurídicos, Coordinador (e) de Privilegios e Inmunidades, asesor jurídico de la Dirección del Protocolo y abogado de la Coordinación de Tratados Internacionales del ministerio de Relaciones Exteriores. Exprofesor de Derecho Internacional, Derecho Diplomático y Consular, Derecho de los Tratados, Derecho Público y DIH, de las Universidades del Rosario, La Gran Colombia, Manuela Beltrán, Los Libertadores y Jorge Tadeo Lozano. Magíster en Asuntos Internacionales (U. Externado de Colombia – Columbia University), máster en Estudios Legales Internacionales (U. de Barcelona), especialista en Políticas y Asuntos Internacionales (U. Externado de Colombia – Columbia University) y Abogado (U. del Rosario). Miembro fundador de la Academia Colombiana de Derecho Internacional. andresbarretog@hotmail.com

RESUMEN

La guerra ha sido parte integral del desarrollo de los Estados y de sus sociedades. Sin embargo, el Derecho internacional ha respondido a la necesidad de limitar su uso creando un marco jurídico que de alguna manera reglamenta el uso de la fuerza y tutela los bienes jurídicos tanto de los combatientes como de los no combatientes. No obstante, las dinámicas actuales de los nuevos conflictos armados de la postguerra generan nuevos retos y realidades que deben ser objeto de análisis no solo de la ciencia jurídica, sino de las demás ciencias sociales, para así lograr un entendimiento que permita un día garantizar de manera definitiva las tan anheladas “paz y seguridad internacionales”, sustento del Derecho internacional contemporáneo.

PALABRAS CLAVE

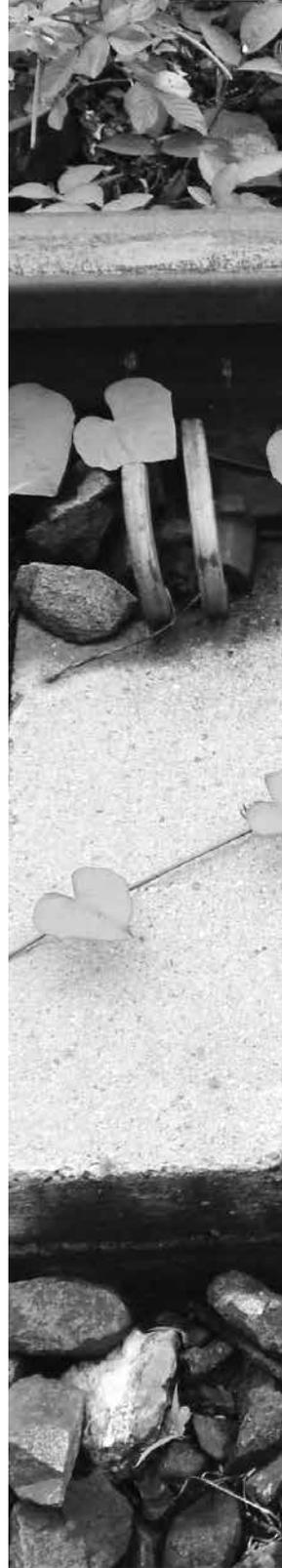
Conflictos armados, viejas guerras, nuevas guerras, Derecho internacional, Derecho Internacional Humanitario, relaciones internacionales.

ABSTRACT

War has always been a fundamental part in the creation and development of both States and societies. International Law has responded to the needs of limitation of war by creating a legal framework that regulates the authorized use of force, as well as the protection of the common goods, both of combatant and non-combatant parties. However, the “new wars” generate new challenges and realities that have to be analyzed, not only by International Law, but by the social sciences as a whole, which is the only way to achieve “international peace and security”, foundlings of contemporary International Law.

KEYWORDS

Armed conflicts, old wars, new wars, international law, International Humanitarian Law, international relations.



El presente artículo busca dar una aproximación teórica a los conflictos armados contemporáneos, principalmente de orden interno, y evidenciar las discrepancias existentes en cuanto al análisis en materia de relaciones internacionales y ciencia política frente a la aplicación del régimen jurídico existente; la evidente necesidad de actualizar el marco jurídico del Derecho Internacional Humanitario (DIH) como *corpus juris*, ideado principalmente para los conflictos armados de orden internacional, versus las nuevas dinámicas que han tomado los conflictos armados; así como la falta de gobernabilidad, la delincuencia organizada transnacional, los conflictos por la consecución de recursos naturales y económicos, los conflictos armados de “desgaste” y la literatura internacional, sobre todo de autores internacionales, “conflictistas” y su relación con los principales instrumentos internacionales sobre la materia.

Si bien no se pretende, ni mucho menos, responder a todos los interrogantes que una materia tan extensa tiene al analizarse, sí es pertinente señalar que los estudiosos de los conflictos, “conflictistas”, los internacionalistas y las diferentes ciencias que se ocupan de los asuntos internacionales¹ no han logrado conciliar un lenguaje definitivo que allane el camino para la actualización que en materia de responsabilidad internacional y “Derecho internacional de los conflictos armados”² es necesario construir a la luz de las nuevas realidades del siglo XXI.

Para ello buscaremos enfrentar las principales posturas en materia de análisis de conflictos, contrastando la literatura internacional existente sobre las causas, orígenes, consecuencias y realidades actuales de los conflictos armados y la respuesta jurídica internacional a través del derecho positivo y el advenimiento de la institucionalidad jurídica, primordialmente el DIH, como herramientas necesarias para su regulación y sanción, sin olvidar que el análisis multidisciplinario de las ciencias sociales es necesario para tratar, de alguna manera, de antecederse a la ocurrencia de estos conflictos.³

¹ Como lo son, por ejemplo, las relaciones internacionales, la ciencia política y el derecho internacional.

² Haciendo referencia a que no solo el Derecho Internacional Humanitario (DIH) es el marco que necesita desarrollarse.

³ Para ello recurriremos principalmente a los estudios de los principales conflictistas, como Mary Kaldor y Stathis Kalivas, y contrastaremos sus posturas con los análisis de Paul Collier y James Fearon, no sin antes advertir que Kaldor y Kalivas no son los únicos autores sobre la materia, pero sí dos de los que tienen las posturas más divergentes sobre las nuevas y viejas guerras. En igual sentido, haremos referencia a los trabajos de otros autores internacionales sobre la

En suma, los conflictos que persisten y se desarrollan aún en el siglo XXI han demostrado la necesidad de replantear el DIH, actualizarlo y vincularlo a las realidades imperantes, así como aceptar la aparición de nuevos actores, como la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo internacional y los conflictos armados internos, los cuales se convierten en campos actuales de análisis y estudio y por ende en el escenario sobre el que se debe actuar jurídica e internacionalmente de manera efectiva.

1. INTRODUCCIÓN

Los conflictos armados constituyen una materia vigente de estudio y análisis al haber marcado la historia de la humanidad, y se consolidan como escenarios propicios para el cambio de circunstancias sociales, la conformación de proyectos políticos, e incluso como transformadores de las dinámicas internacionales actuales.

Si bien los “conflictos armados” han respondido a las necesidades, los anhelos y las agendas de casi todos los proyectos o conformaciones sociales, los conflictos propiamente dichos han sufrido transformaciones que han replanteado las viejas teorías respecto a ejercicios de vigencia de los modelos y han mutado al escenario contemporáneo, recogiendo algunos de sus antiguos postulados y fundamentos, ahora redefinidos en las nuevas dinámicas y perspectivas en los conflictos bélicos modernos.

El término histórico-político de “guerras”⁴ deja de ser utilizado para evocar la clásica confrontación entre dos actores, bien sean reinos, naciones, Estados o pueblos, y se empieza a englobar en la acepción “conflicto armado”, que en principio también buscó definir el enfrentamiento entre dos actores de orden internacional y hoy día se ha centrado en el estudio de los conflictos armados

materia. En cuanto al marco jurídico, las referencias se harán concretamente a los instrumentos de derecho internacional (rígido y flexible) vigentes.

⁴ “La humanidad no progresa lentamente de combate en combate hasta llegar a una reciprocidad universal, donde las reglas sustituirían para siempre la guerra; ella instala cada una de sus violencias en un sistema de reglas y así va de dominación en dominación”, F. Nietzsche: *La genealogía, la historia*.

de orden interno y de orden internacional contra actores no definidos,⁵ lo que ha generado una perspectiva más dinámica de las llamadas “nuevas guerras”.⁶

El Derecho Internacional Humanitario (DIH), que corresponde al ordenamiento jurídico de aplicación especial en el Derecho Internacional Público, define el “conflicto armado” y hace una distinción entre dos tipos de conflictos armados, a saber:

Conflictos armados internacionales, en el que se enfrentan dos o más Estados, y conflictos armados no internacionales, entre fuerzas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales, o entre esos grupos únicamente. El Derecho de los tratados de DIH también hace una distinción entre conflictos armados no internacionales en el Artículo 365 común a los Convenios de Ginebra de 1949, y conflictos armados no internacionales, según la definición contenida en el Artículo 1 del Protocolo adicional II.

Desde el punto de vista jurídico no existe ningún otro tipo de conflicto armado. Sin embargo, es importante poner de relieve que una situación puede evolucionar de un tipo de conflicto armado a otro, según los hechos que ocurran en un momento determinado.⁷

De lo anterior se colige que la noción jurídica engloba el carácter de los conflictos y regula su conducción y desarrollo. Sin embargo, son las relaciones internacionales y la ciencia política las ciencias sociales llamadas a analizar los orígenes, las perspectivas y las finalidades de lo que actualmente se conoce como “conflicto”, bien sea de orden interno o internacional.

Las viejas guerras nacionales cargadas de ideología, patriotismo y sentimentalismo desde la perspectiva de las confrontaciones clásicas entre ejércitos regulares

⁵ Como podría ser la llamada “Guerra contra el Terrorismo”.

⁶ “Most versions of the distinction between old and new civil wars stress or imply that new civil wars are characteristically criminal, depoliticized, private and predatory; old civil wars are considered ideological, political, collective, and even noble” (Kalyvas, Oct. 2001).

⁷ Los Estados parte en los Convenios de Ginebra de 1949 confiaron al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) “trabajar por la comprensión y la difusión del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados y preparar el eventual desarrollo del mismo”. Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Art. 5.2.

de reinos, naciones y estados⁸ han desaparecido para dar cabida a los “nuevos conflictos”, llenos de agendas disímiles, actores difusos e intereses económicos por encima de lo social.

La reclamación y control del territorio por vía de las armas como elemento conformador del Estado-Nación, así como el despliegue de poder, vigencia y soberanía por vía de la fuerza han dejado de ser ingredientes unívocos de los conflictos tras la Segunda Guerra Mundial, y han sido desplazados por nuevos retos en cuanto al análisis de los conflictos, en donde los actores pueden ser regulares e irregulares.

Estos conflictos se desarrollan muchas veces en el territorio de un Estado determinado, y la agenda política se ve superada por situaciones de orden netamente económico, como por ejemplo, la obtención, el control y la financiación a través de los recursos naturales, bienes, productos o la comercialización de sustancias ilícitas.

Los conflictos armados contemporáneos, es decir, aquellos posteriores a la Segunda Guerra Mundial y en especial aquellos que aquejan a la humanidad aún en el siglo XXI, han dejado de ser internacionales, como regla general, para convertirse en conflictos armados de orden interno.

Sin embargo, la sola categorización entre “internos” o “internacionales”, más allá de otorgarnos una ubicación y referencia geográfica, no es la única herramienta para su análisis —causas, consecuencias y contexto—; se hace necesaria la participación de una amplia gama de disciplinas, principalmente de la familia de las ciencias sociales.

Aun cuando la literatura histórica y el análisis en materia de conflictos armados son extensos, la respuesta jurídica es más lenta y debe obedecer a valores y necesidades universales, por lo que es pertinente un adecuado balance entre lo teórico y lo práctico para lograr una verdadera armonía entre los hechos y las

⁸ “Las ‘viejas guerras’ se refieren a una visión idealizada de la guerra que caracterizó a la Europa de finales del siglo XVIII hasta mediados del siglo XX. Una vieja guerra es aquella librada entre Estados, mediante Fuerzas Armadas uniformadas, donde la batalla era el choque decisivo. Tal y como argumenta de manera convincente Charles Tilly, las viejas guerras estaban ligadas a la emergencia del moderno Estado-Nación y tenían el objetivo de consolidar el Estado. ‘La guerra hizo a los Estados, y viceversa’, apunta Tilly. A través de las guerras, los Estados fueron gradualmente monopolizando el uso de la violencia organizada, eliminando ejércitos privados, forajidos, levantamientos feudales, y logrando establecer fuerzas profesionales a las órdenes del Estado” (Kaldor, 2006).

repuestas, traducidos estos “hechos” como el conflicto en sí mismo, y las “respuestas” como los mecanismos jurídicos existentes para regularlos, mitigarlos, sancionarlos o prevenirlos.

Aunque la respuesta jurídica se da casi desde finales del siglo XIX, no es sino hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial que se da un desarrollo prolífico al respecto, por lo que, paralelamente a los aportes de la ciencia política, la ciencia militar y las relaciones internacionales, inter alia, son estos elementos los que permiten analizar, entender y por ende llegar a racionalizar los procesos jurídicos a través de consensos, normas, tribunales y condenas.

Así, pues, aquellos primeros instrumentos que regulaban asuntos tan específicos como el uso de cierto tipo de armamentos se han desarrollado hasta nuestros días en ideas globalizadas, como el uso de la fuerza, su legitimidad, la paz, la seguridad, etc., sin dejar de lado la responsabilidad (interna e internacional) que conlleva un escenario bélico; por tanto se convirtieron los siglos XX y XXI en el terreno más fértil para el Derecho Internacional Penal, como respuesta a estos episodios.⁹

Dicho lo anterior, es preciso delimitar el tema que nos ocupa en cuanto a las causas y las finalidades de los conflictos vigentes (nuevas guerras) que no obedecen a las clásicas causas de la guerra, no persiguen los mismos objetivos, son atípicos y por ello el ordenamiento jurídico internacional no siempre puede responder (actuar) frente a estos de manera efectiva.

No se pretende, ni mucho menos, adentrarse en la dinámica de cada conflicto armado particular, pues tal y como se advierte, su atipicidad y novedad no podrían abordarse en estas líneas. Al ser un tema de actualidad en la realidad nacional colombiana, debemos advertir que su conflicto armado interno no es objeto de análisis particular. No obstante, se pueden extraer elementos propios de su dificultad en cuanto a la tipificación, lo que sirve como ejemplo para demostrar la tesis en cuanto a que: i) No busca la consolidación de un territorio; ii) No pretende el monopolio de un bien (lícito o ilícito); iii) No logra la destrucción de un modelo; iv) No necesariamente ha trascendido internacionalmente como conflicto (*spillover*); y v) Se debate en la actualidad el marco jurídico aplicable,

⁹ Como muestra de ello vale la pena señalar la creación de tribunales penales internacionales ad hoc como los de Núremberg y Tokio (1945), para dar paso a una mejor adecuación jurídica mediante tribunales especiales (civiles) como los de la Antigua Yugoslavia (1993) y Ruanda (1994), hasta lograr una institucionalidad propia y permanente a través de una organización internacional como la Corte Penal Internacional (2002).

de lograrse un acuerdo definitivo de cese el fuego, la desmovilización de la fuerza irregular, la reparación y la responsabilidad penal.¹⁰

En ese orden de ideas, pretendemos, desde un marco analítico apoyado en las ciencias sociales, en especial la ciencia política, las relaciones internacionales y el Derecho internacional, determinar la vigencia de los conflictos armados como herramienta política de varios actores (por supuesto, sin justificarlos más allá de analizarlos académicamente), las transformaciones de las “viejas” y clásicas guerras hacia las “nuevas” guerras y su incidencia en el panorama internacional actual.

La reflexión derivada del estudio de varios autores en materia de conflictos, el papel de las ciencias sociales en el análisis de las diferentes clases de conflictos, de sus causas, consecuencias y la respuesta esperada del Derecho internacional como herramienta aplicable a los conflictos armados (sean internos o internacionales) nos permitirán definir la existencia de viejas y nuevas guerras, su causalidad, su tipicidad (o atipicidad, dado el caso) y, por ende, su vigencia.

Es preciso advertir que el contraste entre diferentes ciencias sociales es necesario, pero no sencillo, y que las posturas de las relaciones internacionales y la ciencia política no son siempre de buen recibo por el Derecho, aun cuando finalmente su coexistencia sea necesaria para el análisis de un tema particular, en este caso los “conflictos” o “guerras”, lo cual, como se pretende demostrar, a veces lleva al álgido terreno en donde a) la ciencia política analiza, b) la historia enseña y c) el Derecho debe responder, aunque a) y c) no siempre coincidan en sus necesidades, b) tenga un papel *ex post facto*, y c) a veces se quede corto ante las necesidades de a) y b).

¹⁰ El debate es actual en Colombia y el tema se encuentra en boga, por lo que las diferentes posturas frente a la justicia transicional, justicia transaccional y justicia internacional han generado caldeados debates entre la institucionalidad, por lo que, más allá de referirnos al conflicto, no podemos aventurarnos en sus conclusiones al estarse adelantando actualmente un “proceso de paz” mediante diálogos en La Habana, Cuba, sobre el cual no se dispone de mucha información oficial, y mucho menos de conclusiones o acuerdos tangibles para contrastar con el derecho internacional.

2. LA POSGUERRA COMO ESCENARIO PARA DIFERENCIAR LAS VIEJAS GUERRAS Y LAS NUEVAS GUERRAS

El Derecho internacional ha sido extensivo en el desarrollo de normas y principios aplicables a los conflictos armados.¹¹ Sin embargo, como respuesta jurídica de control y sanción llega con posterioridad a la ocurrencia de los hechos, por cuanto el análisis desde la perspectiva de la ciencia política y las relaciones internacionales es imperativa para determinar la tipología, las causas y las consecuencias de los conflictos armados, para así adecuar no sólo un marco jurídico efectivo, sino un análisis multidisciplinario aplicable a ellos.

De acuerdo con el Derecho internacional, estructurado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la “guerra” como forma de conducción de las relaciones internacionales se encuentra prohibida. Así, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (1945)¹² dispone:

[...] Artículo 1. Los propósitos de las Naciones Unidas son:
Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del Derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.

Artículo 2. Para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios:

¹¹ A este respecto podemos mencionar, entre otros: Declaración de San Petersburgo (1868), Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre (1907), Carta de la Organización de las Naciones Unidas (1945), Artículos comunes a las Convenios de Ginebra (1949), Protocolos I y II a los Convenios de Ginebra de 1949 (1977), Convención sobre prohibición y restricción del empleo de ciertas armas convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (1980), Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y sobre su destrucción (1997), etc.

¹² Firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, EE.UU., tratado constitutivo de la organización e instrumento relevante en cuanto a la conducción moderna de las relaciones internacionales y la prohibición de la guerra como herramienta de política exterior, englobada en la noción de “paz y seguridad internacionales”.

[...] 4. Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas [...]

No obstante, dicha adecuación del conflicto trajo a colación un nuevo lenguaje para referirse a la guerra como recurso efectivo, y lo cambió por “uso de la fuerza” o “amenaza al uso de la fuerza”, matizando así postulados previos a la tipificación del DIH, en los cuales se hablaba claramente de “guerra”, situación que responde al hecho de que las “viejas guerras” se planteaban como enfrentamientos entre dos Estados a través de sus ejércitos regulares por un objetivo, y de allí la necesidad de aceptarlo en el lenguaje general con miras a definir su conducción.¹³

A manera de ejemplo podemos citar el primer instrumento internacional celebrado con miras a definir reglas en la guerra: la Declaración de San Petersburgo, de 1868, que se firmó con el objeto de “prohibir el uso de determinados proyectiles en tiempo de guerra”,¹⁴ lo cual guarda relevancia con el momento histórico y la noción de la guerra como conflicto de orden político, cuya legitimación derivaba del hecho de enfrentar a dos o más Estados en dicho escenario, independientemente del sistema o color político, y la forma de conducción de las relaciones internacionales.

Para no limitarnos a la recapitulación de normas, bastará con decir que las viejas guerras —entendidas como aquellas sucedidas entre el siglo XVIII y comienzos del siglo XX—, si bien flagelos de la humanidad desde el punto de vista humanista y

¹³ En igual sentido, vale la pena anotar que el derecho internacional, a través de la Carta de la ONU, prevé la posibilidad de hacer uso de la fuerza cuando se presentan vulneraciones al orden jurídico y a la subjetividad internacional. El Artículo 51 de dicho instrumento internacional señala que “ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

¹⁴ Aprobada por la Comisión Militar Internacional de San Petersburgo, celebrada del 29 de noviembre al 11 de diciembre de 1868.

jurídico, eran situaciones “toleradas”, al encarnar la política exterior de los Estados por diferentes situaciones, por lo que no estaba efectivamente prohibida, sino más bien regulada.

Esta situación cambió drásticamente a mediados del siglo xx (Segunda Guerra Mundial) por la evidencia de nuevos elementos que la convertían en un recurso ilegítimo, *inter alia*, la anexión de territorio, el control de recursos naturales e industriales, la imposición de modelos políticos y económicos sobre otros Estados soberanos; pero tal vez el punto de inflexión más grave desde la perspectiva jurídica fue la comisión de “crímenes de Derecho internacional” como medio de conducción de la guerra.¹⁵

Nótese como hasta acá las causas estructurales de la guerra –ahora sancionadas– no eran otras que las clásicas pugnas por territorio, consolidación de un modelo social o político, la consolidación del poder y el ejercicio de la soberanía, con el matiz de la comisión de “crímenes de Derecho internacional” como un rasero limitador efectivo.

Sin embargo, como lo recogió Carl Von Clausewitz en su obra *De la Guerra* (1832)¹⁶ “La guerra es la continuación de la política por otros medios”, razón por la cual un análisis limitado a la literatura jurídica no responde a la definición actual de los conflictos (ya no son interestatales ni en territorios localizados), y las causas y consecuencias frente a estos nuevos actores y “nuevas guerras” ya no son tan sencillas de extraer.

El ordenamiento jurídico previo a las “guerras” era prácticamente inexistente, sólo hasta que se empezaron a desarrollar las clásicas guerras se hizo necesario regular ciertas situaciones, como el uso de determinado tipo de proyectiles.

Posteriormente, la ocurrencia de nuevos conflictos genera la necesidad de regular nuevas materias. Por ejemplo, ciertas costumbres en tiempo de guerra, la conducción de hostilidades, la definición y protección de los participantes (acto-

¹⁵ Entre esos crímenes podemos mencionar: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión. Art. 5 del Estatuto de Roma, suscrito el 17 de julio de 1998.

¹⁶ Carl Von Clausewitz (1780 - 1831) continúa siendo hoy por hoy uno de los autores más importantes e influyentes de la historia y estrategia militar universal, derivada de su formación militar y participación como oficial en el ejército prusiano, del cual llegó a ser mayor general. Durante la invasión a Prusia, protagonizada por Napoleón Bonaparte en 1806, Von Clausewitz fue tomado prisionero de guerra.

res), su protección, etc.; todo ello como respuesta derivada de la ocurrencia de los hechos (como es lógico en Derecho), pero con la dificultad muchas veces de antecederse a los retos por venir, como por ejemplo, la comisión de crímenes de Derecho internacional a gran escala, como desafortunadamente sucedió durante la Segunda Guerra Mundial.

Si bien la literatura internacional en materia de análisis histórico y político aborda las causas y consecuencias de la ocurrencia de los conflictos, es el ordenamiento jurídico el que debe responder a las necesidades no sólo particulares, sino internacionales, una vez el conflicto se inicia.

La construcción del Derecho internacional, si bien lenta y eminentemente consuetudinaria, debe encontrar respuestas oportunas y tangibles a las vulneraciones de los valores universales y el orden jurídico, tal y como sucedió durante la posguerra, aun cuando el marco jurídico logrado fuese de aplicación casi exclusiva a los conflictos armados internacionales, consecuencia directa de la necesidad de limitar, prohibir y sancionar los actos de guerra, la agresión y, más importante aun, disuadir la comisión de crímenes de Derecho internacional a futuro.

Tristemente, los conflictos armados no desaparecerían. Quizá los internacionales, limitados y prácticamente prohibidos, ya no se desarrollarían con la intensidad de una guerra internacional clásica, sino que mutaron hacia nuevos episodios muy limitados; de allí que la constante durante la posguerra y el siglo XXI, son los conflictos armados de orden interno, “nuevas guerras”, lo que supone un reto no sólo en cuanto a su estudio de causa y efecto, sino a la respuesta que se espera del Derecho internacional, que, si bien debe actuar, no debe transigir el orden jurídico de un Estado existente (no olvidemos que la clave es el factor “interno”).

Las viejas guerras, caracterizadas por el patriotismo, el heroísmo y una casi justificación necesaria, desaparecen y dan paso a nuevas guerras disimiles y atípicas que generan nuevos retos no sólo en cuanto a su análisis teórico, sino a su respuesta desde el punto de vista jurídico o represivo. Así se debe trascender de las viejas a las nuevas guerras, y adecuarlas al lenguaje actual de conflicto armado.

3. LOS CONFLICTOS ARMADOS Y LA LITERATURA INTERNACIONAL:

ANÁLISIS Y APORTES DE LOS “CONFLICTISTAS”

En primer orden, y por su relevancia actual, procederemos a enfrentar analíticamente las posiciones de los autores Mary Kaldor y Stathis Kalyvas.¹⁷

En su estudio, Mary Kaldor analiza las “nuevas guerras”. Allí recoge las guerras actuales como escenarios de confrontación en donde el fin político clásico se ha desdibujado como eje central del conflicto.

Las “nuevas guerras” son situaciones que responden a fines económicos, en las cuales la principal víctima es la población civil, debido a los atropellos y desmanes de los actores armados, que responden a la finalidad única de obtener recursos.¹⁸

Esta situación suele comulgar con el hecho de que el análisis económico de los conflictos encuentra asidero en la tesis de Kaldor, en cuanto a que el saqueo sistemático de recursos económicos es lo que se evidencia en las “nuevas guerras”, por tanto, es un factor determinante para definir si un conflicto es viable o sostenible, y lo

¹⁷ En ambos autores, de manera diferenciada, se pueden evidenciar postulados de: Carl Von Clausewitz, Carl Schmitt, Charles Tilly, Paul Collier, Georg Wilhelm, Friederich Hegel, Friederich Nietzsche y Vladimir Lenin, inter alia.

¹⁸ A este respecto dice Kaldor (1998): “Lo que yo denomino ‘nuevas guerras’ es todo lo opuesto. Estas son guerras que ocurren en el contexto de la desintegración de los Estados (especialmente Estados autoritarios bajo el impacto de la globalización). Son guerras libradas por redes de actores estatales, y no estatales, a menudo sin uniformes, a veces portando símbolos reconocibles como cruces o gafas de sol Ray-Ban, al modo de las milicias croatas y de Bosnia-Herzegovina. Son guerras en las que son raras las batallas, donde la mayor parte de la violencia se dirige contra la población civil en consonancia con las tácticas de la contrainsurgencia y de la limpieza étnica. Son guerras donde se derrumban las recaudaciones tributarias y la financiación del esfuerzo bélico se realiza mediante el robo y el saqueo, el comercio ilícito y demás ingresos generados por la guerra. Son guerras donde la distinción entre combatientes y ex combatientes o entre violencia legítima y criminal se difuminan. Son guerras que exacerbaban la desintegración del Estado –caída del producto interior bruto, pérdida de ingresos tributarios, pérdida de legitimidad, etc.–. Ante todo, cimientan nuevas identidades sectarias (religiosas, étnicas o tribales) que socavan el sentido de una comunidad política compartida. De hecho, se podría incluso afirmar que este es precisamente el sentido de estas guerras. Recrean el sentido de la comunidad política a través de nuevas líneas divisorias, mediante la promoción del miedo y el odio. Crean nuevas distinciones entre amigos-enemigos”.

convierte en el medio para un fin que deja de ser político y social y se transforma en uno económico y mercantilista (Collier, 1999).

De lo anterior se colige que los actores armados en las “nuevas guerras”, al no responder a los elementos clásicos de las “viejas guerras” e incluso muchas veces no ser parte de la fuerza armada regular de un Estado, han optado por diversificar su actuación buscando una economía de guerra que les permita, bien sea financiar el conflicto o convertir lo económico en el fin único del conflicto. Ejemplos de lo anterior podrían ser controlar el suministro de hidrocarburos, gravar el negocio del narcotráfico, comerciar diamantes, controlar el mercado de la madera, etc.

Al ser los actores armados codiciosos en estos “conflictos nuevos”, estos van a buscar maximizar su beneficio personal o privado, más allá de buscar perpetuar un sistema, legitimar un ideal político o cambiar el orden social, por oposición a lo que se denominó en la literatura internacional como las “guerras clásicas”, que a su vez fueron recogidas en el Derecho internacional clásico con la denominación de “guerras justas” (De Vattel, 1983).¹⁹

En contraste con toda la carga ideológica clásica de los conflictos armados internacionales, situación más propia de las conformaciones nacionales y estatales de la Europa de los siglos XVIII y XIX, y *contrario sensu* de la aparente “justicia” que engloba –incluso hasta nuestros días– la lucha armada en aras de obtener la libertad y autodeterminación como influencia del pensamiento de la Revolución francesa y su materialización en las independencias americanas, al parecer las guerras han mutado hacia una suerte de “injusticia” o “antijuridicidad”, tanto desde la perspectiva del Derecho internacional como del análisis político.

Como factor adicional al cambio de las circunstancias y las nuevas características y actores, se deben revisar los nuevos postulados de la literatura internacional del conflicto, en donde, a toda esa honorabilidad y casi sublimación de los ejércitos

¹⁹ “La guerre ne peut être juste des deux côtés. L’un s’attribuë un droit, l’autre le lui conteste; l’un se plaint d’une injure, l’autre nie de l’avoir faite. Ce sont deux personnes qui disputent sur la vérité d’une proposition. Il est impossible que les deux sentiments contraires soient vrais en même temps. Cependant, il peut arriver que les contendants soient l’un et l’autre dans la bonne foi. Et dans une cause douteuse, il est encore incertain de quel côté se trouve le droit. Puis donc que les nations sont égales & indépendantes, & ne peuvent s’ériger en juges les unes des autres, il s’ensuit que dans toute cause susceptible de doute, les armes des deux parties qui se font la guerre doivent passer également pour légitimes, au moins quant aux effets extérieurs et jusqu’à ce que la cause en soit décidée”.

nacionales y sus luchas libertarias garantes de territorio y soberanía (Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1974) se han yuxtapuesto situaciones de facto que evidencian la codicia y las “agendas” propias en los conflictos contemporáneos.

De otra parte, Stathis Kalyvas señala que en las guerras (sean viejas o nuevas) quien siempre ha llevado la peor parte es la población civil, que hoy se define como no combatientes y víctimas.²⁰

Adicionalmente, el hecho de hablar de recursos no engloba necesariamente una deslegitimación de las guerras, o de las “nuevas guerras”, pues la necesidad de financiar los ejércitos (hoy día los actores) siempre ha estado presente en las dinámicas bélicas.²¹

En ese orden de ideas, Kalyvas es concreto al extraer el hecho de que buscar trasfondos políticos o idealizar los conflictos es muy difícil en cualquier guerra, pues el fin último de adentrarse en una guerra es buscar algún tipo de beneficio, bien sea territorio, recursos o posición estratégica, inter alia.²²

²⁰ En consonancia con los postulados del DIH, recogidos en los Convenios de Ginebra de 1949, y sus Protocolos modificatorios de 1977.

²¹ Esta idea no es propiamente de S. Kalyvas. Ya lo decía V. Lenin: “Si se quiere ejército se deben tener los medios para mantenerlo”.

²² A este respecto anota Kalyvas: “Most versions of the distinction between old and new civil wars stress or imply that new civil wars are characteristically criminal, depoliticized, private, and predatory; old civil wars are considered ideological, political, collective, and even noble. The dividing line between old and new civil wars coincides roughly with the end of the cold war. The tendency to denigrate recent or ongoing wars –particularly when other nations’ civil wars are compared to one’s own– is not new. The post–cold war manifestation of this type of argument can be traced in part to best-selling “lay” authors who articulated graphic accounts of recent civil wars in places like Liberia, Bosnia, and Sierra Leone. In addition, a number of scholars in security studies and international relations have also advanced various versions of this argument. Even some economists have adopted a related analytical distinction between “justice-seeking” and “loot-seeking” civil wars –and are building models based on the assumption of rebellion as a criminal enterprise. The adoption of the distinction is not a mere academic exercise insofar as it motivates specific policy demands, including “humanitarian law-enforcement.” For example, the 1999 agreement ending the civil war in Sierra Leone met with opposition from many human rights activists, journalists, and opinion makers who believed that the rebels were violent criminals and not political revolutionaries and that it was therefore immoral to grant them amnesty and invite them to participate in the new government”. *Ibíd.* Op. Cit. 3. p. 101.

Respecto de la “desidealización” de las guerras, como lo expone Kalyvas, lo consecuente sería delimitar las otrora “guerras justas”, ya desaparecidas, pues al ser no sólo lingüística, sino conceptualmente, incorrectas, estas guerras que se reputan al parecer “justas” o “sublimes” no existieron y se debe pasar a reconocer que en la actualidad el factor determinante es el económico, lo cual contrasta con varios postulados de la propia historia de la humanidad, pues al parecer la guerra fue la herramienta más antigua para conformar Estado.

De otra parte, las pocas guerras que podrían englobar un fin definido en lo político y social serían las “guerras de independencia”, lo que en un lenguaje más moderno y de posguerra se ha bautizado como las guerras o luchas que buscan lograr la “libre autodeterminación de los pueblos”, lenguaje recogido en algunos instrumentos de *Soft Law*,²³ como la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Hoy en día esa competencia ha sido otorgada al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1945),²⁴ para que éste pueda calificar la justificación del uso de la fuerza armada, lo cual ha subsumido incluso las situaciones particulares de “independencia” y “autodeterminación”.

Tal parece que hemos llegado al punto de aceptar que las “nuevas guerras”, y por ende los conflictos –objeto de análisis contemporáneo– tienen tantas derivaciones económicas y “seudopolíticas”, que al final no se trata de “nada en particular”, mucho menos de una lucha ideológica, moral o filosófica a la vieja usanza.²⁵

Si bien hasta ahora hemos querido contrastar en este punto las posiciones de Kalyvas y Kaldor, por ser sus posturas determinantes al encontrarse de alguna manera enfrentadas las nociones de las “viejas guerras” y las “nuevas guerras”,

²³ El término *Soft Law* ha sido utilizado para significar el derecho “flexible” existente en el Derecho internacional, con el fin de categorizar la existencia de “instrumentos” cuasivinculantes en este ordenamiento, que no son per se exigibles, como lo sería el clásico *Hard Law*. Un ejemplo de esto son las resoluciones emanadas de los órganos plenarios de las organizaciones internacionales.

²⁴ Capítulo V de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (1945).

²⁵ “Some even argue that new civil wars lack purpose entirely. As En zensberger argues: “What gives todays civil wars a new and terrifying slant is the fact that they are waged without stakes on either side, that they are wars about nothing at all. “Further, “there is no longer any need to legitimize your actions. Violence has been freed from ideology”, and the combatants have an innate inability to think and act in terms of past and future”. *Ibid.* Op. Cit. 3, p.103.

debemos matizar el debate haciendo referencia a otros “conflictistas”, por lo que, con miras a proporcionar otras posturas sobre el análisis de los conflictos armados, es pertinente referirnos a los trabajos de Paul Collier (Collier y Hoeffler, 2000, mayo).

Este autor desarrolla un análisis más económico de los conflictos armados en el cual, como hemos visto, el factor ideológico clásico de los conflictos armados de las llamadas guerras justas deja de ser el elemento motor de ellos para centrarse en el acceso y control de recursos, así como en las formas de financiamiento del conflicto en sí mismo.

Al analizar los 27 principales conflictos armados ocurridos a finales del siglo XX (1999), Collier encontró que 25 se desarrollaron dentro de las fronteras de un solo Estado, lo que el DIH denomina conflictos armados internos.

De otra parte, se advierte como constante principal que estos conflictos se llevaron a cabo en Estados en vía de desarrollo.²⁶

Lo que motivaría estos conflictos en principio sería el reclamo social y la necesidad de cambio, aquello que en un principio engrandecía a las viejas guerras cargadas de ideología y legitimidad. Sin embargo, para el autor, el discurso “político” mutó hacia un fin más determinado que evidenció la guerra realmente como un medio para un fin, donde la codicia (fin real) se distrae con el factor ideológico.

Los trabajos de Collier, muy en consonancia con lo que Kalyvas analiza, llevan a concluir que aun cuando una “ideología” es útil, no es el elemento principal de los conflictos armados de la posguerra, que se ven determinados por la codicia y la búsqueda de acceso y control de recursos.

Desafortunadamente, la evidencia le da la razón. Así, los atroces conflictos modernos (nuevas guerras), donde los sufrimientos y las consecuencias aquejan a la población civil (no combatiente) como principal víctima, son motivados principalmente por el control de algún recurso derivado de la codicia. Ejemplos

²⁶ Aquí la ciencia política ha coincidido en definirlos como “Estados fallidos”, es decir aquellos Estados que, aun cuando sujetos del derecho internacional, tienen serias deficiencias económicas y sociales, institucionalidades frágiles o inexistentes y una constante situación de caos permanente, lo que no permite avizorar una mejoría de las condiciones, por lo que su sistema político, económico, poder judicial, etc., se ven subsumidos en el propio conflicto o están fuertemente permeados por los actores, regulares o irregulares, que se enfrentan.

de lo anterior pueden ser los diamantes en Angola y Sierra Leona, la madera en Camboya, y, según Collier (2000), el tráfico ilícito de drogas en Colombia.

El ejercicio que adelanta Collier es interesante en el sentido de que, desde la perspectiva económica, genera una suerte de modelo o ecuación en donde la variable que determinará el conflicto será i) el reclamo, entendido como el reclamo social, reevaluación del modelo existente o búsqueda de cambio de circunstancias; o ii) la codicia, entendida como el recurso necesario para generar el conflicto, desarrollarlo, mantenerlo o acabarlo.²⁷

Otra conclusión interesante demuestra que aquellos Estados que sufren conflictos armados internos tienden a reincidir en ellos. El espiral de violencia se convierte, tristemente, en una constante para determinadas sociedades; sin embargo, el análisis, desde el punto de vista del modelo ideado por Collier, es necesario para poder generar una nueva lectura que permita definir si la reincidencia en el conflicto obedece al reclamo o a la codicia.

El modelo diseñado por Collier (2000), interesante desde la perspectiva económica, da otra postura al debate de las ciencias sociales, pues sugiere que lo que ocurre en realidad es que las oportunidades de depredación (control de los recursos) hacen que los conflictos y los “reclamos” induzcan la generación de diásporas para financiar nuevos conflictos, por lo que se hace necesaria la intervención política con miras a reducir el atractivo absoluto y relativo de la depredación de los recursos, para así reducir la capacidad de las diásporas para financiar movimientos rebeldes.

En cuanto a la eventual predisposición para los conflictos armados que se podría extraer de algunas de las referencias hechas por Kalyvas, Kaldor y Collier es pertinente abordar los trabajos del profesor James Fearon, con miras a presentar otra postura.

Para Fearon (2012) los datos existentes sobre conflictos armados (internos e internacionales) ayudan en el análisis necesario para determinar qué tan propensos a los conflictos son ciertos Estados, cuáles son los factores que los determinan y cuál es el factor de reincidencia en estos.

²⁷ El autor los llama *greed or grievance*, lo que literalmente traducido no hace justicia al postulado, por lo que el desarrollo de los términos “reclamación” y “codicia” son un tanto más extensos en español para contextualizarlos.

Para ello, el autor contrasta los datos sobre los territorios donde han ocurrido los conflictos armados y en donde se presentan con mayor frecuencia en territorios que fueron sometidos a colonización o dominación imperial por un tercero, pero que no tuvieron participación en conflictos armados internacionales.

En general, los conflictos armados internos de la posguerra están íntimamente ligados a la ocurrencia de la Segunda Guerra Mundial, por lo que estos se desarrollaron principalmente con posterioridad a 1945, y se evidenció el enfrentamiento a largo plazo de determinados grupos que combaten en repetidas ocasiones dentro de un mismo territorio. El autor señala que las guerras imperiales y coloniales pudieron haber sido más probables en territorios en los que había estructuras estatales precoloniales desarrolladas y que, o bien la persistencia de estas estructuras o los cambios provocados en ellas, derivaron en los enfrentamientos violentos, generando el eventual riesgo de guerras civiles o que se presentara un conflicto previo y latente en dichas sociedades que se agravó una vez se dio la colonización.

Para sustentar esta tesis, el autor analiza varios Estados que fueron colonias o estuvieron bajo dominación imperial, principalmente en América Latina y África, para lo cual señalaremos como ejemplo el caso de Angola, que ha sufrido seis “guerras” desde 1945, de las cuales cinco finalizaron en periodos de un año —o un poco más de un año—, y la sexta duró menos de cinco años, por lo que cabe preguntarse si se trató de seis guerras diferentes o más bien de un solo conflicto armado interno de larga duración.²⁸

Fearon analiza la persistencia de esta clase de conflictos desde dos perspectivas a las que denomina factores i) exógenos y ii) endógenos. Entre los exógenos se encuentran su ubicación geográfica, la inclinación social hacia el conflicto y su situación en relación con los Estados fronterizos.²⁹

En este caso no se determina si el Estado está en un “terreno” predispuesto a la conflictividad, sino más bien si su contexto político, geográfico y social lo hace más propenso.

Entre los fenómenos endógenos de Fearon se encuentran: la preexistencia (a 1945) de un conflicto; la delimitación de grupos hostiles dentro de las fronteras de ese Estado particular; la ausencia del Estado o la ineficiencia e inexistencia de

²⁸ Los datos se encuentran disponibles en: <http://www.correlatesofwar.org>

²⁹ El autor lo denomina como “el vecindario”.

estructuras adecuadas en materia política, económica, jurídica y social, lo cual contribuye a reactivar los conflictos de manera posterior o facilitar su ocurrencia por acumulación de factores.

Aunque aquí las variables son mayores, es claro que el análisis es valioso en cuanto a las “nuevas guerras”, pues, así como Kalyvas y Kaldor explican su temporalidad y circunstancias y Collier analiza sus causas y variables, Fearon se adentra en los factores exógenos y endógenos, pero coincide en que el análisis aplica a los conflictos armados internos, es decir, aquellos que por especialidad se han desarrollado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y que incluso pueden aún estar vigentes.

Otro análisis internacional interesante en materia de conflictos armados es el que hace Wolf - Dieter Eberwein.

Para este autor las guerras son catástrofes absolutamente prevenibles, a diferencia, por ejemplo, de las catástrofes naturales. Sin embargo, la historia de las guerras parece contradecir esta afirmación.

Eberwein encuentra que la guerra parecería ser un comportamiento recurrente, lo cual, sustentado numéricamente, arroja que –con excepción de las dos Guerras Mundiales– en el periodo comprendido entre 1816 y 1976 se presentaron conflictos con una frecuencia de 0,65% por año (Eberwein, Wolf – Dieter, 1981).

Por lo general, lo que degenera en los conflictos armados y el uso de la fuerza de los Estados deriva de las erradas predicciones sobre las consecuencias de sus actos, hechas por las élites que administran la política exterior en un Estado determinado.

Sin embargo, las causas de una guerra no obedecen a la inclinación particular hacia el belicismo, por lo que el análisis y estudio de los conflictos es lo único que finalmente redundará en la abolición (real) de las guerras como comportamiento político.

Los conflictos armados, aunque regulados como lo hemos anotado, no han desaparecido ni mucho menos simplificado, y los siglos XX y XXI se ha convertido en el escenario de conflictos vigentes con desgastes de décadas enteras, lo que, *a priori*,

arroja la conclusión de que el estudio de la guerra no ha finalizado y que los tipos de conflictos han dejado de ser “sencillos” en cuanto a su clasificación.³⁰

Para Eberwein, la antigua creencia de que los conflictos deben analizarse únicamente desde las perspectivas histórica, estratégica y política, está revaluada, por lo que es necesario incluir nuevas herramientas de análisis, cuantitativas y cualitativas, desde las ciencias sociales, lo que efectivamente se utiliza en la actualidad, como lo demuestran los trabajos de Collier y Fearon, así como de los principales Think Tanks en materia de paz.³¹

Sin embargo, no fue quizá sino hasta la guerra fría que hubo un interés en desarrollar el análisis de los conflictos desde una perspectiva científica aunando esfuerzos en materia de ciencias sociales y análisis cuantitativos y cualitativos, lo que a la postre ayudaría a la construcción de bases de datos que soportarían las ideas teóricas desarrolladas casi desde Von Clausewitz hasta nuestros días.

Según Eberwin, los conflictos armados se pueden subdividir en tres categorías:

1. Conflictos rutinarios de interacción entre Estados, que se desarrollan con baja intensidad de violencia o reducidas hostilidades. Aquí se tienen en cuenta tanto los enfrentamientos políticos y diplomáticos, como los militares.
2. Disputas o conflictos militares entre Estados. Estos se dan con menor frecuencia, y se decide optar por el uso de la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza para solucionar diferencias con un incremento en las hostilidades.
3. Guerras internacionales. Los Estados se enfrentan para alcanzar sus objetivos; aun cuando hoy en día están casi desaparecidos, son los que representan la mayor intensidad bélica y la mayor violencia.

³⁰ Lo que coadyuva al debate actual en cuanto a la postura jurídica internacional que los clasifica en internos o internacionales, la postura conflictista que los define como viejas o nuevas guerras y las tesis económicas como de reclamo o reivindicación o de codicia y recursos. Incluso nuevas clasificaciones han engrosado el vocabulario conflictista con nuevas categorías, como lo serían las guerras de desgaste, spillover, etc.

³¹ Valga notar que Eberwein desde 1981 ya evidenciaba la necesidad del análisis numérico de los conflictos. Para mayor información cuantitativa y cualitativa sobre conflictos armados se puede acceder a las siguientes bases de datos de manera libre y gratuita: <http://www.correlate-sofwar.org> y <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/search.php>

De estas tres ideas generales se pueden trazar las demás variables que, en opinión de Eberwein, gobiernan las dinámicas de los conflictos, lo cual, habiéndose concebido como elemento de análisis en 1981, es de total relevancia y actualidad, pues con el advenimiento de las nuevas guerras y la participación de nuevos estudios económicos se determinó que el análisis se podía, o debería hacer, incluyendo variables y fórmulas, para así determinar las clases de conflictos, su intensidad, predictibilidad, periodicidad e impacto.³²

Por último, nos referiremos a un factor adicional y recurrente en ciertos conflictos modernos, y esta es la referencia al “nacionalismo” como elemento catalizador de los conflictos armados internos.³³

Así como en su momento fue invocado por Alemania durante las dos guerras mundiales, el “nuevo nacionalismo”, “nacionalismo tardío” o “etnonacionalismo”, se ha convertido en un factor adicional para la generación de conflictos armados, principalmente de orden interno, sin por ello minimizar los impactos que en materia de política exterior ha tenido este “neonacionalismo”.³⁴

En varios casos, la democratización incompleta ha estimulado un auge del nacionalismo que, a su vez, ha provocado el estallido de conflictos étnicos internos.

Ejemplo de lo anterior serían los casos de Burundi, en 1993, y Ruanda, en 1994, con el genocidio protagonizado por hutus y tutsis, que provocó un golpe de Estado y una década de guerra civil étnica que produjo más de doscientas mil víctimas mortales.

Podría decirse que tanto la campaña de genocidio extremista como la invasión por el ejército tutsi con sede en Uganda fueron diseñados para acortar los avances democratizadores de elecciones libres, verificación internacional y transmisión de mando. Los datos incluyen tanto a Burundi como a Ruanda entre las

³² Principalmente en los trabajos de Collier y los análisis económicos de los conflictos elaborados por el Banco Mundial, disponibles en: www.worldbank.org/research/conflict

³³ Aunque hemos intentado contrastar varias posiciones de reconocidos “conflictistas”, es pertinente recomendar al lector que desee profundizar la lectura de los trabajos de los profesores Peter Wallensteen (Universidad de Uppsala) y William Zartman (Universidad Johns Hopkins), quienes también han desarrollado importantes trabajos y aportes al estudio de los conflictos.

³⁴ Aun cuando afortunadamente no ha generado conflictos armados internacionales, ha sido la postura adoptada por los últimos gobiernos de Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Argentina y Ecuador.

denominadas “guerras civiles de incompleta democratización” (Mansfield y Snyder, 2008, February).

La tendencia de desinstitucionalización imperante en los Estados que acceden nuevamente a su independencia es porque son abandonados por la potencia colonizadora o simplemente se encuentran en una “inmadurez” política que los convierte en “Estados fallidos” y genera condiciones propicias para el nacimiento de conflictos armados de orden interno (políticos, étnicos o sociales) o reactivan pugnas pendientes que, desafortunadamente, se tornan violentas y degeneran en conflictos armados rápida y violentamente.³⁵

4. LAS RESPUESTAS Y NECESIDADES DEL DERECHO INTERNACIONAL FRENTE A LOS CONFLICTOS ARMADOS CONTEMPORÁNEOS

El Derecho internacional en materia de conflictos armados ha tenido un desarrollo importante con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Es así como hemos destacado los avances incluidos en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas en cuanto a la prohibición del uso de la fuerza, su regulación y las excepciones ante la legitimidad del ejercicio de ciertos derechos de los Estados. Sin embargo, aunque podría decirse que el objetivo de disuadir el uso de la guerra como una herramienta de política exterior se ha cumplido, los conflictos armados no han desaparecido con la sola existencia de este instrumento internacional o de la organización que lleva su nombre.

Como hemos visto, con posterioridad a 1945, la mayoría de los conflictos armados se desarrollaron —o se desarrollan— dentro de las fronteras de un Estado, y generan nuevos retos para la institucionalidad jurídica internacional, al tener esta que responder con la actualización de un ordenamiento jurídico construido principalmente para Estados y ahora debe hacer frente a conflictos ocurridos entre una multiplicidad de actores (regulares e irregulares) y que no necesariamente trascienden al panorama internacional como “guerras”.

De allí que la necesidad de actualización del ordenamiento vigente en materia de Derecho Internacional Humanitario sea una prioridad internacional.

Con miras a realizar un análisis más detallado sobre estas cuestiones, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) decidió en el 2007 iniciar un estudio que

³⁵ Como lo anotábamos en el análisis realizado, ejemplo de ello podría ser lo acontecido en Ruanda, Somalia y Sierra Leona, en África, o en El Salvador o Guatemala, en América Latina.

se concentró fundamentalmente en el análisis de los retos humanitarios que presentan los conflictos armados en la actualidad.

En este sentido, el CICR —como organización internacional encargada del estudio, verificación, actualización y análisis en materia de cumplimiento de estándares internacionales de DIH—, presentó en el 2010 su documento de análisis sobre la necesidad de protección de las víctimas de los conflictos armados contemporáneos, y la identificó como el principal problema que aqueja a la humanidad en materia de victimización o consecuencias de las nuevas guerras (Strengthening Legal Protection for Victims ... 2010, October).

Como lo hemos anotado, el DIH es el ordenamiento jurídico internacional de aplicación especial en materia de conflictos armados —en principio de orden internacional—, pero que, ante la casi inexistencia de ellos ha centrado su objetivo en los conflictos armados de orden interno, al ser estos los que siguen aquejando a la humanidad durante el siglo XXI, lo que no ha estado exento de problemas, como lo advierte el análisis internacional y el mismo CICR.

En la actualidad se ha evidenciado el surgimiento y agravamiento de algunas cuestiones de carácter humanitario en el marco de los conflictos armados, que no han sido —o por lo menos no lo suficientemente— abordadas por el DIH.

Otros problemas humanitarios derivan de la evolución de los conflictos armados, lo que también requiere un mejoramiento del ordenamiento jurídico internacional sobre la materia.

El CICR terminó en octubre de 2010 los dos años de estudio respecto del estado actual del DIH. El estudio adelantado por el CICR se trazó dos objetivos principales:

- i. Identificar y entender de una manera clara y precisa los problemas humanitarios que devienen de los conflictos armados, y
- ii. Diseñar posibles soluciones a estos problemas mediante instrumentos jurídicos.

Respecto de la mayoría de las cuestiones abordadas en el documento, el CICR determinó que el DIH sigue siendo un marco jurídico adecuado para regular el comportamiento de las partes involucradas en los conflictos armados internos e internacionales.

El principal problema no es el ordenamiento jurídico creado para la regulación de los conflictos, sino buscar una mejoría en la situación de las personas afectadas por los conflictos armados a través del marco jurídico existente.

De otra parte, el CICR señaló que el DIH no es “perfecto”, ni su desarrollo debe quedarse en los instrumentos existentes, sino que se requiere aprovecharlo y adecuarlo a las necesidades humanitarias derivadas de los conflictos armados vigentes.

EL CICR identificó cuatro áreas principales sobre las que debe actuar el DIH:

1. La primera tiene que ver con la protección de las personas privadas de la libertad, especialmente en situaciones de conflicto armado interno.
2. La segunda se refiere a la implementación del DIH y la reparación de las víctimas de las violaciones en los conflictos armados.
3. La protección del medio ambiente en los conflictos armados es otra de las preocupaciones del CICR.
4. Finalmente, el CICR determinó que se hace necesario que el DIH sirva como mecanismo de protección de las personas desplazadas internamente.

Las conclusiones del estudio adelantado por el CICR arrojaron lo siguiente:

A. PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

La privación de la libertad³⁶ suele ser una consecuencia inevitable de los conflictos armados, independientemente de que esta se dé por razones administrativas o como consecuencia de un procedimiento u orden judicial.

El “internamiento”, de acuerdo con el DIH, busca definir la situación en la cual se priva a una persona de la libertad, en atención a que esta representa una amenaza a las autoridades de una de las partes en el conflicto armado, sin que por esta privación de la libertad se pretenda adelantar un procedimiento judicial en contra de la persona detenida.

Independientemente de las causas por las que se priva a una persona de la libertad o el tiempo que esta permanece detenida, su situación presenta un reto humanitario en el marco de un conflicto armado.

³⁶ Internamiento suele ser el término utilizado.

Cuando en un conflicto armado el bando contrario captura a una persona —o un grupo de personas—, su situación es de especial riesgo, de acuerdo con la sensibilidad política que esto acarrea y la delicada situación social y política presente en los territorios en conflicto.

Adicionalmente, las condiciones de reclusión en los territorios en donde se presentan conflictos armados no suelen ser las mejores, aunado a las privaciones de las que es víctima el detenido, tal como la imposibilidad de recibir visitas, la estancia en un territorio o Estado diferente al suyo, así como los riesgos que corre su integridad física y psíquica.

El CICR adelantó, en varios Estados, estudios y visitas a las poblaciones carcelarias, lo que le ha permitido evidenciar, inter alia, los siguientes problemas:

- i. Carencia en materia de atención médica adecuada; alimentación y condiciones precarias de seguridad; detención de adultos y menores en el mismo lugar, así como de mujeres y hombres, imposibilidad de que los detenidos de diversas religiones puedan practicarlas en los lugares de reclusión.
- ii. Las condiciones de los detenidos al cuidado de organizaciones irregulares como actores de los conflictos armados suelen ser más difíciles que aquellos que han sido capturados por las autoridades de un Estado.
- iii. Un factor común es el hacinamiento que se presenta en los centros de reclusión como consecuencia de un conflicto armado.
- iv. Aun cuando el DIH contiene reglas respecto de las condiciones de reclusión durante los conflictos armados internacionales, especialmente las previstas por el Artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra, es evidente la necesidad de mejorar el ordenamiento jurídico con miras a proteger a los detenidos en los conflictos armados internos, y buscar una mayor especificidad, ya que los instrumentos existentes, incluido el Protocolo II, prevén reglas esenciales y generales, mas no específicas o delimitadas sobre esta materia.
- v. Entre las reglas específicas es necesario otorgar protección especial a las mujeres, sobre todo aquellas en estado de embarazo, o con menores, o en etapa de lactancia, así como atención médica durante su embarazo y la etapa posparto.

- vi. Los menores, que muchas veces acompañan a las mujeres detenidas, son otro grupo vulnerable, por lo que se debe asegurar su adecuada alimentación, el acceso a estudio y otras actividades, y la protección necesaria cuando se encuentran reclusos con adultos.
- vii. Otra de las problemáticas evidenciadas es la abundancia de detenciones arbitrarias y el desconocimiento, tanto de los detenidos como de las autoridades, de las condiciones mínimas garantizadas por el DIH, aun cuando el Protocolo II es vago al señalar que las partes deben garantizar “en la medida de sus posibilidades” el bienestar de estas personas.
- viii. Los conflictos armados internos que se salen de sus fronteras (spillover) y el traslado de detenidos como consecuencia de ellos presentan otra problemática, debido a la arbitrariedad muchas veces evidenciada en las detenciones, así como la pérdida de registros o evidencias acerca de la situación o lugar de reclusión de los detenidos que se trasladan.

B. IMPLEMENTACIÓN DEL DIH Y LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LAS VIOLACIONES

Uno de los principales problemas en los conflictos armados es el cumplimiento e implementación del DIH, bien sea por falta de voluntad política, o por la falta o deficiencia en las normas existentes.

Las principales crisis humanitarias durante los conflictos armados afectan gravemente a la población civil, la cual, a pesar de no ser parte de él, suele ser su principal víctima.

Es necesario que las partes en conflicto se allanen a cumplir el DIH y proporcionen las garantías necesarias a las personas fuera de combate.

En la actualidad se ha hecho especial énfasis en sancionar a los violadores de las normas de DIH, y prueba de ello es la implementación de legislaciones internas que sancionan este tipo de infracciones y la creación de nuevos instrumentos internacionales e incluso de una organización internacional: la Corte Penal Internacional.

Sin embargo, estos avances, aunque significativos, no son suficientes, especialmente cuando las sanciones a las infracciones contra el DIH llegan mucho tiem-

po después de que estas se han cometido, no existen mecanismos preventivos efectivos y las víctimas no son reparadas efectivamente.

Entre las preocupaciones de orden jurídico, el CICR señala las siguientes:

- i. La prevención de las violaciones del DIH en los conflictos armados es necesaria, pues, aun cuando las Convenciones de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977 recogen medidas de prevención, estas normas se han desarrollado y aplicado esencialmente en conflictos armados de orden internacional.
- ii. Es importante que todos los actores en conflicto se sujeten al DIH, y existen las garantías necesarias y la posibilidad de que se suscriban acuerdos entre las partes con miras a garantizar el cumplimiento de este ordenamiento.
- iii. Aunque el marco jurídico del DIH es amplio, la falta de voluntad política no deja de ser un obstáculo para su efectiva aplicación y cumplimiento.
- iv. Es necesario que las violaciones al DIH no sean solamente reprimidas a posteriori, sino que exista la posibilidad real de que estas cesen en el desarrollo del conflicto.
- v. Aun cuando las Convenciones de Ginebra y los Protocolos de 1977 crearon una institucionalidad al respecto, su operatividad ha sido limitada y muchas veces nula. Tal es el caso de la Comisión Humanitaria de Verificación Internacional, que existe desde 1991 y nunca se ha utilizado.
- vi. El CICR adelanta labores de investigación, verificación y apoyo, pero carece de facultades sancionatorias y es imparcial en los conflictos, por lo que su papel no es el de acusar y sancionar.
- vii. Aunque los mecanismos de protección regional, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos, han contribuido en el desarrollo del DIH a través de sus procedimientos y sentencias, es evidente que el sistema universal debe revisarse, para que la voluntad política y las nociones de potencias protectoras, relatores, consejos y comisiones se actualicen y se doten de una verdadera capacidad en el terreno y durante los conflictos.

- viii. Debido a que las violaciones al DIH son usualmente masivas, las víctimas son plurales y sus efectos son de largo alcance, la reparación como concepto debe mejorarse en el marco de los conflictos armados como herramienta efectiva del DIH.

C. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

Los conflictos armados actuales acarrearán la degradación, incluso la destrucción del medio ambiente —animales, especies vegetales, tierras, fuentes de agua y ecosistemas enteros—.

Estas actividades suelen tener desastrosas consecuencias en los recursos naturales y el medio ambiente, pues atentan contra la supervivencia de poblaciones enteras y el bienestar general.

En muchos casos los efectos de los daños medioambientales, como consecuencia de un conflicto armado, duran años y hasta décadas después de que éste ha finalizado.

El CICR señala la necesidad de aclarar y aumentar el Derecho internacional ambiental como mecanismo de protección del medio ambiente, inclusive en los conflictos armados.

Sobre el particular el estudio del CICR anota lo siguiente:

- i. Cuando el medio ambiente es dañado o destruido durante un conflicto no sólo se afectan los territorios donde esto sucede, sino que se atenta contra bienes comunes y se desconoce el valor intrínseco que el medio ambiente debe tener para toda la humanidad.
- ii. La destrucción de plantas de energía, plantas nucleares, pozos de petróleo, lugares de almacenamiento de combustibles y otros objetivos similares durante los conflictos armados acarrea serias consecuencias para el medio ambiente.
- iii. Los daños ambientales tienen efectos a posteriori y amenazan la existencia, supervivencia, trabajo, abastecimiento y condiciones de vida de las poblaciones afectadas.
- iv. La práctica de los beligerantes de atacar el medio ambiente como objetivo dentro del conflicto debe desestimarse, y las acciones que tienen efectos colaterales sobre el medio ambiente, reprimirse.

- v. Aun cuando el DIH englobaría para muchos el carácter implícito de que el medio ambiente no es un objetivo legítimo y su protección es materia regulada por éste, habría lugar a preguntarse si las herramientas y obligaciones contenidas en el DIH son suficientes para los conflictos armados actuales, y sus efectos sobre el medio ambiente.
- vi. Adicionalmente, en los conflictos armados internos no existen disposiciones legales respecto al cuidado del medio ambiente que vinculen a las partes en conflicto.
- vii. No existen mecanismos apropiados para monitorear la dimensión de los daños ambientales, sus consecuencias ni las medidas para limitar sus efectos a largo plazo.
- viii. Se debe crear un marco jurídico específico en el DIH que permita responsabilizar a los actores del conflicto de los daños ambientales que causen, así como de sus consecuencias.

D. PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAMENTE

Una de las principales consecuencias de los conflictos armados actuales es el desplazamiento que tienen que sufrir las personas. Según el CICR, más de la mitad de las personas afectadas por un conflicto armado se ven obligadas a reubicarse.

De acuerdo con las palabras del presidente del CICR, “el desplazamiento interno es uno de los retos humanitarios de mayores proporciones en la actualidad”.

En la década anterior los conflictos armados internos causaron la mayoría de los desplazamientos. Actualmente, la mitad de las personas desplazadas internamente (en adelante las PDI) se encuentran en cinco Estados: Sudán, Colombia, Irak, República Democrática del Congo y Somalia.

Las PDI son una población especialmente vulnerable en los conflictos armados, pues de por sí ya son víctimas del conflicto, por lo que el CICR ejerce una especial vigilancia y monitoreo de estos.

Aunque existen desarrollos jurídicos significativos para la protección de las PDI desde finales de la década de los noventa, el CICR ha identificado varios problemas en el marco de sus operaciones, a saber: libre movilidad, unidad familiar, retorno, estatus civil de los campamentos de las PDI, falta de documentación, mecanismos de protección individual y reparación por pérdida de propiedades y posesiones.

Sobre este tema el CICR manifestó:

- i. Libre movilidad: Aunque muchas veces la población quiera abandonar los lugares de conflicto, los actores no les permiten hacerlo, coartando así su libertad de movimiento y poniendo en riesgo su integridad. El DIH no contiene ninguna norma específica sobre libertad de movimiento, a excepción de lo dispuesto por el Artículo 17 del Protocolo II, que prohíbe el desplazamiento del lugar de residencia o hacia otro Estado.
- ii. Unidad familiar: El desplazamiento desarticula a las familias y a las comunidades. Aunque el Artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra no estipula que al momento de trasladarse —o como consecuencia del desplazamiento—, las familias no deben ser separadas.
- iii. Retorno (voluntario o forzoso): Como se anotó, puede que las PDI no quieran regresar a sus lugares de origen o que sean forzadas a regresar aunque el conflicto aún no haya terminado. Si bien el DIH no contiene una norma específica al respecto, se podría decir que una norma de Derecho internacional consuetudinario aborda esta situación.³⁷ Es importante que el DIH provea de mayores herramientas a las PDI que deben regresar a sus hogares.
- iv. Estatus civil de los campamentos de las PDI: El CICR es de la opinión de que los campamentos de PDI deben ser evitados en la mayoría de los casos, pues estos se convierten en focos de riesgo para ellas mismas. Aunque el DIH per se denota la condición civil y el hecho de que los campamentos están fuera de combate, la protección en la práctica puede ser difícil por las extorsiones, las persecuciones, los ataques y los reclutamientos forzados que muchas veces suceden allí. Los campamentos deben proveer una asistencia y protección temporal y en casos inminentes o determinados.
- v. Falta de documentación: El hecho de haber tenido que desplazarse impide a las PDI muchas veces portar documentos de identidad, registros civiles, de matrimonio o escrituras de bienes, por lo que sufren en la práctica al no tener cómo probar su situación y en muchos casos pierden sus propiedades.

³⁷ Rule 132. *Displaced persons have a right to voluntary return in safety to their homes or places of habitual residence as soon as the reasons for their displacement cease to exist.*

- vi. Mecanismos de protección individual y reparación por pérdida de propiedades y posesiones: Una de las peores consecuencias del desplazamiento es la pérdida del derecho de dominio sobre las propiedades, y por ello las víctimas de esta situación deben ser reparadas integralmente. Adicionalmente, el factor individual de reparación no es objeto de protección por el DIH, y se restringe el hecho del desplazamiento y sus consecuencias a situaciones generales y colectivas.

En igual sentido, se han identificado tres momentos en los que se debe actuar frente a las PDI:

- i. Previo al desplazamiento: Es el momento de tomar medidas efectivas que busquen prevenir este fenómeno, para asegurar la protección de las PDI en su condición de civiles, y dejarlas fuera de combate, para una efectiva aplicación del DIH.
- ii. Durante el desplazamiento: En este momento las PDI son más vulnerables, pues no solo han sido obligadas a salir de sus territorios y lugares de origen, sino que usualmente son reubicadas en sitios de alto riesgo, en donde son víctimas de hurto, violación, homicidio y reclutamiento forzado. Aquellos que no se han desplazado del lugar del conflicto son incluso más vulnerables, por lo que son necesarias unas condiciones mínimas de alimentación, manutención, cuidado y vivienda.
- iii. Posterior al desplazamiento: Las soluciones deben provenir de las autoridades, especialmente porque el desplazamiento puede durar varios años. Puede que las PDI no quieran regresar a sus lugares de origen o que les sea imposible regresar por la pérdida de propiedades, posesiones y medios de subsistencia.

5. CONCLUSIONES

El término histórico-político de “guerras” ha dejado de ser utilizado exclusivamente para evocar la clásica confrontación entre dos actores definidos (reinos, naciones, Estados o pueblos) y engloba la acepción “conflicto armado”, la cual, aunque en principio también buscó definir el enfrentamiento entre dos actores de orden internacional, hoy se ha centrado en el estudio de los conflictos armados de orden interno, incluidos los conflictos que en el panorama internacional se adelantan en contra de actores no definidos, lo que ha generado una perspectiva más dinámica de las llamadas “nuevas guerras”.

Desde el punto de vista jurídico, únicamente existen dos tipos de conflictos armados: i) los internos y ii) los internacionales, por lo que, según el DIH clásico, no existiría ningún otro tipo de conflicto armado. Sin embargo, es importante poner de relieve que una situación puede evolucionar de un tipo de conflicto armado a otro, según los hechos que ocurran en un momento determinado y de los actores que participan en ellos, los cuales ahora parecen ser más “irregulares” que nunca, lo que incluye grupos de delincuencia organizada transnacional, grupos de autodefensa, grupos insurgentes y organizaciones terroristas internacionales, solo por mencionar algunos.

Aunque el DIH se aplica a los conflictos armados en cuanto a su regulación, conducción y desarrollo deben ser las ciencias sociales como un todo las llamadas a analizar los orígenes, las perspectivas y las finalidades de lo que actualmente se conoce como “conflicto”, independientemente de que sean de orden interno o internacional.

Si bien la literatura histórica y el análisis en materia de conflictos armados son extensos, la respuesta jurídica es más lenta y debe obedecer a valores y necesidades universales, por lo que es pertinente un adecuado balance entre lo teórico y lo práctico para lograr una verdadera armonía entre los hechos y las respuestas, traducidos estos “hechos” como el conflicto en sí mismo y las “respuestas” como los mecanismos jurídicos existentes para regularlos, mitigarlos, sancionarlos o prevenirlos.

Las viejas guerras —entendidas como aquellas sucedidas entre el siglo XVIII y comienzos del siglo XX—, si bien flagelos de la humanidad desde el punto de vista humanista y jurídico, fueron situaciones “toleradas”, al encarnar la política exterior de los Estados desde una postura clásica, y aunque no podían ser prohibidas por considerarse “justas”, sí debieron ser limitadas para proteger a terceros, lo que sembró la inquietud sobre la necesidad de una nueva conducción de las relaciones y un límite jurídico y político a los conflictos.

Esta situación cambió drásticamente a mediados del siglo XX (Segunda Guerra Mundial) por la evidencia de nuevos elementos que convertían la guerra en un recurso ilegítimo.

Situaciones como la anexión de territorio, el control de recursos naturales e industriales, la imposición de modelos políticos y económicos sobre otros Estados soberanos y la comisión de “crímenes de Derecho internacional” como medio de conducción de la guerra, constituirían el punto de inflexión que conduciría al reproche internacional de la guerra como un recurso legítimo.

La guerra fría se erigiría como el periodo en el cual las viejas guerras —caracterizadas por el patriotismo, el heroísmo y casi justificación necesaria—, desaparecerían y darían paso a nuevas guerras disímiles y atípicas, que generaron nuevos retos en cuanto a su análisis teórico, la respuesta jurídica esperada y la transición efectiva que se dio frente a la necesidad de adecuar un lenguaje común al conflicto armado.

El hecho de buscar trasfondos políticos o idealizar los conflictos es muy difícil en cualquier guerra, pues el fin último de adentrarse en ella es buscar algún tipo de beneficio, bien sea territorio, recursos o posición estratégica, inter alia.

Los conflictos armados, aunque regulados, no han desaparecido ni se han simplificado. Los siglos XX y XXI se convirtieron en el escenario de nuevos conflictos con desgastes de décadas enteras, lo que nos señala que el estudio de la guerra no ha finalizado y los tipos de conflictos han dejado de ser “sencillos” en cuanto a su clasificación.

De otra parte, se puede decir que el principal problema no es el ordenamiento jurídico creado para la regulación de los conflictos, sino la necesidad de buscar una mejoría en la situación de las personas afectadas por los conflictos armados a través del marco jurídico existente, como lo ha acotado el CICR, y el análisis de nuevas variables de las nuevas guerras, en especial aquellas que afectan colectivamente a la humanidad, traducida en población civil o no combatiente, y que tiene consecuencias globales como la depredación del medio ambiente, la transnacionalización del crimen organizado, el desgaste, el *spillover* y la degradación de los valores universales, así como sus principios jurídicos y morales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Clausewitz, Carl Von. (1832), *De la Guerra*, (s.l.) (s.e.).
- Collier, Paul Hoeffler, A. E. and M. Söderbom. (1998), "On the Duration of Civil War and Postwar Peace". Centre for the Study of African Economies, Discussion Paper 98/8.
- Collier, Paul and Hoeffler, Anke. (1998), "On the Economic Causes of Civil War", en *Oxford Economic Papers*.
- _____. (1998, October), "On Economic Causes of Civil War", en *Oxford Economic Papers* 50.
- _____. (2000, May), "Greed and Grievance in Civil War", en *World Bank Policy Research, Working Paper No. 2355*.
- Collier, Paul. (2000), "Rebellion as a Quasi-Criminal Activity", en *Journal of Conflict, Resolution* 44.
- Collier, Paul and Hoeffler, Anke. (2004, October), "Greed and Grievance in Civil War", en *Oxford Economic Papers*, 56.
- Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR. (1949), *Convenios de Ginebra Protocolos I y II* (1977).
- Convención sobre prohibición y restricción del empleo de ciertas armas convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (1980).
- Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y sobre su destrucción (1997).
- Correlates of War Project. (2005), "Intra-State Wars" [en línea], disponible en: <http://www.correlatesofwar.org/>
- Corte Penal Internacional – CPI. (1998, 17 de julio), *Estatuto de Roma*.
- Declaración de San Petersburgo. (1868).
- De Vattel, Emer. (1983), *Le Droit des Gens ou Principes de la Loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, [libro II, capítulo III, párrafos 39 y 41], Ginebra, Slatkine Reprints e Instituto Henry Dunant, [tomo II, p. 30] (primera edición: Londres, 1758).
- Eberwein, Wolf-Dieter. (1981), "The quantitative study of international conflict: Quantity or quality? An assesment of empirical research", en *Journal of Peace Research*, num. 1, vol. xviii, International Peace Research Institute, Oslo. ISSN 0022 – 3433.
- Fearon, James D. and Laitin, David D. (2003), "Ethnicity, Insurgency, and Civil War", en *American Political Science Review*.

- Fearon, James D. (2004), "Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?", en *Journal of Peace Research*.
- _____. (2012 August 29-September 2), "How persistent is armed conflict?", Presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, New Orleans, Louisiana.
- Hoeffler, A. E. and Sambanis, N. (2000), "Data Notes" en World Bank Project on "The Economics of Civil Wars".
- International Committee of the Red Cross - ICRC. (2010, October), "Strengthening Legal Protection for Victims of Armed Conflicts: The ICRC Study on the current State of International Humanitarian Law", Geneva.
- Kaldor, Mary. (1998), *New and Old Wars "Organized Violence in a Globalized era"*, 2nd. Ed., Stanford University Press, pp. 33 – 70.
- _____. (2005, February/March), "We have to think about the security of individuals rather than the protection of borders", *Boston Review. A Political and Literary Forum*.
- _____. (2006), "Un nuevo enfoque sobre las guerras", en *Papeles*, num. 94, pp.12.
- _____. (2006), *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. 2nd edition, Cambridge, Polity.
- _____. (2007), "From Just War to Just Peace", in: Reed, Charles and Ryall, David (eds). *The Price of Peace: Just War in the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press.
- Kaldor, Mary and Salmon, Andrew. (2006), "Principles for the Use of Military Force in Support of Law Enforcement Operations: Implementing the European Security Strategy", *Survival* 1(48).
- Kalyvas, Stathis. (2001), "'New' and 'Old' Civil Wars: A Valid Distinction?", *World Politics*, 54:1, pp. 99-118.
- _____. (2003), "The Ontology of "Political Violence": Action and Identity in Civil Wars", *Perspectives on Politics*, 1:3, pp. 475-494.
- _____. (2004), "The Urban Bias in Research on Civil Wars", *Security Studies*, 13:3, pp. 1-31.
- _____. (2004), "The Paradox of Terrorism in Civil War", *Journal of Ethics*, 8:1, 97-138.
- _____. (2005), "Bosnia's Civil War: Origins and Violence Dynamics", in Paul Collier and Nicholas Sambanis (eds), *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*, Washington, DC, The World Bank, vol. 2, pp. 191-229 (with Nicholas Sambanis).

- _____. (2005), "Warfare in Civil Wars", in Isabelle Duyvesteyn and Jan Angstrom (eds.), *Rethinking the Nature of War*, Abingdon, Frank Cass, pp. 88-108.
- _____. (2006), *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press.
- _____. (2007), "How 'Free' is Free Riding in Civil Wars? Violence, Insurgency, and the Collective Action Problem" (with Matt Kocher), *World Politics*, 59:2, pp. 177-216
- _____. (2007), "Civil Wars", in Carles Boix and Susan Stokes (eds), *Handbook of Political Science*, New York, Oxford University Press, pp. 416-434.
- _____. (2008), "Ethnic Defection in Civil Wars", *Comparative Political Studies*, 41:8, pp. 1043-1068.
- _____. (2008), "Promises and Pitfalls of an Emerging Research Program: The Microdynamics of Civil War", in Stathis N. Kalyvas, Ian Shapiro and Tarek Masoud (eds), *Order, Conflict, Violence*. Cambridge University Press, pp. 1-14.
- _____. (2009), "Civil Wars", in Robert A. Denemark (ed.), *The International Study Association Compendium Project*. Oxford: Blackwell (with Paul Kenny).
- _____. (2010), "International System and Technologies of Rebellion: How the End of the Cold War Shaped Internal Conflict" (with Laia Balcells), *American Political Science Review*.
- Mansfield, Edward D. and Snyder, Jack. (2002, December), "Incomplete Democratization and the Outbreak of Military Disputes", *International Studies Quarterly* 46.
- _____. (2005), *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*. Cambridge, MA, MIT Press.
- _____. (2005/2006, Winter), "Prone to Violence: The Paradox of The Democratic Peace", *The National Interest* 82.
- _____. (2007, July), "The Sequencing Fallacy", *Journal of Democracy* 18: 5-9. Marshall, Monty G. and Keith Jagers.
- _____. (2008, February), *Democratization and Civil War*, Occasional papers of the Saltzman Institute of War and Peace Studies, For presentation at the annual GROW-Net Conference on Disaggregating Civil War: Transitions, Governance and Intervention, in Zurich, September 18-20, 2008.

Organización de las Naciones Unidas – ONU. (1945, 26 de junio), “Carta de San Francisco”.

_____. (1974, 14 de diciembre), “Resolución 3314 (XXIX)”, Asamblea General.

Reglamento relativo a las leyes y costumbre de la guerra terrestre (1907).

Tilly, Charles (ed.) (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.

The Stockholm International Peace Research Institute. (1993), “Yearbook of World Armaments and Disarmaments”, Oxford, Oxford University Press.

Walter, Barbara. (2002), *Committing to Peace*, Princeton, Princeton University Press.

Webgrafía

<http://www.correlatesofwar.org>

<http://www.icrc.org/spa/index.jsp>

<http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/search.php>

<http://www.un.org>

<http://www.worldbank.org/research/conflict>

En la construcción de la cooperación internacional

ARTISTA: SOLANGEL PIEDRAHÍTA

Pares evaluadores:

La revista *Perspectivas Internacionales* quiere agradecer el invaluable apoyo, compromiso y disposición de los pares evaluadores internos y externos que contribuyen con el sostenimiento de su calidad científica.

- Guillermo Omar Orsi – Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Carlos Alberto Chaves García – Red Colombiana de Profesionales en Relaciones Internacionales, Universidad San Buenaventura Sede Bogotá, Colombia
- João Carlos Amoroso Botelho – Universidade Federal de Goiás, Brasil (Líder); Universidade Federal da Integração Latino Americana, Brasil (Investigador)
- Mercedes Jacoviello – Miembro del Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad (CEPAS), Argentina
- Sonia Fleury – Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina; Universidad Autónoma de Barcelona, España; Fundación Getulio Vargas, Brasil
- Cristina Zurbriggen – Universidad de la República de Uruguay; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Uruguay
- María Victoria Álvarez – Universidad Nacional de Rosario UNR, Argentina; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Argentina
- Salvador Schelotto – Universidad de la República de Uruguay UDELAR, Uruguay
- Gerardo Caetano – Universidad de la República de Uruguay UDELAR, Uruguay; Presidente del Consejo Superior Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO
- Alfredo de la Lama García – Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México
- Lincoln Bizzozero – Universidad de la República de Uruguay UDELAR, Uruguay
- Jairo Augusto Ortegón Bolívar – Universidad Autónoma de Colombia, Colombia
- Yusneyi Y Carballo – Universidad Central de Venezuela, Venezuela
- Ángel G Chueca – Universidad de Zaragoza, España
- Carlo Nasi – Universidad de los Andes, Colombia
- Rosalía Correa – Pontificia Universidad Javeriana Cali; Observatorio CaliVisible, Colombia
- Luis Alejandro Arévalo – Pontificia Universidad Javeriana Cali, Colombia
- Catherine Pereira Villa – Universidad de La Sabana, Colombia

