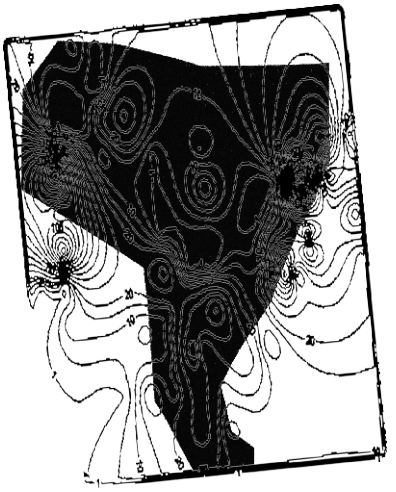
ISSN 1851-832X (VERSIÓN ELECTRÓNICA)

densidades



carlos chacho álvarez
javier rodas
pablo camogli
fabricio pereira da silva
gabriel wolf
umberto celli junior
adriana b. rodríguez
roberto mansilla blanco
maximiliano mendieta miranda
laura gottero
gabriela dalla-corte caballero
patricia garcía aular

9
mayo
2012



densidades

ISSN 1851-832X (VERSIÓN ELECTRÓNICA)

densidades

Director
Osvaldo Andrés García

Comité Editorial
Juan Guevara
Luciana Litterio
Juan Carlos Moraga

Colaboradores
Marcelo Bancalari Solá
Carlos Sebastián Etchevers
Analía Kim
Luciano Tosco

contacto@densidades.org
http://www.densidades.org

9

mayo 2012

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

densidades
número 9 - mayo de 2012

Sumario

9 A modo de presentación

13 **"*ALADI tiene que ser un instrumento importante para el aumento del comercio intrarregional*"**
Entrevista a Carlos Chacho Álvarez
Osvaldo Andrés García y Luciana Litterio

27 **Escuela Fortín Mbororé, un espacio para la educación intercultural**
Javier Rodas y Pablo Camogli

43 **Integração democrática em 3D**
Fabricio Pereira da Silva

63 **El MERCOSUR como un proceso de construcción intersubjetivo orientado al desarrollo**
Gabriel Wolf

91 **A Organização Mundial do Comércio e o regionalismo do século XXI**
Umberto Celli Junior

109 **La política común de comercio exterior de la Unión Europea ¿Es UNASUR un interlocutor apropiado?**
Adriana B. Rodríguez

127 **¿La hora del pragmatismo? Los retos del ALBA ante la coyuntura regional de 2012**
Roberto Mansilla Blanco

143 **El derecho al trabajo de la trabajadora doméstica en el Paraguay; un estudio comparativo en Latinoamérica**
Maximiliano Mendieta Miranda

167 **Derecho a la salud y migración limítrofe reciente. Articulaciones institucionales: presencias y vacíos**
Laura Gottero

181 **CULTURAS**
Fotografía, cine y novela en la Guerra del Chaco (1932-1935). El médico Carlos de Sanctis y el relato de *La Sed (Hijo de Hombre)* de Roa Bastos
Gabriela Dalla-Corte Caballero

205 **ESPACIOS**
VI Cumbres de las Américas
Patricia García Aular

213 **DEBATES**
La crisis del euro y su repercusión en los países emergentes
Aldo Ferrer

229 **LECTURAS**
El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional, José Briceño Ruiz (editor)

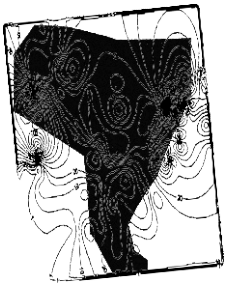
253 **ACADEMIAS**
Materia desarrollo humano y medio ambiente 2012 de la Maestría en procesos de integración regional con énfasis en el MERCOSUR
Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires

256 **DOCUMENTOS**
Declaración de la I Reunión de las Ministras y Ministros de Medio Ambiente de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
Quito, 3 de febrero de 2012

262 **Declaración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR sobre la cuestión de las Islas Malvinas**
Asunción, 17 de marzo de 2012

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

densidades



a modo de presentación

Estimados lectores,

Nos complace hacerles llegar un nuevo número de densidades, *el noveno en nuestros cuatro años de existencia, manteniendo el compromiso de sostener este espacio de discusión y militancia integracionista, que es nuestro pequeño aporte a la comprensión de las complejas dimensiones de la integración regional suramericana.*

El año 2012 nos encuentra enfrentando la profundización de la crisis económica desatada en los países desarrollados, con sus efectos en la economía y el comercio global, y con los posibles coletazos que pueden afectar a las economías de nuestra región. La crisis debería servirnos para poder edificar, de una vez por todas, las instituciones regionales que nos permitan afrontar futuras crisis globales de una manera mínimamente articulada, para que las distintas medidas tomadas a nivel nacional no terminen perjudicando a las economías de los países de la región con quienes nos unen proyectos de integración. En ausencia de una coordinación semejante, difícilmente la región pueda constituirse en un actor de peso en el nuevo orden global que se está construyendo.

Asimismo la crisis europea nos muestra la capacidad de daño de las recetas que supimos sufrir en el pasado inmediato y que aún hoy son predicadas por ciertos actores de nuestra región. Que hoy se apliquen en sociedades que lograron construir niveles de bienestar social desconocidos en el pasado, sostenidos en un consenso político que parecía universal, nos demuestra hasta qué punto ningún lugar del planeta está a salvo de caer en un proceso autodestructivo que, con buen humor negro, se nos publicita como reformas estructurales.

En este contexto creemos que resulta prioritario que los Estados Nacionales recuperen la capacidad del manejo de las variables básicas en materia energética dirigidas a alcanzar el autoabastecimiento para el desarrollo de un pujante mercado

interno. Recuperar la plena soberanía energética es algo esencial para afianzar nuestra autonomía. A pesar de los avances realizados en la última década, sigue siendo una materia pendiente para muchos gobiernos de la región. Es imposible plantearse un mínimo grado de autonomía si nuestro desarrollo energético está condicionado al cálculo financiero de unas pocas multinacionales extrarregionales.

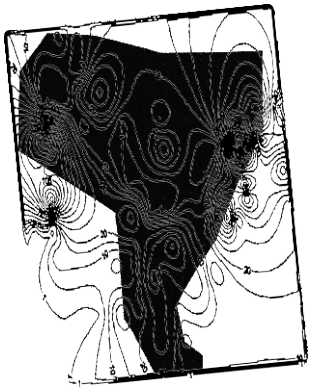
En estos días se conmemoran treinta años del conflicto bélico en el Atlántico Sur por la soberanía de las Islas Malvinas. La región ha expresado, una vez más, su apoyo solidario al reclamo argentino. No sólo a su fundamentación histórica y legal, apoyo que ha sido sostenido a lo largo del tiempo casi sin fisuras, sino también a su estrategia diplomática. Este consenso es de suma importancia para que se entienda que es un reclamo de la región, fundamentado en la tradición anticolonialista de la política exterior de los países que la componen, en la voluntad de mantener a la región como una zona de paz. Que este consenso se mantenga, refuerce con el tiempo y logre volver cada vez más costoso el mantenimiento de enclaves coloniales a viejos imperios en decadencia, depende - y mucho- de la coherencia y la continuidad de las iniciativas diplomáticas de Argentina y la región. Todo parece indicar que se está en el camino correcto.

Las recientes Cumbres de las Américas, de la CELAC y la próxima Cumbre Iberoamericana, con sus claros contrastes, ponen en discusión hasta qué punto ha cambiado la región y con ello cómo algunas de sus instituciones heredadas de viejas coyunturas se han convertido en maquinarias absolutamente inútiles, que no logran establecer ni un mínimo consenso declarativo sobre temas que son de vital importancia para la región. Es importante que aquellos marcos institucionales que reflejan con mayor precisión la nueva relación de fuerzas que se está consolidando en la región, donde se pueda trabajar de forma honesta para alcanzar decisiones y elaborar de forma conjunta soluciones reales a los problemas de la región, sean priorizados a la hora de concentrar los siempre escasos recursos con que cuentan nuestras diplomacias.

Como siempre, nuestro agradecimiento a todos los que nos hacen llegar sus trabajos, sus opiniones, sus críticas y sus consejos. La supervivencia de este espacio es insostenible sin ustedes. Muchas gracias.

Osvaldo Andrés García

25 de mayo de 2012



densidades

“ALADI tiene que ser un instrumento importante para el aumento del comercio intrarregional”

Entrevista a Carlos Chacho Álvarez

densidades: ¿Cuál es hoy el rol de ALADI en el marco de los procesos de integración regional de América Latina?

Carlos Chacho Álvarez: ALADI es la institución más antigua que tiene la integración latinoamericana, fundada en 1980 como sucesor directo de la ALALC, que se fundó allá por 1960. Es un organismo que tiene que tener mucha actualidad porque su tarea básica es ayudar a construir un mercado común latinoamericano.

Y esa tarea, de por sí es una tarea ciclópea, va muy de la mano de uno de los desafíos estratégicos que tiene hoy la región: cómo Latinoamérica entrelaza más y mejor la diversidad de intereses que presenta y cómo se facilita el comercio, porque hay mucho espacio para avanzar en el comercio intrarregional. Si nosotros nos comparamos con el mercado asiático, por ejemplo, o con el mismo mercado europeo, estamos en un nivel de comercio intrarregional muy por detrás de las expectativas o de las potencialidades que tiene el mercado latinoamericano. Más aún teniendo en cuenta que en nuestro mercado, en nuestro gran espacio interior, los países de la región comercian y negocian parte de su producción con mayor contenido tecnológico. El comercio intrarregional es un comercio mayoritariamente de manufacturas, eso es lo que le da una importancia mayor,

Licenciado en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Presidente durante el período 2005-2009 de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM). Ex-Vicepresidente de la Nación Argentina, Ex Diputado Nacional. Presidente del comité editorial de la revista *Umbrales de América del Sur*.

porque le permite a los Estados nacionales ayudarse en las estrategias de diversificación de sus estructuras productivas y evitar los peligros de la primarización de las economías, que es uno de los temas que está muy vigente sobre todo con el ascenso de China, y lo que significa China en el comercio internacional y específicamente latinoamericano.

Entonces, por un lado la ALADI tiene que ser un instrumento importante para el aumento del comercio intrarregional, tiene que facilitar ese comercio, construir herramientas para facilitar ese comercio y darle mayor seguridad jurídica. Tiene que trabajar en la construcción de un sistema de normas propio, como normas de origen, como también un sistema de solución de controversias y estrategias para modernizar las aduanas y hacer mas eficiente el relacionamiento entre nuestros países.

Por otro lado, la ALADI tiene que convertirse en un foro de los grandes debates latinoamericanos y un espacio para articular visiones comunes respecto a temas centrales de la agenda mundial. Por ejemplo, nosotros cuando llegamos, hicimos un debate sobre la posición de Latinoamérica frente al Grupo de los 20, en tanto en ALADI están México, Brasil y Argentina (los tres países de Latinoamérica en el Grupo de los 20), era una buena oportunidad y la ALADI una buena sede para hacer un ejercicio de aproximación en la difícil tarea de acercar posiciones acerca de cómo se reformula o reconfigura, desde la perspectiva latinoamericana, un nuevo orden internacional más justo, más equilibrado y más inclusivo.

De la misma manera, recientemente realizamos con los ministros de economía y presidentes de los bancos centrales de los países, un debate muy interesante sobre la búsqueda de complementariedades y convergencias de los distintos modelos y proyectos de desarrollo que llevan los países de América Latina. Otro tema vital, porque me parece que ahí radica uno de los mayores pilares de la integración, junto al comercio, que es el de tratar de avanzar en cadenas productivas, en encadenamientos productivos, en complementariedades y en asociaciones que permitan integrarnos desde Latinoamérica hacia las cadenas globales con más competitividad en nuestra región.

También estamos trabajando, dentro de ese marco, para colocar a la ALADI en un punto de renovación y de mayor protagonismo en el conjunto de los organismos que tiene la región. Estamos haciendo un observatorio del Asia-Pacífico para hacer un seguimiento del comercio, de las inversiones, de los tratados de libre comercio, para ayudar a nuestros países a un mayor conocimiento de la región del Asia-Pacífico, sobre todo de China, y dar también insumos a los países y a la región para un mejor relacionamiento con, hoy por hoy, la región más dinámica de la economía mundial. Es

decir, como nosotros ayudamos y facilitamos un mejor vínculo entre América Latina y Asía Pacifico.

densidades: ¿El estudio de los tratados que Ud. mencionó, serían los TLC que tenemos con esos países?

Carlos Chacho Álvarez: No, porque esos son pocos, consiste en estudiar sobre todo el modelo de construcción de la región que está haciendo el Asía-Pacífico en base a la presencia más protagónica de China, y no solamente China, también India que es un país muy importante y complementario en muchos sentidos con la economía latinoamericana, también los países del sudeste asiático que están agrupados en la ASEAN, también Corea y también Japón. Entonces, ahí hay una región que en su conjunto se está intentando articular con mecanismos distintos a como se avanzó en la Unión Europa y ese es un modelo de articulación, integración y de construcción regional, donde algunas cosas que se están haciendo pueden ser útiles para la construcción de América Latina como actor político y económico.

Y luego, en la dimensión social, estamos empezando a trabajar junto con la FAO un plan de seguridad alimentaria en la región, que nos parece también un tema central, un tema estratégico, que combine la producción sobre todo en agricultura familiar, los pequeños y medianos productores, con la idea de comercio justo, con la idea de solidaridad, y con la idea también de contribuir a reducir la brecha de desigualdades y asimetrías que hay entre los países, en tanto los países con sobrante de producción de alimento pueden colaborar y cooperar con los países que tienen menor desarrollo relativo en la cuestión de la producción alimentaria.

Así que estamos tratando de desarrollar una mirada más integral desde ALADI, con el objetivo de ponerla a punto respecto a los desafíos que tiene la región, y también concebirla como un organismo puente hacia la CELAC. Nosotros vamos a tener ahora catorce países -cuando yo ingresé éramos doce, se incorporó Panamá, se está incorporando Nicaragua-, entonces lo que podamos hacer bien y funcione entre catorce países, luego puede estimular la proyección de esas políticas hacia la CELAC, que son treinta y tres países con mucha diversidad, porque ahí se incluye a todo el Caribe. Eso es una tarea de mayor envergadura, pero la ALADI puede jugar como puente para contribuir a darle contenido a un organismo, a un sistema más que un organismo, como es la CELAC que recién se puso en funcionamiento hace un año.

densidades: ¿Cómo articula ALADI con los otros marcos regionales de integración?

Carlos Chacho Álvarez: En junio estamos convocando también, bajo una directiva de la CELAC, a la ALADI, al conjunto de los organismos subregionales, o sea a los de América Latina y el Caribe, más la CAN, más el MERCO-

SUR, más la UNASUR para trabajar en una agenda para la CELAC, para dividirnos la tarea, para que el conjunto de los organismos racionalicen, sobre todo, una distribución de los trabajos, los temas, los objetivos y se pueda trabajar más coordinadamente.

densidades: y evitar superposiciones. Una pregunta que queríamos hacerle es si esta multiplicación de organismos de integración no atenta contra la efectiva concreción de los propios objetivos que se plantean.

Carlos Chacho Álvarez: Y si no se trabaja con cierto nivel de coherentización, de coordinación y división de las tareas puede llegar a pasar eso ¿no?… Tiene que quedar claro en qué tareas, en qué programas, con qué objetivos trabaja cada uno. Y también hay que empezar a trabajar con cierta evaluación de resultados en los organismos. Los gobiernos definen tal política, a esa política hay que ponerle quizás un plazo. Si no se pueden alcanzar los objetivos habrá que explicar por qué, me parece que hay que trabajar más afinadamente, con sintonía más fina, ¿no? Porque si no puede pasar esto de una superposición, una multiplicidad de organismos que de última terminan confundiendo o terminan dando la imagen de una integración un poco caótica en nuestra región.

densidades: hay varios países de la región que han firmado TLC's con Estados Unidos, ¿Esto divide a la región?

Carlos Chacho Álvarez: Eso evidentemente no puede ser un elemento divisorio, ¿no? Es decir, países que firmaron un TLC con Estados Unidos, con excepción del MERCOSUR, los tenés en todos los organismos existentes. Los tenés en la CAN con Perú y Colombia, los tenes por supuesto en la UNASUR, en el ámbito suramericano, luego si ya subís del Canal de Panamá para el norte tenés en el CAFTA, tenés en el CARICOM, etc. Pero bueno, yo creo que una de las tareas de la ALADI es ser para los países el espacio de convergencia para ir construyendo, en esta especie de superposición y de geometrías muy conflictivas, cierta homogeneidad. Y es una de las tareas que está indicada en la Constitución de la ALADI: cómo se va haciendo el seguimiento de los acuerdos y cómo se va tratando de buscar convergencia entre distintos acuerdos y las distintas maneras de inserción de los países en la economía internacional. Pero cualquier proyecto de integración esta sometido a la necesidad de respetar las maneras y los métodos, y las estrategias que se dieron los países para insertarse más competitivamente y eficazmente en el mundo, y eso no tiene retroceso. Así que hay que trabajar con esos hechos como dados, y hay que acompañar la dimensión comercial, con un trabajo de mejoramiento de la infraestructura, de la logística, que permita lo que yo te decía antes: un mayor comercio intrarregional, porque estamos en un momento de revalorización del papel de América Latina.

Entonces países que tenían un compromiso bastante lábil o superficial con la región y solamente miraban el mundo desarrollado como socios confiables, hoy han vuelto, no en el sentido figurado, sino en la realidad, han vuelto a un compromiso mayor con Latinoamérica.

La diferencia, por ejemplo, se puede observar en Colombia con el gobierno de Santos respecto al de Uribe, siendo ambos del mismo partido, como Colombia se reconcilia con Venezuela, se reconcilia políticamente con Ecuador, y se compromete mucho más con la UNASUR y con la CELAC, un gobierno como el de Piñera, un gobierno de una fuerza de derecha en Chile, que a pesar de tener diferencias fuertes con otros modelos vigentes en la región, también sigue manteniendo un compromiso con la construcción regional. Esto está marcando una mejora en el sentido de pertenencia latinoamericana y una mayor autoestima en el sentirse latinoamericano, eso es una percepción que esta adentro de la región y también esta afuera, porque se mira a América Latina como un continente que tiene perspectivas muy interesantes en tanto, no solamente la dotación de recursos que tiene América Latina, que es muy importante, sino también que es un continente de paz, de democracia, desnuclearizado, que no tiene niveles de conflicto irresolubles entre los países, que ha consolidado sus democracias, que tiene estabilidad política, que está creciendo y que también esta bajando sus niveles de pobreza y de pobreza extrema de manera significativa. Entonces, es un momento muy especial, yo creo que es uno de los mejores momentos de la historia latinoamericana, a pesar, por supuesto, que tenemos grandes problemas de violencia social, de criminalidad, de desigualdad, de que todavía estamos muy débiles en la innovación, en la competitividad, en la brecha productiva respecto a los países que se mueven en la frontera del conocimiento y que seguimos siendo la región más desigual del planeta.

Tenemos todavía mucho que caminar para mejorar nuestro desarrollo económico, pero comparándonos con otros momentos de la región, yo creo que este es uno de los mejores en los últimos cuarenta o cincuenta años. En ese sentido, la región se ha revalorizado y el ascenso de China y la región del Asia-Pacífico como un actor que tiene complementariedad económica con América Latina, que ha permitido modificar los términos desfavorables del intercambio, porque ha valorizado los *commodities,* las materias primas, los alimentos, los minerales, los metales, muchas de las cosas que mejor produce la región. Eso también le da otra impronta y permite ampliar el abanico de posibilidades diversificando los mercados. En ese sentido, las condiciones internacionales y regionales son muy positivas.

densidades: ¿Eso no provocaría mayor primarización en las economías de la región?,¿Cómo se evita eso desde políticas regionales?

Carlos Chacho Álvarez: Provocaría no, ¡ya estábamos primarizados! Yo leo a veces algunos textos que dicen hay que evitar la primarización, ¡no!, ¡Hay que salir de la primarización! Perú nunca fue industrial, Chile nunca fue industrial, o sea que no le provoca primarización, el único país que podría decirse que la presencia de China amenaza a su industria, donde hay competencia de manufacturas de mediana tecnología, es el caso de Brasil y un poco la Argentina. Ahí hay dos desafíos: uno, cómo uno se inserta en Asia Pacífico, en las cadenas intraindustriales, no solamente desde los *commodities*. Eso es un tema que tienen que trabajar los países, mejor sería si pudiesen trabajarlo en conjunto, pero los grados de complementariedad y los grados de integración todavía no dan para que América Latina enfoque la relación con China desde el punto de vista del conjunto, lo hace cada país. Entonces, cada país debe preocuparse de cómo mejora su inserción en la economía del Asia-Pacífico o, de lo contrario, si no mejora la inserción en cuanto producto, el excedente de ese comercio pueda servir para financiar proyectos industriales competitivos, pero de todo punto de vista es una gran oportunidad que tiene la región. Es decir, vos podés vender soja, pero en el resultado de la venta de la soja, el tener una balanza comercial positiva y el tener excedentes económicos puede utilizarse en parte, para financiar a los sectores que cierto planeamiento estratégico indique como competitivos. En ese sentido, no es que China te puede perjudicar, eso tiene que ver en como los países manejan su proyecto de desarrollo.

Nosotros cuestionamos la dirigencia argentina del Siglo XIX en su relacionamiento con Inglaterra, ese relacionamiento terminó siendo un esquema de centro-periferia que terminó en una subordinación que generó una estructura productiva muy desigual, muy desarticulada, y de última, terminó construyendo una ciudad moderna más que un país. Eso tenía que ver básicamente con el modelo de complementación o con el modelo de subordinación, pero también con una visión de la élite política y económica que apostó mal a ese modelo. Lo vio cómo definitivo y no vio que al mismo tiempo había que trabajar en cómo industrializar al país, cosa que al final se termina haciendo mal por la crisis del '30. Entonces, en ese sentido es un buen ejemplo para no repetir los errores del pasado en la relación entre Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX, que ahí sí vivimos una economía que terminó siendo absolutamente primaria pero por miopía de la clase dirigente y por haber aceptado esa forma de relacionamiento.

densidades: ¿Ud. ve hoy la coherencia necesaria para evitarlo en la clase dirigente de América Latina?

Carlos Chacho Álvarez: Más que preguntarme eso, la pregunta sería ¿Cómo ayudamos nosotros a que eso no pase? Entonces, esto del observato-

rio de Asía-Pacifico y de China, que va complementado con un consejo académico de la gente que ha estudiado en Latinoamérica el tema asiático -que lo conoce, que se han formado en China, que vienen siguiendo esto desde hace treinta años-, donde logramos articular una buena complementación entre el mundo académico, el mundo diplomático y el mundo político para definir una inserción superadora y para debatir estas cuestiones. Porque es evidente que hay un mundo que está cambiando y hay un desplazamiento del poder económico y del comercio sobre todo, del Atlántico Norte al Asia-Pacífico, equivalente al siglo XV o XVI cuando el comercio pasa del Mediterráneo hacia el Atlántico.

densidades: nuestra pregunta anterior era acerca de esta imagen que se intenta construir de la región dividida en dos grandes grupos, uno Pacífico con una apuesta al relacionamiento privilegiado vía TLC, principalmente con Estados Unidos y otro Atlántico donde la apuesta a la integración regional y al comercio intrarregional es mayor.

Carlos Chacho Álvarez: Bueno, hay un Proyecto que se llama Arco del Pacífico, atrás de esa idea puede estar un poco Estados Unidos viendo este corrimiento y viendo también el avance del comercio de China con América Latina que va camino a desplazar a Europa como segundo socio comercial, y quizás a Estados Unidos dentro de cinco o seis años. Eso hace que Estados Unidos también se vuelque hacia el Pacífico y vea cómo, conjuntamente con algunos países de Sudamérica y de América Latina, puede incidir en esta política.

Yo creo que ahí va tener mucho que ver si nosotros consolidamos estas señales que está dando América Latina y estos avances que se dan en la región y se pueda mostrar desde el punto de vista pragmático que es conveniente apostar a la región, que esto no es ideológico. Hay que demostrar que se puede construir el mercado latinoamericano, que puede ser más competitiva América Latina, que puede ser más atractiva para las inversiones y que puede ser un actor político y económico a escala global. Eso hay que construirlo.

Por eso, marcaba el cambio de tendencia de algunos países respecto a cómo están más comprometidos con la región. Ahora, por ejemplo, se ha aprobado en Quito un programa importante de UNASUR para mejorar la infraestructura sudamericana y ahí están interviniendo todos los gobiernos, creo que son 32 o 33 proyectos que han acordado los gobiernos. Se está construyendo el Banco del Sur para poder ayudar al financiamiento de esos proyectos, se está avanzando con distintas velocidades, porque una cosa es Sudamérica que es más homogénea y permite quizás avanzar a mayor velocidad en algunos temas, en otros no tanto.

Se ha avanzado mucho, por ejemplo, con el Consejo de Defensa en una visión

común en la construcción de algunos lineamientos de una nueva estrategia de defensa regional, que es importante, porque es una región más autónoma hoy de poderes extraregionales. Se empieza a avanzar más lenta-mente en la dimensión social, pero se avanza bastante en el Consejo de Infraestructura donde no solamente hay que mejorar la conectividad en términos a como nos desarrollamos hacia fuera sino que hay que desarrollar la conectividad a como nos desarrollamos hacia adentro. Porque hay que salir del debate ese de que si el modelo es endógeno o exógeno y hay que hacer una complementariedad entre un mercado mucho más integrado y ser competitivos en la inserción en la economía mundial. Esto que a veces se vio como disociado, si modelo endógeno de desarrollo interno o modelo hacia fuera, hay que verlo de manera complementaria.

Entonces, ¿cómo se consolida más la región?, ¿cómo se moderniza más la región? Porque esta es una región que siempre fue pensada para venderle productos primarios al mundo desarrollado, entonces toda la infraestructura fue pensada y diseñada para eso, y ahora también hay que generar mejores condiciones de conectividad hacia adentro de la región. Y los países están viendo eso como muy positivo, eso es lo que decía, que América Latina y Sudamérica, haciendo un poco esa diferenciación, está más confiada, sabiendo que hay muchas dificultades, pero está con más voluntad política, y sobre todo viendo que hay, como decía antes, condiciones muy favorables para avanzar. Y también pensando un mundo en crisis que te obliga a hacerte más fuerte en la región, porque ese mundo, ese norte desarrollado frente al sur periférico, no digo que al mapa hay que darlo vuelta, pero esta cambiando, ese norte está con problemas estructurales muy serios. Declina fuertemente Europa, no sabemos ya si va a ser la misma, después de esta crisis y Estados Unidos no es el que era, hay algunos síntomas muy claros, no de caída del protagonismo de Estados Unidos pero sí de cierta declinación. Con respecto a América Latina y Sudamérica, una de las notas más relevantes, es que ya claramente no podemos ser concebidos como el patio trasero de los Estados Unidos, o sea, que aquella Doctrina Monroe de 1822, "América para los americanos", que era "Latinoamérica bajo la órbita de los Estados Unidos", como patio trasero, esa idea ya no camina. Esto quiere decir que se están produciendo cambios, ajustes, modificaciones que para la región creo, son muy promisorios.

densidades: ¿En lo inmediato cuál sería el rol de Estados Unidos con la región?

Carlos Chacho Álvarez: América Latina puede hoy hacer una suerte de triángulo, puede tener más margen de negociación, porque ya no tiene que negociar con un poder, sino que ya hay otro poder, otro poder que es el mundo

asiático que no está conforme con el mundo que se armó en Bretton Woods, -el mundo de la segunda guerra mundial-, y que puede tener más conciencia con América Latina en cómo debería ser un mundo basado en la cooperación, en la mayor equidad y el desarrollo. Un protagonista que se define a si mismo como un país en desarrollo, que no avala las políticas de hegemonía, las políticas de dominación o las políticas de imposición. Entonces, ese es un mundo que a América Latina le da mayor margen para la negociación, mayor margen de maniobra, frente a una historia de no hace mucho que veníamos como acoplados y tratando de esquivar y decirle que no al ALCA, pero frente al desiderátum histórico de entre comillas "estar condenados".

Esto es un cambio político, hay algunos países que como México están muy tomados por esta estrategia de cómo enfrentar el tema del narcotráfico, creo que esto ha terminado opacando toda otra política mexicana. Esta guerra a todo o nada contra la droga, que desde todo punto vista ha sido un fracaso, por la cantidad de muertos que viene dejando y por la percepción de que no se ha avanzado nada en la lucha contra el crimen organizado y contra el narcotráfico. Ahí, por ejemplo, América Latina ya instaló en la agenda internacional que hay que cambiar el enfoque. No es que América Latina ha desarrollado ya una visión alternativa superadora, ¡no! Pero por lo menos ya está diciendo con una voz casi única: este enfoque no va. Y empieza a tener una voz que se empieza a escuchar y es una voz que reúne a buena parte de los países. La última Cumbre de las Américas mostró al conjunto de los países, excepto Canadá y Estados Unidos, defendiendo algunas cuestiones, digamos, de conjunto y sobre todo lo más asombroso es la posición del Caribe, porque el Caribe, Centroamérica, el propio México son países, muy tomados por la agenda de Estados Unidos. Ahí está el tema de la inmigración, las remesas, los tratados de libre comercio y, sin embargo, mantuvieron una posición junto con el resto de Sudamérica y de los demás países latinoamericanos con el tema Malvinas, Cuba, con el enfoque de los temas de droga. Son muestras muy claras de cómo la región puede ir construyendo una fisonomía propia en algunos temas y puede tener una voz propia.

densidades: un tiempo de mayor autonomía...

Carlos Chacho Álvarez: Yo no creo que haya otro momento de mayor autonomía que este, ¿no? Y Estados Unidos en general nunca ha tenido con América Latina una política de asociarse al desarrollo, sino que ha tenido una política siempre basada en el esquema de seguridad, en los temas puros de interés nacional de Estados Unidos, y como América Latina se subordinaba a ese interés. Me parece que ya no hay más margen para eso, porque bien o mal cada país esta pensando una estrategia de desarrollo con cierto grado de auto-

nomía relativa, algunos más, algunos menos. Los tratados de libre comercio te generan menos márgenes en algún sentido, en otros no. Por ejemplo, para definir cuestiones del orden internacional, para definir temas de la agenda global como cambio climático, como el tema del narcotráfico, el tema del crimen organizado o el tema de la seguridad colectiva, ahí puede haber más margen y yo creo que tener un tratado de libre comercio con Estados Unidos ya no va a condicionar la mirada de ese país sobre estas cuestiones. En ese sentido, ahí América Latina, y sobre todo la CELAC, tiene que avanzar fuerte en el ejercicio de empezar a unificar a los países en los temas más sensibles de la agenda global.

densidades: ¿Frente a la crisis actual, Ud. cómo ve parada la región, qué instrumentos hay para poder consensuar una respuesta a la crisis desde América Latina?

Carlos Chacho Álvarez: En el estado en que está hoy la integración, la respuesta pasa por fortalecer las estrategias nacionales. No hay mecanismos regionales para reemplazar los organismos de crédito multilaterales o tener una ingeniería financiera propia, una especie de fondo monetario propio. Eso me parece que hay que construirlo, como también hay que avanzar más en el tema de las monedas nacionales. Pero hoy me parece que los mayores reaseguros son más comercio intrarregional y políticas económicas sanas y contracíclicas de los Estados Nacionales.

Eso me parece que son las dos cuestiones que nos protegen frente a que la crisis siga avanzando y se siga profundizando. Después, dependemos mucho de que este polo dinámico de la economía mundial no se pare, que el mundo del Asia-Pacífico tenga un aterrizaje blando, si tiene que haber un aterrizaje, bueno que la economía China pueda bajar del diez y pico al siete y que los países emergentes, sobre todo los llamados BRICS puedan seguir empujando el crecimiento económico, por lo menos en un 50 por ciento como lo vienen haciendo este último tiempo. Eso permite que la región tenga ahí una suerte de sociedad para seguir creciendo, aunque Estados Unidos y Europa terminen de no despegar.

densidades: apelando a su extensa experiencia en el MERCOSUR ¿Cuáles cree Ud. que son la debilidades hoy de MERCOSUR?

Carlos Chacho Álvarez: No me toca hablar de eso hoy, ya no, pero creo que el MERCOSUR tiene que elegir tres o cuatro políticas y construir una institucionalidad para llevarla adelante con tiempos preestablecidos y con cierta evaluación del desarrollo de esas políticas. Me parece que una es avanzar fuerte en la integración productiva, en las cadenas de valor de la región, de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Ayudar en lo posible a industrializar el Uruguay y Paraguay y complementarse entre Argentina y Brasil más intensamente. El otro día yo veía en una crónica periodística los acuerdos que habían

cerrado Dilma Rousseff y Mújica sobre cómo se podría trabajar juntos en la construcción naval por ejemplo, desarrollar más iniciativas como esa. El MERCOSUR además tiene una instancia de desarrollo productivo, quizás eso tendría que desarrollarse con más velocidad, con más presencia de los países y también eso permitiría enfocar juntos en el relacionamiento externo, la política de inversiones y la política de desarrollo.

Creo que sería muy conveniente que el MERCOSUR -independientemente que Paraguay reconoce a Taiwán y es un obstáculo- se propusiese un relacionamiento conjunto y regional frente a China y el Asia-Pacífico, en principio comenzar con los diez países del ASEAN, que tienen una escala relativamente similar y luego con China, porque seguramente la negociación si es desde el punto de vista del conjunto y regional va a ser más positiva y va a tener mejores resultado que si la desarrolla cada país individualmente. Me parece que ahí hay algunos temas de agenda que sería importante tratar sin la discusión, que hay que dejarla de lado ya, acerca de la supranacionalidad, porque la región no va a tener supranacionalidad, porque hay mucha asimetría entre los países, y los países de economías más grandes no van a ceder competencias y soberanías a países que son mucho más pequeños en cuanto a tamaño relativo.

densidades: y en eso el ejemplo de Europa de hoy atenta contra cualquier esperanza al respecto.

Carlos Chacho Álvarez: Y la crisis europea... Hay que mirar más el modelo asiático, porque el modelo asiático es más de integración productiva, de armado de cadenas de valor, de distribución de responsabilidades de cada país en lo que produce y eso está armado con las empresas. Lo que pasa es que los empresarios de la región no tienen mentalidad asociativa, entonces tienen que ser los Estados, una complementación virtuosa entre Estado y mercado, que trabaje en una suerte de planeamiento estratégico con una visión de mediano plazo, porque es claro que en los países impera el día a día, pero en la región tiene que imperar una suerte de planeamiento estratégico por parte de los Estados junto con los privados, que son después los actores reales de la integración, porque son los que después construyen el mundo de los negocios y las oportunidades.

densidades: eso implica un cambio absoluto de los modelos de la integración regional que fueron inspirados en la experiencia europea.

Carlos Chacho Álvarez: En realidad eso estuvo más en los seminarios, en el debate académico, yo nunca creí que el MERCOSUR podría reproducir Bruselas. Es imposible un esquema de supranacionalidad con un país que pesa el 50% del PBI regional, con uno que pesa el 1%. Sí una intergubernamentalidad más productiva, si uno elige tres o cuatro temas y pone responsables, lo que Europa llama comisarios, funciona-

rios con jerarquía, con capacidad técnica pero también con reconocimiento en los países, no para decidir sino para ejecutar, para hacer el seguimiento de las políticas, para que las políticas tengan un desarrollo más eficiente. Los países son tomados por la agenda nacional, si hay crisis peor, cuando uno dice "crisis hay que responder con más región", eso suena bien, suena bien en un seminario, suena bien en una cumbre, pero en realidad, "crisis, más Estado Nación", más defensa comercial para proteger el empleo, para proteger la producción. La realidad es esa, no hay más región en la crisis, hay más Estado nacional. Los países tenemos que reconocer que la agenda regional en esos casos queda un poco relegada a las estrategias nacionales y hay que ver cómo se da un mejor equilibrio entre desarrollo nacional y la construcción regional, que para mí es un equilibrio, es una ecuación que está desequilibrada y en la que habría que poner más énfasis, aprovechando más esta coyuntura y esta oportunidad que tiene Sudamérica, en este caso el MERCOSUR para profundizar sus niveles de integración.

densidades: como revista de integración percibimos que tanto el tema de la integración regional como sus instituciones tienen un tratamiento en los medios de comunicación, cuando lo tienen, muy negativo ¿Por qué piensa Ud. que pasa esto en nuestra región?

Carlos Chacho Álvarez: Primero porque la noticias aparecen cuando son malas noticias, que son problemas comerciales, entonces el interés periodístico está muy asociado al conflicto. Si el proceso anda bien eso no es noticia.

densidades: e incluso los logros son presentados como temas nacionales y no como surgidos de instituciones de la integración.

Carlos Chacho Álvarez: Sí, pero no son noticias los logros, no, sí UNASUR tuvo buenas respuestas políticas en el caso Colombia-Venezuela, Colombia-Ecuador, el tema Bolivia, eso sí, y es reconocido como ya ese organismo juega un papel gravitante en la estabilidad política de la región y en la consolidación de la democracia en la región y ese no es un papel menor, si tomamos en cuenta nuestra historia. Lo que prevalece en los temas de integración son los temas comerciales, los temas comerciales conviven, en determinadas épocas, con cierto nivel de conflictividad, y ese nivel de conflictividad es el que se resalta mucho en la prensa. Por ejemplo con Uruguay, Argentina puede tener quince temas prioritarios en la agenda bilateral, uno es el comercial, ahí hay un nivel hoy de dificultades, pero lo que se muestra no es todo lo que anda bien, sino sólo las dificultades que hay en términos comerciales. Eso por un lado, la jerarquía de las noticias y, por el otro, es que hay un conjunto de medios que no participan de la idea de integración y no participan de este cambio de época que vive la región, y no le gustan los

gobiernos de izquierda, nacionales populares, progresistas, como se los quiera llamar, no les gustan. Son medios con un compromiso con la visión conservadora, y que siempre han apelado en realidad, a un vínculo de nuestros países con la potencia circunstancial hegemónica. Se sienten más cómodos o se sienten más afines a las políticas de alineamientos automáticos con las potencias dominantes, entonces ahí sí hay un clivaje, que llamaríamos político ideológico. Entonces tratan de agigantar los conflictos, pero ya no, por un problema de noticias o de información, si no por un tema de concepción, no comparten la idea de que los gobiernos que protagonizan un cambio de época se constituyan y puedan construir una región con una impronta propia, una impronta progresista, más a la izquierda -inclusive con el protagonismo de gobiernos que son de derecha-, pero no ven bien al proyecto integrador, no comparten el proceso integrador.

densidades: mucho se ha hablado de este momento de América Latina, sobre todo de América del Sur, producto del mejoramiento de los términos de intercambio, pero ¿para Ud. en cuánto han tenido que ver los liderazgos latinoamericanos que han surgido en esta última década?

Carlos Chacho Álvarez: Mucho, porque es como decía Maquiavelo: virtud y fortuna. La política el 50% es virtud y el 50% es fortuna. En un mundo interdependiente te toca una coyuntura malísima y vos tenés unos indicadores económicos malos y te va a ser muy difícil, te toca una coyuntura internacional más favorable, los gobiernos hacen bien las cosas y tenés muchas más posibilidades de que te vaya bien. En ese sentido, se dio un conjunto de situaciones que fueron benéficas para nuestra región y estos gobiernos las aprovecharon bien, tuvieron una cuota muy alta de virtud con la fortuna a favor, con condiciones favorables. Pero somos la periferia del mundo todavía, no somos el centro, somos la periferia quiere decir que somos receptores de crisis. En este caso no producimos la crisis nosotros, quizás una de las primeras veces que no somos actores en las crisis.

Ahora, hay un resentimiento de algunos que quieren atribuirle todos los avances de nuestros países solamente al viento de cola y es una visión como rencorosa, sobre todo sectores que pasaron por gobiernos anteriormente, la experiencia no fue buena y están disgustados. Puedo poner el ejemplo de Lula con Cardoso, Cardoso pensaba que ya nadie lo iba a superar como estadista, de hombre reconocido internacionalmente y Lula quintuplicó ese prestigio y esa imagen. También se ve un poco en Uruguay. Quizás algunos hombres políticos están un poco resentidos porque el Frente Amplio gobierna muy bien y le va bien, y tiene un espacio muy amplio de legitimidad, y antes no se pudo hacer. Entonces, puede generar un poco de resentimien-

to esta idea que la izquierda gobernó en mejores condiciones, pero lo hizo bien, la parte de reconocer que lo hizo bien, eso no se reconoce, es todo viento a favor, o sea que cualquiera podía haber gobernado, era lo mismo quien hubiera estado, todo le hubiera ido bien, cosa que no es así porque hubo coyunturas buenas en América latina y gobiernos fracasados, así que esto esta desmentido por la propia historia.

densidades: siguiendo a Maquiavelo, a la fortuna hay que sacudirla, no es algo pasivo nada más.

Carlos Chacho Álvarez: Así es.

densidades: le agradecemos mucho su tiempo. d

Escuela Fortín Mbororé, un espacio para la educación intercultural

Javier Rodas y Pablo Camogli

La presencia guaranítica en Misiones es una constante en la historia provincial. A lo largo del tiempo, esta presencia ha sufrido diversos contrastes debido, básicamente, a la presión creciente que los espacios "blancos" han generado sobre las comunidades aborígenes. Víctimas durante siglos de la prepotencia cultural del blanco, la cultura guaraní aún perdura en la región de la selva paranaense. Para que ello ocurra, no sólo son suficientes los procesos de resistencia desarrollados por las comunidades autóctonas, sino que, en muchos casos, esa resistencia cuenta con la colaboración y la activa participación de sectores y estructuras de las mismas instituciones que, en otra coyuntura, había sido responsables del etnocidio aborigen.

En el presente trabajo se abordará, a modo de descripción, la experiencia educativa de la Escuela Intercultural Bilingüe de Frontera de Jornada Completa N° 807 "Fortín Mbororé", ubicada en la comunidad de Fortín Mbororé, en las afueras de la localidad de Puerto Iguazú, a 300 kilómetros al norte de la capital provincial, Posadas. Esta ubicación, asimismo, ratifica la dimensión regional de la cultura guaraní y de la comunidad educativa tomada aquí como ejemplo, debido a la cercanía existente con los vecinos Brasil y

Javier Rodas (Santa Fe, 1969). Profesor de enseñanza primaria y Vicedirector de la Escuela Intercultural Bilingüe Nº 807 de Frontera y Jornada Completa ubicada en la Aldea Guaraní Fortín Mbororé. Especialista en Alfabetización Intercultural postítulo otorgado por la Universidad Nacional de Misiones, Argentina. Diplomatura Superior Docente en Educación y Gestión Ambiental, por la Facultad de Ciencias Forestales. Fundación por el desarrollo humano y el ambiente, Universidad Nacional de Misiones. Autor del libro *Los Derechos de los Pueblos Originarios*, Misiones, Editorial Universitaria, 2011.

Pablo Camogli (Oberá, 1976). Técnico Superior en Periodismo. Profesor y Licenciado en Historia por la Universidad Nacional de Cuyo. Autor de los libros *Batallas por la libertad* (Ed. Aguilar, 2005); *Batallas de Malvinas* (Ed. Aguilar, 2007); *Batallas entre hermanos* (Ed. Aguilar, 2009) y *Nueva historia del cruce de los Andes* (Ed. Aguilar, 2011). Redactó los contenidos para la serie *Batallas de la libertad*, realizada por el Canal Encuentro del Ministerio de Educación de la Nación Argentina, emitida durante el año 2011.

Paraguay, distantes a unos pocos kilómetros de la aldea.

El objetivo será describir el proceso de gestación de la escuela en términos pedagógicos e institucionales, a partir de una permanente contextualización entre las legislaciones vigentes, las políticas públicas desarrolladas, las herramientas educativas disponibles y las innovaciones metodológicas y pedagógicas propuestas y practicadas por la comunidad educativa en su conjunto.

Institucionalización y legislación

Al configurarse el Estado Nación en la segunda mitad del siglo XIX, el mapa de la Argentina era muy diferente al actual. Más de un tercio del territorio que hoy pertenece a nuestro país, se encontraba en manos de los pueblos originarios. Así era con buena parte de la región pampeana y la chaqueña y la totalidad de la Patagonia. Esta realidad fue ratificada por la Constitución de 1853, al expresar, en su artículo 67 inciso 15, que será un objetivo "*proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios; y promover la conversión de ellos al catolicismo*".

La evolución histórica del Estado Nación pone en evidencia que fue justamente ese Estado, el que violentó su propia constitución. En primer término, porque no se procuró asegurar las fronteras, sino que impulsó una ampliación de las fronteras hasta la definitiva disolución de las mismas. A partir del siglo XX, las únicas fronteras existentes para la Argentina fueron con otros Estados Nacionales. En segundo lugar, porque en ningún momento se intentó "conservar el trato pacífico", sino que se propiciaron campañas de exterminio y genocidio contras las poblaciones autóctonas[1].

El primer antecedente de importancia de legislación específica para los pueblos originarios[2], data de la gestión del entonces coronel Juan Perón como Secretario de Trabajo y Previsión. Allí, se encontró con la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios, cuyo sólo nombre remite a cierta influencia colonial. El 17 de enero de 1946 y mediante el decreto Nº 1594, el por entonces presidente Farrell, le modificó el nombre y sus objetivos al crear la "Dirección de Protección del Aborigen", dentro de la Dirección General de Previsión Social, y ésta, a su vez, dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión[3]. Como gesto simbólico, el 13 de agosto de 1953, el propio presidente Perón designó al frente de la repartición al Cacique Jerónimo

1.Ver capítulo VI de Camogli, Pablo, *Batallas entre hermanos*, Buenos Aires, Aguilar, 2009.

2. Partimos de la base de que todo marco institucional o legislativo dentro del Estado Nacional burgués, no deja de ser una situación de violencia y de sometimiento de una cultura (la "blanca") por sobre otra (la guaranítica o aborigen en general).

3. Lenton, Diana, *Aboriginalidad, memoria y lucha: el Malón de la Paz y la génesis de las organizaciones de militancia indígena en Argentina*. Accesible en: http://www.filo.unt.edu.ar/posgrado/doctorado_humanidades/

Maliqueo[4].

Luego de aquel primer diagrama legislativo, sobrevinieron décadas de olvido desde el Estado blanco. A diferencia de la mayoría de las legislaciones generales, la específica sobre los pueblos originarios nace en las provincias para luego llegar a la Nación en formato de ley.

La primera provincia en sancionar una ley específica para los pueblos originarios fue Formosa, que en 1984 sancionó la ley N° 426 que creó el Instituto de Comunidades Indígenas. De esta forma, ni bien se produjo el regreso de la democracia, retornó la preocupación por la organización institucional de la relación con las culturas originarias.

Luego le seguirá la provincia del Chaco, con la ley N° 3.258 de 1986, que creó el Instituto del Aborigen Chaqueño.

En Misiones, los antecedentes son algo más complejos, ya que se sancionaron dos leyes específicas. La primera de ellas, la ley N° 2.475/87, fue impulsada por las comunidades del Pueblo Mbya, que tuvieron una activa participación en todo el proceso de elaboración y sanción de la ley. La movilización del pueblo Mbya en procura de la sanción de una ley no tenía precedentes en Argentina.

En su artículo 1°, aquella legislación reconocía al "Pueblo Guaraní" en su conjunto y sin distinguir particularidades o parcializar mediante la aplicación de los términos como "población" o "grupo étnico". La ley creaba un Concejo de Representantes del Pueblo Guaraní, que iba a colaborar con la agencia indigenista que se creaba. Además, establecía que la elección de los representantes se debía realizar mediante la asamblea general de comunidades, una forma de aceptar las propias tradiciones, costumbres e instituciones de los pueblos indígenas. Finalmente, la ley abría paso a un inédito proceso de titulación única de tierras de las comunidades, algo que quedó trunco en el tiempo.

Poco tiempo después, se sancionó la ley N° 2.727/89, que creó la Dirección de Asuntos Guaraníes y el Registro de Comunidades Indígenas, pero ya bajo un paradigma diferente, en tanto y en cuanto se retornaba el principio de parcializar el pueblo guaraní en un conjunto de "comunidades indígenas" sin una unidad preexistente.

Así se llega a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, en donde se incorporó el concepto de "preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos"[5], lo que marca un cambio paradigmático en cuanto a la conceptualización y defini-

biblio_chamosa/Lenton%20Malon%20de%20la%20Paz.doc

4. Torres, Silvia, *Cronología histórica del peronismo*, inédito.

5. Constitución Nacional Argentina. Segunda Parte: Autoridades de la Nación. Capítulo Cuarto: atribuciones del

ción de las características de la sociedad argentina. De aquel texto decimonónico y liberal de 1853, que apuntaba a gestar una Argentina eminentemente europea, pasamos a uno en donde se reconoce la existencia de estos pueblos y sus culturas, más allá del alcance limitado que este artículo tiene[6]. En el caso de Misiones, el Poder Legislativo sancionó la ley N° 4.000 en noviembre de 2003, que establecía una enmienda constitucional que modificaba el texto del artículo 9°, en donde "*reconoce la preexistencia étnica y cultural del pueblo indígena Mbya, garantizando el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural, a ser impartida preferentemente, por docentes y auxiliares indígenas*". Este último aspecto tuvo mucha influencia en el desarrollo de la escuela tomada como ejemplo en este trabajo, tal como veremos más adelante.

La ley, además, proponía incorporar a la Constitución Provincial el reconocimiento y garantizar "*la personería jurídica de sus Comunidades y organizaciones y, asimismo, el derecho a la participación plena, a través de sus representantes, en la gestión de sus recursos naturales, el derecho de usar, mantener, desarrollar y administrar servicios propios de salud y demás intereses que los afecten*". Del mismo modo, se "*reconoce la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y regula la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano. Ninguna de ellas será enajenable, transmisible, prescriptible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asimismo, asegura su patrimonio cultural y propiedad intelectual*"[7].

La frontera pedagógica

La escuela pública argentina ha tenido, desde su virtual creación con la ley N° 1.420 de 1884 el objetivo de unificar a la ciudadanía argentina bajo ciertos conceptos y parámetros culturales propios de la concepción liberal-burguesa, imperante a fines del siglo XIX en la clase dominante. En aquella época, la mirada imperante sobre los pueblos originarios era no sólo negati-

Congreso. Artículo 75, inciso 17: "*Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones*".

6. Mediante la Ley Nº 23.302 de 1985, se creó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, que recién fue reglamentado en febrero de 1989. Hoy el INAI es un organismo descentralizado que se encuentra dentro de la estructura del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Mediante el Decreto Nº 410 del 2006, el entonces presidente Néstor Kirchner estableció la estructura organizativa definitiva del instituto.

7. Esta ley nunca fue incorporada a la Constitución, ya que no se convocó al plebiscito establecido en el artículo Nº 178 de la Constitución Provincial para las enmiendas de este tipo. En torno a este tema, se han registrado numerosos debates públicos, en donde los caciques guaraníes también tuvieron protagonismo. Según el Digesto Provincial, creado a fines de 2009 y que recopiló todas las leyes de Misiones, la Ley Nº 4.000 está caduca por "objetivos cumplidos", lo cual no deja de ser un contrasentido, ya que no se trata de una ley simple, sino de una enmienda constitucional que debió ser puesta a consideración de la población.

va, sino que estaba cargada de un fuerte contenido de violencia simbólica y física. Los "indios" eran sectores a los que había que "desaparecer" de la Argentina, para lo cual se organizaron las campañas de exterminio sobre la Patagonia y el Chaco[8].

A partir de allí, debió mediar más de un siglo hasta que el sistema educativo argentino, sus instituciones y su marco legislativo y normativo, comenzó a prestar atención específica sobre la necesidad de adecuar y adaptar el sistema a las diversas realidades culturales y étnicas de la Argentina.

Sólo a partir de la Ley Federal de Educación N° 24.195 de 1993, es que se abre paso a un proceso de transformación educativa y de reconocimiento de la población escolar indígena, mediante el pase a la esfera nacional de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB)[9].

Dicha transformación se tradujo en una serie de acciones compensatorias. A partir de 1993 las escuelas con población escolar indígena comenzaron a recibir una atención focalizada por parte de algunas áreas del Ministerio de Educación de la Nación. En aquel momento, se encontraba vigente el Plan Social Educativo (PSE) y, en ese marco, se implementó en 1997 el Programa 1: "Mejor Educación para Todos", cuyo objeto era llegar a todas las escuelas "pobres" del país. El programa comprendía ocho proyectos entre los que se encontraba el Proyecto 4 de "Atención a las Necesidades Educativas de la Población Aborigen", que se proponía "*apoyar con asistencia técnico-pedagógica a las escuelas con población aborigen a los efectos de mejorar la calidad educativa, tomando como eje la retención escolar*".

De vital importancia es la Resolución Nº 107/99 del Consejo Federal de Cultura y Educación, donde se define que la Educación Intercultural Bilingüe constituye una estrategia de equidad educativa porque estriba en el postulado de la plena participación de las lenguas y de las culturas indígenas al proceso de enseñanza y aprendizaje y reconoce la diversidad sociocultural como atributo positivo de una sociedad, promoviendo el desarrollo de las tradiciones culturales ricas y variadas. Pone de manifiesto las ventajas pedagógicas de la utilización de las lenguas aborígenes como recursos de aprendizaje y enseñanza en todas las áreas del curriculum.

8. En los partes y oficios remitidos por Roca durante la campaña a la Patagonia, como así también de sus oficiales subalternos, figura con notoria repetición la palabra "desaparecer" a la hora de explicitar los objetivos militares y genocidas de la campaña. Al respecto, ver Camogli, Pablo, *Batallas entre hermanos*, Buenos Aires, Aguilar, 2009; Lenton, Diana y Delrío, Walter, "Negaciones y reconocimientos del genocidio en la política indígena del estado argentino", en Centro de Estudios Patagónicos, *Terceras Jornadas de Historia de la Patagonia*, noviembre de 2008, (extraído de Internet en enero 2009) y Martínez Sarasola, Carlos, *Nuestros paisanos los indios*, Buenos Aires, Emecé, 2005.

9. Todas las referencias a documentos educativos, normativas o legislación específica, pertenecen al libro de Rodas, José Javier (comp.), *Los derechos de los pueblos originarios*, Misiones, Editorial Universitaria, 2011.

En consecuencia, la EIB compromete a la comunidad educativa en un proyecto común a las comunidades, a las escuelas, a los docentes, a los alumnos, al curriculum y se debe implementar en un marco flexible para que cada comunidad pueda adaptarla a sus características.

A partir del 25 de mayo de 2003, con la asunción del presidente Néstor Kirchner, las políticas educativas se enmarcaron dentro de un paradigma político que procuraba la inclusión social, en el marco de una sociedad pauperizada por décadas de neoliberalismo. Así es como se gestan resoluciones y organizaciones específicas para la EIB.

En el año 2004, por intermedio de la Resolución Nº 549, es creado el Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (PNEIB), cuyo objetivo fue establecer un organismo de atención permanente que se enmarcara en la Ley Federal y en la Resolución Nº 107/99, en la cual "*se reconoce a la Argentina como un país multicultural, pluriétnico y multilingüe debido tanto a la presencia de población indígena como a migrantes hablantes de diversas lenguas y orígenes culturales distintos*". Los objetivos específicos del PNEIB apuntaron a fortalecer los procesos de enseñanza-aprendizaje, de formación docente, a producir materiales bibliográficos y a estimular la elaboración de proyectos educativos institucionales que contemplen el tratamiento de la EIB en las escuelas, así como la asistencia técnica y financiera a las instituciones educativas con población indígena.

Esta política de inclusión fue ratificada en el 2006 con la sanción de la Ley de Educación Nacional Nº 26.026, que establece que la Educación Intercultural Bilingüe es una de las ocho modalidades del sistema educativo.

En el capítulo XI de la citada ley, se encuentran las definiciones y los alcances que la nueva normativa estableció para la EIB, por lo que citamos en extenso los tres artículos:

Artículo 52: *La Educación Intercultural Bilingüe es la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria que garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas, conforme al artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida. Asimismo, la Educación Intercultural Bilingüe promueve un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y valores entre los pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes, y propicia el reconocimiento y el respeto hacia tales diferencias.*

Artículo 53: *Para favorecer el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe, el Estado será responsable de:*

a) Crear mecanismos de participación permanente de los/las representantes de

los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias de Educación Intercultural Bilingüe.

b) Garantizar la formación docente específica, inicial y continua, correspondiente a los distintos niveles del sistema.

c) Impulsar la investigación sobre la realidad sociocultural y lingüística de los pueblos indígenas, que permita el diseño de propuestas curriculares, materiales educativos pertinentes e instrumentos de gestión pedagógica.

d) Promover la generación de instancias institucionales de participación de los pueblos indígenas en la planificación y gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

e) Propiciar la construcción de modelos y prácticas educativas propias de los pueblos indígenas que incluyan sus valores, conocimientos, lengua y otros rasgos sociales y culturales.

***Artículo 54:** El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá contenidos curriculares comunes que promuevan el respeto por la multiculturalidad y el conocimiento de las culturas originarias en todas las escuelas del país, permitiendo a los/las alumnos/as valorar y comprender la diversidad cultural como atributo positivo de nuestra sociedad.*

A mediados de 2009, la Modalidad de la Educación Intercultural Bilingue (MEIB) retoma sus acciones en el marco de la política educativa enmarcada en el Plan de Educación Obligatoria, el cual prevé que el Estado Nacional tiene la oportunidad y el desafío de propiciar la instauración y/o consolidación de las distintas modalidades enunciadas por la Ley Nacional de Educación y que esto se deberá realizar en cada uno de los sistemas educativos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entre los desafíos planteados en este plan se da cuenta de los siguientes:

a) Generar estrategias y líneas de acción que permitan visibilizar la problemática de la EIB en el interior del sistema educativo.

b) Garantizar las condiciones para promover y asegurar el derecho a la educación de los niños, jóvenes y adultos aborígenes.

c) Formar adecuadamente a sus docentes.

d) Fortalecer la modalidad en el Ministerio Nacional y en los Ministerios de cada una de las jurisdicciones.

e) Promover la participación indígena real y efectiva como mecanismo de consulta permanente.

La MEIB, a partir de entonces, ha ido consolidando los aspectos de fortalecimiento de la gestión institucional y participación indígena; ello ha llevado al reconocimiento de la amplia diversidad cultural y lingüística de la Argentina y también ha dado cuenta de la diversidad de sus pueblos y organizaciones, así como de los distintos contextos en los que la EI o EIB tiene lugar.

Para el abordaje de esta enorme complejidad, desde el Ministerio de Educación de la Nación y por intermedio de la MEIB, se ha convocado en una primera instancia a los diversos actores que participan de la EIB. A los fines de lograr la institucionalización en cada provincia, en el 2009 fueron convocados en forma conjunta los responsables ministeriales de EIB y los representantes indígenas del Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Originarios (CEAPI), para posteriormente dar lugar a la reflexión con el conjunto de los actores del sistema educativo en cada uno de los niveles a través de Mesas Regionales que tienen por objeto la reflexión acerca de las posibilidades de implementación curricular (2010-2011).

Guaraníes en Misiones

La presencia de los guaraníes en la región de la selva paranaense y, más específicamente, en el territorio de la actual provincia de Misiones, se remonta a, por lo menos, un milenio atrás[10]. Desde aquel origen hasta el presente, han mediado numerosos fenómenos históricos, como la consolidación de la cultura guaranítica en la región, la llegada de los invasores europeos y las diversas formas de resistencias implementadas por los pueblos originarios, la irrupción de la revolución y su secuela bélica y la aparición y consolidación del Estado Nación. Todos estos fenómenos implicaron profundas transformaciones en la realidad demográfica y social de los antiguos habitantes, cambios que, evidentemente, trascienden los alcances de este trabajo.

En la actualidad, viven en Misiones entre 6.500 y 7.500 guaraníes, distribuidos en 94 comunidades (Tekoá, en guaraní)[11]. De estas comunidades, la de mayor población es la de Fortín Mbororé, que reúne aproximadamente al 10 por ciento del total de guaraníes que habitan la provincia. El resto, son grupos de entre 100 a 200 personas promedio, con diverso grado de desarrollo y de contacto con el mundo "blanco".

Por su cercanía al mayor centro turístico de la provincia, las Cataratas del Iguazú, la comunidad de Mbororé mantiene un fluido contacto con el espacio "blanco", en especial mediante la venta de artesanías y otros servicios turísticos. Del mismo modo, actúa la relación fluida existente en el marco del espacio de la triple frontera, en donde comparten características culturales, lingüísticas y sociales argentinas, paraguayos y brasileños. Como así también los diversos grupos de guaraníes separados, en forma artificial, por

10. Silva Noelli, Francisco, "La distribución geográfica de las evidencias arqueológicas guaraní", en *Revista de Indias*, Vol. LXIV, Nº 230, 2004.

11. *Mapa guaraní Retã*, ENDEPA, 2008. En la actualidad, se cree que las comunidades ya superan el centenar. Accesible en: http://www.cepag.org.py/archivos/2273mapa_guarani_final_100dpi%2024.11.08.pdf

las fronteras de los Estados nacionales.

Una experiencia concreta

Durante el año 1984, el Doctor Luis Honorio Rolón[12] y la señora Ángela Sánchez iniciaron un trabajo de reunificación y de organización de los grupos de las etnias mbya-guaraní y avá-guaraní que se encontraban dispersas en la zona aledaña a Puerto Iguazú. El punto de partida fue la solicitud de tierras presentada ante el municipio, lo que se tradujo, en 1985, en un "permiso de ocupación" de un área de 24 hectáreas que hoy conforma el espacio histórico de la aldea. A la vera del arroyo Mboka'i, se instalaron estos grupos que, de esta forma, regresaban a la vida comunitaria propia de su acervo cultural[13].

La Escuela Municipal Aborigen Fortín Mbororé, fue una continuidad lógica de aquel proceso de conformación de la aldea. Mediante la Ordenanza N°22/86 el Honorable Concejo Deliberante de Puerto Iguazú creó la escuela el 23 de mayo de 1986. Se creó como un lugar donde los guaraníes pudieran recibir asistencia social y contenidos educativos mínimos, en especial lectura y matemáticas esenciales. Otro objetivo era actuar como un espacio de contención, por lo cual se trataba de una educación asistemática.

En el año 1994 pasa a ser "aula satélite" de la Escuela N° 722, ubicada en la Zona de Granjas de la localidad, que era la más próxima a esta comunidad guaraní.

Esta primera etapa se cerró el 3 de noviembre de 1998, cuando mediante la Resolución N° 3329/98, se creó la Escuela Intercultural Bilingüe de Frontera de Jornada Completa N° 807 "Fortín Mbororé". De esta forma, se creó una escuela específica e independiente, la que fue colocada bajo la dependencia del Consejo General de Educación de la provincia.

En el presente año lectivo, asisten 411 niños, divididos en dos turnos (turno mañana y turno tarde)[14]. Si bien la escuela es de jornada completa, la carencia de aulas y la cantidad de alumnos, obligó a desdoblar el cursado, ya que hay 14 grados o divisiones para sólo 7 aulas. El personal docente está integrado por 14 maestros de grado, dos maestras de nivel inicial, tres maestros

12. Luis Honorio Rolón, nació en Puerto Iguazú, en 1945. Médico traumatólogo de profesión, fue electo concejal de su ciudad natal en el retorno de la democracia en 1983. Tramitó ante el municipio el otorgamiento de tierras a la Comunidad Mbororé. Creador del Museo Mbororé y con posterioridad co-fundador de la Escuela Aborigen "Fortín Mbororé". Fue subsecretario de ecología de la provincia, desde dónde impulsó la creación del "corredor verde", un área de reserva permanente que permite integrar los diversos parques y reservas provinciales mediante "corredores" de selva que facilitan la interacción entre las especies nativas. Rolón murió el 15 de enero de 1992.

13. La mayoría de los datos aquí expuestos, pertenecen al blog http://cronicasinmal.blogspot.com.ar, administrado por José Javier Rodas, actual vicedirector de la escuela y coautor del presente trabajo. El blog cuenta, además, con un espacio semanal en el programa Mate Cocido, de la FM Radio Más de la ciudad de Posadas (92.9).

14. Matrícula de la Escuela N° 807 para el año 2012. De esta forma, se constituye en la primera escuela de la modalidad en alcanzar los requisitos básicos para ser definida como "Escuela de Primera Categoría".

especiales (huerta, educación física y educación artística), dos directivos y un personal de apoyo. En la escuela funciona, también, una copa de leche y un comedor para los 411 alumnos.

El proyecto curricular institucional de la escuela se propone impartir la enseñanza bilingüe, reconociendo, respetando y fortaleciendo las pautas culturales propias de las Comunidades Aborígenes Mbya-Guaraní, en equidad con los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios establecidos por el Ministerio de Educación de la Nación y el de la provincia.

Característica central en el proyecto curricular, es el concepto de educación intercultural, definido por Heliodoro Pérez Moreno, como "*la acción sistemática e intencional conducente a que todo ciudadano inserto en una sociedad en la que coexisten diversas culturas, conozca, comprenda, respete y valore las mismas, y desde estas bases interactúe con ellas en un plano de igualdad y justicia social, se enriquezca y contribuya a la transformación y evolución de las culturas.*"

En el mismo sentido, la premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, ha expresado que "*la educación intercultural implica el abandono de sistemas y métodos educativos asimilacionistas; es decir, aquellos sistemas desde los cuales se impulsa la integración social a partir de la aculturación. La Educación no debe tener efectos negativos en la cultura, las tradiciones y la espiritualidad de los pueblos, por el contrario debe fundamentarse en sus raíces más profundas, en sus valores culturales y en su medio social, económico y político.*"

Basado en estos paradigmas educativos, la escuela Fortín Mbororé tiene los siguientes objetivos institucionales, expresados en el Proyecto Pedagógico Institucional (PPI):

a) Proporcionar al alumno guaraní la oportunidad educativa para lograr un desenvolvimiento en igualdad de oportunidades con respecto a la sociedad envolvente, sin perder su identidad étnica-cultural.

b) Impartir en la enseñanza escolar, contenidos culturales propios de la comunidad en equidad con los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios.

c) Brindar a los educandos el desarrollo de la capacidad de autonomía, que le dará la posibilidad de decidir en un marco de igualdad y libertad.

d) Proporcionar una formación básica común a todos los niños y adolescentes de las comunidades, garantizando su acceso, permanencia y promoción y la igualdad en la calidad y logros de los aprendizajes.

e) Favorecer el desarrollo individual, social y personal para un desempeño responsable, comprometido con la Comunidad, consciente de sus deberes y derechos y respetuosos de los demás.

f) Incentivar la búsqueda permanente de la verdad, desarrollar el juicio crítico y hábitos valorativos y favoreciendo el desarrollo de las capacidades físicas, intelectuales, afectivo volitivas y los valores éticos y espirituales.

g) Lograr la adquisición y el dominio instrumental de los saberes considerados socialmente significativos: comunicación verbal y escrita, lenguaje y operatoria matemática, ciencias naturales, ciencias sociales, ecología, tecnología, ciencias sociales y cultura guaraní.

h) Incorporar el trabajo como metodología pedagógica, en tanto síntesis entre teoría y práctica, que fomenta la reflexión sobre la realidad, estimula el juicio crítico y es medio de organización y promoción comunitaria.

i) Adquirir hábitos de higiene y de preservación de la salud en todas sus dimensiones.

j) Utilizar la educación física y el deporte como elementos indispensables para desarrollar con integralidad la dimensión psicofísica.

k) Integrar, alumnos, docentes y opyguas (lideres espirituales) para el fortalecimiento del ser mbya y ava guaraní.

l) Estimular las manifestaciones artísticas culturales desde la institución y hacia la Sociedad.

m) Lograr una inserción paulatina y progresiva de los integrantes de la aldea en la sociedad blanca a través de manifestaciones culturales y a partir de los aprendizajes sistemáticos aprendidos.

Prácticas educativas interculturales

A partir de las definiciones citadas con anterioridad, desde la comunidad educativa se impulsan diversas experiencias prácticas del concepto de educación intercultural. En estas prácticas, los miembros de la aldea tienen amplia y permanente participación, ya que las iniciativas y proyectos son debatidos a través de asambleas convocadas en forma libre, previa e informada.

En este sentido, el recurso asambleario también se imbrica con las prácticas ancestrales del pueblo guaraní, cuyo proceso de toma de decisiones siempre se hizo en forma más o menos colectiva o mediante mecanismos de representatividad que aseguraban un carácter mayoritario a las determinaciones adoptadas[15]. Las mismas prácticas, posteriormente, confluyeron en el federalismo artiguista de comienzos del siglo XIX, en donde el pueblo guaraní en armas, bajo la conducción de su líder Andrés Guacurarí, fue protagonista de la gesta independentista y revolucionaria[16].

La principal práctica intercultural desarrollada en la escuela, es la presencia de los Auxiliares Docentes Guaraníes (A.D.I.s), encargados de la transmisión

15. Camogli, Pablo, "La resistencia guaraní a la penetración jesuita a través de las cartas annuas (1626-1637)", en *IV Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos, X Seminario Argentino Chileno y IV Seminario Cono Sur de Ciencias Sociales, Humanidades y Relaciones Internacionales: "La Travesía de la Libertad ante el Bicentenario"*, Mendoza, 2010.

16. Sobre esta época histórica, se recomiendan, entre otros, a: Machón, Jorge y Cantero, Oscar, *Misiones, provincia federal*, Posadas, Editorial Universitaria, 2008 y *Andrés Guacurarí y Artigas*, Misiones, edición de los autores, 2006. También, Camogli, Pablo, *Batallas entre hermanos*, Buenos Aires, Aguilar, 2009.

de los saberes ancestrales, culturales, religiosos de la nación originaria guaraní. Cumplen un rol vital de ser los transmisores culturales y ser el nexo entre la escuela y la comunidad. Es por ello que desde el ámbito escolar, se prefiere denominarlos "maestros de la lengua y cultura mbya guaraní".

El origen de los ADIs se remonta al 9 de diciembre de 2004, cuando se oficializó la Resolución N° 5.828 del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones.

En su artículo 1° dice: "*Instituir en el marco del Régimen Especial de Educación Indígena, la figura del Auxiliar Docente Indígena, cuyo perfil obra en el anexo I de la presente Resolución*".

El perfil establecido por la resolución, es el siguiente:

a) Contar con la Educación General Básica, en su defecto el mayor nivel alcanzado.

b) Acreditar la participar en los Talleres de Capacitación para auxiliares.

c) Ser mayor de 18 años.

d) Tener el aval de la Comunidad del Pueblo Guaraní, en cuya escuela se va a desempeñar, por intermedio de sus autoridades tradicionales y una Asamblea de la Comunidad, mediante Acta debidamente firmada.

e) Asumir con responsabilidad la labor docente.

f) Acreditar haberse desempeñado como auxiliar docente indígena sin remuneración en forma previa, siendo prioritarios esta condición para insertarse en el sistema.

g) Participar en forma obligatoria en las formaciones y capacitaciones docentes que el sistema educativo determine.

h) Hablar fluidamente el mbya guaraní y tener amplios conocimientos (saber leer y escribir) el español.

En la actualidad hay cinco maestros de la lengua y cultura mbya guaraní en la escuela, son ellos: Oscar Virgilio Benítez (Karai Ñechyroa, su nombre en guaraní), Diego Benítez (Kuaray Miri), Carlos Benítez (Kuaray Poty), Pascual Centurión Pereira (Karai Tataendy) y Santos Ferreira (Kuaray Nindi).

Estos maestros son los que permiten la articulación de los contenidos áulicos entre los saberes específicos de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios y el acervo cultural y ancestral del pueblo mbya guaraní.

Desde el año 2006 este grupo de maestros viene desarrollando sus actividades a través de un plan anual específico desde primero a séptimo grado, variando en el nivel de complejidad según sea el grado al que se imparte esta enseñanza. A continuación, se incluye el programa anual de cultura guaraní que se imparte en la escuela Fortín Mbororé:

Planificación anual

Escuela Intercultural Bilingüe Nº 807 de Frontera y Jornada Completa
Aldea Fortín Mbororé de Puerto Iguazú

Área: Cultura Guaraní

Docentes: Oscar Virgilio Benítez, Diego Benítez, Carlos Benítez, Pascual Centurión Pereira y Santos Ferreira.

Propósito: ***a través del área cultura guaraní los auxiliares que nos desempeñamos en la institución consideramos de vital importancia el desarrollo de los contenidos a fin de transmitir, fortalecer, promover la investigación y revitalizar nuestras raíces guaraníes. Es de suma importancia que las nuevas generaciones de escolares tengan acceso al patrimonio histórico y cultural de la nación guaraní y es por ello que desarrollaremos esta planificación anual en el ciclo lectivo.***

Mes	**Nombre de la unidad**	**Contenidos**		
Marzo	Tierra	1.1 El origen del mundo	1.2 Monte	1.3 Chacra
Abril	Casa	2.1 Fuego, comidas, actividades domésticas	2.2 Utensillos, artefactos	2.3 Familia
Mayo	Comunidad	3.1 Asamblea y actividades domésticas	3.2 Organización social y económica	
Junio	Nuestra Cultura	4.1 Justicia y normas éticas	4.2 Normas religiosas	
Julio-agosto	Nuestros antepasados	5.1 Dioses, héroes culturales	5.2 Espíritus y creencias religiosas	
Septiembre	Ritual	6.1 Lugares y objetos sagrados	6.2 Cantos, rezos y danzas religiosas	
Octubre	Nosotros los mbya guaraníes	7.1 Contacto	7.2 Cambios económicos-sociales	7.3 Situación en la realidad histórica y política del país
Noviembre	Próceres guaraníes	8.1 Guaraníes que se destacaron en la Provincia de Misiones		
Diciembre	Integración de contenidos			

Si bien la presencia de los maestros guaraníes y su activo rol en la elaboración y articulación del material áulico, se constituyen en la principal práctica de educación intercultural desarrollada en la escuela, no es la única. En la actualidad, hay por lo menos otros ocho proyectos educativos en marcha, algunos de ellos en infraestructura, otros de elaboración de material didáctico y finalmente, otros de integración comunitaria y social.

En cuanto a la infraestructura, el máximo desafío es la inauguración del nuevo edificio escolar, que contará con 16 aulas, 14 de grado y 2 de niveles iniciales. Además, se pretende contar con una sala de informática donde los guaraníes tengan acceso a las nuevas tecnologías. Este proyecto se realiza con la financiación y la coordinación del Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA), que cuenta con una larga trayectoria en la construcción de edificios escolares, entre otras obras de infraestructura.

Vinculado a esto, se encuentra en plena etapa de gestación la implementación en la comunidad de la primera escuela secundaria acelerada para adultos. La misma será la primera en su tipo en Misiones y la segunda en el país, ya que el único antecedente es la escuela de Pampa del Indio, Chaco. El establecimiento contará con tres talleres de formación profesional en el contra turno y se desarrollará en el actual edificio escolar de la escuela primaria, que quedará liberado una vez que concluya la construcción del nuevo edificio[17].

En el plano didáctico, el equipo de trabajo se encuentra trabajando en la elaboración de nuevos materiales áulicos que sean utilizados en las aulas tanto de la institución como de las demás escuelas de la modalidad, de la provincia de Misiones. También se encuentra en etapa de edición un libro exclusivamente en lengua mbya, que será editado por parte del Ministerio de Educación de la Argentina. En este mismo sentido, se engloba el proyecto de creación del profesorado para la enseñanza primaria con orientación en educación intercultural bilingüe, que funcionará en la escuela Normal Superior N° 8 de Puerto Iguazú. La documentación respectiva ya fue ingresada en el Consejo Superior de Educación y el Ministerio de Educación de la provincia[18].

Finalmente, en las prácticas vinculadas a la integración, se avanza en la puesta en marcha de intercambios con la comunidad educativa de la escuela de la aldea Oko'Y, de São Miguel do Iguaçu, en el estado de Paraná, Brasil. El objetivo es favorecer la interacción entre ambas comunidades, mediante el

17. Fueron autores de este proyecto Estela Brítez y José Javier Rodas, directora y vicedirector de la Escuela Mbororé, Alejandra Beatriz González, futura directora de la escuela secundaria y Jorge Emanuel Vallejos.

18. Fueron autores de este proyecto José Javier Rodas, Alejandra Beatriz González, Jorge Emanuel Vallejos y Cristina Maciel, directora de la escuela Normal.

cual docentes y maestros de la cultura guaraní de una y otra aldea desarrollen clases en el otro país.

También se propicia la participación de los maestros de cultura y de los alumnos en las ferias de ciencias a nivel local, provincial y nacional.

Conclusiones

Luego de algunos intentos por legislar e institucionalizar espacios dentro del Estado Nacional burgués para definir políticas públicas centradas en los pueblos originarios, fue sólo a partir del retorno a la democracia de 1983, que estos intentos se transformaron en políticas concretas. A diferencia de otro tipo de legislación, en este caso el punto de partida fueron las acciones tomadas por los estados provinciales, en especial los de la región del Nordeste (NEA), en dónde se gestaron los primeros espacios institucionales de aplicación de políticas destinadas a los aborígenes de las respectivos territorios provinciales.

La Constitución Nacional de 1994 fue un significativo avance en la posibilidad de establecer y adjudicar derechos para los pueblos originarios. Asimismo, con el texto del artículo 75 inciso 17, se abre una importante ventana para la especificación de políticas educativas tendientes al reconocimiento de la preexistencia de las culturas aborígenes.

En la provincia de Misiones se han establecido políticas públicas específicas desde el retorno de la democracia, pese a que es notoria la cambiante política en términos legislativos, lo que impide consolidar una construcción social basada en el carácter multiétnico de la provincia. En este sentido, es importante recordar las implicancias negativas que, al respecto, ha tenido el incumplimiento de los pasos constitucionales necesarios para la efectiva puesta en vigencia de la enmienda constitucional establecida por la Ley N° 4.000.

De todas formas, este entramado legislativo e institucional generó las condiciones para el largo proceso de creación de la Escuela Intercultural Bilingüe de Jornada Completa N° 807 Fortín Mbororé, en el extremo norte de la provincia de Misiones y en el marco de un fuerte contexto de integración regional.

El paradigma pedagógico fundamental de la escuela, es la educación intercultural, desde cuya perspectiva pedagógica se viene desarrollando una serie de acciones prácticas de importancia. La principal de ellas, es la incorporación de los maestros de lengua y cultura mbya, los que no sólo actúan como mediadores entre la escuela formal y la comunidad en su conjunto, sino que, además, han sido protagonistas de diversos proyectos educativos.

Con este impulso es que surge la planificación anual específica para la temática de la cultura mbya, contenidos que han sido elaborados y que son impartidos por los propios maestros de la cultura autóctona.

Por lo aquí expuesto, concluimos que

la Escuela de Fortín Mbororé es un ejemplo valioso de las actuales herramientas legislativas, institucionales y educativas con las que se cuentan para favorecer las prácticas de integración entre culturas diversas, respetando los saberes y los acervos culturales de los pueblos originarios.

Integração democrática em 3D*

Fabricio Pereira da Silva

A ideia de integração regional é recorrente na América Latina desde seus processos de emancipação. Por vezes, se coloca em evidência. Em outros momentos, em posição mais discreta, em potência. Entretanto, a cada retomada, apresenta conteúdos ligeiramente ou profundamente distintos. Trata-se de um conceito que não deve ser positivado (ou negativado) *a priori*. Ademais, adquire caráter polissêmico, assumindo distintas feições. Deve-se perguntar então de qual integração se fala, que conteúdos ela adquire, quais interesses ela serve. Mais recentemente, nos anos 1990, se o conceito assumia um perfil marcadamente comercialista e de "regionalismo aberto", a partir dos anos 2000 vem agregando novas conotações, como integração "humana", "social", "cultural", "solidária", "democrática", "cidadã". Todos esses adjetivos de alguma forma se articulam, procurando denotar por parte dos atores que lideram os processos atualmente mais destacados de integração (e por boa parte de seus estudiosos) que os processos de integração ora em voga na região se aprofundaram e envolveram mais significativamente suas sociedades. Em suma, que eles vão além da preocupação com os mercados e as tarifas intra e extrabloco, os mercados comuns e as uniões aduaneiras.

Desses novos conteúdos das integrações latino-americanas, enfoco nesse artigo o aspecto democrático, em suas dimensões representativas e participativas. Parto do pressuposto de que, se a intenção for a de aprofundar os

Professor adjunto de Ciência Política na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Brasil, e Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj).

*A realização desse trabalho não seria possível sem a colaboração dos estudantes Angel Jara, Lisbet Julca Gonza e Matías Varela, participantes do Observatório da Integração Democrática, sediado na Unila. Sua intenção é mapear, monitorar e refletir sobre as possibilidades de institucionalização e expansão democrática supranacional nos campos representativo e participativo/direto, dentro dos processos de integração levados a cabo na América Latina contemporânea, principalmente no Mercado Comum do Sul (Mercosul).

processos de integração, isso não se dará sem o envolvimento e participação das sociedades, no que poderia gerar novas identidades supranacionais inclusivas que constituiriam a única base sólida para os referidos processos. Na medida em que capacidades decisórias dos Estados nacionais forem sendo transferidas a novas instituições regionais (ou globais), fora do alcance da opinião pública, do controle, da deliberação e da participação das cidadanias nacionais, se abrirá uma brecha entre um poder cada vez mais distante e invisível e o cidadão comum. Este, sem visualizar vantagens, nunca se sentirá disposto a sustentar um processo de integração, com suas benesses, mas também com sua carga de dramaticidade e perda de soberania (como atualmente a crise grega evidencia). Produzir-se-ia dessa forma um "déficit democrático", tão debatido quanto à União Europeia (conferir, por exemplo, Follesdal, Hix, 2006), que poderia se manifestar em organismos latino-americanos de integração, na medida em que esses fossem se aprofundando.

Ainda que as referidas capacidades decisórias nacionais não sejam transferidas para instâncias externas ou superiores -o principal elemento destacado pelos defensores da existência dos déficits democráticos para caracterizá-los- deve-se considerar que pode haver adicionalmente insuficiências de participação, deliberação e transparência em entramados institucionais intergovernamentais -como basicamente o são até o momento os organismos de integração latino-americanos. Ainda que estes blocos não sejam efetivamente supranacionais, seguem adiante com presidentes, parlamentares, ministros e funcionários nacionais que vão tomar decisões a nível supranacional, decisões estas que não foram necessariamente debatidas e definidas em eleições nacionais prévias ou consideradas pelas opiniões públicas nacionais. O momento da decisão se torna tão distante, indireto e impalpável para o cidadão comum que sai totalmente de seu controle e consciência, de forma substancialmente mais significativa que nas decisões tomadas quanto a temas subnacionais ou nacionais.

Em resumo, quer em organismos intergovernamentais, quer em outros que avançam para a supranacionalidade, poder-se-ia falar em "déficit democrático" no sentido da crescente ausência de capacidade decisória por parte da cidadania, à medida que um país integra blocos regionais (ainda que intergovernamentais). Assim, assim como nos níveis nacional e subnacional, é essencial agregar participação e legitimidade às decisões de qualquer sistema de integração regional. Nesse sentido, a integração será democrática, envolverá as maiorias com sua participação e benefícios, ou não será desejável a essas mesmas maiorias. A integração será efetiva com a participação e o envolvimento das amplas massas

constituintes das nacionalidades que são objeto dos diferentes processos de integração em gestação na região. O referido envolvimento permitiria potencialmente uma integração mais justa, fazendo convergir interesses complexos, plurais e diversas vezes assimétricos, incrementando a legitimidade (ainda que possivelmente em detrimento de alguma governabilidade). Além disso, simbolicamente propiciaria a gestação de novas identidades "mistas" ou "múltiplas" (Domingues, 2009) de caráter supranacional -sem que isso necessariamente implique no desaparecimento de identidades nacionais e locais.

Nas próximas páginas, serão apresentadas diferentes instituições que foram criadas na última década com a intenção de ampliar o envolvimento da cidadania nos limites mais ou menos fluidos dos países que compõem o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Num primeiro momento, analiso iniciativas tomadas ao nível de todo o bloco intergovernamental, que no limite apontam para sua possível supranacionalização. Num segundo momento, passo a enfocar políticas que o Estado brasileiro vem desenvolvendo de forma a envolver a cidadania, os atores subnacionais (estados e municípios) no processo de integração regional. Num terceiro momento, restrinjo ainda mais o enfoque para observar projetos de integração transfronteiriça a partir de municípios de fronteira, o que termina por reunir o local e o supranacional. Com isso, espero voltar à dimensão internacional e fechar o círculo, desenhando um grande panorama de iniciativas de democratização mercosulina a partir de três dimensões complementares, três círculos concêntricos: o supranacional, o nacional/subnacional e o local (que em espaços transfronteiriços se revela supranacional). A partir do esboço desse panorama em 3D, espero poder apontar avanços, dificuldades e insuficiências do processo de integração mercosulina em seu conjunto.

Primeira dimensão: iniciativas do Mercosul

Desde a criação do Mercosul e de forma crescente, começaram a se manifestar no interior dos países que o integram[1] críticas quanto à sua estruturação eminentemente intergovernamental e à sua ênfase mercantil, manifestada nos anos 1990 (no auge do desenvolvimento do ideário e de políticas neoliberais na América Latina), bem como propostas de sua refundação enquanto um chamado "Mercosul social e participativo". Nos anos 2000, surgiram diversas iniciativas e protoinstituições que visam incrementar a participação e a transparência

1. Seus Estados partes são desde o principio Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A Venezuela segue buscando desde 2007 sua aceitação enquanto membro pleno do bloco – faltando para isso a aprovação do Congresso do Paraguai. Por fim, constituem Estados associados (observadores) Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru.

do bloco regional. Dois caminhos principais (e provavelmente complementares) foram escolhidos para isso: a estruturação de um parlamento regional, o Parlamento do Mercosul (Parlasul)[2], procurando dotar o organismo de elementos de representação no sentido da recriação de elementos de democracia representativa a nível regional[3]; e a integração de diversos atores regionais e nacionais à institucionalidade mercosulina, reproduzindo dessa feita elementos de democracia participativa, sendo a principal iniciativa nesse sentido a realização das Cúpulas Sociais do Mercosul[4].

Segundo Martins (2010), as duas iniciativas representariam uma "segunda geração" de políticas participativas no Mercosul, típicas das atuais preocupações políticas, sociais e culturais do bloco -complementares às comerciais e econômicas, quase exclusivas em seus primeiros anos, que por sua vez geraram instituições participativas mais restritas, como o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC). Analiso a seguir o Parlasul e as Cúpulas Sociais do Mercosul, como as instâncias potencialmente mais fortes no desenvolvimento de uma democratização supranacional das instituições do bloco -acompanhando e ao mesmo tempo reforçando sua caminhada a partir de uma organização intergovernamental na direção de uma efetiva supranacionalidade.

Parlasul

O antecedente direto do Parlasul é a CPC, criada já durante o processo de constituição do bloco em 1991. Seu caráter era eminentemente intergovernamental, pois era constituída de forma indireta por parlamentares eleitos para os parlamentos nacionais e indicados por estes para representá-los a nível regional; não havia proporcionalidade, tendo cada país o mesmo número de representantes; suas decisões eram tomadas por consenso, não por maioria; e não havia espaço para articulações ideológicas ou partidárias supranacio-

2. Há diversos exemplos de parlamentos em blocos de integração, sendo o mais notório o Parlamento Europeu, que acaba servindo de inspiração e parâmetro a todos os outros. Na América Latina, pode ser citado o Parlamento Andino, que integra o sistema da Comunidade Andina de Nações (CAN).

3. Outro importante organismo de representação no Mercosul (este de caráter intrinsecamente indireto) é o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), órgão que visa a integração de unidades subnacionais à institucionalidade do bloco. Para uma análise de sua experiência até aqui, conferir Medeiros et. al. (2010).

4. Outro organismo importante de participação é o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), desenhado para a atuação de setores econômicos e sociais representativos dos países do bloco. Mais uma iniciativa nesse sentido é a participação de setores sociais em reuniões especializadas (subgrupos de trabalho, comissões e grupos ad hoc). Para uma descrição de ambos os mecanismos, conferir Vazquez (2007).

5. As Cúpulas Sociais visariam "*superar o* déficit *de participação social, enquanto o Parlamento se destina à superação do déficit de participação política*" (Martins, 2010, p. 155).

6. Para uma análise mais aprofundada do Mercosul e desses dois organismos mercosulinos, remeto a Silva (2011).

nais (seus membros representavam seus parlamentos nacionais). Além disso, suas funções eram bem modestas, pois se dedicava basicamente a acelerar os trâmites das propostas mercosulinas nos parlamentos nacionais, e a buscar a harmonização das legislações nacionais.

Apesar dessas limitações originais, desde 1991 já se manifestava oficialmente a ideia de que a CPC deveria ser o embrião de um futuro parlamento regional -que foi finalmente ratificado em 2005 e inaugurado em 2006. As funções do Parlasul já se mostraram desde o princípio mais complexas do que as de seu antecessor. São elas: observar e elaborar relatórios; requisitar informações; convidar e receber personalidades e realizar encontros; examinar e elaborar declarações e recomendações; propor estudos e projetos; celebrar convênios; manter relações com outras instituições; e desenvolver e fomentar ações e valores (Malamud, Sousa, 2007). Além disso, aspectos supranacionais vêm sendo introduzidos: ele se pautará pelo princípio da proporcionalidade (moderada)[7]; suas decisões serão tomadas com base na constituição de maiorias, não mais por consenso; os parlamentares se organizarão por correntes de ideias e grupos políticos, permitindo as articulações supranacionais; e seus membros serão eleitos diretamente[8], representando assim toda a cidadania mercosulina, e não seus países ou parlamentos nacionais. Tudo isso deveria ter ocorrido até 2010 (quando se encerraria a "primeira etapa" na constituição do organismo), mas o prazo foi estendido para 2014, basicamente por dificuldades em definir o tamanho das bancadas de cada país e as regras para as eleições nacionais dos mercoparlamentares. Assim, na prática o Parlasul ainda não se afastou muito das características da CPC.

As capacidades de legislar, controlar outros órgãos e elaborar os orçamentos do bloco ainda não estão entre as prerrogativas do Parlasul, não tendo este poder de interferir diretamente nos organismos decisórios do bloco[9]. O

7. A partir de 2011, o número de parlamentares por país deveria ser de 75 para o Brasil, 43 para a Argentina e 18 para o Uruguai e o Paraguai. Isso constituiria uma proporcionalidade ainda imperfeita (ou moderada), na medida em que sub-representa as populações dos sócios maiores e sobrerrepresenta as dos sócios menores. Mas já constituiria uma mudança significativa em relação aos 18 parlamentares por país que vigoraram na legislatura 2007-2010. Efetivamente, deve-se reconhecer que uma proporcionalidade mais correta nunca poderá ser atingida, pois significaria uma cristalização das grandes assimetrias do bloco. Mesmo a referida correlação, que deveria ser inaugurada em 2011, não foi bem aceita por Uruguai e Paraguai, tanto que foi adiada para 2015. Até lá, encontrou-se uma fórmula de transição: 37 mercoparlamentares para o Brasil, 26 para a Argentina e 18 para Uruguai e Paraguai. Além disso, cabe mencionar que podem participar do Parlasul representantes venezuelanos com direito a voz, mas não a voto -até que a entrada do país no bloco seja finalmente oficializada.

8. As eleições para mercoparlamentares deveriam ter sido realizadas até 2010 – quando se concluiria a primeira etapa de implantação do Parlasul. No entanto, somente o Paraguai realizou a eleição (em abril de 2008). O prazo agora é 2014 – nova data para o encerramento da referida primeira etapa.

9. São estes: o Grupo Mercado Comum (GMC), integrado por membros dos ministérios das Relações Exteriores e da Economia e dos Bancos Centrais dos países integrantes do bloco, que atua como uma espécie de "executivo"; o

Parlasul poderia se tornar a princípio um espaço de debate de questões regionais, mas corre o risco de não ser mais do que "*uma tribuna, que pode ser gradualmente esvaziada se não ocorrer a diferenciação funcional necessária desta esfera política de outras, especializando-se e guiando-se em temas supranacionais de modo a justificar sua própria existência em médio prazo*" (Coutinho, 2009, p. 214). Sintomaticamente, com as dificuldades para definir as regras das eleições diretas e o tamanho das bancadas, produziu-se certo esvaziamento do Parlasul, evidenciado por sua paralisia ao longo de 2011[10].

Cúpulas Sociais do Mercosul

O surgimento das Cúpulas Sociais do Mercosul se relaciona com o incremento de demandas entre setores da sociedade civil e mesmo funcionários e lideranças ligadas aos novos governos progressistas no sentido da participação cidadã no bloco. De forma geral, pode-se dizer que nos últimos anos

> *a amplitude temática, a densidade das redes e organizações sociais na região que têm participado das questões referentes ao Mercosul superam os diversos espaços institucionais e mecanismos previstos (...), uma dinâmica regional que não se reflete na estrutura e metodologia do bloco (...), [o que gera] obstáculos importantes quanto à sua capacidade de influir nos destinos do bloco. É nesse sentido que análises têm sido produzidas propondo uma "reengenharia institucional e metodológica" para produzir mais transparência e inclusão de novos sujeitos na direção da ampliação e qualificação da democratização do bloco* (Costa Lima, 2011, p. 257).

Significativamente, em 2003 os presidentes Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva, então no princípio de seus governos, declararam no que ficou conhecido como "Consenso de Buenos Aires" (considerado um marco na mudança de ênfase oficial em direção a um "Mercosul social e participativo") que iriam "*impulsionar decididamente no processo de integração regional a participação ativa da sociedade civil*" (apud Vazquez, 2007, p. 146).

A origem das Cúpulas Sociais do Mercosul remonta mais especificamente à iniciativa "Somos Mercosul", lançada pela presidência *pro tempore* uruguaia em 2005 e ampliada pela argentina em 2006, com o intuito de

Conselho do Mercado Comum (CMC), integrado pelos ministros das Relações Exteriores e da Economia dos países membros, que funciona como seu órgão político; e em última instância, as intervenções dos presidentes que se reúnem a cada seis meses numa cúpula de chefes de Estado.

10. Primeiramente, houve atrasos por parte do Congresso brasileiro em definir as regras para a escolha de seus novos representantes (a partir do momento em que se afastou a possibilidade de realização imediata de eleições diretas, e se retardou a definição de qual seria o novo número de representantes de cada país). Na sequência, passou-se à discussão de uma reforma do Regulamento Interno (proposta pelo Uruguai) que garantisse o espaço de atuação das bancadas paraguaia e uruguaia dentro do novo quadro de proporcionalidade atenuada. Finalmente, com o acordo em torno do regulamento, realizou-se uma sessão plenária em dezembro de 2011, inaugurando a legislatura 2011-2014.

desenvolver e aprofundar uma cidadania mercosulina. Nesse sentido, estabeleceram-se em cada país do bloco espaços de diálogo entre a sociedade civil organizada e os Estados em torno das temáticas mercosulinas, e realizou-se em julho de 2006 o I Encontro por um Mercosul Social e Produtivo. A iniciativa foi mantida e aprofundada na presidência *pro tempore* seguinte, a brasileira, dessa vez já no formato da Cúpula Social. Desde então, realizam-se a cada semestre, sempre ao final das presidências *pro tempore* rotativas, e em paralelo com a Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul.

É inegável que as Cúpulas Sociais constituem uma abertura oficial da burocracia e da institucionalidade do bloco aos anseios de participação social. Ao mesmo tempo, não se trata apenas de iniciativa de novas elites políticas dos Estados partes, mas também de uma resposta a mobilizações societárias (não da cidadania difusa, mas especialmente de algumas centrais sindicais e ONGs) que buscavam interferir nos assuntos e decisões do bloco -setores que constituiriam potencialmente, na opinião de alguns autores, uma nascente esfera pública regional (conferir Martins, Silva, 2011). No entanto, para avançar com a análise, é importante apontar também as insuficiências dessas iniciativas. Primeiramente, as Cúpulas Sociais delimitam o espaço participativo no Mercosul a momentos previamente definidos, aos quais a cidadania organizada é convidada a assistir -em boa parte, representada por "*redes e plataformas regionais de movimentos sociais e organizações não governamentais*" (Martins, Silva, 2011, p. 68). Nesse sentido, a iniciativa por vezes pertence a organismos dos Estados partes, que podem definir quem vai assistir aos encontros, quais temas serão debatidos e com que intensidade -dependendo dos organizadores de cada evento a maior ou menor permeabilidade a iniciativas autônomas. Adicionalmente, as Cúpulas Sociais do Mercosul promovem a participação da cidadania organizada, não da difusa. Trata-se de uma "*concepção restritiva para a participação direta, entendida apenas como uma somatória de organizações, reconhecidas na dimensão nacional [e regional] e consideradas com representatividade neste âmbito*"[12] (Costa Lima, 2011, p. 252). Isso restringiria a

11. Poderiam ser consideradas redes propulsoras de uma "esfera pública regional" (mercosulina ou mais ampla) iniciativas como a Confederação dos Produtores da Agricultura Familiar do Mercosul, a Associação Latino-Americana da Pequena e Média Empresa, a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul, o Fórum Universitário do Mercosul, a Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção ao Desenvolvimento, entre outras. Todas são organizações que eventualmente atuam nas Cúpulas Sociais do Mercosul. Além delas, participam também diversos atores dos governos nacionais e das próprias instituições e iniciativas mercosulinas, além de diversos movimentos sociais nacionais (principalmente centrais sindicais, associações de pequenas e médias empresas, grupos de defesas de minorias, e comunidades acadêmica e estudantil). Nota-se a ausência de grandes associações patronais e de profissionais liberais, bem como de associações relacionadas com forças políticas oposicionistas a nível nacional.

12. Observação que serve para os outros espaços participativos do bloco, como as reuniões especializadas e o FCES.

possibilidade de desenvolvimento de uma cidadania mercosulina supranacional, na medida em que os temas e iniciativas do bloco seguem fora do alcance das maiorias das sociedades que dele fazem parte.

Por essas insuficiências, sugiro que as Cúpulas Sociais do Mercosul deveriam ser consideradas até o momento como um mecanismo de participação "restrita", porque seletiva e indireta. Ademais, "potencial", na medida em que promove a deliberação e interação, mas possui caráter consultivo: é provável que indiretamente influencie as decisões do bloco, mas oficialmente não é mais que um fórum de debates, articulação de redes regionais, correntes de opinião e grupos de pressão[13] -no que se aproxima das características apresentadas até o momento pelo Parlasul.

Segunda dimensão: iniciativas do Estado brasileiro

Se há saída para as limitações apresentadas, ela poderia passar, entre outros caminhos, pela mobilização da cidadania dos países integrantes do bloco. Isso em certo sentido vem sendo experimentado por algumas iniciativas nacionais, como o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo e o argentino Conselho Consultivo da Sociedade Civil. Irei enfocar na sequência a referida iniciativa brasileira, juntamente com outro organismo estruturado a partir do governo nacional brasileiro, que é a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (referida por vezes pela sigla CDIF)[14].

Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo

O Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo atua como parte integrante da iniciativa brasileira denominada Programa Mercosul Social e Participativo. Tendo iniciado suas atividades em 2008, é coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo Ministério das Relações Exteriores, e reúne setores convidados da sociedade civil e membros dos órgãos do governo federal relacionados com temas do bloco -na proporção de dois terços para os primeiros e um terço para os

13. Teoricamente, a participação da sociedade organizada no Mercosul seria mais restrita em comparação com um projeto de integração como a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América-Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP). Esse organismo "*prevê órgãos e mecanismos de consulta dispostos em um nível hierárquico mais horizontal e flexível, de modo que o Conselho de ministros do bloco encontra-se no mesmo nível do Conselho dos movimentos sociais, onde estão os representantes dos camponeses, trabalhadores, indígenas e outros, evidenciando a possibilidade de participação popular em suas decisões*" (Pádua, 2011, p. 13). Caberia se pensar numa comparação entre os dois blocos para testar essa hipótese.

14. Os municípios considerados na "faixa de fronteira" são os que se localizam total ou parcialmente numa faixa de até 150 quilômetros das fronteiras brasileiras. Já os municípios localizados na "linha de fronteira" são os que efetivamente estão localizados nas fronteiras. Por fim, as chamadas "cidades gêmeas" são aqueles municípios que, além de estarem na linha de fronteira, estão interligados fisicamente a cidades vizinhas internacionais, muitas vezes de forma complementar.

segundos (Almeida, 2010; Mateos, 2011). Além de divulgar políticas e debater questões referentes ao Mercosul, propõe enviar às instâncias diretivas do bloco propostas que sejam apoiadas por consenso em suas deliberações. Deve ser considerada então uma iniciativa nacional de articulação de propostas que podem se converter em políticas de um bloco intergovernamental, partindo dos mesmos pressupostos e integrando o mesmo processo que levou à constituição das Cúpulas Sociais ao nível do Mercosul.

Nesse sentido, poderiam ser dirigidas a esse Conselho críticas semelhantes às elaboradas em relação às Cúpulas Sociais. Em primeiro lugar, se nestas o processo de seleção de "convidados"/ "representantes" da sociedade civil é relativamente variável e opaco, no Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo a situação é mais problemática: a participação das organizações que por meio de representantes vão atuar conjuntamente com funcionários de distintos setores do governo federal é definida por meio de indicação do ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República[15]. Em segundo lugar, o Conselho poderia ser igualmente criticado pelo caráter consultivo de suas deliberações e posicionamentos.

O Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo poderia ser visto assim em certo sentido como um capítulo nacional das Cúpulas Sociais, uma forma de garantir nacionalmente uma modalidade de participação proposta ao nível de todo o espaço mercosulino. Além disso, em sua essência se aproximaria das iniciativas de desenvolvimento de conselhos setoriais nacionais de participação (sendo o principal o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), e estaria aparentado com as conferências setoriais nacionais. Tanto os conselhos quanto as conferências existem pontualmente na tradição institucional do Estado brasileiro, sendo incorporadas pela Constituição de 1988. No entanto, é inegável que ambas as iniciativas foram incrementadas desde o princípio do governo Lula, tornando-se políticas de governo e podendo ser vistas como métodos próprios de fomento de diálogo e participação social a nível nacional consolidados nos últimos anos (Avritzer, 2010; Almeida, 2010).

Ademais, esses modelos distinguiriam o caso brasileiro de outras recentes experiências latino-americanas de

15. Geralmente participam das reuniões do Conselho algumas das principais centrais sindicais, federações de pequenos agricultores, grupos de defesa de minorias, além de ONGs e grupos ligados a questões transversais que terminam por se relacionar contemporaneamente com os processos de integração (paz, meio ambiente, migrações, direitos humanos, educação). É notável nesse caso a proximidade de diversas das associações participantes com partidos da base de apoio ao governo, bem como a ausência de organizações mais próximas das oposições, além dos principais grupos patronais e de profissionais liberais.

participação -por um lado, o que se poderia considerar um "conselhismo" de base, incrustado na institucionalidade nacional, que remonta às tradições socialistas dos séculos XIX e XX, e que se traduz nos Conselhos Comunais na Venezuela ou nos Conselhos do Poder Cidadão na Nicarágua; por outro lado, as instituições nacionais de fomento de participação e controle social presentes nas novas estruturas de Estados "refundados", traduzidas no Ministério de Transparência e Luta contra a Corrupção na Bolívia ou no Conselho de Participação Cidadã e Controle Social no Equador. As duas modalidades poderiam ser consideradas mais aprofundadas que a experiência nacional brasileira, constituindo quase um "quarto poder", transversal ao funcionamento do aparato estatal (conferir Silva, 2012).

Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira

A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (doravante CDIF) se origina a partir de discussões de outra natureza. Ela não diz respeito essencialmente à ampliação da participação social em deliberações -e eventualmente decisões- governamentais por meio das modalidades de conselhos e conferências nacionais experimentadas nos últimos anos (que encontra afinidades eletivas com o desenvolvimento de um Mercosul "social e participativo"), mas essencialmente às mudanças operadas na forma de se abordar o tema das fronteiras: "*a região de fronteira brasileira foi estabelecida com o nome de Faixa de Fronteira em 1974 (...). A criação desse território foi feita sob a ótica da segurança nacional*" (Souza, 2009, p. 104). Pretende-se que de uma concepção e políticas dedicadas basicamente à segurança nacional, se caminhe na direção de uma visão multifacetada e integrada do tema, que teria como núcleos aglutinadores as noções ampliadas de integração regional e de desenvolvimento.

No entanto, a CDIF passa a interessar à discussão aqui proposta, tornando-se uma iniciativa comparável às outras elencadas, na medida em que remete diretamente ao tema da integração regional no lócus onde os cidadãos, culturas, instituições e produtos efetivamente se encontram e são trocados -desenvolvendo dialeticamente um processo tanto de aprofundamento da integração quanto de reforço de identidades e lógicas nacionais. Adicionalmente, a CDIF chama a atenção na medida em que o Estado brasileiro propõe desenvolvê-la de forma participativa, envolvendo a sociedade civil das fronteiras -que seria a principal interessada no desenvolvimento e integração que a iniciativa pretende fomentar-, principalmente brasileira, mas eventualmente de países vizinhos.

A CDIF, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional, foi instituída em 2010 e estruturada ao longo de 2011,

e pretende integrar todos os órgãos do governo federal relacionados às temáticas de integração e desenvolvimento da faixa de fronteira; as unidades subnacionais diretamente envolvidas (estados que possuem faixas de fronteira e municípios nela localizados), e setores da sociedade civil organizada e atuante nas zonas de fronteira. Sua articulação e efetivação se dão a nível subnacional, a partir da estruturação de núcleos regionais em cada um dos estados fronteiriços. São esses núcleos que vêm reunindo os municípios e representantes da sociedade civil, consultando atores governamentais e sociais dos países vizinhos, identificando temáticas e projetos comuns e sistematizando-os, para posteriormente enviar as propostas locais e regionais ao CDIF, que deve articular todas as contribuições numa política nacional. Trata-se então de uma iniciativa que parte do nacional na direção do subnacional (aí incluída a dimensão local), mas que preserva rebatimentos regionais, em especial no que se refere ao Mercosul.

A iniciativa aqui referida ainda está em seus estágios iniciais de estruturação. Portanto, não se pode ainda realizar um balanço de suas atividades. No entanto, vai ficando claro que a maior parte de sua ação (em especial no que tange à participação social) deve ser observada no nível subnacional, nos núcleos estaduais, relativamente descentralizados e autônomos em sua organização. Entre estes, um dos mais ativos vem sendo o Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Paraná (NFPR), sediado em Foz do Iguaçu, que iniciou suas atividades no final de 2011. Nesse caso, pode-se observar até aqui razoável abertura às iniciativas da sociedade organizada -mas de forma enviesada, com massiva participação de associações patronais, de profissionais liberais e ONGs, e quase nula de organizações populares (sindicatos, pequenos produtores, sem-terra, associações culturais, de minorias, etc.)[16]. Isso levaria a uma ênfase na articulação e potencialização de circuitos produtivos e de troca transnacionais, e na defesa de projetos infraestruturais voltados para o melhor desenvolvimento dessas cadeias produtivas e fluxos de mercadorias. No entanto, deve-se esperar um pouco mais para uma avaliação definitiva dessa experiência. Adicionalmente, não se poderiam transferir automaticamente

16. O NFPR agrega entes da administração pública nacional, localizados ou atuantes na faixa de fronteira paranaense (Itaipu, Polícia Federal, Receita Federal, Parque Nacional do Iguaçu e Unila); entes da administração estadual (diversas secretarias e institutos, além da Universidade Estadual do Oeste do Paraná-Unioeste); e atores não estatais, que nesse caso vêm sendo denominadas como "terceiro setor", "iniciativa privada" e "sociedade civil" (associações de municípios da região, associações de indústria, comércio, agricultura, cooperativas, transportes e micro e pequenas empresas, além da Fundação Parque Tecnológico de Itaipu). A diferença de perfil da participação e de enfoques do NFPR é notória, por exemplo, em comparação às Cúpulas Sociais do Mercosul, ou ao Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo -estes mais "populares" ou "progressistas". Caberia observar, no caso do NFPR, se seu perfil derivaria de opção própria ou de desinteresse ou rechaço por parte dos setores populares e movimentos sociais locais.

tais conclusões aos outros núcleos regionais -há razoável autonomia para suas atividades, que são planejadas e geridas em grande medida a partir dos governos estaduais.

Terceira dimensão: iniciativas locais transfronteiriças

Começamos por iniciativas de fomento da participação social no interior de um organismo intergovernamental (o Mercosul). Em seguida, passamos a iniciativas nacionais (brasileiras), uma voltada à participação no Mercosul, outra dedicada à articulação e integração fronteiriça (influindo não somente no Mercosul). A última delas se espraia do nacional ao subnacional (estadual e local), e com isso serve de ponte ideal para a continuação de nossa viagem, que passa a enfocar agora a dimensão local. Quando este espaço local se localiza em fronteiras nacionais dos países que vêm se relacionando num organismo de integração, constitui-se um *lócus* privilegiado para a observação do que vem ocorrendo efetivamente nas relações entre as sociedades e instituições da região. Trata-se do ponto de cruzamento de identidades e relação cotidiana com o "outro" -como delimitação privilegiada para a observação e monitoramento dessa potencial "integração democrática", especialmente de suas dificuldades:

> *As comunidades de fronteira (...) vivenciam a ambiguidade dessas duas lógicas territoriais ["tradicional" e "reticular"]: ao mesmo tempo em que se deparam com o controle rígido das barreiras fronteiriças internacionais, convivem com múltiplas redes de solidariedade, de trocas comerciais, culturais e até mesmo políticas, de caráter transfronteiriço. São espaços nos quais o local e o internacional se articulam* (Souza, 2009, p. 106).

Nesse sentido, um espaço a ser observado é a "Tríplice Fronteira" (ou "fronteira trinacional"[17]) formada por Foz do Iguaçu e Santa Terezinha de Itaipu (Brasil), Puerto Iguazú (Argentina) e Ciudad del Este, Hernandarias, Presidente Franco e Minga Guazú (Paraguai)[18]. Juntas, elas constituem "cidades gêmeas", que na

17. A denominação "fronteira trinacional" vem sendo crescentemente utilizada na região e entre estudiosos como alternativa possível à expressão "Tríplice Fronteira" que surgiu nos anos 1990 e foi desde o princípio associada ao tema do terrorismo internacional que teria sedes na região (ou ao menos seria financiado a partir dela). A associação começou a ser estabelecida a partir dos atentados à embaixada israelense em Buenos Aires em 1992 e à Associação Mutual Israelita Argentina em 1994, e foi reforçada após os ataques terroristas aos EUA em 2001 (conferir Rabossi, 2010).

18. Foz do Iguaçu tem 256081 habitantes e Santa Terezinha de Itaipu 20834 habitantes, segundo dados oficiais do censo brasileiro de 2010. Puerto Iguazú tem 82227 habitantes, segundo dados oficiais do censo argentino de 2010. Quanto aos municípios paraguaios, estima-se que somados (constituindo a região denominada Grande Ciudad del Este, o segundo aglomerado urbano paraguaio) poderiam chegar a 600000 habitantes. Trata-se de expectativa provavelmente exagerada, porque se baseia na projeção para os anos 2002-2012 do mesmo (grande) crescimento experimentado pela Grande Ciudad del Este entre os anos 1992-2002, o que provavelmente não se repetiu. Se o censo paraguaio de 2012 confirmar a estimativa, a população da região estaria próxima de um milhão de habitantes.

definição de Machado (2005) são "*adensamentos populacionais, cortados pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, [que] apresentam grande potencial de integração econômica e cultural assim como manifestações localizadas dos problemas característicos da fronteira*" (p. 260)[19]. Essa "aglomeração urbana", ao mesmo tempo em que apresenta uma integra-ção do sítio urbano como em qualquer cidade geminada, apresenta uma complementaridade de funções (Lima, 2007), constituindo diversas atividades econômicas no limite entre o legal e o extralegal (fluxos de capitais e indústrias do tipo "maquila"), até algumas definitivamente fora do legal: contrabando de produtos diversos, drogas e armas, evasão fiscal e lavagem de dinheiro. Além disso, trata-se de um "laboratório a céu aberto" de interações sociais e políticas, um espaço de reflexões privilegiado para o nosso tema, na medida em que propicia a observação de um espaço em que três países que são membros plenos do Mercosul se encontram cotidianamente. Assim, atividades e instituições que vêm sendo construídas no sentido da participação social nos processos de integração e de desenvolvimento local constituem objetos interessantes -uma forma de avaliar no dia-a-dia os avanços e dificuldades contidos nos processos de integração regional de forma geral, e de constituição do Mercosul em particular.

Pode-se exemplificar o que foi dito através do Parlamento Trinacional Intermunicipal, constituído por municipalidades da Tríplice Fronteira. Fundado em 2007, ele pretendia integrar as casas parlamentares dos municípios da região referidos acima[20], discutindo de forma mais integrada e complexa os temas e problemas que afetassem os distintos lados das fronteiras. Suas atividades deveriam ser reconhecidas por cada uma de suas partes como de caráter oficial (uma extensão das suas próprias atividades), mas as decisões tomadas a nível trinacional somente assumiriam força de lei após a aprovação por parte de cada um dos parlamentos. Segundo seu principal mobilizador do lado brasileiro, o vereador de Foz do Iguaçu

19. Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú, Ciudad del Este, Hernandarias e Presidente Franco estão localizadas na linha de fronteira. Minga Guazú, por sua vez, se integra diretamente a Ciudad del Este, e Santa Terezinha de Itaipu a Foz do Iguaçu. Deve-se considerar que, apesar de formar um aglomerado urbano, não se trata de um espaço exatamente integrado: "*as inter-relações entre ambos os lados são tantas que o limite internacional pode parecer uma abstração em um espaço urbano contínuo. No entanto, não podemos nos esquecer de que é precisamente pela presença de tal limite que este movimento [mercantil entre as cidades, que para o autor é de onde deriva a imagem de diversidade, cruzamento e interação da região] acontece. Em outras palavras, é pelo fato de cada cidade pertencer a estados diferentes -ergo espaços econômicos diferentes- que os comerciantes vendem o tipo de mercadoria que vendem, que os compradores vão comprá-la e que milhares de pessoas trabalham possibilitando as passagens que permitem ao comprador chegar a seu país com o que comprou*" (Rabossi, 2010, p. 9).

20. O Parlamento Trinacional Intermunicipal chegou a ser integrado também pelas cidades argentinas (próximas às fronteiras) de Wanda, Puerto Libertad e Puerto Esperanza.

(então presidente da Câmara de Vereadores local) Carlos Juliano Budel, o Parlamento preencheria uma lacuna na representação política da região[21].

No entanto, a experiência teve vida curta, desenvolvendo atividades regulares por cerca de um ano, e desde então tendo ficado relegada ao esquecimento. Caberia investigar as razões de seu insucesso, mas desde já se pode afirmar que ele por si só demonstra as dificuldades em se preencher a referida "lacuna de representação". Fazê-lo poderia prejudicar atores da região -ou ao menos seria um tema indiferente a muitos, agindo a partir de lógicas outras, culturais, institucionais (aí incluídas as eleitorais e partidárias), corporativas, localistas, nacionais, etc. Apesar do fracasso da referida iniciativa, provavelmente "*uma das possibilidades de melhoria nas condições de vida dos moradores da região (...) seja o fortalecimento de suas relações internacionais*" (Cardin, 2009, p. 169). Mas para isso, seria

> *fundamental a implantação de um fórum internacional privilegiado de discussão e deliberação, que tenha poder de estabelecer metas, realizar convênios, construir projetos, traçar estratégias e cobrar a execução do que foi planejado. No entanto, esse espaço deve ser público e composto por instituições governamentais e não governamentais, como ONGs, movimentos sociais, centrais sindicais, associações profissionais, comerciais e industriais (id).*

Para além do referido Parlamento, vêm sendo desenvolvidas outras tentativas de articulação de representantes locais, extrapolando os limites da Tríplice Fronteira, como a Frente Parlamentar Internacional dos Municípios de Fronteira[22] e o recente Encontro das Cidades das Regiões Fronteiriças[23] (esta última restrita a representantes brasileiros). De forma geral, tanto a profusão de experimentações como seu caráter no mais das vezes efêmero poderiam demonstrar simultaneamente a existência de uma demanda efetiva pela integração local/supranacional (notadamente em espaços nos quais ambos se sobrepõem) e de dificuldades de diversas ordens para sua efetiva implantação e consolidação institucional. Ademais, poderiam ser consideradas limitadas, porque são basicamente superestruturas de parlamentos e administrações locais -e não uma expressão da amplitude participativa, conforme sugerida acima por Cardin

21. Informações referentes às atividades do Parlamento Trinacional Intermunicipal podem ser encontradas no site .

22. Essa instituição, surgida da articulação das câmaras municipais de Foz do Iguaçu e Uruguaiana (esta integrando o estado do Rio Grande do Sul e fazendo fronteira com Uruguai e Argentina), pretendeu reunir parlamentares locais de cidades localizadas na faixa de fronteira brasileira (de ambos os lados das fronteiras) para a discussão de propostas comuns em temas supranacionais. Chegou a realizar diversos encontros entre 2007 e 2008, e propôs a formação de um parlamento internacional. Desde então, permanece em hibernação.

23. O evento realizou-se em março de 2012 em Brasília, reunindo prefeitos brasileiros das cidades da faixa de fronteira, como parte da Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

(2009, e aqui corroborada). Enquanto algo assim não se desenvolve, permanecem em evidência as articulações formais e informais (estas não tão evidentes) entre governantes e parlamentares locais. E para além de seus representantes eleitos, entre as sociedades fronteiriças de maneira geral -desde encontros e mobilizações de atores regionais subalternos como camponeses, minorias e grupos culturais (por exemplo, conferir Fogel, 2008), até articulações mais obscuras, por vezes numa indefinível zona cinza entre o legal e o extralegal.

Considerações finais

Foram comparadas aqui instituições de naturezas, missões e dimensões distintas. Entretanto, o que elas têm em comum -e que as torna comparáveis- é sua relação com a integração regional, em especial mercosulina, procurando envolver a cidadania em sua construção. Como forma de resumir o que foi desenvolvido até aqui e avançar questões para reflexão, apresento a partir de agora alguns comentários.

Nota-se uma profusão de experimentos com o intuito de estender ao nível supranacional a atuação de atores nacionais e subnacionais. Isso deve indicar a crescente preocupação com o surgimento de temas transversais que escapam aos poderes constituídos até aqui (nacionais e subnacionais). Blocos regionais vão se impondo na América Latina, gerando novas instituições decisórias que, mesmo sendo intergovernamentais e assim devendo se reportar em última instância aos governos e parlamentos nacionais, alargam as brechas entre os espaços decisórios e a cidadania. Essa crescente brecha pode ser encurtada pela constituição de organismos que envolvam organizações sociais, representantes subnacionais e a cidadania difusa, em especial se estes adquirirem caráter decisório.

Adicionalmente, percebe-se a incapacidade dos Estados nacionais e suas subdivisões administrativas em responder a demandas do que poderia constituir uma nascente esfera pública regional. Esta não reuniria apenas agentes envolvidos nas cadeias produtivas e de troca crescentemente regionalizadas (e mundializadas em alguns casos menos numerosos na América Latina), mas também de setores populares sindicais, camponeses, indígenas, etc., que percebem a necessidade de uma articulação regional para defesa e expansão de direitos nacionais. Instituições e experimentos de democratização supranacional vêm sendo alimentados por esses setores, ao mesmo tempo em que reforçam sua própria gênese.

Especificamente, as iniciativas lançadas pelo governo brasileiro do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo e da CDIF, por sua vez, são intrinsecamente limitadas na sua capacidade de gerar identidade e participação supranacionais, na medida em que são por definição nacionais -sem participação de atores externos no primeiro caso, e com sua participação

limitada (consultiva) quanto ao segundo caso. No entanto, ambos poderiam contribuir para o aumento das preocupações de organizações sociais e da cidadania brasileira em torno do Mercosul (no caso da primeira) e da integração sul-americana de forma geral (quanto à segunda), bem como do engajamento nessas questões. Isso indiretamente poderia ajudar a fomentar nesses atores sentimentos de pertencimento e participação numa comunidade ampliada, transitando do nacional (e subnacional) ao supranacional. Mas não obrigatoriamente, pois também é uma possibilidade plausível que os setores participantes tanto de um quanto de outro vocalizem e articulem posturas mais defensivas, voltadas para a preservação de assimetrias vantajosas e para o fomento do desenvolvimento interno e interesses nacionais. Em suma, por sua natureza nacional, porém voltada para a integração (participativa), estão na fronteira entre lógicas nacionais e locais por um lado, e (potencialmente) supranacionais por outro.

As experiências aqui analisadas podem ser compreendidas em dois grupos: espaços de interlocução de representantes nacionais e subnacionais, e espaços que envolvem organizações sociais. Por exemplo, entre os primeiros podem ser elencados o Parlasul e as diversas iniciativas locais transfronteiriças de articulação de representantes. Entre os segundos estão as Cúpulas Sociais do Mercosul e o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo -ambos com participação ainda que minoritária de funcionários nacionais. Uma estrutura como a CDIF não se encaixaria numa classificação como essa, na medida em que reúne funcionários nacionais e subnacionais, representantes subnacionais e organizações sociais, com distintas combinações em cada estado no qual se organiza descentralizadamente.

Entretanto, todas as iniciativas são, em certo sentido, representativas e de caráter indireto. Representativas, porque não há nenhuma instituição aberta à expressão direta da cidadania difusa, somente de executivos, funcionários não eleitos, parlamentares e representantes de organizações sociais que de alguma maneira são convidadas a participar de alguma delas ou se impõem. Poderia se pensar no máximo na existência de uma participação limitada, truncada, com muitos elementos de representação. De caráter indireto, porque no caso das instituições que reúnem representantes, estes são eleitos para outras funções e com outros objetivos, e a partir daí se credenciam por indicação ou iniciativa própria a participar de fóruns supranacionais. Já no caso dos experimentos que reúnem organizações sociais, se em aparência promovem democracia participativa, podem ser entendidos também como representação (não eleita). Não se percebe sempre com transparência como algumas organizações sociais (e não outras) são

convidadas a participar nem como selecionam seus enviados, e adicionalmente elas reúnem setores e interesses apenas de uma parte dos grupos que pretendem representar. Para não falar no cidadão comum, que até o momento se vê sem canais de expressão de suas demandas e anseios ao nível mercosulino. O primeiro (se tudo correr bem até lá) será de caráter representativo, através da eleição direta de mercoparlamentares em 2014. Em suma, entre as instituições analisadas, não há nenhuma forma de expressão da cidadania "desorganizada", e espaços limitados para (certa) cidadania organizada que varia de acordo com a instituição estudada e o governo que a estrutura.

Ademais, todos são experimentos frágeis, na medida em que possuem caráter consultivo e muitos deles são efêmeros. Possuem caráter consultivo, na medida em que todas as experiências aqui analisadas ou constituem fóruns de debates e de pressão sem reconhecimento legal, ou na melhor das hipóteses estão oficialmente integrando institucionalidades mercosulinas ou nacionais sem caráter decisório. Efêmeras, porque mesmo as relativamente mais duradouras mercosulinas encontram diversos bloqueios e já estiveram perto do esvaziamento, como o Parlasul. No caso das iniciativas locais transfronteiriças, não conseguem desenvolver uma institucionalidade duradoura, e desaparecem sem deixar vestígios. Caberia pensar em formas de legitimação e institucionalização dessas experiências, com sua entrada nos marcos legislativos supranacionais, nacionais e subnacionais de forma a garantir sua perenidade, passando de iniciativas pessoais ou governamentais a iniciativas de Estado.

Pode-se concluir que a extensão da democracia para níveis supranacionais especificamente nos limites do Mercosul vem se desenvolvendo enquanto potência, mas encontra numerosas dificuldades para se expressar efetivamente. Além disso, vem gerando instrumentos vedados à participação do cidadão comum, para o qual deve se pensar em formas de participação a nível supranacional. No entanto, se já existem dúvidas quanto à possibilidade de expansão da representação democrática a nível regional ou global (conferir, por exemplo, Dahl, 2001[24], bem como as restrições rousseaunianas às possibilidades de

24. O autor considera um otimismo excessivo esperar que as exigências que ele considera essenciais a um sistema democrático "poliárquico" possam ser expandidas ao nível supranacional: instituições que proporcionassem participação, influência e controle; uma opinião pública interessada e informada; discussões públicas sustentadas pelas elites políticas e comunicacionais; competição política em busca dos postos eletivos; controle sobre burocracias internacionais; equacionamento da representação entre os Estados maiores e mais poderosos e os menores e mais fracos; uma cultura política para sustentar a nova estrutura institucional, bem como uma identidade comum. A lista é exaustiva, e a enumeração das dificuldades em si mesma é o único argumento de Dahl para justificar a inviabilidade da democratização supranacional (o que constitui evidentemente um recurso retórico, não sustentado empiricamente).

concretização da democracia em grandes territórios e populações[25]), o que pensar da participação e deliberação direta? No entanto, a observação dos novos espaços aqui apresentados mostra que, ao menos em potência, se começa a conceber a possibilidade tanto de expansão supranacional de formas democráticas nacionais e subnacionais quanto da elaboração de novos formatos adequados a essas novas dimensões. Nesse sentido, caberia experimentar e pensar na expansão da democratização supranacional a partir do regional, nacional e subnacional.

Bibliografia

Almeida, Gerson (2010). "A participação social no governo federal". In: Silva, Eduardo Moreira da, Cunha, Eleonora Schettini Martins (orgs.). *Experiências internacionais de participação*. São Paulo: Cortez.

Avritzer, Leonardo (2010). *Experiências nacionais de participação social*. Belo Horizonte: Cortez.

CARDIN, Eric Gustavo (2009). "Globalização e desenvolvimento regional na Tríplice Fronteira". *Ciências Sociais Unisinos*, v. 45, n. 2.

Costa Lima, Marcos (2011). "Democratizar para integrar: os impasses e as possibilidades de participação social no Mercosul". In: Cerqueira Filho, Gisálio (org.). *Sulamérica - comunidade imaginada - emancipação e integração*. Niterói: Editora da UFF.

Coutinho, George Gomes (2009). "O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase: uma análise preliminar da transnacionalização da política no Cone Sul". *Ciências Sociais Unisinos*, v. 45, n. 3.

Dahl, Robert (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: Editora da UnB.

Domingues, José Maurício (2009). *A América Latina e a modernidade contemporânea: uma interpretação sociológica*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Fogel, Ramón (2008). "La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración". *Sociologias*, ano 10, n. 20.

Follesdal, Andreas, HIX, Simon (2006). "Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik". *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, v. 44, n. 3.

Lima, Fernando Raphael Ferro de (2007). "A aglomeração urbana da Tríplice Fronteira: Foz do Iguaçu no contexto do Paraná". *Geografar*, v. 2, n. 1.

Machado, Lia Osorio (2005). "Estado,

25. Mais especificamente, o autor associava "democracia" à noção clássica do termo (democracia ateniense), ou seja, entendia-a como um sinônimo do que seria hoje chamado por nomes como "democracia direta" ou "de assembleia". A consolidação quase universal nos séculos posteriores a Rousseau de formas representativas (indiretas) de democracia acabou desmentindo o dilema rousseauniano. No entanto, poder-se-ia ir ainda mais longe, e argumentar que novas facilidades de comunicação, deslocamento, desenvolvimento institucional e interação regional podem vir a desmentir essencialmente a tese rousseauniana, ou seja, mesmo no que tange às modalidades hoje denominadas "diretas", ou ao menos quanto às "participativas".

territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana". In: Silveira, Maria Laura (org.). *Continente em chamas - globalização e território na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Malamud, Andrés; Sousa, Luís de (2007). "Regional parliaments in Europe and Latin America: between empowerment and irrelevance". In: Hoffmann, Andrea Ribeiro; Van der Vleuten, Anna (eds.). *Closing or Widening the gap? Legitimacy and democracy in regional international organizations*. Aldershot: Ashgate.

Martins, José Renato Vieira; Silva, Carolina Albuquerque (2011). "Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul". *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 5.

Martins, José Renato Vieira; Silva, Carolina Albuquerque (2010). "Política externa, sindicalismo e participação social". In: Silva, Eduardo Moreira da; Cunha, Eleonora Schettini Martins (orgs.). *Experiências internacionais de participação*. São Paulo: Cortez.

Mateos, Simone Biehler (2011). "Participação popular - a construção da democracia participativa". *Desafios do desenvolvimento*, ano 8, n. 65.

Medeiros, Marcelo et. al. (2010). "A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR". *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37.

Pádua, Adriana Suzart de (2011). "ALBA: exemplo de regionalismo pós-liberal na América Latina?" 3º Encontro Nacional ABRI, São Paulo.

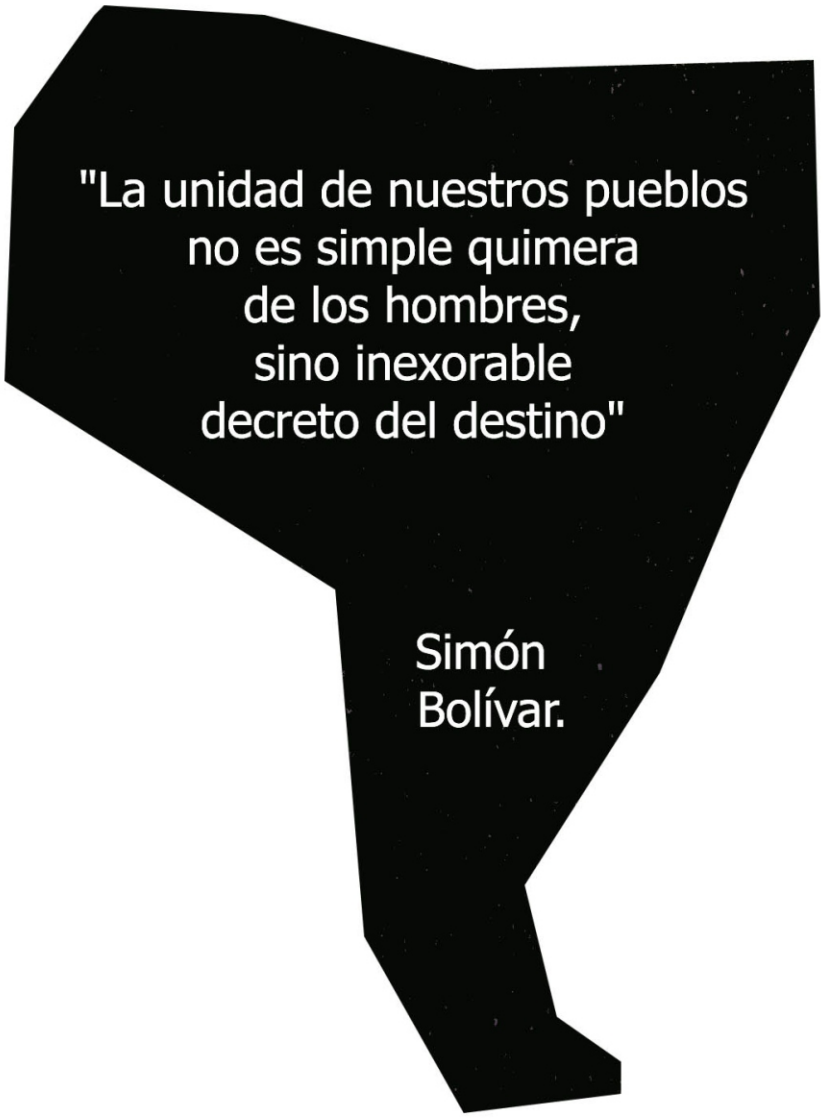
Rabossi, Fernando (2010). "Unidades, interações e representações fronteiriças: notas a partir da Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina". In: Costa, Edgar Aparecido da; Costa, Gustavo Villela Lima da; Oliveira, Marco Aurélio Machado de (orgs.). *Estudos fronteiriços*. Campo Grande: Editora UFMS.

Silva, Fabricio Pereira da (2012). "Analisando democracias a partir das relações entre Estados e movimentos sociais: os casos da Venezuela, Bolívia e Equador". In: Gohn, Maria da Glória, Bringel, Breno (orgs.). *Para além do novo: o estudo dos movimentos sociais na era global*. Petrópolis: Vozes.

Silva, Fabricio Pereira da (2011). "Democratização supranacional? O caso do Mercosul". *Orbis Latina*, n. 1.

Souza, Edson Belo Clemente de (2009). "Tríplice Fronteira: fluxos da região Oeste do Paraná com o Paraguai e Argentina". *Terr@ Plural*, v. 3, n. 1.

Vazquez, Mariana (2007). "Los escenarios de participación social en el Mercosur". *I Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, 50 Años de FLACSO*, Quito.


"La unidad de nuestros pueblos
no es simple quimera
de los hombres,
sino inexorable
decreto del destino"
Simón
Bolívar.

El MERCOSUR como un proceso de construcción intersubjetivo orientado al desarrollo

Gabriel Wolf

1. Análisis estructural de una integración regional sub-óptima (o triste)

Desde el momento de la firma del Tratado de Asunción, un 26 de marzo de 1991 hasta la actualidad, el MERCOSUR ha sido objeto de una numerosa cantidad de investigaciones que, en su mayoría, se caracterizan por enfatizar ciertas aspectos negativos sobre sus resultados y modos de funcionamiento que, incluso, han logrado convertirse en una suerte de 'lugares comunes', y por el contrario se han registrado verdaderamente pocos estudios que brinden explicaciones acerca de las especificidades y características propias del bloque regional.

Uno de los clichés más populares existentes es aquel que suele analizar al MERCOSUR a partir de una permanente comparación con un 'tipo ideal' weberiano: el caso de la Unión Europea (UE). Sin embargo, debe notarse que detrás de este tipo de análisis, por un lado, se produce una especie de naturalización de la idea de que existiría un único modelo de integración basado en una racionalidad económica estrictamente liberal. Por otro lado, la permanente comparación del MERCOSUR con la UE y con esa modalidad ideal de integración, propuesta desde el ***institucionalismo liberal***, provoca el efecto de que "los resultados obtenidos son siempre de carácter sub-óptimo" (con relación al modelo UE). Esto es, en ningún caso, los elementos propios del bloque regional se ajustan a los criterios establecidos por la teoría. Y, de este modo, esta situación da lugar

Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Relaciones Económicas Internacionales (UBA). Doctorando en Ciencias Sociales (FLACSO). Investigador en el Programa de Economía Internacional del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Docente de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Ha publicado en co-autoria con Carlos Javier Ramirez el libro: *La integración regional en perspectiva. Un estudio de los principales procesos regionales, con énfasis en el MERCOSUR*. Ed. Temas, Bs.As. 2012. Contacto: gabrielflow@yahoo.com.ar

calificaciones tales como Unión Aduanera '***imperfecta***', Institucionalidad '***débil***', Integración '***insuficiente***' (Wolf, 2010)[1].

Esta perspectiva de análisis pone el foco, justamente, en aquello que el bloque regional del MERCOSUR pareciera no tener (según ese determinado tipo ideal), impidiendo en consecuencia brindar atención a aquellas características propias del MERCOSUR relacionadas con la institucionalidad, dinámica de funcionamiento e incluso sus propios principios y valores identitarios, cuyo estudio seguramente podría permitir una mejor comprensión y un verdadero análisis crítico del mismo.

Un primer punto que se evidencia detrás de este tipo de afirmaciones es que se produce una especie de naturalización de la idea de que existiría un único modelo de integración basado en una racionalidad económica estrictamente liberal, que tiene como único eje fundamental la liberalización del comercio; a partir de lo cual se podría alcanzar una eficiencia en términos de mercado. De este modo, detrás de aquellas críticas negativas habituales se está dando por sentada una orientación y una modalidad única y predeterminada respecto a los intereses de los países a la hora de integrarse. De este modo, la integración regional es interpretada como un 'fin en si mismo'.

Un segundo elemento a destacar es que aquella perspectiva entiende a la integración regional como un proceso de ascensión ideal, a partir del cual mediante el mero cumplimiento de determinados requisitos (tales como la eliminación indiscriminada de las barreras al comercio al interior de un bloque regional) y el consecuente avance en los diversos estadios de integración, se irán generando una mayor eficiencia de los actores económicos generando automáticamente, un mercado competitivo y eficiente. A partir de lo cual, los países miembros del bloque podrían alcanzar los tan mentados beneficios de la integración, mediante la siguiente fórmula automática: a mayor ascenso en los estadios de integración, mayores los beneficios que podrán obtener aquellos países.

Este principio suele ser planteado a partir del esquema de los estadios de la integración de Bela Balassa (1964), el cual plantea la existencia de cinco grados de integración: Área de Preferencias Comerciales, Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común y Unión Económica y Monetaria[2]. Asimismo, de acuerdo a las teorías neo-funcionalistas[3], se señala que a medida que aumenta la intensidad

1. Wolf, Gabriel (2010). *Análisis Estructural de una Integración Regional Sub-óptima (o Triste)*. Working paper Nro 18, Programa de Economía Internacional. Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), Septiembre. (Documento electrónico). Accesible en: http://www.caei.com.ar/es/programas/economia/18.pdf

2. Balassa, Bela (1964). *Teoría de la integración económica*. México; Biblioteca Uteha de Economía.

3. Haas, Ernst B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, 1950-57. Stanford University

de las relaciones socioeconómicas, esto es a través del ascenso de un estadio a otro se hace necesaria por parte de los Estados Miembros, una mayor cesión de soberanía y, al mismo tiempo, el otorgamiento "*de poderes de decisión a favor de las instituciones regionales, depositarias entonces de forma exclusiva o compartida de algunas parcelas de soberanía anteriormente propias de los Estados miembros*"[4].

A partir de esto, se suele entender que la modalidad de integración 'fuerte', 'perfecta' y 'suficiente' -en contraposición a la imperfecta, débil e insuficiente adjudicada al MERCOSUR- es aquella que logra ir ascendiendo en la escalera ideal de la integración económica, mediante la generación de políticas comunes, regidas a partir de determinado nivel, por una entidad supranacional.

Sin embargo, lo que también se evidencia detrás de esta perspectiva de la integración regional, y que no suele ser habitualmente explicitado, es que una mayor integración de esas características, menor resulta la participación del Estado en la aplicación de políticas comerciales. A partir de lo cual, queda claro que estos supuestos no tienen en cuenta aquel concepto de que "*si bien el mercado es competencia y que la competencia exige eficiencia, el mercado y la competencia (por si mismas) no producen la eficiencia, sólo la exigen*".

En tercer lugar, cabe mencionar el ya tradicional argumento de la debilidad institucional del MERCOSUR, a partir de su característica modalidad intergubernamental, que se ubica a una importante distancia del ideal kantiano-europeo de la supranacionalidad. Justamente, podría surgir la siguiente proposición: cuanto más intensa es la institucionalidad formal del bloque regional, en términos de supranacionalidad, (lo cual deja las decisiones en manos de las propias instituciones del bloque) mayor será la cesión de competencias funcionales de los Estados, y por ende menor será la intervención de los Estados en la economía, quedando el bloque atado a algunos tratados fundacionales, inamovibles, basados en la libre circulación de las mercaderías, y la plena libertad de los actores económicos de comerciar. Algo así como el paraíso del mercado.

Sin embargo, lo más preocupante de las críticas realizadas desde esa perspectiva no residen en los reproches referidos a aquello que el MERCOSUR no se condice con un modelo ideal (e idealizado), sino que justamente dichos planteos negativos impiden prestar

Press.

4. Ibáñez, Josep (2000). "El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Accesible en: http://www.reei.org/index.php/revista/num1/agora/nuevo-regionalismo-latinoamericano-anos-noventa

atención a aquellas características propias que sí posee este proceso de integración, tales como: modalidades de funcionamiento, principios rectores y, por sobre todas las cosas, valores identitarios propios (políticos, sociales, económicos y culturales) cuya explicación podría permitir una mejor comprensión y un verdadero análisis del mismo.

En este sentido, la reciente conmemoración del 21° Aniversario de la firma del Tratado de Asunción resulta una excelente oportunidad, no solo para realizar un breve análisis de lo actuado en materia de integración, en el ámbito regional, sino también para esbozar algunas herramientas de análisis que nos permitan comprender un poco más sobre nuestro MERCOSUR real, dejando de lado aquellos tipos ideales que definitivamente corresponden a otras circunstancias geo-políticas y que poco contribuyen a un análisis explicativo.

2. Reformulando el paradigma de la integración regional: El MERCOSUR como un proceso de creación de significados intersubjetivos

Un primer punto para avanzar en un análisis de las características particulares de este proceso regional requiere llevar a cabo una reformulación de lo que significa el propio concepto de Integración Regional, ya no como una estructura estática con intereses preestablecidos (la liberalización del comercio), y que a esta altura ha ganado buena difusión, sino entenderla como ***una modalidad cooperativa que tiene como objetivo la identificación de problemas comunes y la búsqueda de soluciones compartidas a los mismos, lo cual permite comprender a la integración regional como un medio, y no como un fin en sí mismo***.

Otro elemento relevante, en este sentido, es estudiar a los bloques regionales, en este caso el MERCOSUR, como un '***proceso***' dinámico y no como una estructura inmóvil. Esto implica observarlo como una sumatoria de acontecimientos (hechos sociales) que se suceden dinámicamente de un modo acumulativo (en términos de aprendizaje), a través del tiempo y en un contexto de interacción permanente entre sus miembros, dando lugar a la posibilidad de cambios tanto en su estructura como en sus intereses, el cual puede ser identificado como un 'proceso de creación de significados'.

Un tercer punto sustancial que también debe ser tenido en cuenta, es que justamente el surgimiento de un bloque regional no es un hecho que ocurre de un día para otro, aunque eso sí suceda, en términos formales, con la firma de su Tratado Constitutivo, sino que un abordaje adecuado de un proceso de estas características debe incluir, indudablemente, aquellos antecedentes, problemáticas de carácter regional y modalidades informales previas, que sin duda, le otorgarán especificidades en cuanto a los objetivos y los modos de funcionamiento del bloque regional.

De este modo, el hecho de que esta clase de 'estructuras sociales' -como pueden ser identificados los bloques regionales- son 'construidas a partir de un proceso de interacción subjetiva' (Wendt, 2005) implica que para poder comprender los patrones de conducta y principios rectores del proceso, va a resultar imprescindible realizar un seguimiento de algunos de los elementos iniciales de este proceso, a través de un desarrollo histórico dinámico, no exento de avances y retrocesos, que permitan comprender las bases constitutivas del MERCOSUR, vislumbrando aquellos elementos de continuidad y cambio a lo largo de ese proceso de integración regional.

3. Antecedentes constitutivos del MERCOSUR

Un primer antecedente regional del MERCOSUR, que vale la pena mencionar, es el proyecto de integración desarrollado mediante la conformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, luego, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que si bien suelen ser calificados como 'intentos fallidos' por ciertas investigaciones, sin duda han contribuido, al menos en términos de antecedentes del MERCOSUR, en dos elementos fundamentales: el primero, es que fue en aquel ámbito regional donde se llevaron a cabo los primeros acercamientos comerciales entre los países que en el futuro conformarían el MERCOSUR, a través de la suscripción de Acuerdos de Complementación Económica (ACE), por ejemplo, el caso del Protocolo de Expansión Comercial (PEC), entre Uruguay y Brasil, de 1982 y el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), suscripto entre Argentina y Uruguay, en 1974, que, en este último caso, fue justamente concebido "*como un marco de integración económica en procura de ambiciosos objetivos tales como intensificar el comercio, equilibrar sus resultados, coordinar las actividades industriales, crear empresas binacionales y estimular las inversiones*"[5].

Sin embargo, el principal hito histórico que va a constituir un punto de inflexión entre el relacionamiento entre Argentina y Brasil -y que a través del tiempo cobrará relevancia en la historia del MERCOSUR- es el período de negociaciones llevado a cabo entre los años 1977 y 1979 sobre el aprovechamiento hidroeléctrico del Río Paraná (Represas Corpus-Itaipú), y que finalmente fue solucionado a partir de la firma del Acuerdo Tripartito de Itaipú, el 19 de octubre de 1979.

3.1 Las relaciones Argentina-Brasil en la década del '70

Es interesante destacar que si se

5. Baldinelli, Elvio. "Resultados y expectativas del Convenio argentino-uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE)". *Integración Latinoamericana* Año 11, Nº 119. Intal, Bs.As., 1986: p. 3-10.

realiza un análisis bibliográfico acerca de la modalidad de relacionamiento que existía entre Argentina y Brasil, durante mediados de la década del '70[6], el concepto que más aparece es la existencia de 'hipótesis de conflicto'. Este término, indefectiblemente, resulta ser verdaderamente abarcativo y ha sido utilizado con frecuencia para hacer referencia a la existencia de múltiples conflictos -que como se verá en los siguientes párrafos- incluían problemáticas limítrofes, comerciales, políticas y de seguridad regional que para aquella fecha aún no tenían resolución.

Sin embargo, creemos que resulta necesario establecer una primera diferencia fundamental respecto al uso del término de 'hipótesis de conflicto' como elemento rector de la relaciones entre Argentina y Brasil durante el período en análisis, ya que el uso de ese concepto daría la impresión de que una vez desaparecidas dichas hipótesis de conflicto se habría dado lugar a un período de relaciones bilaterales sin conflictos, cosa que como resulta evidente no se ha producido. De hecho, de aquel período hasta el presente, indefectiblemente, se han producido una enorme cantidad de conflictos entre ambos países, y que justamente es uno de los principales elementos de estudio de este artículo, en particular aquellos de carácter comercial. Por el contrario, es preciso reflejar que la presencia de conflictos, de ninguna manera, es una situación única entre nuestros países, sino que se trata de una de las principales características de un ordenamiento internacional habitualmente definido por algunas teorías de las relaciones internacionales como anárquico[7]. Pretendemos insistir sobre este punto, ya que desde la escuela liberal se ha logrado establecer la idea de la posibilidad de la existencia de una modalidad de relacionamiento entre países 'armónica', esto sería, carente de conflictos.

De este modo, una vez aceptada la existencia del conflicto como un elemento habitual[8] en el sistema internacional cobra mayor importancia, no tanto en el origen del conflicto, sino,

6. Lafer, Celso y Peña, Félix (1973), *Argentina y Brasil en el Sistema de Relaciones Internacionales*, Ed. Nueva Visión, Bs. As., 1973 y en portugués, Ed. Duas Cidades, São Paulo; Motta Pinto Coelho, Pedro (1997). "Relaciones Brasil - Argentina y el MERCOSUR: Una nueva sociedad política", en *Revista Colección Nº6*, Fac. Cs. Sociales, Políticas y de la Comunicación, Universidad Católica Argentina (UCA); Wayne A. Selcher (1985). "Relaciones entre Brasil y Argentina en la década del 80: de una cautelosa rivalidad a una competencia amistosa" en *Decimosegundo Congreso Internacional de LASA*, Albuquerque, Nuevo México, abril; Peña, Felix (1981). "Apuntes sobre perspectivas de las relaciones Brasil-Argentina" en *Revista Brasileira de Política Internacional* (Año XXIV 93-96); Hirst, M. y Lengyel, M (1984). "Brasil, las relaciones con Argentina: Primeros síntomas de un acercamiento estable" en *América Latina Internacional*, Vol. 2, Nº 6, Octubre-Diciembre; Hirst, Mónica y Russell, Roberto (1987). "Democracia y política exterior: Los casos de Argentina y Brasil". Buenos Aires: FLACSO. *Documentos e Informes de Investigación Nº 55*.

7. Wendt, Alexander : "La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: La construcción social de la política de poder". En: *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Nº1. Marzo, 2005.

8. Keohane, Robert O. (1989). *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre teorías de las relaciones*

justamente, cuál es el modo en que dos países -en un espacio temporal dado- enfrentan sus conflictos. Según nuestro marco teórico ante el surgimiento de un conflicto, una modalidad posible de reacción de los países podría ser la de una '***discordia***' que puede ser definida como una "*situación en la que los gobiernos consideran que las políticas de los otros obstaculizan el logro de sus metas, y se hacen mutuamente responsables de estas imposibilidades*" (Keohane, 1989:75). De este modo, su resultado podría ser la permanencia del conflicto e incluso su agravamiento que podría llevar a diversos caminos, tales como la prolongación del mismo, la imposición de acciones unilaterales, o incluso producir un conflicto armado.

Una segunda modalidad posible sería la cooperación que implicaría "*que ambos actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros, por medio de un proceso de coordinación de políticas*"[9]. Cabe destacar que la posibilidad de una cooperación únicamente puede resultar una alternativa en caso de darse un cierto contexto que se va renovando continuamente a través de un aprendizaje permanente a partir de las conductas y circunstancias previas que efectivamente posibilite la cooperación.

En este sentido, retomando nuevamente la relevancia que pueda hacerse, no solo de una circunstancia determinado, sino de la interpretación que se le adjudica a dicho suceso por cada parte, la idea de una relación basada en la existencia de 'hipótesis de conflicto' entre Argentina y Brasil, según nuestros criterio, en aquella época estaba más relacionada no tanto respecto a la existencia de conflictos, sino justamente la modalidad que tenían ambos países a la hora de enfrentar los conflictos existentes o futuros, y que por lo que surge de nuestro análisis se caracterizaba por adquirir una modalidad basada en la discordia. Esta dinámica, que también puede definirse como 'no cooperativa', era resultante de la construcción durante largas décadas de una percepción mutua, de parte de los distintos gobiernos, basada en la desconfianza respecto a los intereses presentes y futuros de cada país. O, en otras palabras, existía una cierta expectativa 'negativa' respecto del otro país. Esta 'percepción de desconfianza' se encontraba profundamente arraigada en ámbitos militares[10] y distintos estamentos de la sociedad argentina y brasileña, y que permitían tejer diversas

internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales; pág. 75.

9. Ídem anterior.

10. "*Este pensamiento geopolítico* aggiornado *con argumentos dependentistas tuvo en el general 'nacionalista-desarrollista' Juan Enrique Guglialmelli, director de la revista Estrategia, a uno de sus exponentes principales. Guglialmelli percibía la histórica competencia de poder entre la Argentina y Brasil como un factor clave en la Cuenca del Plata, en la medida que condicionaba las políticas exteriores de sus vecinos, y estimulaba una política pendular en las diplomacias uruguaya, paraguaya y boliviana. En la visión de Guglialmelli, los emprendimientos*

especulaciones sobre las intensiones estratégicas del otro, y que han sido denominadas por la bibliografía 'hipótesis de conflicto'; y encontraba en el proyecto de Itaipú un elemento principal de polémica.

Las percepciones de desconfianza entre los 'halcones' argentinos y brasileños solían sustentarse sobre un amplio abanico de sucesos y/o interpretaciones de hechos, tanto reales como ficticios, a través de varias décadas atrás, y que se iban reconvirtiendo una sobre otra para generar nuevas suspicacias. De este modo, si bien el proyecto de Itaipú provocaba una mayor sensibilidad en ciertos sectores nacionalistas, a partir del argumento, de uno y otro lado, de que detrás de la construcción de la represa se jugaba la soberanía nacional de cada país, el principal elemento que merodeaba detrás de dichas argumentaciones era, por el lado brasileño, una suerte de desconfianza 'anti-peronista' provocada a partir de la segura victoria de Héctor Cámpora, en las elecciones del 11 de marzo de 1973, y de este modo el regreso de Perón al poder, quien era percibido por estos sectores como un líder claramente populista, que en aquellos tiempos de guerra fría era interpretado como proclive al comunismo. Lo que Duarte Pereira (1975) dio a llamar la "*histeria anti-peronista que había enceguecido a tantos burócratas*" de ese país[11].

De este modo, por aquella época, la percepción mutua entre algunos sectores de Argentina y Brasil era de una clara y permanente desconfianza; aunque esto, de ninguna manera, implicaba la ausencia de un relacionamiento bilateral cotidiano. Sin embargo, como un claro indicador de la percepción existente llevó a que durante un largo período de 40 años, hasta 1977, no se hayan realizado reuniones oficiales de alto rango entre los dos países.

3.2 Entre la desconfianza y la cooperación (76-79): El Conflicto de Itaipú -Corpus Christi

Si bien el año 1976 es claramente recordado como el inicio del período más dramático de la historia argentina, a partir de la política autoritaria, represiva -tortura y desaparición de personas- llevada a cabo por las Fuerzas Armadas a partir del golpe de estado perpetrado el 24 de marzo de 1976, paradójicamente, el ascenso al poder del gobierno de facto, encabezado por el General Jorge Rafael Videla, dio lugar al nombramien-

hidroeléctricos brasileños como Itaipú implicaban el "control" brasileño de los ríos pertenecientes a la Cuenca del Plata. La construcción de carreteras, la neutralización de los intentos argentinos de cooperar con Uruguay y con Bolivia, el establecimiento de vínculos de seguridad con Chile, entre otras jugadas de la estrategia brasileña, apuntaban a 'aislar' a Argentina". Fuente: Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Tomo XIV, "Capítulo 68 - El régimen militar (1976-1983). Las Relaciones con Brasil". Ed. GEL-CARI, Buenos Aires, 2000. Versión *on-line* accesible en: http://www.argentina-rree.com

11. Duarte Pereira, Osny (1975). *La Seudo-rivalidad argentino-brasileña: Pro y contra de Itaipú*. Ediciones Corregidor; Buenos Aires; pág.186.

to de Oscar Camilión como embajador argentino en Brasilia, función en la que se desempeñó hasta comienzos del año 1981; cuando fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores. Camilión[12], que en aquel momento era reconocido como uno de los expertos argentinos de más renombre en el tema de Brasil, trabajó intensamente para mejorar las relaciones entre los dos países y fomentar la cooperación.

Existen ciertas coincidencias entre los autores tanto del lado argentino como brasileño en cuanto a las motivaciones de carácter estratégico, económico, cambios de gabinete, entre otros, que habrían tenido los gobiernos para iniciar un proceso de negociación sobre el aprovechamiento del Río Paraná, con lo cuales se podrá eventualmente coincidir o no. Sin embargo, es interés de este artículo profundizar en aquellos puntos que han posibilitado un cambio en la percepción mutua, que más allá de las motivaciones estratégicas específicas, contribuyeron a la generación de un 'nuevo clima de entendimiento' el cual a través del tiempo contribuiría a un cambio en la modalidad de resolución de los conflictos ligados al desarrollo entre ambos países.

Se hace referencia a este punto, ya que en primer lugar resulta imposible demostrar, en caso de existir, cuál podría haber sido el principal elemento causal que llevó a ambos países a avanzar en este camino de cooperación, que permitió alcanzar la firma del Acuerdo Multilateral sobre Corpus-Itaipú. Al mismo tiempo, esta visión más cercana al enfoque del *racional choice* que permitiría encontrar un elemento de acción, apuntando a la obtención de un beneficio determinado, dejaría de prestar atención justamente a lo que desde un enfoque más cercano al constructivismo resulta verdaderamente relevante, en este caso, que es el proceso de construcción de significados mutuos, provocando una percepción del otro distinta a la que se venía percibiendo con anterioridad. La relevancia de este punto, que se evidenciará más adelante, se observa a partir del hecho de que justamente a pesar de los cambios de gobiernos y de gabinetes, entre los supuestamente más duros o más blandos, el acercamiento entre los representantes gubernamentales, a partir de determinado momento, siguió avanzando y profundizándose a través del tiempo.

Un segundo elemento que vale la pena destacar es que más allá de la relevancia de la propia firma del acuerdo en cuestión, es evidente que dicho 'cambio de aire' o de entendimiento mutuo al que se le suele asignar la

12. Oscar Camilión era un diplomático de neta extracción "desarrollista", había jugado un papel crucial en el Acuerdo de Uruguayana entre los presidentes Frondizi y Quadros en 1961, y contaba con excelentes relaciones en el medio político brasileño. Fuente: Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos, dir. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Tomo XIV, "Capítulo 68 - El régimen militar (1976-1983). Las Relaciones con Brasil". Ed. GEL-CARI, Buenos Aires, 2000. Versión *on-line* accesible en: http://www.argentina-rree.com

suscripción del Acuerdo debió producirse, indudablemente, en términos de un proceso dinámico, esto es, una sumatoria de acciones, discursos, reacciones e interpretaciones simbólicas diversas que se van construyendo, a través del tiempo y en un contexto y ante circunstancias determinadas, y no a partir de un único acontecimiento único, como ser la firma efectiva del Acuerdo. Esto, si bien nos llevará en este artículo a analizar los 'hechos concretos' ocurridos alrededor del conflicto sobre Itaipú, por sobre todas las cosas implica llevar a cabo una lectura más cercana a la interpretación de las significaciones simbólicas que han realizado los propios actores sobre dichos hechos y analizar las consecuencias que estos han producido sobre la percepción de cada uno de los países.

Desde nuestro punto de vista, el conflicto existente alrededor de Itaipú giraba alrededor de dos niveles, aunque con claras incidencias de uno sobre el otro. El primero y que es el que se pretende analizar en este espacio es la percepción negativa y de desconfianza que existía previamente entre ambos gobiernos. Al respecto, Alexander Wendt (2005) va a plantear esta situación en términos de expectativas mutuas en la que, a partir de diversos sucesos pasados o presentes, los países puedan crearse una representación de otro país 'como amigo' o 'como enemigo', dando a lugar una modalidad cooperativa, por un lado, o conflictiva, por el otro.

Está claro que la larga historia de rivalidades y conflictos, a lo largo de más de 200 años, sumado a un contexto regional e internacional altamente conflictivo, y caracterizado por la presencia en ambos países de gobiernos militares con ideologías fuertemente nacionalistas, ha generado que ambos países se hayan construido respecto del otro una representación de 'enemigo'. Una muestra de esto es que la dinámica existente en las relaciones bilaterales de Argentina y Brasil, por aquellos años, estuviera basada en una modalidad eminentemente 'conflictiva' y, por sobre todas las cosas, tendientes a la ***discordia***.

El segundo nivel existente sobre el tema en cuestión que, en principio, puede ser identificado como de carácter más técnico, es el relativo al nivel de aprovechamiento de los recursos hídricos y energéticos de las represas de Corpus e Itaipú. El tema central estaba relacionado con el número de turbinas, su funcionamiento, en el caso de la primera y la denominada cota, en el caso de la segunda. Sin embargo, más allá de los aspectos técnicos lo que, según nuestro criterio, estaba efectivamente en discusión eran sus pretensiones legítimas de poder llevar a cabo estrategias de desarrollo, en este caso hidroeléctrico, que evidentemente resulta ser un principal recurso para el desarrollo económico y productivo de ambos países. En este sentido, por aquella época ambos gobiernos eran conscientes de la relevancia que tenía la

posesión de capacidad nacional de producción energética, autónoma e independiente, esto es, sin tener que depender de la importación de recursos -por ejemplo, petróleo o gas- para la producción industrial.

Según nuestro planteo principal, la sumatoria de ciertos actos e incluso manifestaciones y compromisos han puesto en marcha lo que Wendt denomina como proceso de creación de significados intersubjetivos, que empieza a reconstruirse entre las partes. Teniendo en cuenta que el mismo es un proceso dinámico e interactivo, indefectiblemente va incorporando nuevos elementos relacionales -a partir de la permanente generación de experiencias compartidas (positivas, negativas o neutras)- que luego son reintroducidas al proceso de construcción de percepciones y representaciones del otro.

De este modo, más allá de las discordancias que podrían haber surgido durante las negociaciones, tanto sea por rivalidades previas, percepción de desconfianza mutua, -además de malentendidos y/o tácticas de negociación-, que a esa altura recién empezaba a disminuir -téngase en cuenta del malestar permanente y la falta de acuerdos mínimos entre ambos países para poder lanzar un proceso de negociación hasta apenas dos años atrás-, si se analiza en detalle cuales eran los reclamos y los puntos de desacuerdo entre cada una de las propuestas argentina y brasileña sobre el aprovechamiento hidroeléctrico de las represas de Itaipú y Corpus surge con claridad un elemento fundamental que constituía a las relaciones bilaterales entre ambos países: las problemáticas ligadas al desarrollo, en este caso concreto, la pretensión de tratar de obtener la mayor cantidad de energía posible. Y teniendo en cuenta que según los cálculos en aquella época la construcción de Itaipú le permitiría a Brasil cubrir un 25% de la totalidad de energía necesaria, es comprensible que más allá de intencionalidades políticas, lo que efectivamente estaba en juego eran recursos que le permitirían a ese país continuar con su modelo de desarrollo industrial. Algo similar ocurría respecto a la pretensión del gobierno argentino de poder obtener el mayor aprovechamiento de energía posible; aunque es evidente que la Junta Militar estaba bien lejos de querer abocarse a un desarrollo industrial y productivo como el brasileño, más bien todo lo contrario. Este elemento pretende destacar que los puntos en los cuales existían desacuerdos en la negociación constituían elementos completamente legítimos en ambos casos, y que en su mayoría, salvo algunos de carácter más político y de significaciones simbólicas, constituían potenciales recursos para el desarrollo.

En este sentido, y como elemento central de las legítimas pretensiones de ambos países de querer establecer un máximo nivel de beneficios, es que en algún lugar de las negociaciones entre

Argentina y Brasil, en particular, en la reunión de Río de Janeiro de 1978, se va a producir un cierto punto de entendimiento que va estar basado, más allá de las cuestiones técnicas, en un punto verdaderamente relevante en términos simbólicos, y que es la conformación de una formula equilibrada. Al respecto, podemos observar que, en este primer momento, la característica que va a tener esta negociación corresponde a la modalidad que Robert Keohane (1989) va definir como ***Reciprocidad Específica***[13], que según el autor se basa en una estricta secuencia limitada a los compromisos formales asumidos, a partir de específicos derechos y obligaciones establecidos, de modo que el otorgamiento de un beneficio debe indefectiblemente tener como contrapartida de otro beneficio de igual valor y producido de un modo inmediato.

Esta idea de equilibrio en la negociación va a ser incluso reclamada en múltiples oportunidades, por ambas partes. A partir de esta circunstancia, podemos afirmar que estamos frente a lo que vamos a denominar el principio fundamental que va a sustentar la negociación acerca del aprovechamiento hidroeléctrico de Itaipú-Corpus entre ambos países, basado en un equilibrio en la negociación.

Otorgamos relevancia a este concepto de equilibro, ya que creemos implícitamente incluye una legitimación del interés del otro, que de ninguna manera debe lesionar el interés propio, y que está basado justamente en la necesidad de cada uno de enfrentar una problemática común, ligada al desarrollo. De este modo, el entendimiento de que Brasil tiene necesidades similares de desarrollo a las de Argentina, y viceversa, parece haber sido el disparador inicial para la búsqueda de una posible solución a este conflicto, pero sobre todas las cosas parece haber iniciado una modalidad de enfrentar los conflictos comerciales bilaterales ligados al desarrollo.

Es relevante destacar que la existencia de necesidades similares ligadas al desarrollo, no necesariamente implica que ambos países decidan aplicar las mismas políticas con el fin de resolver dichas situaciones. Sino que la existencia de intereses comunes orientados al desarrollo hace referencia a la legitimación mutua de que cada país puede aplicar medidas destinadas a favorecer el desarrollo nacional, otorgando una cierta direccionalidad a la resolución de los conflictos. Asimismo, teniendo en cuenta la existencia de particularidades propias (económicas, sociales y políticas) de cada país, la propia definición de desarrollo no necesariamente debe ser coincidente. Esto resulta evidente en el modo bien distinto en que cada país ha ido actuando en pos de su desarrollo

13. Keohane, Robert O. (1989). *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teorías de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales. Buenos Aires.

nacional a través del tiempo.

Un segundo elemento que permite entender la posibilidad de un acuerdo de este tenor es la existencia de una inevitable 'interdependencia' entre Argentina y Brasil, en este caso principalmente a través de la contigüidad geográfica existente entre ambos países, lo cual genera que resulte imposible el funcionamiento de, por ejemplo, la represa de Itaipú sin un explícito apoyo de parte de Argentina, como mínimo ante la segura imposibilidad de adquirir financiamiento externo para las obras, en caso de un conflicto bilateral irresuelto.

Luego de dos largos años de negociaciones[14], el 19 de octubre de 1979, los gobiernos de los dos países, junto a Paraguay, llevaron cabo, en la Ciudad Presidente Stroessner, la suscripción del "Acuerdo sobre aprovechamiento hidroeléctrico de Corpus e Itaipú" definiendo la cota de Corpus en 105 metros sobre el nivel del mar y 18 el número de turbinas para Itaipú, situación que se convirtió en un hito histórico, principalmente, por el hecho de que puso "*fin a una negociación difícil y significa la puerta de salida para antiguas rivalidades*"[15] y dio lugar a un nuevo período de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil.

Justamente, nuestra hipótesis principal de este trabajo considera que este período de negociaciones (1977-1979) resultó un primer punto de inflexión que dio lugar a un paulatino cambio en la percepción mutua entre ambos países, iniciando de este modo una nueva modalidad de entendimiento bilateral y que a través del tiempo habría generado una cierta dinámica de expectativas e intereses (que por definición también son dinámicos por lo que pueden ir modificándose a través del tiempo).

La dinámica que parece estar presente en el espíritu de la negociación del Acuerdo de Itaipú es la que, de alguna manera, podemos denominar de carácter cooperativa, ya que intenta incluir -podríamos decir legitimar- en la negociación a los intereses de cada parte, al haberse acordado una cota más o menos cercana a los intereses de la cota argentina (105) y de la cantidad de turbinas proclamada por Brasil (18). Según se desprende del proceso de negociación, este punto fue alcanzado a partir de dos elementos principales: el primero, la aceptación mutua de los intereses argentinos y brasileños, por ambas partes. Mientras que el segundo,

14. Vale la pena destacar que "*cinco días antes de la firma del acuerdo tripartito, el almirante (R.E.) Isaac Francisco Rojas, en su carácter de presidente de la 'Comisión para la defensa de los intereses argentinos en la Cuenca del Plata' envió una carta al presidente Videla, solicitándole la suspensión de la firma del convenio con Brasil y Paraguay. En dicha carta, Rojas advertía que la cota de 105 metros para Corpus iba a traer conflictos futuros con Brasil, pues resultaba demasiado baja*". Fuente: Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos, dir. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Tomo XI. "Las relaciones económicas externas (1943-1989)". Ed. GEL-CARI, Buenos Aires, 2000. Versión *on-line* accesible en: http://www.argentina-rree.com

15. *O Jornal do Brasil*, 19 de octubre de 1979.

como se ha venido exponiendo, es el haber logrado un cambio en la percepción del otro, lo que posibilito el hecho de abandonar la idea del otro y de sus intereses como una suerte de amenaza, y producir un cambio en las expectativas que se tiene del otro como de un posible 'aliado', generando la legitimación de sus intereses.

Sin embargo, como hemos venido manifestando, los cambios producidos en las expectativas e intereses de uno y otro únicamente se producen a través de una sumatoria de sucesos, y de la interpretación que se haga de los mismos, a través del tiempo, lo que hace cobrar importancia a los múltiples temas y puntos de contacto que se fueron produciendo entre ambos países, a lo largo de las negociaciones.

3.3 La recomposición de la percepción mutua entre Argentina y Brasil

Los primeros resultados concretos de este entendimiento mutuo adquirieron una suerte de legitimación oficial, que algunos medios de la época calificaron como "***luna de miel entre la junta militar argentina y el gobierno militar brasileño***"[16] se produjo a partir de la primera visita de un presidente brasileño a Argentina desde la visita del presidente Getulio Vargas en 1936. Esta se llevó a cabo por una comitiva encabezada por el Presidente de Brasil, João Figueiredo y 9 ministros, entre los días 14 y 17 de mayo de 1980, que fue recibida en el aeropuerto de Ezeiza por el propio presidente Videla[17].

La posibilidad de la realización de dicho encuentro que desde un enfoque basado en la teoría de acción racional suele ser atribuida más que nada "*a la percepción pragmática por parte de ambas capitales de que las pequeñas rencillas acumuladas y sin resolver podrían transformarse en 'puntos de fricción' innecesarios que socavarían acciones de mayor beneficio*"[18], en nuestro caso son entendidas como consecuencia del cambio de percepción que implicó para ambos países el proceso de negociación llevado a cabo alrededor del conflicto sobre Itaipú[19].

Sin embargo, el resultado más importante de la visita que realizara Figueiredo a Argentina fue, sin duda, la suscripción del Acuerdo de coopera-

16. "Brasilgentina", Diario *El Día*, La Plata; 15/5/80

17. O Jornal do Brasil, 14 de mayo de 1980.

18. Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos, dir. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Tomo XI. "Las relaciones económicas externas (1943-1989)". Ed. GEL-CARI, Buenos Aires, 2000. Versión *on-line* accesible en: http://www.argentina-rree.com

19. Cabe destacar que estos encuentros fueron precedidos por un viaje del titular de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) Castro Madero a Brasil, efectuado en enero de 1980, en el que el funcionario argentino subrayó la intención de desarrollar una política nuclear "*abierta y de integración entre todos los países de América Latina*", con el fin de reducir la dependencia respecto de los países desarrollados y crear una tecnología propia en la región. Asimismo, Castro Madero, quien tuvo contactos con el canciller Ramiro Saraiva Guerreiro y con el ministro de Minas y Energía, César Cals, hizo mención del objetivo de llegar a un acuerdo nuclear con Brasil. Fuente: "El acuerdo nuclear con Brasil será procesado en sucesivas etapas", *Convicción*, 1º de febrero de 1980, pág. 13.

ción para el desarrollo y la aplicación de los usos pacíficos de la Energía Nuclear mediante el cual los países se comprometieron como "objetivo inalienable" de tener "*acceso a todos los campos de tecnología de punta, entre los cuales el de la energía nuclear que es considerado como un instrumento indispensable para el desarrollo económico y el ejercicio efectivo de la soberanía nacional*"[20].

3.4 Algunas conclusiones preliminares

En este punto del artículo, resulta interesante destacar algunos elementos que se han ido desprendiendo del presente análisis[21] de las negociaciones entre ambos países. En primer lugar, es posible afirmar que, a fines de la década del '70 se inicio un proceso de recomposición de la percepción mutua entre Argentina y Brasil, empezándose a definirse las relaciones mutuas cada vez más en términos de cooperación y menos en términos de discordia, suavizando "*sostenidamente el tono que ha dominado por largo tiempo las relaciones brasileño-argentinas y han desarrollado un nivel de mayor entendimiento qué han logrado fomentar un mayor grado de cooperación*". De este modo, "*ambos gobiernos están dispuestos a estar en desacuerdo en algunos aspectos de la política internacional, e incluso ir en pos de objetivos que difieren, sin que esto implique imputar a la otra parte motivos ulteriores cuando ésta no logra su propósito*"[22].

En segundo lugar, es pertinente destacar la relevancia que parecer adquirir el valor de 'lo discursivo' en términos de 'constructor de significados' -y por ende como un fuerte indicador de cambios en la percepción del otro- que han ido cobrando los diversos sucesos y/o acciones descriptas en el presente capítulo, realizadas por parte de ambos gobiernos, y que de algún modo son incorporados a un relato histórico común. Asimismo, estos episodios una vez acaecidos adquieren un valor discursivo y político relevante, justamente, fueron siendo incorporados como hitos simbólicos por los gobiernos argentinos y brasileños y, al mismo tiempo, iniciaron un proceso de difusión a través de los medios de comunicación. Dicha incorporación en una especie de relato común parece evidenciarse a partir de su utilización como referencia en futuros discursos, dando lugar a la creación de una suerte de 'cadenas de sucesos' simbólicos correlacionados directamente unos con otros.

En este sentido, pareciera cobrar

20. Ídem anterior.

21. A los efectos de esta investigación se han analizado Cables, Memos y Notas (Archivo de la Cancillería Argentina) intercambiadas por las Cancillerías argentinas y brasileñas, y entre las Embajadas de ambos países durante enero 1977 y junio de 1980; además de artículos periodísticos de los principales diarios de ambos países: *Clarín*, *La Nación*, *La Opinión* (Argentina) y *O Jornal do Brasil* y *Folha do São Paulo* (Brasil).

22. *O Jornal do Brasil*, 14 de mayo de 1980.

importancia el hecho de que lo más relevante en términos de la construcción de significados mutuos pareciera ser no tanto el hecho en si, como ser la firma de un tratado -aunque por supuesto es verdaderamente relevante- sino la propia interpretación o significación simbólica que se le adjudica a dicho suceso, así como las consecuencias históricas que se le otorgan al mismo. Ya que esa misma interpretación -sin importar su relevancia real o ficticia- es la que a través del tiempo terminará adquiriendo importancia en términos de la construcción histórica de los hechos.

Esto es así a partir del momento en que justamente esa interpretación simbólica de determinado hecho, de alguna manera, es legitimada como hito común al momento de ser explicitada en un ámbito gubernamental o público, sea esto un discurso oficial, que adquiere relevancia por la autoridad de quien lo manifiesta, o incluso una exposición académica verbal o escrita que una vez difundida es convertida en conocimiento compartido, y que es incorporado por los diversos actores a sus propios discursos oficiales o viceversa. Esto es, un acto o discurso determinado es interpretado, ya sea por un académico o representante gubernamental, en un artículo o libro y al ser difundido dicha interpretación de aquel suceso o discurso inicial es retomado por representantes gubernamentales a la hora de dar sus discursos, contribuyendo nuevamente a la generación de 'cadenas de sucesos' compartidos.

Otro elemento que puede apreciarse sobre el proceso recién estudiado es que un cierto suceso o discurso inicial, que recibe una determinada interpretación 'compartida' en muchos casos se convierte en un elemento que permitirá tomar acciones concretas, produciéndose un pasaje directo entre la percepción simbólica que se tiene de un suceso o acto determinado, y que es plasmada en términos discursivos, se transforma, sin importar demasiado los orígenes de dicha interpretación, en un nuevo acto de una o de ambas partes.

Lo que pareciera resultar esencial en este procedimiento de creación de significados es justamente que dicha interpretación sea legitimada por el mero hecho de ser 'compartida', es decir, que exista una posición común de la misma. Y, de algún modo, dicha legitimación queda plasmada definitivamente cuando dicho suceso, interpretación o discurso es manifestada en reiteradas oportunidades por ambas partes, al punto de convertirse en lo que Alexander Wendt denomina 'hecho social'.

De este modo, un acto determinado llevado a cabo por un actor A puede ser percibido de cierto modo por un actor B, el cual a partir de dicha percepción B llevará a cabo un nuevo acto en ese mismo sentido -o también en sentido contrario-, cambiando la dirección de la percepción mutua contribuyéndose a la creación de significados mutuos, los

cuales van a resultar elementos motivadores de la acción. Así, el caso en análisis sobre Argentina y Brasil pareciera coincidir con el proceso de creación de significados compartidos descripto por Alexander Wendt quien describe el desarrollo de este proceso a través de una dinámica de "*señalización, interpretación y respuesta (que) constituye un 'acto social' y da comienzo al proceso de creación de significados intersubjetivos, que se produce siguiendo el mismo esquema*"[23].

Sin embargo, un último aspecto que está profundamente ligado con los puntos anteriores es la relevancia que parecen adquirir las relaciones personales en la modificación o construcción de la representación que posee un país del otro. Esto puede argumentarse a partir de la presencia, a lo largo de este artículo, de varios ejemplos donde la percepción mutua que poseían ambos gobiernos, uno respecto del otro, llevó a cabo un profundo cambio, hacia una cierta representación positiva al nuevo clima y el nuevo espíritu que abrió el camino entre Brasil y Argentina.

4. Resignificación de intereses y expectativas entre Argentina y Brasil (1985-1991)

Continuando con esta enumeración de antecedentes que han resultado determinantes en lo referente a la conformación de este 'proceso de creación de significados' que es el MERCOSUR, es importante mencionar la modalidad que adquirió el conflicto de las Malvinas y sus consecuencias, que aceleraron la tendencia a la cooperación. La postura de Brasil durante y después del conflicto fue, en general, bien recibida por los argentinos, a pesar de la relativa falta de entusiasmo por parte de Brasil y la forma en que salvaguardó sus relaciones con Gran Bretaña. Esta nueva percepción mutua dio lugar a varios ejemplos de una nueva modalidad de entendimiento y que pueden ser mencionados como hitos en la nueva senda de la cooperación entre Argentina y Brasil.

Sin embargo, en febrero de 1985, se produjo un conflicto comercial entre ambos países que reflejaría la aplicación de la modalidad cooperativa presentada a la órbita netamente comercial y generaría un verdadero antes y un después en las relaciones entre Argentina y Brasil. En dicha oportunidad, el Ministerio de Hacienda del Brasil procedió a fijar salvaguardias para la importación de manzanas, ajos frescos y pescados desde la Argentina, lo cual generó que este país respondiera con una suspensión en la importación de bananas y café brasileños (Hirst, M. y Lengyel, M, 1986). "*Ante las dificultades evidenciadas en el frente comercial bilateral, los días 19, 20 y 21 de mayo de*

23. Wendt, Alexander (2005). "La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder", *Revista Académica de Relaciones Internacionales* N°1. Marzo.

1985 el Canciller Argentino, Dante Caputo, y el brasileño, Olavo Setúbal, se reunieron en Buenos Aires. En esa ocasión, Setúbal anunció la intención de ampliar las compras de trigo, petróleo y gas, en respuesta a las proposiciones formuladas por el canciller argentino, como forma de compensación por las restricciones en la compra de los otros productos argentinos"[24]. El conflicto comercial fue resuelto y dio a lugar a que el presidente Sarney tomara la decisión, en reunión con algunos de sus ministros, de convertir a la Argentina en el principal socio comercial brasileño[25].

Este suceso comercial implicó un principio de entendimiento que dio lugar al comienzo de un período de negociaciones políticas y comerciales que claramente contribuyeron al proceso, ya en ciernes, de un cambio de expectativas e intereses entre Argentina y Brasil. Sin embargo, antes de continuar queremos destacar la modalidad en que se llevó a cabo la resolución del conflicto comercial de 1985.

En este sentido, es preciso destacar que aquellas negociaciones fueron realizadas a través de una serie de principios que no sólo irían a acompañar futuros conflictos comerciales, incluso hasta la actualidad, sino que más aún constituyen los que creemos son principios específicos del MERCOSUR. Estamos haciendo referencia a la relevancia que le dieron en su momento los dos países a las problemáticas y necesidades ligadas con el desarrollo de ciertos sectores comerciales. Esta modalidad de aceptación de ciertos problemas específicos ligados al desarrollo dio lugar a que dicha negociación se llevara a cabo a través de la aplicación de criterios compartidos basados en un intercambio equilibrado y consensuado relativamente similar al aplicado a la hora de suscribir el Acuerdo Tripartito de Itaipú.

Sin embargo, lo que va a resultar distintivo de la modalidad en que fue resuelto este conflicto comercial, respecto al de Corpus-Itaipú, es que el principio presente en estas negociaciones comerciales va a estar basado en el concepto que Keohane (1986) define como ***Reciprocidad Difusa***, mediante la cual los países "*actúan conforme a ciertos patrones de comportamiento generalmente aceptados*" entre las dos partes. Esta visión resulta diferente a la ***Reciprocidad Específica***, que

24. Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos, dir. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Tomo XI. "Las relaciones económicas externas (1943-1989)". Ed. GEL-CARI, Buenos Aires, 2000. Versión *on-line* accesible en: http://www.argentina-rree.com

25. En la tercera semana de julio de 1985, el ministro interino de Relaciones Exteriores de Brasil, Paulo de Tarso Flexa de Lima, y el secretario de Comercio argentino, Ricardo Campero, convinieron la prórroga del Acuerdo de Alcance Parcial Nº 1 (que vencía el 30 de junio) hasta el 31 de diciembre; y el compromiso de Brasil de adquirir hasta julio de 1986 un volumen de 1.375.000 toneladas de trigo (contra 800 mil toneladas en el año 1984), y petróleo y derivados por cantidades similares. Por este acuerdo, quedaron parcialmente satisfechas las demandas argentinas de equilibrar la balanza comercial y las brasileñas de no reducir las exportaciones (Fuente: Ídem anterior).

únicamente se basa en una estricta secuencia limitada a los compromisos formales asumidos, a partir de específicos derechos y obligaciones establecidos. El pasaje de una modalidad ***específica*** a una ***difusa*** solo puede ser explicado a través de la generación de mayores niveles de confianza entre las partes, permitiendo otorgar concesiones a la otra parte -como por ejemplo el mantenimiento de una restricción comercial-, sin necesariamente tener que reclamar inmediatamente algo a cambio. Si no que es aceptada a partir de la existencia de intereses mutuos a través del tiempo, orientados al desarrollo.

De este modo, esta ***Reciprocidad Difusa*** va a generarse a través de una "*continua secuencia de acciones, las cuales pueden durar indefinidamente, sin llegar a alcanzar un equilibrio, sin embargo, al mismo tiempo, van generando mutuas concesiones que se van dando ante la formación y recreación de un contexto basado en compromisos y valores particulares*" (Keohane, 1986).

Continuando con esta serie de sucesos que conforman un 'proceso de creación de significados', que a esta altura y citando nuevamente a Wendt, vamos a entenderlo como un 'proceso de interacción' y de conocimiento, que permite una dialéctica entre expectativas e intereses, es momento de mencionar al principal antecedente del MERCOSUR: la firma de la Declaración de Iguazú y a la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, ambas suscriptas en 1985.

En aquella oportunidad, los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney se reunieron, el 30 de noviembre de 1985, en la ciudad brasileña de Foz do Iguaçu, donde suscribieron ambas Declaraciones, las cuales marcarían "*el punto de inicio de una serie de acuerdos políticos. Cabe resaltar que ésta representó el primer paso del acercamiento bilateral, anticipando la totalidad de los acuerdos económicos, comerciales, de transportes, etc., que serían firmados al año siguiente*" (Campbell, Rozemberg y Svarzman, 1999: 64).

Estos acuerdos resultaron ser un punto de inflexión en esta concatenación de 'hechos', entre ambos países, ya que, por un lado, reflejaron una suerte de resignificación de sus intereses y expectativas mutuas, a partir de la creación de una percepción común respecto a una serie de problemáticas, en esta oportunidad, ligadas con: deuda externa, problemas de desarrollo, ubicación geopolítica en el conflicto de la Guerra Fría y capacidad nuclear, entre otras. De este modo, a partir de ese momento Argentina y Brasil parecieran haber identificado que compartían un mismo lugar en el mundo, y en consecuencia empezaron a evaluar la posibilidad de buscar soluciones comunes a problemáticas compartidas.

El primer resultado concreto de la Declaración de Iguazú fue el lanzamiento del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), en julio de 1986, (y luego, en 1988, el Tratado de Integración,

Cooperación y Desarrollo) donde los presidentes Alfonsín y Sarney suscribieron, en Buenos Aires, el Acta de Integración y Cooperación Argentino-Brasileña y 12 Protocolos bilaterales. Cabe destacar que el Acta establecía como objetivos principales el estímulo a la integración intra-sectorial (evitando la especialización de las economías), el equilibrio cuantitativo y cualitativo del intercambio comercial, la modernización tecno-industrial, y una localización más eficiente de los recursos en las economías de ambos países. Todos estos objetivos deberían ser alcanzados a través de principios fundamentales tales como: Flexibilidad, Gradualidad, Simetría, Equilibrio, Trato Preferencial frente a terceros mercados, Armonización Progresiva y Participación de los empresarios[26].

Luego, en 1988, y como profundización del proceso de cooperación entre ambos países[27] se suscribió el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que permitió la firma de otros 12 Protocolos Bilaterales. En este sentido, aquella agenda temática, así como sus resultados, bastante interesantes en términos políticos y comerciales, no deben ser leídos como sucesos autónomos, sino que deben ser entendidos como parte de un profundo proceso de construcción e interacción entre Argentina y Brasil. También, debe tenerse en cuenta en el mismo sentido, aunque tal vez con un menor nivel de simbología política, la firma del Acta de Cooperación Económica entre Brasil y Uruguay, en agosto de 1986, y la Declaración de Colonia que puso en marcha un proceso de acercamiento comercial entre Argentina y Uruguay, en mayo de 1985.

Si se acepta el criterio aquí planteado de tomar al MERCOSUR como un proceso, no debería resultar extraña la similitud de aquella agenda bilateral planteada por los Protocolos del PICE (1986) y la desarrollada por el MERCOSUR desde el año 2003 a la fecha, ya que si bien las agendas y los acuerdos siempre gozan de la mayor buena voluntad discursiva, indudablemente, su aplicación y puesta en práctica requiere mucho más que una mera firma.

5. Debate entre la neo-liberalización de la región y la continuidad de un proyecto de desarrollo regional propio (1991-2003)

26. Los 12 Protocolos abarcaban los siguientes temas: intercambio de bienes de capital, proyecto de producción y distribución de trigo, complementación del abastecimiento alimentario, expansión del comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondo de inversiones para la promoción del crecimiento económico, energía, biotecnología, establecimiento de un centro argentino-brasileño de altos estudios económicos, accidentes nucleares y emergencias radiológicas, y cooperación aeronáutica.

27. Estas circunstancias alcanzaría su momento simbólico en las mutuas visitas realizadas por Alfonsín y Sarney a sus respectivas plantas nucleares de Pilcaniyeu y el Centro Experimental de Amarar, en 1987, las cuales "*tuvieron obviamente alta significación política, pero trascendieron ese plano para tocar aspectos técnicos cuando los Presidentes y sus comitivas recorrieron establecimiento de extremo carácter sensitivo, como plantas de enriquecimiento de uranio*" (Carasales, 1997: 85).

Ya ingresando en la década de los '90, es necesario tener en cuenta que la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, se llevó a cabo en un contexto internacional bastante diferente al proceso hasta ahora comentado, ya que aquel momento histórico va a estar caracterizado por un escenario de liberalización del comercio, y de elementos tales como el derrumbe de la Unión Soviética, la caída del muro de Berlín, el fin de la Guerra Fría y auge de la Globalización Económica y Financiera. De este modo, las relaciones entre los ahora países miembros del MERCOSUR cobraron un marcado énfasis económico-comercial, dando lugar a los conocidos programas de liberalización comercial, a partir de la creación de una zona de libre comercio, desde el 1 de enero de 1995, el establecimiento de un Arancel Externo Común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados (Protocolo de Ouro Preto-1994), cuya operación plena debería alcanzarse el 31 de diciembre de 1999, así como la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales.

La firma de estos Acuerdos, sin duda, implicó el debut del MERCOSUR lo cual implicó el establecimiento de un ritmo de implementación propio, y forjó a través de gobiernos afines un marco institucional formal necesario para el funcionamiento del convenio. Esta acción contó, a su vez, con el aval de parte de los sectores empresarios locales más poderosos, así como de algunas empresas multinacionales, que observaron en el tratado una oportunidad para desarrollar negocios en la región, a partir de una ampliación del tamaño del mercado mediante el aprovechamiento de economías de escala.

Si bien durante los años '90, el marco teórico y práctico de la integración regional, así como gran parte de lo establecido en el Tratado de Asunción, fue en principio cubierto por objetivos relativos a la consecución del libre comercio en la región, también es interesante destacar, desde nuestra perspectiva, que si bien en términos formales primó la visión neo-liberal en la integración regional, en la práctica, los primeros años del MERCOSUR constituyeron una cierta continuidad del proceso de conocimiento y aprendizaje iniciado entre Argentina y Brasil, durante los años '80, y que ahora también incorporaría a Uruguay y Paraguay, a través de la creación de múltiples reuniones gubernamentales, la suscripción de diversos acuerdos, la conformación de Grupos de Trabajo, que sin duda han constituido espacios que contribuyeron enormemente a la construcción de confianza respecto a los 'otros' socios regionales.

De este modo, no debe ser pasado por alto que más allá de la estrategia, en principio, netamente comercialista (con una visión liberal) que habría adquirido la integración regional en

esos años, si se realiza un análisis más profundo de los propios acuerdos, así como de la propia dinámica del proceso, podría descubrirse un panorama bastante diferente a aquella visión de un bloque regional con una racionalidad netamente económica neoliberal.

Un primer elemento, con un fuerte contenido simbólico, en ese sentido, son las primeras palabras del preámbulo del Tratado de Asunción ('91), que en su primer *Considerando* esboza con claridad cuál es la principal problemática sobre la cual los países miembros se han propuesto cooperar en el ámbito regional. En su primer párrafo, expresa: "*la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye (una) condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social*".

Siguiendo esta línea, definitivamente resulta adecuado entender a este bloque regional como una herramienta de cooperación regional orientada a intentar avanzar de modo conjunto sobre problemáticas ligadas al desarrollo de sus sociedades, a través de diversas estrategias entre las cuales se incluye la liberalización del comercio.

Del mismo modo, es posible interpretar que tanto el Tratado de Asunción, como el Procolo de Ouro Preto, y sus acuerdos y declaraciones posteriores, han sido en gran medida redactados sobre una serie de principios tales como flexibilidad, gradualidad y equilibrio que, de alguna manera, dan cuenta de una cierta continuidad con respecto a la ya mencionada 'racionalidad recíproca difusa', presente en todo el proceso de interacción subjetiva regional lanzada a partir de las negociaciones sobre Itaipú, y cuya existencia debe ser entendida como parte de los intentos del bloque regional de avanzar en el cumplimiento de sus objetivos, ligados al desarrollo de sus sociedades.

De este modo, al ser reconocido como principal objetivo avanzar en la solución de problemáticas ligadas con el desarrollo -que en algunos casos solo pude ser llevada a cabo a través de una intervención de los Estados-, este tipo de racionalidad genera al interior del bloque una cierta aceptación de un margen por parte de los gobiernos de poder actuar en situaciones excepcionales, a través de la implementación de algún tipo de restricción comercial, con el fin de proteger a algún sector nacional.

Esta racionalidad a la cual hacemos referencia va a estar presente en los diversos acuerdos suscriptos en el marco del Programa de Integración y Cooperación Económica (1986), el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988) y los Acuerdos Sectoriales del Tratado de Asunción (1991), y va a ser utilizado largamente por Argentina y Brasil en la mayoría de los conflictos comerciales ocurridos desde los mismos inicios del MERCOSUR: conflicto por la tasa estadística (1992), calzado, papel, textiles, siderurgia y automotriz (1995), Sector

azucarero (1997), conflictos comerciales por la devaluación del real (1999), crisis sectorial (2006): electrodomésticos y línea blanca; crisis Sectorial (2008-2009): acuerdos sectoriales entre empresarios e imposición de licencias no automáticas; conflicto por sector automotriz (2011) y trabas a las importaciones (2012)[28], y que si bien, por momentos, han generado cierto malestar en alguna de las partes, y por sobre todo en algunos actores del sector privado, en la práctica se ha dado lugar a diferentes esquemas de restricciones comerciales consensuadas, autolimitación de importaciones por parte de sectores empresariales y diversas negociaciones gubernamentales, que solo pueden ser entendidas en un marco de conocimiento y confianza creciente entre los países miembros, principalmente, a partir de la realización de negociaciones consensuadas que producen un juego de suma positiva[29].

Esta racionalidad, que pareciera estar rigiendo a lo largo de todo el proceso de integración del MERCOSUR, podría estar permitiendo una integración basada en un respeto a la autonomía del propio mercado nacional, a partir de la intervención de problemas de competitividad de algún sector, mediante la utilización de ciertos 'patrones de conducta generalmente aceptados' los cuales, como se ha evidenciado, en algunos incluyen el establecimiento de restricciones comerciales temporales, con el fin de incentivar el desarrollo y competitividad de la industria local.

Algo similar puede mencionarse respecto a uno de los puntos más característicos de este bloque regional, que definitivamente le otorgan un profundo nivel de diferenciación frente a otros bloques regionales, y es el relativo a la modalidad de toma de decisiones de características intergubernamental, en todos sus niveles y ámbitos institucionales, y basada en la generación de un consenso; modalidad que pareciera seguir el principio de reciprocidad difusa en cuestión.

6. Fortalecimiento del MERCOSUR político, social, económico y productivo (2003 - 2012)

A partir del año 2003, se llevó a cabo en la región un intenso giro político e ideológico que puede ser evidenciado a través de la elección a la presidencia de Brasil de Luíz Inácio 'Lula' Da Silva, de Néstor Kirchner a la Presidencia de la Argentina y de Tabaré Vázquez, en Uruguay, en 2005. Esta situación, que de ningún modo podría ser separada de los fenómenos ocurridos en Venezuela, con la llegada de Hugo Chávez, y de

28. Por supuesto, que debe exceptuarse de esta racionalidad cooperativa a los conflictos comerciales (lácteos, textil y pollos) que terminaron con presentaciones en el Tribunal de Solución de Diferencias del MERCOSUR y de la OMC.

29. Cisneros, Andrés y Escudé Carlos, dir. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Tomo XI. "Las relaciones económicas externas (1943-1989)". Ed. GEL-CARI, Buenos Aires, 2000. Versión *on-line* accesible en: http://www.argentina-rree.com

Evo Morales, en Bolivia, dio lugar a múltiples cambios políticos y económicos que pueden ser resumidos como el abandono del modelo neoliberal, llevado a cabo por los distintos gobiernos de la región durante la década de los '90, y que terminaron con grandes fracasos y crisis financieras.

Estas circunstancias generaron una mayor profundización en la concepción del MERCOSUR, basado en la idea de que es un proceso de integración entre países en desarrollo, con economías asimétricas en su tamaño y estructura, no se limita a los aspectos comerciales, sino que debe propende a la reducción de las diferencias de desarrollo interno y a evitar la concen-tración de los beneficios de la integración en los actores de mayor tamaño. Perspectiva bastante similar a la existente en la década del '80, a partir de la firma de la Declaración de Iguazú (1985) y de la constitución del PICE (1986). Una muestra de la sintonía política e ideológica entre los gobiernos del MERCOSUR en ese período fue la propuesta de ingreso de Venezuela al MERCOSUR, llevada a cabo en Julio de 2006; aunque, hasta la actualidad, aún queda pendiente la ratificación por parte del parlamento paraguayo.

Este cambio de aire, que recién empezó a producir cambios significativos justamente a partir la IV Cumbre de las Américas, en 2005, donde los países de este bloque regional le dijeron con fuerza "**No al ALCA**", provocó que la agenda del bloque llevara a cabo una profundización de temáticas ligadas a la integración regional en términos de impulso al desarrollo y la producción. En este sentido, cabe destacar la puesta en marcha de proyectos regionales destinados a disminuir las asimetrías al interior del bloque, centralizados desde el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), la creación del Grupo de Integración Productiva (GIP), en 2008, el Fondo de Garantías para Pymes del MERCOSUR, en 2009, o la creación del Sistema de Pagos en Moneda Local (SML), que comenzó a regir el 3 de octubre de 2008.

Al mismo tiempo, cabe destacar que las diversas transformaciones ocurridas durante la primera década del Siglo XXI, tales como la redefinición del espacio de lo público y las mayores demandas sociales por participar en las decisiones comunitarias han generado, en el espacio regional del MERCOSUR, un nuevo esquema de articulación de las decisiones de carácter colectivo, ligadas a nuevas formas de política asociadas con prácticas más eficientes, transparentes y más participativas, donde los gobiernos locales están desempeñando un papel preponderante.

Conclusiones: el MERCOSUR desde otra perspectiva

En este sentido, vale la pena finalizar este breve análisis reiterando la relevancia de entender a las múltiples características particulares -institucionales y de funcionamiento- de este bloque regional, no en términos de

resultados sub-óptimos respecto a un modelo ideal determinado, sino como elementos de una modalidad de integración propia que están relacionadas con la posibilidad de cumplir con los objetivos ligados al desarrollo.

Un elemento que le otorga un importante grado de especificidad a este bloque regional es el relativo a la existencia de un cierto número de excepciones en algunos sectores dentro de los Acuerdos Comerciales, tales como puede ser el sector automotriz -que es gestionado entre Argentina y Brasil a través de un comercio administrado- o las propias excepciones existentes en el arancel externo común (AEC) para bienes de capital y telecomunicaciones. Estas excepciones evidentemente están orientadas a fortalecer a algunos sectores que aún requieren un mayor nivel de desarrollo y competitividad.

Un tercer aspecto particular, similar al recién mencionado, es el concerniente a la intervención que suelen tener excepcionalmente los gobiernos nacionales, en situaciones específicas de desbalances sectoriales, tal como ha sucedido a lo largo de la historia del bloque regional, desde el conflicto del año '85, entre Argentina y Brasil, respecto a manzanas, ajos frescos y pescados, hasta el ocurrido más recientemente, a mediados de mayo de 2011 (relacionados con la imposición de restricciones comerciales por parte de Brasil sobre el sector automotriz argentino, como consecuencia de las propias restricciones impuestas por Argentina), que como parte de una dinámica propia del bloque, suelen ser resueltos, mayoritariamente, mediante algún tipo de negociación de modalidad cooperativa y equilibrada entre los países.

A partir del análisis de la modalidad en que han sido resuelto en la mayoría de los denominados 'conflictos comerciales' -originados por el establecimiento de trabas al comercio regional- es posible afirmar que el MERCOSUR, no solo no posee una racionalidad económica liberal, basado en el principio de eficiencia y competitividad, sin ningún tipo de intervención por parte de los Estados, sino que, por el contrario, pareciera evidenciarse lo que podría denominarse un tipo de racionalidad cooperativa basada en una suerte de 'reciprocidad difusa', mediante la cual los países actúan conforme a parámetros de comportamiento generalmente aceptados (Keohane, 1986). En este punto es esencial comprender que al reconocerse al interior del bloque regional que el principal objetivo es avanzar en la solución de problemáticas ligadas con el desarrollo -que solo puede ser llevada a cabo a través de una intervención de los Estados-, genera al interior del bloque una cierta aceptación de un cierto margen por parte de los gobiernos de poder actuar en situaciones excepcionales, a partir del reconocimiento de que todos los miembros comparten dichas problemáticas, y cualquiera de ellos

podría llegar a necesitar aplicar (o tal vez ya esté implementando) cierto tipo de restricción o excepciones de estas características.

De este modo, lo que desde un lugar crítico puede ser catalogado como una debilidad institucional o de incumplimientos de las que pueden denominarse como 'pautas formales' (Tratados y Protocolos), por ejemplo, la demora en la aplicación de ciertos compromisos o el establecimiento 'temporal' de ciertas restricciones comerciales, pueden justamente resultar indicadores de que aquella 'limitación formal' sea solamente eso: 'formal', y que en realidad se esté frente a una serie de prácticas y modalidades propias, 'prácticas informales', que son 'generalmente aceptadas' por los miembros como parte de las modalidades autóctonas del bloque. Asimismo, esta dinámica flexible resultaría una especie de correa de transmisión entre las demandas de los actores nacionales y los intereses regionales, así como una especie de herramienta de ajuste respecto a las asimetrías existentes entre los distintos países miembros del bloque regional.

Asimismo, esta dinámica propia producida a lo largo de todo el 'proceso MERCOSUR' pareciera estar motorizada, como mínimo, por dos factores: primero, la necesidad de legitimación de ciertas prácticas y temas de agenda, las cuales requerirían de elementos fundamentales tales como: confianza, acuerdo entre las partes, tiempo de maduración y adecuación respecto a formas sociales previas, así como por supuesto, la necesidad de una voluntad política para ser aplicadas. Esto nos lleva al segundo elemento fundamental que podría motivar la ampliación de la agenda de un proceso regional de estas características, que es que cualquier cambio, avance o modificación de una práctica o incorporación temática establecida formalmente, de ninguna manera puede ser alcanzada sin un estado de situación (político, económico, social y cultural) determinado. Cuando esto no ocurre, es muy probable que dichas formas institucionales, implementación de políticas y/o incorporaciones de nuevos ámbitos temáticos quedarán convertidos en un simple acuerdo formal.

El hecho de que el MERCOSUR, en los últimos años, le ha dado mayor relevancia al desarrollo de las temáticas recién señaladas, poniendo énfasis en aspectos productivos y sociales, según lo planteado en este artículo, no deben ser comprendidas como hechos en si mismos, sino como resultantes de este extenso proceso de interacción que ha permitido a través del tiempo una profundización de las relaciones entre los países miembros del MERCOSUR. Siguiendo esta perspectiva parece adecuado observar que hubiera sido imposible la creación de un Parlamento del MERCOSUR -cuya maduración y funcionamiento efectivo seguramente demandará tiempo y práctica institucional, así como voluntad política- sin la

existencia previa de un proceso de interacción y aprendizaje en ámbitos como el de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), ni la aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR, sin un largo período de profundización y adecuación de las relaciones y procedimientos comercia-les entre los países miembros.

Bibliografía utilizada

-Aldecoa Luzarraga, Francisco y Cornago Prieto, Noé (1998). "El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial". En *Revista Española de Derecho Internacional* vol. 50, nº 1, enero-junio (pp. 59-113).

-Carasales, Julio Cesar (1997). *De rivales a socios*. Nuevo Hacer, Buenos Aires.

-Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos, dir. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Tomo XI. "Las relaciones económicas externas (1943-1989)". Ed. GEL-CARI, Buenos Aires, 2000. Versión *on-line* accesible en: http://www.argentina-rree.com

-Hirst, Mónica y Lengyel, Miguel (1986). "Brasil, las relaciones con Argentina: Primeros síntomas de un acercamiento estable". En *América Latina Internacional*, Vol. 2, Nº 6, Octubre-Diciembre (pp.120-121).

-Hirst, Mónica y Russell, Roberto (1987). "Democracia y política exterior: Los casos de Argentina y Brasil". *Documentos e Informes de Investigación Nº 55,* FLACSO, Buenos Aires, 1987. (pp. 235-237).

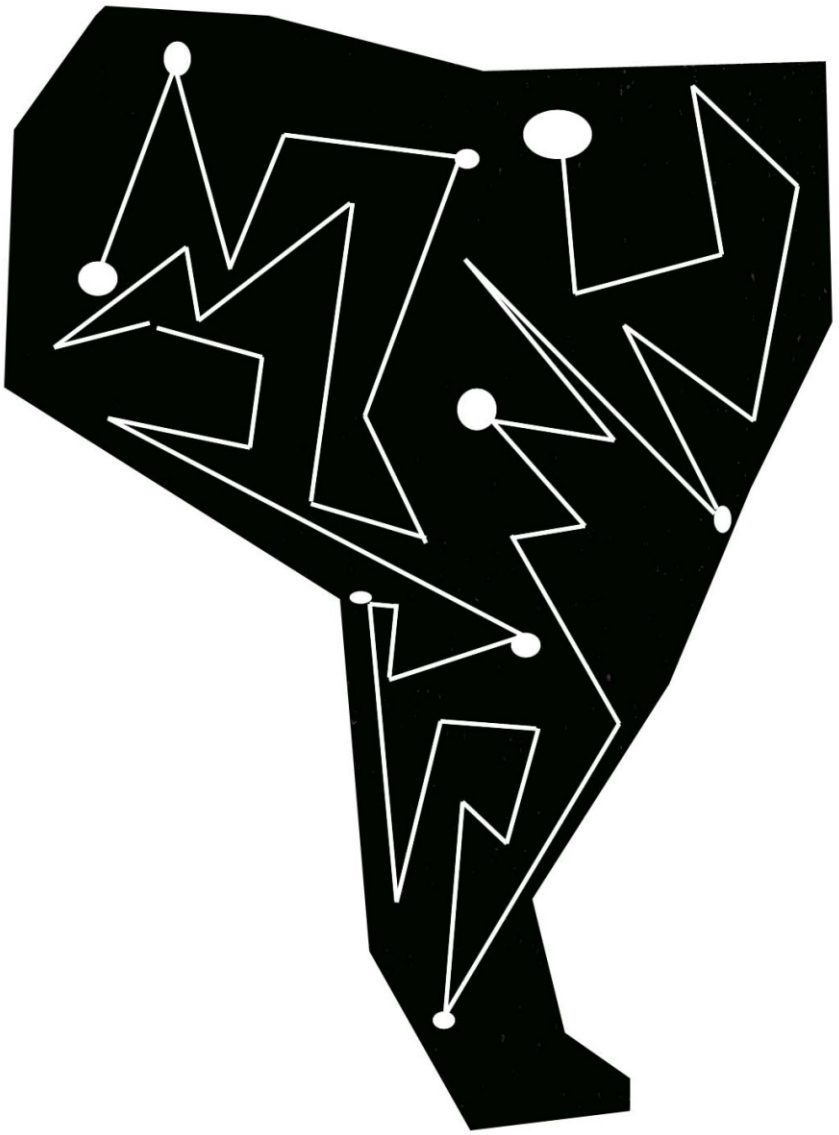
-Keohane, Robert (1986). "Reciprocity in International Relations". Massachusetts Institute of Technology and the World Peace Fundation. En *International Organization* 40, I, Winter 86.

-Wendt, Alexander (2005). "La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder". En *Revista Académica de Relaciones Internacionales* N°1, marzo de 2005.

-Wolf, Gabriel (2010). "Análisis Estructural de una Integración Regional Sub-óptima (o Triste)". *Working paper Nro 18*, Programa de Economía Internacional. Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), Septiembre. (Documento electrónico)

-Wolf, Gabriel (2011). "El MERCOSUR como un proceso de integración y desarrollo regional autóctono". En Robba, Alejandro y Fraschina, Juan Santiago (Compiladores). *Los dos modelos económicos en disputa*. Ed. Prometeo, Buenos Aires (pp. 543-560).

-Wolf, Gabriel y Ramírez, Carlos (2012). *La Integración Regional en Perspectiva. Estudio de los Principales Procesos Regionales con Énfasis en el MERCOSUR*. Editorial Temas, Buenos Aires.



A Organização Mundial do Comércio e o regionalismo do século XXI

Umberto Celli Junior

I. Introdução

A Comissão de Direito Internacional (CDI) da Organização das Nações Unidas (ONU), sob a presidência de Martti Koskenniemi, apresentou, em 2006, relatório acerca da fragmentação do direito internacional e das dificuldades decorrentes de sua diversificação e expansão. A primeira, e talvez a mais importante conclusão desse relatório, é que o direito internacional constitui um Sistema Legal. Suas regras e seus princípios (i.e., suas normas) agem com relação a (e devem ser interpretadas com base em) outras regras e princípios. Como um Sistema Legal, o direito internacional não configura apenas um conjunto aleatório de tais normas. Há relações significativas entre elas. Existem normas com maior ou menor grau hierárquico. Sua formulação pode envolver maior ou menor generalidade e especificidade e sua validade também varia conforme o tempo de sua edição. Ao aplicar-se o direito internacional é frequentemente necessário estabelecer, de forma precisa, o relacionamento entre duas ou mais regras e princípios que podem ser válidos para uma determinada situação. Se isso não ocorrer, coloca-se o Sistema Legal em risco[1].

Em artigo publicado alguns meses após o relatório da CDI, Koskenniemi revisita o tema ao sublinhar que não existem regimes legais fora do direito internacional geral. Os regimes (aos quais ele se refere como "caixas") de

Professor de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina–PROLAM da USP. Contacto: umbcelli@usp.br

1. Ver na íntegra "Conclusions of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law", relatório adotado pela CDI em sua 58ª Sessão, em 2006, submetido à Assembleia Geral da ONU (A/61/10, parágrafo 251), em http://www.un.org/law/ilc/ (acesso em 20/08/2011).

comércio, de proteção ambiental e de direitos humanos, dentre outros, possuem, de fato, regras especiais, para criação de normas, sua aplicação e modificação. Isso é o que os torna especiais. Quando, porém, verificam-se falhas nesses regimes, as instituições pertinentes têm de recorrer à regra geral, isto é, ao Sistema Legal que é o direito internacional, fundamento de sua existência. Nenhum regime é autônomo com relação ao ele[2]. O problema é que essas várias caixas ou regimes cresceram espontaneamente por meio do que ele chama de "especialização funcional", transformando-se em esferas distintas da vida internacional e com autonomia umas com relação às outras, esquecendo-se do todo, isto é, do Sistema Legal que é o direito internacional com seu conjunto de princípios e regras gerais. Essa especialização funcional descoordenada seria o retrato fiel de sua fragmentação[3].

Alguns anos antes, em 2000, outro relatório não menos contundente sobre os riscos da fragmentação, dessa vez sobre os efeitos da proliferação dos tribunais internacionais, já havia sido submetido à Assembleia Geral da ONU pelo então Presidente da Corte Internacional de Justiça, Gilbert Guillaume. Em seu discurso de apresentação do relatório, ele ressaltou que o fenômeno da multiplicação de jurisdições internacionais conduz, em primeiro lugar, a uma sobreposição de competências que abre caminho para que os Estados demandantes, com ou sem razão, acionem os tribunais que lhes parecerem mais favoráveis às suas teses. Esse "*forum shopping*" pode dificultar o funcionamento da justiça submetendo-a as leis do mercado, o que não seria desejável. Ademais, as sobreposições de jurisdições implicam o aumento da contrariedade de julgamentos, à medida que dois tribunais podem se considerar competentes para julgar determinado assunto e proferir decisões contraditórias. Enfim, segundo ele, a multiplicação de tribunais internacionais cria sérios riscos de incoerência jurisprudencial[4].

Essas inquietações manifestadas por Koskenniemi e Guillaume suscitaram uma série de artigos e ensaios relacionados à questão da unidade e da fragmentação do direito internacional com diferentes visões e perspectivas. Algumas delas, na direção oposta a tais inquietações, sustentam a tese da inexistência da fragmentação.

Charles Leben, por exemplo, lembra

2. Koskenniemi, Martti. "International Law: between fragmentation and constitutionalism" (2006), pp. 9/10. Disponível em http://cigj.anu.edu.au/cigj/link_documents/KoskenniemiPaper.pdf (acesso em 20/08/2011).

3. Idem, especialmente, p. 6.

4. *Discours de S.EXC. Monsieur Gilbert Guillaume, Président de la cour internationale de justice, à l´Assemblée Génerale des Nations Unies, le 26 Octobre 2000*, em http://www.icj-cij.org/court/index.php?pr=84&pt=3&p1=1&p2=3&p3=1 (acesso em 20/08/2011).

que a discussão sobre a unidade e a fragmentação do direito internacional não é assim tão nova como pode parecer à primeira vista. A dialética entre unidade e fragmentação, diz ele, seria o reflexo da sucessão de períodos favoráveis ao direito internacional, durante os quais este último é percebido como um direito que cria um sistema em constante progressão para o bem da sociedade internacional, e de períodos em que ele parece fragmentar-se após crises que acometem essa sociedade com muita frequência.

Para o autor, a sociedade internacional não vive um momento de crise. Ao contrário, o que se observa é uma formidável expansão do direito internacional que, em diversos domínios, conhece não somente um crescimento de regras substantivas que comandam a conduta dos Estados, como também de sistemas de solução de controvérsias que permitem a superação de sua histórica ineficácia, qual seja a de conter um enunciado de normas sem mecanismos de interpretação e de sanção. O que existe atualmente no âmbito da ordem jurídica internacional geral são subsistemas de direito que não possuem coordenação entre si, o que pode resultar em algum tipo de colisão. Mas, daí a falar-se em fragmentação, seria algo exagerado.

Nessa perspectiva, o direito internacional permanece uma ordem jurídica no pleno sentido do termo o que fortalece a ideia de sua dimensão unitária, a qual não é posta em xeque pelo fato de existirem em seu âmbito contradições passíveis de ser encontradas em qualquer ordem jurídica positiva. Essas contradições verificam-se também no direito interno, uma vez que este se subdivide em diversas áreas, como direito civil, penal, comercial e direito do trabalho, dentre outras. A diferença entre a constituição da ordem jurídica internacional em várias áreas especializadas e a repartição do direito interno em especialidades múltiplas e em jurisdições distintas é de grau e não de natureza. A ordem jurídica internacional não pode ser questionada por conta do desenvolvimento de áreas especializadas. O progresso dessas áreas é também, direta ou indiretamente, o progresso do direito Internacional em geral[5].

Independentemente dessas diferentes

5. Leben, Charles. "La fragmentation du Droit Applicable aux Relations Internationales – Remarques Introductives de l' Internationaliste Publiciste", in *La fragmentation du droit applicable aux relations internationales – Regards croisés d´internationalistes privatistes et publicistes*, Berge, Jean-Sylvestre; Forteau, Mathias; Niboyet, Marie-Laure; Thouvenin, Jean-Marc, org., *Cahiers Internationaux*, No. 27. Paris: Pedone, 2011, pp. 22/26. A esse respeito Mathias Forteau também ressalta: "*Que l`ensemble du droit international ne soit pas de nature universelle ne change pas fondamentalement la donne. Les règles internationales 'particulières' se développent à l´intérieur du même ordre juridique et reposent sur les mêmes principes et catégories juridiques. De même que l' existence de contrats multiples entre des partenaires différents à l' intérieur d' un Etat ne démultiplie pas le droit interne en plusieurs droits, l´existence de relations conventionnelles diverses ne remet pas en cause l´unité fondamentale du droit international public*". Ver Forteau, Mathias, "Forum Shopping et Fragmentation du Droit Applicable aux Relations Internationales – L´egard de l´internationaliste publiciste", *ibidem*, p. 143 (Nota 1).

visões sobre unidade e fragmentação, fato é que a proliferação de regras que passaram a regular as mais diversas áreas do cenário internacional (participação crescente dos Estados nas negociações de novos tratados), tais como as relacionadas à proteção do meio ambiente, ao combate a mudanças climáticas, à proteção dos direitos humanos, à igualdade social e combate à pobreza, a investimentos, a compras governamentais, a serviços e concorrência, dentre tantas outras, com regimes (ou "caixas") próprios ou subsistemas de direito sem coordenação e muitas vezes incompatíveis entre si, contribuiu para o aumento de "colisões" e conflitos normativos. Além disso, como ressaltado por Alberto do Amaral Júnior, a ausência de uma corte com jurisdição geral e compulsória com a função de zelar pela aplicação das normas internacionais e o conceito de *jus cogens* previsto na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969)[6], por meio do qual se reconhece que certas normas são superiores às demais, constituem causas potenciais desses conflitos normativos[7].

Esse potencial de conflitos normativos é observado com muita clareza no âmbito do comércio internacional, opondo as regras do sistema multilateral da Organização Mundial do Comércio ("OMC") às regras dos acordos comerciais preferenciais, regionais, subregionais e bilaterais ("APC")[8]. A proliferação desses acordos propiciou a criação de regimes normativos diferenciados que, apesar de reproduzirem regras básicas da OMC (OMC *intra*), contêm outras que vão além do regulamentado naquela organização internacional em temas como comércio de serviços, propriedade intelectual e medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMs) (OMC *plus*), bem como novas regras para áreas ainda não regulamentadas pela OMC, tais como investimento, concorrência, meio ambiente e padrões trabalhistas, dentre outras (OMC *extra*)[9]. A existência de numerosos APC –em torno de trezentos em vigor–, transforma o comércio internacional em um intrincado sistema formado por subsistemas sobrepostos, um *spaghetti bowl*, na expressão de Jagdish Bhagwati. Note-se que essa sobreposição não se dá somente entre os APC em relação à OMC, mas, também, entre si, visto que

6. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), promulgada no Brasil pelo Decreto No. 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

7. Amaral Júnior, Alberto do. *Curso de Direito Internacional*, 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2011, pp. 146/148.

8. Como muitos dos acordos comerciais atuais são celebrados entres países de regiões geográficas distintas, prefere-se adotar o termo Acordos Comerciais Preferenciais em vez de Acordos Comerciais Regionais, apesar de o termo *Regional Trade Agreements* ainda ser utilizado pela própria OMC.

9. A respeito dessa denominação e classificação dos APC ver Horn, Henrik; Mavroidis, Petros; Sapir, André, "Beyond the WTO? An anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements". Bruxelas: Bruegel Blueprint Series, Vol. VII, 2009.

há países que são parte de mais de dez APC ao mesmo tempo, a exemplo dos EUA.

Esses APC, além de produzirem normas potencialmente conflitivas e incompatíveis com o arcabouço normativo da OMC, contêm sistemas próprios de solução de disputas, o que gera a possibilidade de conflitos de jurisdição entre tais sistemas e o Órgão de Solução de Controvérsias ("DSB") da OMC. Como é sabido, ocorrem, em geral, três tipos de conflitos de jurisdição: a) quando dois foros consideram ter jurisdição exclusiva sobre as mesmas matérias ou sobre matérias paralelas ou similares; b) quando um foro reivindica ter jurisdição exclusiva sobre certa matéria enquanto o outro foro aceita examinar os fatos sem postular exclusividade; e c) quando duas jurisdições se dispõem, voluntariamente, a analisar o mesmo litígio ou litígios similares[10]. Se não houver indicações claras de como solucionar os potenciais conflitos dos sistemas de solução de controvérsias dos APC paralelos à OMC, estarão em risco a autoridade e a efetividade do sistema de governança global do comércio.

Os APC vão continuar a existir e a se expandir, fato reconhecido por Pascal Lamy, Diretor-Geral da OMC, em relatório publicado pela organização, intitulado *WTO Trade Report -2011- The WTO Preferential Trade Agreements: from co-existence to coherence*, ao afirmar que não há razão para se presumir que o número de APC irá cessar de crescer ou que eles não serão parte do cenário das relações comerciais internacionais[11].

O objetivo deste artigo é, portanto, o de discutir como a OMC e, particularmente, seu DSB, tem lidado com essa realidade e explorar algumas possibilidades de uma coexistência menos potencialmente conflitiva entre suas normas e as dos APC, bem como entre seus respectivos sistemas de solução de controvérsias, de forma a se poder atingir maior equilíbrio e coerência no sistema do comércio internacional.

2. Conflitos entre as regras da OMC e as dos APC

Os APC têm seu fundamento legal no Artigo XXIV do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio ("GATT"), no Artigo V do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços ("GATS") e na Cláusula de Habilitação (APC entre países em desenvolvimento). De acordo com as regras da OMC, a criação dos APC por meio de Tratados Internacionais deve ser notificada ao Comitê sobre Acordos Regionais ("CAR"). O CAR tem a prerrogativa de elaborar relatórios e recomendações às partes dos APC. Dessa forma, haveria a possibilidade de o CAR reconhecer

10. Ver Amaral Júnior, Alberto do. *A Solução de Controvérsias na OMC*. São Paulo: Atlas, 2008, pp. 242/243.
11. Disponível em www.wto.org (acesso em 24/08/2011).

inconsistências das regras dos APC com o sistema multilateral de comércio, caso não formassem uma união aduaneira ou uma zona de livre comércio, nos termos do artigo XXIV do GATT, ou mesmo violassem as disposições do Artigo V do GATS e da Cláusula de Habilitação.

Porém, nunca foi feito um exame detido, aprofundado e conclusivo da compatibilidade de um APC com a OMC, por falta de vontade política dos próprios Membros da OMC e pela velocidade vertiginosa com que se proliferaram os APC. A rigor, sempre se soube que nenhum dos APC passaria no teste de compatibilidade.

Tendo em vista a inoperância do CAR, em 2006, o Conselho Geral da OMC criou o denominado Mecanismo de Transparência, um mecanismo provisório, que poderá ser substituído por um mecanismo permanente, que apenas administra a existência dos APC. Trata-se de um conjunto de regras que exigem notificação à OMC da assinatura e da entrada em vigor dos APC. Por meio desse mecanismo, a OMC passa a se concentrar na transparência dos múltiplos APC, o que implica, na prática, que ela deverá se abster de formular questões polêmicas ou críticas acerca de suas regras[12].

Caberia, assim, ao DSB ser o fórum de análise da incompatibilidade ou conflito das regras dos APC com as do sistema multilateral de comércio. No entanto, a jurisprudência da OMC demonstra que essa compatibilidade acaba sendo apreciada apenas como uma questão secundária ou incidental quando uma norma de um APC é contestada e a exceção do artigo XXIV do GATT é invocada. Os painéis e o Órgão de Apelação ("OA") da OMC têm evitado decidir sobre o mérito.

A questão da compatibilidade entre as regras dos APC e as da OMC foi tratada com um pouco mais de clareza no caso *Turkey-Textiles*[13]. O caso envolveu uma ação interposta perante o DSB pela Índia contra a Turquia. A Turquia havia estabelecido restrições quantitativas aos produtos têxteis da Índia sob a alegação de que eram necessárias para cumprir suas obrigações com a então Comunidade Europeia ("CE") no âmbito do Acordo de União Aduaneira existente entre ambas. Segundo a Turquia, já que a CE mantinha suas próprias quotas contra produtos têxteis da Índia, a imposição de quotas contra a Índia era necessária à luz do parágrafo 8º do Artigo XXIV do GATT, nos

12. "*The CRTA [CAR] has been criticized for its ineffectiveness. Its lack of dynamics and objectivity in assessing RTAs [APC] has been its major problem: it has been unable to fill in the vital gap of setting rules and directions of RTAs proliferation*". Ver Celli, Umberto; Tussie, Diana; Peixoto, Juliana; Salles, Marcus, "Mercosur in the South-South Agreements: in the middle of two models of regionalism", in *Cadernos de Pós-Graduação em Direito – estudos e documentos de trabalho*, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, No. 2, 2011, p. 16. Disponível também em http://rrii.flacso.org.ar/web/wp-content/uploads/2010/11/Celli_Salles_Tussie_Peixoto_Mercosur-in-South-South-Agreements1.pdf (p. 22).

13. *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Product – DS34, adopted 19 November, 1999.*

termos do qual os membros de uma União Aduaneira devem aplicar substancialmente as mesmas tarifas e outras regras nas relações comerciais com terceiros países. O painel entendeu que essas quotas não estavam abrangidas pelo Acordo sobre Têxteis da OMC e, portanto, como novas restrições eram inconsistentes com o Artigo XI do GATT (Eliminação de Restrições Quantitativas). Além disso, de acordo com o painel, o Artigo XXIV do GATT não poderia ser utilizado para justificar uma violação de um artigo do GATT.

Essa última parte da recomendação do painel foi reformulada pelo OA, segundo o qual, em princípio, o Artigo XXIV poderia sim ser utilizado para justificar uma violação de um artigo do GATT (i.e, como uma defesa ou exceção justificável a uma violação), desde que duas condições fossem observadas: (i) que a medida em questão fosse introduzida durante a formação de uma União Aduaneira que esteja em plena conformidade com o artigo XXIV do GATT; e (ii) que a parte interessada deverá demonstrar que a formação da União Aduaneira não seria possível se não tivesse sido autorizada a introdução da medida em questão. Na realidade, o OA apenas presumiu a compatibilidade com o Artigo XXIV, sem efetuar análises mais profundas.

Com relação ao Mercado Comum do Sul ("MERCOSUL"), o primeiro caso envolvendo potencial conflito entre suas normas e as da OMC foi *Argentina – Footwear*[14]. Em 1998, a CE questionou a legalidade de medidas de salvaguardas definitivas aplicadas pela Argentina à importação de meias de todos os Membros da OMC, exceto dos membros do MERCOSUL. A Argentina alegou que, de acordo com o Artigo XXIV do GATT e o Acordo sobre Salvaguardas da OMC, estava autorizada a excluir os membros do MERCOSUL dessas restrições em face de suas obrigações perante a União Aduaneira (MERCOSUL).

Contudo, a CE argumentou que, quando a investigação (para aplicação de salvaguardas) feita pela Argentina foi realizada, também tinham sido levadas em consideração as importações do MERCOSUL e que a Argentina havia decidido excluir aquelas importações da aplicação das salvaguardas apenas em momento posterior. O DSB (painel e OA) restringiu-se a analisar especificamente os assuntos relacionados ao Acordo Sobre Salvaguardas da OMC, tendo evitado o exame da compatibilidade do MERCOSUL com o artigo XXIV e a Cláusula de Habilitação. Segundo o OA, com base no Acordo de Salvaguardas, uma medida de salvaguarda deve ser aplicada sobre a importação de todas as fontes de importação consideradas na investigação. A investigação realizada pelas

14. *Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear – DS121, adopted 12 January, 2000.*

autoridades argentinas era inconsistente com o Acordo sobre Salvaguardas da OMC, uma vez que havia excluído as importações do MERCOSUL da aplicação de sua medida de salvaguarda, tendo, porém, levado em consideração tais importações durante a fase de investigação, como sustentou a CE.

Também no caso *Brazil–Retreated Tyres*[15], o DSB teve a oportunidade de examinar o cumprimento das normas do MERCOSUL com as regras do sistema da OMC para APC e, uma vez mais, esquivou-se de fazê-lo. Como explicitado adiante, o caso, iniciado em 2002 pela CE contra o Brasil, envolveu assuntos de natureza ambiental e de saúde pública combinados com integração regional. A CE questionou a legalidade de política comercial adotada pelo Brasil de proibir a importação de pneus usados e reformados de todos os países, inclusive os da CE, com exceção dos membros do MERCOSUL. O DSB condenou a medida brasileira invocando a rationale do caso *Turkey-Textiles*, apesar de não ter baseado sua recomendação no Artigo XXIV. O OA entendeu que a rationale do Artigo XX, b, do GATT (exceções gerais para permitir, dentre outras, a proteção da vida humana, animal e vegetal ou a saúde) era necessária ao comércio internacional. Contudo, de acordo com o duplo teste estabelecido pelo caso *Turkey-Textiles*, a medida específica em questão não poderia constituir uma injustificada ou arbitrária discriminação contra os demais Membros da OMC.

Outros casos tiveram posições similares do DSB. O que se nota, portanto, é que, pelo menos até o presente, não há qualquer disposição do DSB de realizar um exame efetivo de compatibilidade entre suas normas e as normas dos APC. Como afirmado anteriormente, é pouco provável que isso venha a ocorrer, pois, a rigor, nenhum APC estaria estritamente em conformidade com as normas do sistema multilateral.

Trata-se de situação complicada até porque, em busca de posições equilibradas, o DSB sempre procura fundamentar suas recomendações em regras básicas do Direito Internacional e de interpretação de tratados aplicáveis a sobreposições ou tratados conflitivos. Isso ficou claro desde o caso *US–Gasoline*[16], quando o OA firmou entendimento de que o Acordo Geral da OMC não poderia ser interpretado em isolamento das normas de Direito Internacional Público. Essas regras básicas de Direito Internacional e de interpretação de tratados estão consubstanciadas na Convenção de Viena, que é uma das maiores fontes do Direito Internacional Público.

A Convenção de Viena, ao reconhecer em seu Artigo 53 a existência no Direito

15. *Brazil- Measures Affecting Imports of Retreated Tyres – DS332, adopted 17 December, 2007.*
16. *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline – DS2, adopted 20 May, 1996.*

Internacional Público do *jus cogens*, estabelece ser nulo o tratado que conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral: "*Artigo 53 – É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma de Direito Internacional geral da mesma natureza*". As normas internacionais não se encontram, portanto, no mesmo nível hierárquico. A norma imperativa ou norma de *jus cogens* deverá, em princípio, prevalecer sobre a norma que com ela conflitar ou que lhe for hierarquicamente inferior.

Nos termos do Artigo 41, 1, b, da Convenção de Viena, um tratado multilateral pode prescrever que um acordo bilateral ou regional das partes seja, em determinadas circunstâncias, proibido: "*Artigo 41 – 1. Duas ou mais partes num tratado multilateral podem concluir um acordo para modificar o tratado, somente entre si, desde que: b) a modificação em questão não seja proibida pelo tratado*". É exatamente o que faz o Artigo XXIV do GATT ao proibir a celebração de Uniões Aduaneiras e Zonas de Livre Comércio discriminatórias e que não observem as condições nele estabelecidas. No entanto, ainda que estes tratados constitutivos "ilegais" de Uniões Aduaneiras ou Zonas de Livre Comércio sejam firmados, o Direito Internacional presume que sejam "legais" (i.e., compatíveis com o Artigo XXIV do GATT, Artigo V do GATS e Cláusula de Habilitação), a menos que o DSB os declare "ilegais" (incompatíveis).

O Artigo 41.1, b, (i) da Convenção de Viena também veda a celebração de tratados que possam prejudicar o gozo pelas outras partes dos direitos provenientes do tratado e o cumprimento de suas obrigações. Diz o artigo 41.1, b, (i), da Convenção de Viena: "*Artigo 41 – 1. Duas ou mais partes num tratado multilateral podem concluir um acordo para modificar o tratado, somente, entre si, desde que: i) não prejudique o gozo pelas outras partes dos direitos provenientes do tratado nem o cumprimento de suas obrigações*". Por essa razão, no entendimento do DSB, apenas as regras da OMC, tais como o Artigo XXIV ou XX do GATT, poderiam justificar a violação pelo Brasil do Tratado da OMC e não as do MERCOSUL.

O DSB dispõe, como se vê, de instrumentos que lhe permitem declarar a superioridade hierárquica das normas da OMC sobre as dos APC. Nos casos descritos acima, o pressuposto dessa superioridade embasada na noção da imperatividade (*jus cogens*) de suas normas esteve sempre implícito. Não chegou ao ponto de declarar sua incompatibilidade (ilegalidade) *vis-à-*

vis o Artigo XXV do GATT, pois isso acabaria por estabelecer critérios que colocariam em risco qualquer possibilidade de uma coexistência mais harmoniosa entre o sistema multilateral de comércio e os APC.

Contudo, o potencial de conflitos permanecerá e não se passará da situação de "coexistência para a de coerência", como propõe o próprio *WTO–Trade Report 2011*, enquanto não se adotar um efetivo "diálogo" das fontes das regras da OMC e das regras dos subsistemas regionais que conformam os APC. Como destacado por Alberto do Amaral Júnior, esse "diálogo" das fontes ocorre entre regras horizontais, que se encontram no mesmo nível hierárquico. É diferente da relação normativa hierárquica decorrente do *jus cogens* consagrado pela Convenção de Viena. Nesse caso, o que existe é apenas um "monólogo", uma vez que as normas superiores preponderam necessariamente sobre aquelas que se situam em patamar inferior. Esse diálogo implica buscar, sem prejuízo das soluções tradicionais de conflitos de tratados previstas na Convenção de Viena, coordenação flexível e útil das fontes, isto é aplicação simultânea, coerente e coordenada de fontes legislativas convergentes[17].

O atual cenário internacional político e legal é indicativo de que os APC continuarão a existir e a se expandir com regras e disciplinas muito mais complexas e abrangentes do que as da OMC, cuja concepção data dos anos 80 e 90. Comércio mais complexo requer, evidentemente, regras mais complexas. O regionalismo do século XXI, que caracteriza os APC, tem diferentes ramificações para o sistema de comércio mundial do que o regionalismo do século XX. Há nos APC uma "relação comércio–investimento–serviço" ("*trade-investment-service nexus*"), na formulação de Baldwin, não capturada pelas normas da OMC. O regionalismo do século XXI não tem como seu foco principal a questão do acesso preferencial a mercados como foi o caso do regionalismo do século XX. Trata-se muito mais de disciplinas (regras) que sustentam esse nexo comércio–investimento–serviço[18]. A OMC corre inclusive o risco de perder sua capacidade de governança global de comércio se não houver uma multilateralização (i.e., assimilação e incorporação, quando possível, pelo sistema multilateral de comércio) dessas mais complexas e profundas regras e disciplinas dos ACP[19].

Não há dúvidas, portanto, de que se

17. Amaral Júnior, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*, op.cit., pp.152/153, e *A Solução de Controvérsias na OMC*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 239.

18. Baldwin, Richard. "21 Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules, in *WTO – Economic Research and Statistics Division–Staff Working Paper ERSP–2011-08*. Genebra, maio de 2011, pp. 3 e 32.

19. Sobre a questão da multilateralização do regionalismo ver outras obras de Baldwin, entre as quais: Baldwin,

faz necessária uma profunda reflexão sobre como as normas da OMC poderão interagir e dialogar com as regras e disciplinas dos APC, de forma a assegurar, na medida do possível, maior coerência e, consequentemente, maior eficácia a ambos os sistemas. Para tanto, a presunção de superioridade hierárquica das normas do sistema multilateral sobre as do sistema regional, baseada no jus cogens da Convenção de Viena, deverá ser definitivamente abandonada. Ela não mais se sustenta no comércio global do século XXI. O debate deverá se centralizar no reconhecimento mútuo, na acomodação e no respeito entre as regras da OMC e as dos APC.

3. Reflexões acerca de sobreposições de jurisdição entre o DSB da OMC e os sistemas de solução de controvérsias dos APC

O Artigo 23.1 do Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias da OMC (*Dispute Settlement Understanding* – ("DSU")) conferiu ao DSB jurisdição compulsória e exclusiva para conhecer e julgar violações aos Acordos da OMC[20]. Um Membro da OMC tem o dever de recorrer e acatar as normas e procedimentos do DSU para solucionar quaisquer violações dos Acordos da OMC. Uma vez acionado o DSB, a jurisdição de qualquer outro mecanismo é automaticamente excluída.

Ainda que o sistema de solução de controvérsias de um APC reivindique jurisdição exclusiva sobre certo tema (o Artigo 2005 do NAFTA, por exemplo, estabelece jurisdição exclusiva de seu sistema de solução de controvérsias nos casos relacionados à proteção do meio ambiente e aplicação por uma das partes de medidas sanitárias e fitossanitárias para proteger a vida ou a saúde humana, animal e vegetal), se uma medida (norma ou mesmo laudo arbitral) adotada em seu âmbito implicar violações dos Acordos da OMC, o DSB poderá ser acionado paralelamente. No caso *US–Wool Shirts and Blouses*[21], o OA já teve a oportunidade de se posicionar a respeito ao concluir que qualquer Membro da OMC, que também seja parte integrante de um APC e que considere que seus direitos sob a OMC foram de qualquer forma restringidos, poderá acionar o DSB.

Nada impede um Membro da OMC de acionar, indistintamente, o DSB ou o sistema de solução de controvérsias de um APC, tendo em vista a ausência de normas internacionais que regulem a

Richard, "Multilateralizing Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the path to global free trade", in *NBER Working Paper Series, No. 12545, 2006*; Baldwin, Richard; Low, Patrick,org. *Multilateralizing Regionalism*. Nova York: Cambridge University Press, 2009.

20. Diz o Artigo 23.1: "*Ao procurar reparar o não-cumprimento de obrigações ou outro tipo de anulação ou prejuízo de benefícios resultantes de acordos abrangidos ou um impedimento à obtenção de quaisquer dos objetivos de um acordo abrangido, os Membros deverão recorrer e acatar as normas e procedimentos do presente Entendimento*".

21. *Measure Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India – DS33, adopted 23 May, 1997.*

relação entre os procedimentos de solução de disputas.

A sobreposição jurisdicional pode ocorrer, então, quando há uma violação acionável em ambos os foros. A utilização do termo sobreposição parece ser mais adequada, pois, em princípio, não deveria existir conflito de jurisdição, uma vez que o DSB aplica as normas da OMC, enquanto os APC aplicam suas respectivas normas.

No caso *Mexico–Tax on Soft Drinks*[22], o DSB entendeu que o DSU não poderia ser usado para aplicar, reforçar ou afirmar direitos e obrigações exteriores aos acordos da OMC.

Em resposta à recusa dos Estados Unidos em adotar uma medida acordada no âmbito do NAFTA que reduziria suas tarifas de importação do açúcar mexicano e, diante do fracasso das tentativas de se instaurar um painel em âmbito regional, o México adotou medidas restritivas à importação de bebidas daquele país que não fossem adoçadas com açúcar derivado da cana.

Os Estados Unidos, então, acionaram a OMC sob a alegação de que as medidas mexicanas violavam as regras do sistema multilateral de comércio. Mesmo em face do requerimento do México para que o DSB declinasse de sua jurisdição, alegando que a controvérsia deveria ser resolvida por um painel do NAFTA, a decisão foi favorável aos Estados Unidos e criou precedente no sentido de que o DSU não pode ser usado para aplicar, reforçar ou afirmar direitos e obrigações que sejam externos aos acordos da OMC. Dessa forma, todas as alegações mexicanas baseadas em dispositivos do NAFTA foram refutadas pelo painel e pelo OA.

Apesar de não ter havido propriamente um conflito de jurisdições entre o mecanismo de solução de controvérsias do NAFTA e o DSB, o precedente abriu caminho para a sobreposição de decisões em âmbito regional e multilateral.

No caso *Canada–Periodicals*[23], que envolveu controvérsia entre os Estados Unidos e o Canadá acerca de tarifa aplicada por este último sobre edições de uma revista de esportes, tanto o painel quanto o OA entenderam que assistia razão aos Estados Unidos. Isso, apesar de a tarifa canadense ter sido aplicada em conformidade com disposições do NAFTA que excluem indústrias culturais de certas obrigações do acordo.

Em outras palavras, se a controvérsia tivesse sido instaurada perante um painel do NAFTA, o laudo arbitral teria sido provavelmente favorável ao Canadá, uma vez que, nos termos do acordo, não havia proibição quanto à aplicação de tarifa que protegesse indústrias culturais nacionais, como é o

22. *Mexico–Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages–DS308, adopted 24 March 2006.*
23. *Canada – Certain Measures Concerning Periodicals–DS31, adopted 30 July, 1997.*

caso de revistas. Como a controvérsia se deu no âmbito da OMC, os dispositivos do NAFTA não foram apreciados, o que levou o DSB a concluir que o Canadá havia descumprido as regras do sistema multilateral de comércio.

O que se observa em ambos os casos é que o DSB aplicou exclusivamente as regras do sistema multilateral e o conflito de jurisdição apenas não se materializou porque os paineis no âmbito do NAFTA não foram efetivamente instaurados.

No já mencionado caso *Brazil–Retreated Tyres*[24] , talvez se possa falar propriamente na configuração de um conflito de jurisdição.

O Brasil havia proibido a importação de pneus recauchutados sob o argumento de que o material era danoso ao meio ambiente. Inconformado com essa proibição, o Uruguai solicitou instauração de Tribunal Arbitral de acordo com os procedimentos do Protocolo de Brasília do MERCOSUL, então vigente. Em sua defesa, o Brasil deixou de justificar a medida proibitiva com base na exceção prevista no artigo 50 do Tratado da Associação Latino Americana de Integração–ALADI similar à contida no Artigo XX, b, do GATT[25], e ela foi considerada incompatível com as normas de livre comércio do MERCOSUL. O laudo do Tribunal Arbitral determinou ao Brasil que retirasse a proibição aos países do MERCOSUL, mas a manteve para os pneus importados de outros países. Consequentemente, o Brasil, em cumprimento ao laudo do Tribunal Arbitral do MERCOSUL, voltou a importar os pneus recauchutados dos membros do MERCOSUL, sobretudo do Uruguai.

Por sentir-se prejudicada, a CE submeteu o caso ao DSB. O OA reconheceu a compatibilidade da medida brasileira com a exceção da alínea (b) do Artigo XX do GATT[26], acatando, no entanto, o argumento da CE de que era discriminatória a distinção feita entre os membros do MERCOSUL e os Membros da OMC, nos termos do *caput* do Artigo XX do GATT. De acordo com o OA, para ser válida, a medida restritiva imposta pelo Brasil deveria ser aplicada aos membros MERCOSUL, inclusive ao Uruguai, contrariando, assim, a determinação do laudo arbitral do MERCOSUL.

24. *Brazil- Measures Affecting Imports of Retreated Tyres – DS332, adopted 17 December, 2007.*

25. Tratado de Montevidéu de 12/08/1980, promulgado no Brasil pelo Decreto No. 87.054, de 23 de março de 1982. Prevê a alínea d, do artigo 50: "*Nenhuma disposição do presente Tratado será interpretada como impedimento à adoção e ao cumprimento de medidas destinadas à: d) Proteção da vida e saúde das pessoas, dos animais e dos vegetais*". O MERCOSUL se inseriu no quadro da ALADI por meio do Acordo Parcial de Complementação Econômica No. 18, de 29 de novembro de 1991.

26. Estabelece o artigo XX, b, do GATT: "*Desde que essas medidas não sejam aplicadas de forma a constituir quer um meio de discriminação arbitrária, ou injustificada, entre os países onde existem as mesmas condições, quer uma restrição disfarçada ao comércio internacional, disposição alguma do presente capítulo será interpretada como impedindo a adoção ou aplicação, por qualquer parte contratante, das medidas: b) necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais*".

No caso *Argentina-Poultry*[27], o governo argentino estabeleceu sobretaxas (medidas *antidumping*) à importação de frango do Brasil sustentando que os exportadores de frango brasileiros estavam vendendo o produto abaixo do preço vigente no mercado brasileiro (*dumping*).

Após ser acionada pelo Brasil perante o Tribunal Arbitral do MERCOSUL, a Argentina obteve laudo favorável, ou seja, o Tribunal entendeu que havia de fato a prática de *dumping*. Por não concordar com o teor do laudo do Tribunal Arbitral, o Brasil submeteu a controvérsia ao DSB argumentando que as medidas adotadas pela Argentina violavam as regras da OMC.

Apesar da alegação da Argentina de que o caso sequer poderia ser apreciado pelo DSB, uma vez que o Tribunal Arbitral do MERCOSUL já havia proferido laudo sobre as medidas *antidumping* favorável aos argentinos, a controvérsia foi analisada pelo painel do DSB, o qual considerou tais medidas inconsistentes com o Acordo Antidumping da OMC, determinando, portanto, sua retirada. A Argentina não conseguiu comprovar a prática de *dumping* pelos exportadores brasileiros, nem dano aos produtores argentnos.

Essas sobreposições de jurisdição têm sido objeto de diversas análises. Alguns autores, com receio e partindo da premissa da ocorrência da fragmentação do direito internacional, tentam buscar soluções recorrendo a princípios, regras e técnicas de conflitos de jurisdição típicos de direito internacional privado[28], tais como, (i) *forum conveniens e forum non conveniens*; (ii) l*is pendens/res judicata*; e (iii) *judicial comity*. Apesar de propiciarem valiosas reflexões, pois se está diante de um problema bastante complexo que requer soluções menos convencionais, esses princípios e técnicas de conflitos de jurisdição são estranhos à lógica e à estrutura do direito internacional público, o qual governa as relações entre a OMC e os APC, e, portanto, não oferecem alternativas viáveis. À diferença do direito internacional privado, cuja dinâmica é essencialmente conflitual (i.e., escolher a jurisdição ou o direito pertinente em meio a várias possibilidades), o direito internacional público tem preocupação exclusivamente material, ou seja, a de reger uma sociedade por meio de regras e instituições apropriadas. Em razão dessa diferença essencial, sublinha Forteau, o fenômeno do *forum shopping* nem seria um problema a ser apreciado ou contemplado no âmbito do direito internacional público, uma vez que a

27. *Argentina – Poultry Anti-Dumping Duties – DS241, adopted 19 May, 2003.*

28. Ver, por exemplo, Pauwelyn, Joost; Salles, Luiz Eduardo,"Forum Shopping Before International Tribunals: (Real) Concerns, (Im) Possible Solutions", in *Cornell International Law Journal*, 42/77, 2009, pp. 101/113, e Gao, Henry; Lim, C.L., "Saving the WTO from the Risk of Irrelevance: the WTO Dispute Settlement mechanism as a 'Common Good' for RTA disputes, *Journal of International Economic Law*, 11, 2008, pp. 899/925.

escolha de um juiz internacional resultaria automaticamente em se ver aplicar o direito internacional[29].

No caso específico da relação entre a OMC e os APC, fica muito clara a impossibilidade de aplicação dessas regras, princípios e técnicas de conflitos de jurisdição. De acordo com a regra do *forum conveniens* e *forum non conveniens*, muito utilizada por países que adotam a *common law* em litígios civis e comerciais transnacionais, uma corte ou um tribunal de outro país pode se refutar a exercer jurisdição quando uma corte ou tribunal de outro país for claramente mais apropriada para resolver a disputa. Isso evitaria o paralelismo processual, que pode levar à injustiça, à demora no julgamento, ao aumento de custas e a decisões contraditórias e inconsistentes, entre outras consequências[30]. Não seria viável sua aplicação porque, de acordo com o artigo 23,1, do DSU, a jurisdição do DSB será sempre exclusiva quando se tratar de assuntos que envolvem violação das normas da OMC: "*Artigo 23.1. Ao procurar reparar o não-cumprimento de obrigações ou outro tipo de anulação ou prejuízo de benefícios resultantes de acordos abrangidos ou um impedimento à obtenção de quaisquer dos objetivos de um acordo abrangido, os Membros deverão recorrer e acatar as normas e procedimentos do presente Entendimento*". Assim, o DSB sempre irá se considerar como o foro apropriado[31].

O princípio *lis pendens e res judicata* indica, em geral, a pendência de uma relação processual na plenitude de seus efeitos; em especial, exprime um desses efeitos, ou seja, o direito do demandado de invocar litispendência para obstar a coexistência de mais de uma relação processual sobre o mesmo objeto (*causa petendi*). Como a mesma lide não pode ser decidida mais de uma vez (*exceptio rei judicatae*), assim também não pode pender simultaneamente mais de uma relação processual sobre o mesmo objeto entre as mesmas partes. No caso do DSB e dos sistemas de solução de controvérsias dos APC, não seria possível ocorrer o declínio de jurisdição, pois as eventuais ações seriam baseadas na violação de acordos diferentes e, portanto, com distintos

29. Forteau, Mathias, "Forum Shopping et Fragmentation du Droit Applicable aux Relations Internationales–L´egard de l´internationaliste publiciste", in Berge, Jean-Sylvestre; Forteau, Mathias, Niboyet, Marie-Laure; Thouvenin, Jean-Marc, org, *op.cit.*, p. 144. Forteau adota a expressão "busca do melhor direito aplicável" para caracterizar o *forum shopping*, que seria uma tática de escolha de uma jurisdição em função da lei ou direito que ela irá aplicar.

30. Ver Celli Junior, Umberto. "Litispendência internacional no Brasil e no MERCOSUL", in *Revista Brasileira de Direito Processual (RBDPro)*. Belo Horizonte: Editora Fórum, No. 76, 2011, p. 223.

31. A respeito Kwak e Marceau comentam: "*Article 23 of the DSU mandates exclusive jurisdiction in favour of the DSU for WTO violations. By simply alleging that a measure affects or impairs its trade benefits, a WTO Member is entitled to trigger the quasi-automatic, rapid and powerful WTO dispute settlement mechanism, excluding thereby the competence of any other mechanism to examine WTO law violation claims*". Kwak, Kyung; Marceau, Grabrielle. "Overlaps and Conflicts of Jurisdiction between the WTO and RTAs", Conference on Regional Trade Agreements, Genebra, OMC, 26 de abril de 2002, p. 3, também publicado pelos autores em 2003 em 41 Can Ybk Int'l L 83.

objetos ou causa de pedir (*causa petendi*).

O *Judicial comity* é o princípio que permite a uma corte ou tribunal declinar o exercício de jurisdição sobre assuntos que poderiam ser resolvidos de modo mais adequado em outra corte ou tribunal. Esse princípio, no entanto, choca-se com as disposições do Artigo 3.2 do DSU, segundo as quais as recomendações e decisões do DSB não poderão promover o aumento ou a diminuição dos direitos e obrigações estabelecidos nos acordos da OMC[32].

Existem outras propostas mais afeitas ao campo do direito internacional público. No tocante aos APC, poderiam ser destacadas as seguintes: (i) seus sistemas de solução de controvérsias deveriam estabelecer que os paineis arbitrais levassem obrigatoriamente em consideração as regras da OMC e a jurisprudência do DSB; (ii) a adoção de uma "cláusula de eleição de foro exclusivo" determinando que, uma vez submetida a controvérsia ao DSB ou a um painel de um APC, tal controvérsia não poderia ser julgada em outro foro. É o que já prevê, por exemplo, o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL; (iii) quando as obrigações dos APC fossem idênticas ou substancialmente equivalentes às já assumidas pelas partes na OMC (OMC *intra*), os sistemas de solução de controvérsias dos APC deveriam direcionar a parte demandante a submeter a disputa ao DSB; e (iv) apenas no que respeita as obrigações OMC *plus* e OMC *extra*, os sistemas de solução de controvérsias dos APC deveriam ser automaticamente acionados. No que se refere à OMC, há sugestões no sentido de que o DSB deveria respeitar as cláusulas de exclusão de foro ou de jurisdição exclusiva dos APC[33].

As propostas para os sistemas de soluções de controvérsias dos APC parecem factíveis e refletem o equilíbrio que deveria existir nas relações com o DSB pautado pelo reconhecimento mútuo, acomodação e respeito. No entanto, as sugestões para o DSB demandariam alterações ao DSU, o que, tendo em vista o sistema de decisão consensual da OMC e as atuais dificuldades por que passa a organização, seria algo pouco provável de acontecer, pelo menos no curto prazo

32. Prescreve o artigo 3.2 do DSU: "*O sistema de solução de controvérsias da OMC é elemento essencial para trazer segurança e previsibilidade ao sistema multilateral de comércio. Os Membros reconhecem que esse sistema é útil para preservar direitos e obrigações dos Membros dentro dos parâmetros dos acordos abrangidos e para esclarecer as disposições vigentes dos referidos acordos em conformidade com as normas correntes de interpretação do direito internacional público. As recomendações e decisões do OSC* [DSB] *não poderão promover o aumento ou a diminuição dos direitos e obrigações definidos nos acordos abrangidos*".

33. Ver a respeito Pauwelyn, Joost. "Legal Avenues to "Multilateralizing Regionalism": Beyond Article XXIV, "paper" apresentado na *Conference on Multilateralizing Regionalism sponsored and organized by WTO- HEI, co-organized by the Centre for Economic Policy Research (CEPR)*, de 10 a 12 de setembro de 2007, em Genebra, pp. 32/35.

Considerações finais

Independentemente das diferentes visões sobre unidade e fragmentação do direito internacional, fato é que a proliferação de regras que passaram a regular as mais variadas áreas com regimes ou subsistemas de direito sem coordenação e muitas vezes incompatíveis entre si, contribuiu para o aumento de colisões e conflitos normativos, bem como para potencializar conflitos ou sobreposições de jurisdição entre diversos sistemas de solução de controvérsias.

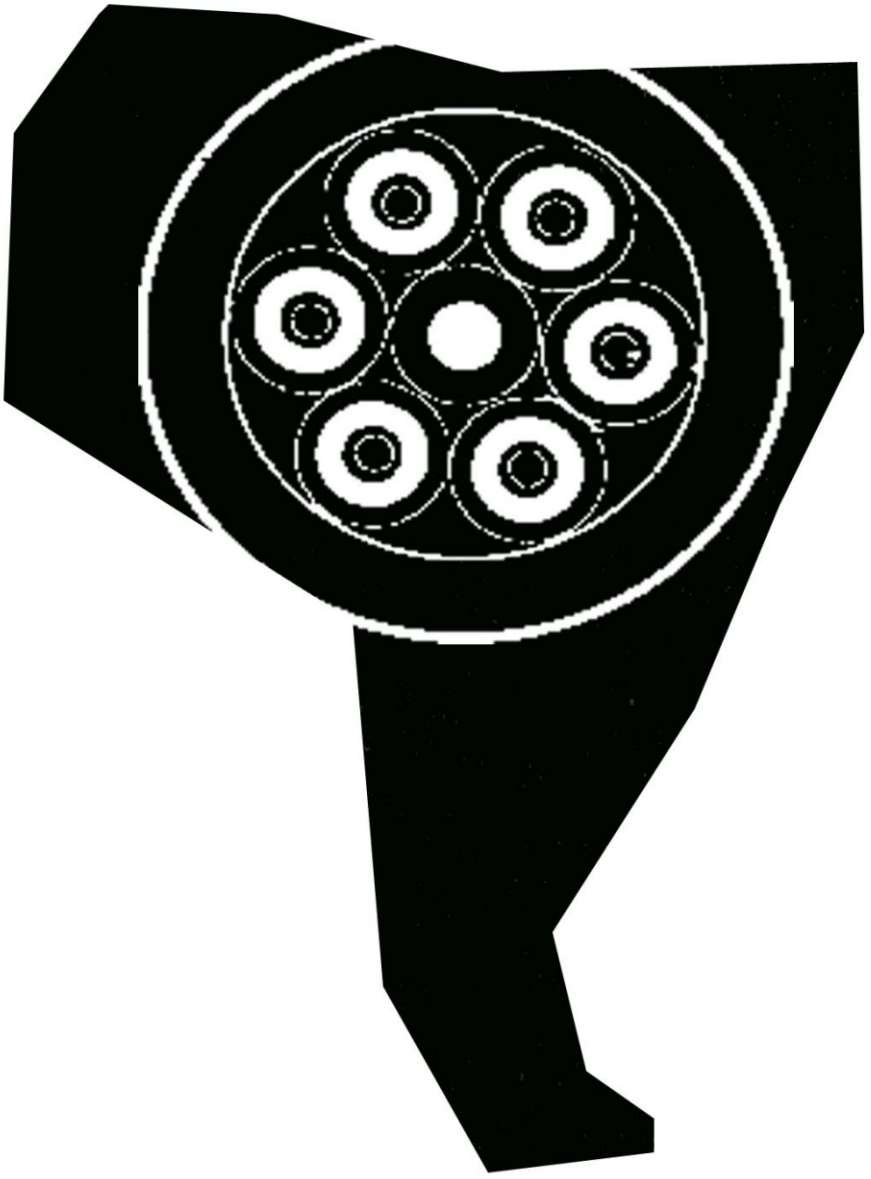
Esse cenário é observado com muita clareza no âmbito do comércio internacional, opondo as regras e o sistema de solução de controvérsias da OMC às regras e os mecanismos de resolução de disputas dos APC.

OS APC continuarão a existir e a se expandir com regras e disciplinas muito mais complexas e abrangentes do que as da OMC, cuja concepção data dos anos 80 e 90. O regionalismo do século XXI, que caracteriza os APC, tem diferentes ramificações para o sistema de comércio mundial do que o regionalismo do século XX, pois à diferença deste último não tem como seu foco principal a questão do acesso preferencial a mercados. Trata-se muito mais de disciplinas (regras) que sustentam o tripé comércio–investimento–serviços. A OMC corre inclusive o risco de perder sua capacidade de governança global de comércio se não houver uma multilateralização (i.e., assimilação e incorporação, quando possível, pelo sistema multilateral de comércio) das mais complexas e profundas regras e disciplinas dos ACP.

Assim, é imperiosa uma profunda reflexão sobre como as normas da OMC poderão interagir e dialogar com as regras e disciplinas dos APC, de forma a assegurar, na medida do possível, maior coerência e, consequentemente, maior eficácia a ambos os sistemas. Para tanto, a presunção de superioridade hierárquica das normas do sistema multilateral sobre as do sistema regional deverá ser definitivamente abandonada. Ela não mais se sustenta no comércio global do século XXI. O debate deverá se centralizar, de modo equilibrado, no reconhecimento mútuo, na acomodação e no respeito entre as regras da OMC e as dos APC.

Esse mesmo equilíbrio deverá pautar as relações entre o sistema de solução de controvérsias da OMC e os de seus equivalentes nos APC. Para que isso ocorra, alterações ao DSU serão necessárias, o que, tendo em vista o sistema de decisão consensual da OMC e as atuais dificuldades por que passa a organização, seria algo pouco provável de acontecer, pelo menos no curto prazo.

Seja como for, o *WTO Trade Report–2011*, ao acenar com a transição da coexistência para a coerência entre normas substantivas e procedimentais da OMC com as dos APC, parece ser um importante passo rumo a esse almejado equilíbrio.



La política común de comercio exterior de la Unión Europea ¿Es UNASUR un interlocutor apropiado?

Adriana B. Rodríguez

Introducción

En virtud del fracaso de la Ronda de Doha, la Unión Europea (UE) pasa de una estrategia multilateral a otra bilateral para su política común de comercio exterior. De esta forma, en 2006 se aprueba el documento "Europa Global", que tiene como una de sus regiones prioritarias a buena parte de América Latina, principalmente América del Sur (Comisión Europea, 2006:10-11). Nolte y Hoffmann (2007:3) señalan que esta región se encuentra políticamente más fragmentada y más heterogénea que en periodos anteriores, y en consecuencia no está claro quien habla con autoridad por América Latina y quienes son los interlocutores apropiados para actores externos. Ello tendría implicancias para la política común de comercio exterior de Europa hacia la región.

En efecto, hoy en día en América Latina, junto a procesos de integración económica "tradicionales" como la CAN y el MERCOSUR, existen proyectos como UNASUR y ALBA que constituyen los llamados "nuevos modelos de integración" o "procesos de integración alternativos". Los autores señalados (2007:23-24) proponen que la UE diversifique y complemente sus interlocutores en América Latina, y plantean que la UE debería establecer un diálogo permanente con UNASUR a medida que este nuevo proceso de integración incremente su institucionalidad.

Si bien este diálogo podría ser muy fructífero en muchos temas, no lo sería

Magíster en Procesos de Integración Regional con Énfasis en el MERCOSUR de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Master en Economía de Gobierno de la Universidad del CEMA. Coordinadora y docente de la Maestría en Procesos de Integración Regional con Énfasis en el MERCOSUR de la Facultad de Ciencias Económicas de la Univerisidad de Buenos Aires, Argentina.

en lo concerniente a cuestiones comerciales. Al respecto entonces cabría preguntarse lo siguiente: ¿es UNASUR un interlocutor apropiado para la UE en lo referente a su política común de comercio exterior? En este trabajo se entiende por interlocutor apropiado para la UE a aquél que habla con autoridad o que tiene influencia sobre política comercial dentro de América del Sur. ¿En qué consiste la nueva estrategia de esa política europea? ¿Se condice con los nuevos procesos de integración en América Latina, como UNASUR? ¿La UE podría encontrar "terreno fértil" para su política común de comercio exterior en un proceso de integración alternativo como UNASUR? ¿Qué características de dicho proceso podrían constituir un obstáculo para esa política europea, lo cual haría preferible considerar otro interlocutor para la misma? Estas son algunas preguntas que se intentarán responder a lo largo del presente trabajo.

En este análisis no se intentará establecer cuales o quienes podrían ser interlocutores apropiados para la política común exterior de la UE, ello excede los objetivos propuestos. Lo que se intentará establecer es si la UNASUR podría serlo.

Este trabajo se organizará de la siguiente manera. En primer lugar, se analizarán los objetivos y características institucionales de UNASUR. En segundo lugar, se examinarán las características de la política común de comercio exterior de la UE de los últimos diez años. Por último, en base a lo analizado en los dos puntos anteriores, se estudiará si la política común de comercio exterior de la UE puede encontrar un interlocutor apropiado en la UNASUR.

La UNASUR: sus objetivos e instituciones

La primer reunión de presidentes sudamericanos fue en julio de 2000, naciendo la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) el 8 de diciembre de 2004 con la Declaración de Cusco y el nombre de Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), cambiándose su denominación por la actual en 2007. Es un proyecto de integración entre los doce países sudamericanos que se formalizó en 2008 con la firma del Tratado Constitutivo (TCU). En las sucesivas Declaraciones emanadas de las cumbres presidenciales se fueron trazando los objetivos de este proceso de integración, como así también sus instituciones.

Los objetivos de la UNASUR y la integración económica suramericana

El documento emanado de la primer reunión de presidentes sudamericanos fue el Comunicado de Brasilia de 2000, el cual tiene un enfoque integracionista principalmente comercial. En efecto, se definió como uno de sus objetivos firmar un tratado de libre comercio (TLC) entre el MERCOSUR y la CAN para fortalecer la capacidad negociadora

sudamericana en otros procesos de negociación.

La CSN nació en 2004 con el objetivo general de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura (Declaraciones de Cusco y Ayacucho, 2004). De esta forma, se establecen dos tipos de objetivos: (i) de integración económica (convergencia de TLCs y "*su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional*"), física, energética y de comunicaciones; y (ii) de cooperación internacional (en política externa, de desarrollo rural y agroalimentario, educación y cultura, entre empresas y sociedad civil).

Una de las características de esta agenda es que algunos de estos objetivos no están adecuadamente definidos. En efecto, ¿cuáles serían las "*fases superiores de la integración económica, social e institucional*" que se quieren alcanzar? En aquel momento, algunos autores (Gómez Balboa, 2004; The Economist, 2004; Cardona, 2005:1; Sanahuja, 2007:95) consideraron que la tendencia de la CSN era imitar a la UE, es decir lograr un mercado, moneda, pasaporte y Parlamento comunes, teniendo el proyecto una clara vocación política inspirada en la UE y no solo un espacio de libre comercio. Sin embargo, si bien existieron manifestaciones tendientes a avanzar hacia un parlamento y una moneda única[1], en la Declaración de Cusco no se introdujeron medidas específicas sobre el tema, ya que esa posibilidad se encontraba lejana en virtud de que no había grandes avances en estas cuestiones dentro de la CAN o del MERCOSUR (Gudynas, 2005:2).

Otra característica de esta agenda es su amplitud. Ello ha impulsado a nivel discursivo la idea de un "nuevo modelo de integración" que va más allá de la secuencia tradicional de la profundización de la integración a partir de lo comercial. La teoría neofuncional y la práctica de la integración regional sugieren la conveniencia de este tipo de estrategia para ir creando las condiciones sociales y políticas de sustentabilidad de los procesos. En el caso de la UE, el proceso tuvo una estrategia de integración originalmente sectorial (el carbón y el acero), seguida luego por la liberalización del comercio y establecimiento de políticas comunes que permitió sucesivamente la conformación de una zona de libre comercio (ZLC), una unión aduanera y una integración monetaria y financiera. No obstante esta evidencia empírica y los desarrollos teóricos que trascienden al Neofuncionalismo (tanto el clásico como sus sucesivas revisiones) y se sostienen en distintas variantes incluso del intergubernamentalismo (por ejemplo, el liberal), la integración

1. Por ejemplo, Eduardo Duhalde, cara política del MERCOSUR en la época de la creación de la CSN, sostuvo que "Nuestro espejo será la Unión Europea, con todas sus instituciones" (*The Economist*, 2004).

sudamericana desdibujó objetivos concretos (convergencia hacia una ZLC y/o la integración física y energética) con el planteamiento de metas muy amplias que no ayudan a visualizar claramente el objetivo final y los medios para alcanzarlo (Cimadamore y Rodríguez, 2008a:27).

Algunos analistas (Gudynas, 2005:4) han sostenido que con la creación de la CSN los gobiernos, en lugar de resolver los problemas del funcionamiento de estructuras más viejas y acotadas como son las del espacio subregional y así mejorar la calidad de la integración a ese nivel, realizan una suerte de "huída hacia delante", generando nuevos y más amplios esquemas de integración, con objetivos de integración aún más ambiciosos. Ello sería una característica de los procesos de integración en toda América Latina, donde la ambición por incorporar constantemente nuevas materias complejas sin resolver los problemas básicos explican la debilidad de la integración (Artigas, Sáez, Silva y Rivas, 2006:21).

A la ya extensa agenda de la Comunidad se van agregando nuevos objetivos, cada vez más amplios, variados y ambiciosos, sin establecerse plazos, cronogramas ni mecanismos para alcanzarlos. Esta tendencia se verifica en varios documentos de la UNASUR: en la Agenda Prioritaria (2005), el Documento de Reflexión (2006), la Declaración de Cochabamba (2006), el Plan de Acción 2008-2009 (2008) y finalmente el Tratado Constitutivo (TCU-2008).

El TCU ratifica el objetivo de desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, y que el proceso debe incluir los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos, pero continua sin especificarse cual sería el estadio último de integración económica que se quiere alcanzar. Es más, no figuran objetivos económicos o comerciales entre los prioritarios de la UNASUR (TCU, art. 2) y en la larga lista de 21 objetivos específicos (TCU, art. 3) no figura la convergencia del MERCOSUR y la CAN. Estos objetivos son muy variados y van desde proposiciones relacionadas con la defensa y la seguridad ciudadana, hasta otros más importantes, como la integración energética y financiera, pasando por algunos difíciles de ejercitar como los referentes a la lucha contra el terrorismo, corrupción, drogas, etc., entre otros. De esta forma, el proceso de integración se orientó más hacia la cooperación y el desarrollo inclusivo en armonía con la naturaleza.

Estas agendas cada vez más amplias diluyeron el peso de los temas comerciales y revelaron dificultad para identificar prioridades. La tendencia a la ampliación de los objetivos de la integración sudamericana sin establecer medios o mecanismos adecuados para

concretarlos, trajo como consecuencia la postergación de la agenda propiamente comercial. Esta pérdida de foco ha sido característica de los procesos de integración en la región, lo que ha contribuido a hacerlos cada vez más irrelevantes desde el punto de vista de su impacto económico (Bouzas, da Motta Veiga y Ríos, 2007:2).

Así, si bien para algunos la UNASUR/CSN habría nacido con un neto énfasis en el objetivo económico[2], "*la dimensión comercial dejó de estar en el centro del proceso de integración y se planteó un modelo de integración diferente que no siga inexorablemente las etapas*" planteadas por la clasificación tradicional de un proceso de integración económica. "*No se descarta ni se relativiza la importancia de la integración comercial, pero se acuerda que este tema se canalice a través del MERCOSUR y la CAN, con el concurso de Chile, Guyana y Surinam, porque es aquí donde mayores complejidades existen debido al patrimonio acumulado por cada uno de estos dos procesos de integración subregional, y por los diferentes enfoques en la región, en torno a los acuerdos comerciales en general y a los tratados de libre comercio en particular*" (Solón, 2008:15). En consecuencia, el proceso de integración suramericano terminó focalizándose en otros temas debido a que se fue planteando como un proyecto básicamente político y no económico ni técnico (Cardona, 2008:26; Ruiz Caro, 2008), como en sus inicios.

De esta forma, los objetivos de integración económica se dejaron en manos de los acuerdos de complementación económica (ACE) de ALADI ya que, según Cardona (2008:21), para alcanzar un espacio de libre comercio en Suramérica no era necesario hacer nada adicional debido a que por los ACE antes del 2020 se tendría un espacio con tendencia al libre comercio en la región y, por ello, no tenía sentido que la UNASUR fuera solo un acuerdo de libre comercio o de convergencia comercial entre los países sudamericanos, sino que es "*mucho más que eso*".

Sin embargo, los ACE resultan insuficientes para alcanzar ese espacio de libre comercio. En efecto, actualmente, además de los esquemas de integración subregionales (CAN y MERCOSUR-ACE 18), existen en Sudamérica otros ACE que prevén el establecimiento de ZLC entre sus signatarios. En estos acuerdos participan Chile-Venezuela (ACE 23), Chile-Colombia (ACE 24), Chile-Ecuador (ACE 32) MERCOSUR-Chile (ACE 35), MERCOSUR-Bolivia (ACE 36), Chile-Perú (ACE 38), MERCOSUR-Perú (ACE 58) y MERCOSUR-Colombia-Ecuador-Venezuela (ACE 59) (www.aladi.org). Todos ellos están firmados en el marco

2. Una de las críticas que se le hicieron en sus comienzos fue que era un mero tratado de libre comercio y no un proyecto de integración más amplio (Artigas et al, 2006:86).

de la ALADI[3], organismo en la cual participan Cuba y México además de los países sudamericanos, y de la cual no participan Guyana y Surinam. Es decir que para alcanzar una ZLC sudamericana no bastan con los ACE firmados, ya que, por ej., quedarían afuera Guyana, Surinam y Venezuela (se retiró de la CAN y aún no ha sido admitida en el MERCOSUR). Además, estos acuerdos solo prevén lograr una ZLC, es decir que no se prevé alcanzar "*fases superiores de la integración económica, social e institucional*". Entonces los ACE constituyen "*una base insuficiente para el intercambio regional*" (ALADI, CAN y MERCOSUR, 2006:11).

Algún estudio ha evaluado que en la UNASUR el 80% del comercio ya estaría liberalizado y existiría un calendario para establecer una ZLC sudamericana (Sanahuja 2007:100). Sin embargo, en otros trabajos la evaluación no es tan optimista, ya que sostienen que se experimentará una lenta convergencia hacia el libre comercio, sin considerar Guyana y Surinam. En efecto, según el método de medición que se adopte, en 2006 entre un 35% y un 60% del comercio habría estado libre de aranceles; en 2014, entre un 60% y un 70%; y en 2018, entre un 65% y un 95%. Chile y Bolivia estarían más cercanos al libre comercio en 2010, cuando más del 85% de sus exportaciones alcancen preferencias al 100% en la región, mientras que los más alejados del libre comercio son las relaciones preferenciales que tienen a los miembros del MERCOSUR como beneficiarios y a los de la CAN (sin Bolivia) como otorgantes. Lamentablemente, en el análisis no se consideró la importancia de las exportaciones intra zona de manufacturas, a fin de establecer cual es el impacto de la eliminación y reducción de aranceles sobre el patrón de exportaciones primario característico de la región. Además es importante considerar que los países sudamericanos tienen una estructura de comercio intrarregional más concentrada en los productos no liberalizados por sus socios (ALADI *et al*, 2006:15).

En consecuencia, los ACE permitirían en el futuro liberalizar el comercio de bienes en la mayor parte de Sudamérica (sin considerar a Guyana y Surinam) en lo que a aranceles se refiere. Sin embargo, para conformar una ZLC en la región tendrían que generarse mecanismos que aseguraran la eliminación de las barreras no arancelarias, las cuales tienden a incrementarse ante la falta de protección arancelaria. Algo similar tendría que ocurrir también en el comercio de servicios, ya que la falta de armonización en este segmento influye en el comercio intra zona y en el avance del proceso de integración en su

3. Al amparo de este Tratado se han celebrado trece acuerdos de libre comercio, a los que hay que agregar la CAN. Con este conjunto de acuerdos de libre comercio se cubren 49 de las 66 relaciones bilaterales intra-ALADI, y se abarca el 84% del comercio intrarregional (cifras al 2005) (Opertti Badán, 2007).

conjunto[4].

Así, la UNASUR no involucra solo a los miembros del MERCOSUR y la CAN y no necesariamente implica una futura integración económica más cercana como sugieren algunos autores (Meunier y Nicolaïdis, 2006:15), ya que ambos proyectos subregionales tienen como objetivo el mercado común mientas que el objetivo económico de UNASUR permanece indefinido y no existen mecanismos para avanzar más allá de una ZLC muy imperfecta, ya que contempla en general solo medidas arancelarias.

Las instituciones de la UNASUR y las limitaciones al proceso de integración

La estructura institucional de la CSN comienza "*sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros*" (Declaración de Cusco, 2004). En otras palabras, objetivos tan ambiciosos como los mencionados quedaron en manos de instituciones subregionales y nacionales que han demostrado históricamente sus límites para alcanzar objetivos menos ambiciosos. Las Declaraciones posteriores crearon alguna institución propia, pero fue con el TCU que se estableció la estructura definitiva. No es el objetivo de este trabajo analizar en detalle ese diseño institucional, sino más bien sus características relevantes a los efectos de la integración económica suramericana y su potencial capacidad de ser un interlocutor apropiado para la UE en lo concerniente a su política común de comercio exterior.

En ese sentido, hay que resaltar tres características principales del diseño institucional establecido en el TCU, las cuales generan problemas en el proceso de integración: tiene un definido carácter intergubernamental (TCU, art. 4, 6, 8, 9, 10); la normativa que emane de los órganos de la UNASUR debe adoptarse por consenso (TCU, art. 12); y dicha normativa es obligatoria para los Estados miembros una vez que haya sido incorporada en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos (TCU, art. 12) (Cimadamore y Rodríguez, 2008b).

En efecto, no existen instituciones regionales que tengan como referencia principal ese nivel de análisis, que aboguen por los objetivos de la UNASUR, con capacidad para arbitrar las diferentes posiciones de los países y reducir los costos de transacción en las negociaciones. Con un diseño institucional intergubernamental todas las decisiones que se adoptan y su control se hacen en función de intereses nacionales, favorece que las instituciones de la integración estén sujetas a los vaivenes políticos y económicos de

4. Algunos de estos ACE tratan ámbitos relacionados, tales como inversiones, compras públicas, comercio de servicios, políticas de competencia, propiedad intelectual, etc.

cada uno de los Estados miembros y, con ellas, el proceso de integración regional en sí mismo. Ello es lo que ha ocurrido en los acuerdos subregionales, donde el objetivo de unión aduanera se ha visto impedido por intereses nacionales. Sin embargo, a pesar de esta evidencia, los gobiernos sudamericanos prefieren mantener un férreo control de la conducción del proceso de integración, lo cual puede imponerle limitaciones.

Además, al igual que en el MERCOSUR, la integración en la UNASUR es fruto de un tipo extremo de intergubernamentalismo, el ***interpresidencialismo***, que privilegia la diplomacia presidencial como una práctica de política exterior que recurre a negociaciones directas entre los mandatarios cuando se debe tomar una decisión importante o resolver un conflicto crítico (Malamud y Schmitter, 2006:16).

La creación de la Secretaría General (SG) por el TCU representa un avance muy limitado. Es un avance porque existe un intento de generar una mínima institucionalidad regional al establecerse que sus funcionarios no pueden solicitar ni recibir instrucciones de ningún Gobierno. Sin embargo, está lejos de poder impulsar la integración y resolver conflictos ya que la institución regional depende en última instancia de un órgano intergubernamental (el Consejo de Jefes de Estado, que se reúne solo una vez al año) para llevar adelante su accionar, y puede participar con derecho a voz pero no a voto en las reuniones de los otros órganos. Para influir decisivamente en el proceso de integración, lo importante no es entonces que se creen instituciones regionales permanentes, sino también que las funciones que se le otorgan tengan un margen de autonomía que permita balancear los intereses nacionales con los regionales (Cimadamore y Rodríguez, 2008b:15).

Por su parte, el requisito del consenso para la toma de decisiones implica un derecho de veto que tiene cada uno de los países miembros, lo cual, si bien preserva sus intereses, puede provocar bloqueos y dificultades en la toma de decisiones. Este método decisorio se complejiza a medida que aumenta el número de partes intervinientes (doce en el caso de la UNASUR), y ello tiende a perpetuar el *statu quo* y acumular temas no resueltos, lo cual conspira contra el logro de los objetivos que se fijaron al firmar el TCU. Es lo que ha sido identificado como la "*trampa de decisión conjunta*" (Scharpf, 1988 y 2006)[5].

Por último, una vez adoptada la

5. Esta trampa se configura cuando una instancia decisiva central (las reuniones de Jefes de Estado de UNASUR, por ej.), depende directamente del acuerdo entre sus partes componentes (los Estados miembros); ese acuerdo debe ser unánime o casi; y el resultado de un desacuerdo implica la continuación del *statu quo*. En la UE, las implicancias pesimistas de esta trampa se suavizan gracias a la existencia de la Comisión y la Corte de Justicia Europea (Scharpf, 2006:850-854), dos tipos de instituciones inexistentes en UNASUR y, por lo tanto, la trampa de decisión conjunta se

normativa por unanimidad, debe ser incorporada en el ordenamiento jurídico de todos y cada uno de los doce Estados miembros, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos, para que sean obligatorias para ellos. Este sistema se establece en la UNASUR a pesar de que ya ha mostrado sus limitaciones en el MERCOSUR. Entonces, una vez que las decisiones logran adoptarse (lo cual ya de por sí es dificultoso dado el requisito de unanimidad, el número y diversidad de intereses y preferencias de los Estados miembros), no se incorporan de manera automática a los ordenamientos jurídicos nacionales, con lo cual el retraso de uno de los socios en internalizar una norma implica la no entrada en vigencia de la misma, tal cual ocurre en el MERCOSUR (Cimadamore y Rodríguez, 2008b:22).

En consecuencia, las características señaladas de las instituciones de la UNASUR le confieren limitaciones, no solo para que el proceso de integración avance, sino también a su potencial de poder convertirse en un interlocutor apropiado de la UE en temas comerciales. En efecto, la diversidad de intereses que implica un proceso de integración de doce miembros, potenciada por un sistema institucional intergubernamental, la dificultad para tomar decisiones dado el requisito del consenso, y de que éstas entren en vigencia dada la necesidad de ser incorporadas a los doce ordenamientos jurídicos internos, limitan seriamente que estas instituciones puedan actuar como un interlocutor apropiado para la negociación y eventual firma de acuerdos tipo TLC o cualquier otro.

La política común de comercio exterior de la UE

En los últimos veinte años la naturaleza del comercio internacional ha cambiado en términos de contenido y proceso en al menos dos formas. Por un lado, debido a las nuevas preocupaciones de actores comerciales tradicionales, se adoptó una agenda comercial profunda y el sistema de comercio multilateral se ha hecho más complejo y legalista. En ese contexto, la UE ha sido uno de los más entusiastas de la agenda profunda en las negociaciones multilaterales, buscando ese objetivo a través del desarrollo de disciplinas multilaterales legalmente obligatorias. Por otro, los países en vías de desarrollo se han comprometido más activamente en la diplomacia comercial en respuesta a la naturaleza más intrusiva del sistema comercial multilateral y su mayor participación en el comercio internacional, mostrándose capaces de acción colectiva hasta el punto que ha emergido un balance de poder multipolar en la diplomacia comercial internacional, desafiando el

puede consumar en toda su potencialidad. Además, el gran número de miembros y la diversidad de sus preferencias frente a la multiplicidad de objetivos poco definidos, potencia esta trampa (Cimadamore y Rodríguez, 2008b:19).

liderazgo de la UE y de los EEUU (Young y Peterson, 2006). Como veremos a continuación, si bien la UE no logró esos objetivos a nivel multilateral, ellos se mantienen en los acuerdos bilaterales, donde su poder de negociación es mayor.

La "globalización controlada"

En 1999 la UE estipuló que su objetivo principal en asuntos comerciales sería asegurarse de que la globalización fuera controlada. Así, la "globalización controlada" se convirtió en la doctrina central de su política comercial por los siguientes cinco años para administrar algunos de los efectos malos de la globalización, subordinando la política comercial a una variedad de objetivos comerciales y no comerciales, como el multilateralismo, la justicia social y el desarrollo sustentable.

A fin de implementar esta doctrina en las negociaciones comerciales internacionales, se desarrolló una serie de estrategias de política (Meunier, 2007):

- Construir un conjunto de reglas de comercio limitantes: controlar la globalización a través de la política comercial requiere instituciones internacionales fuertes con reglas claras de juego y una arquitectura institucional para monitorear esas reglas.

- Promover el multilateralismo: esas instituciones pueden trabajar en controlar la globalización solo si sus reglas limitantes se aplican al mayor número posible de países. Por eso, la UE ha insistido en expandir el número de miembros en la OMC. La UE dio prioridad al multilateralismo por sobre los acuerdos bilaterales, y ese foco exclusivo limitó sus opciones externas disponibles, en contraste con los EEUU que firmaron varios acuerdos bilaterales basándose en que la persecución de esos acuerdos con muchas economías pequeñas ayudaría a la liberalización a nivel multilateral al destrabar estancamientos por desacuerdos.

- Ampliar la definición de temas comerciales sujetos a hacer reglas: incluir tantos temas como fuera posible en la OMC.

- Exportar el modelo de la UE al resto del mundo: fomentar la integración económica regional a la imagen de la UE en otras regiones, alentándolos a negociar como una entidad única. Ello sería la mejor estrategia para lograr la integración profunda (que busca asegurar condiciones de largo plazo para el libre comercio e inversiones extranjeras directas), al incluir ciertas condiciones: la UE ofrece acceso a su mercado y transferencias financieras o en especies (asistencia técnica) a fin de obtener cambios en la arena doméstica de su contraparte, por ej., en estándares laborales, derechos humanos, prácticas democráticas, medio ambiente. Es una forma de usar la política comercial para perseguir política exterior.

- Redistribuir los beneficios y costos de la globalización: por ej., usar beneficios comerciales no recíprocos para mejorar el desarrollo económico de los países menos desarrollados (la política de "Todo menos armas", "Acceso a medicinas esenciales", el Sistema Generalizado de Preferencias).

Entonces, la UE busca "controlar la globalización". ¿Pero para beneficio de quién? Algunos autores (Meunier y Nicolaïdis, 2006:17) sugieren que la UE está actuando como un globalizador para el resto del mundo, exportando normas y estándares los cuales pueden facilitar su integración en la economía mundial. Al mismo tiempo, algunas de sus políticas amortiguan el efecto completo de la globalización para productores europeos o para algunos de los países en desarrollo no competitivos cuyas exportaciones no llegarían a la UE sin un status preferencial.

Europa compite en el mundo

Los cambios que se produjeron durante las negociaciones de Doha (la disminución de la influencia de la UE y EEUU sobre los resultados de las negociaciones en la OMC producto de la expansión de la membresía, el surgimiento de nuevos actores poderosos como Brasil e India y la entrada de China; el crecimiento de acuerdos comerciales paralelos, bilaterales y regionales; el abandono de los temas de Singapur) transformaron las opciones para la UE y forzó a una revisión de sus objetivos y estrategias.

A partir de 2000 se comienza a desarrollar en varios Consejos Europeos la "Estrategia de Lisboa" cuyo fin es hacer de la UE la economía más competitiva del mundo y alcanzar el pleno empleo antes de 2010. Dentro de ese marco, se sustituyó la doctrina de la "globalización controlada" en octubre de 2006 por otra de más corto plazo, más centrada en el comercio y en objetivos mercantilistas, explicitada en el documento "Europa Global" (Comisión Europea, 2006). Algunos autores señalan que este cambio fue percibido como un retorno a las raíces de la política comercial, ya que la UE perseguiría objetivos de política exterior económica en lugar de normativos: negociaciones comerciales usadas para lograr objetivos económicos, no de política exterior. De esta forma, en lugar de una visión conceptual y grandiosa con objetivos de largo plazo como los de la "globalización controlada", con "Europa Global" la UE se concentra en una estrategia mercantilista, que abre mercados, con recompensas inmediatas políticas y económicas (Meunier, 2007:906 y 917).

Si bien la política común de comercio exterior de la UE realiza grandes esfuerzos por incrementar las exportaciones e inversiones de sus empresas en el exterior, su política de importación no es tan claramente mercantilista en el sentido clásico de maximización de las ganancias del comercio internacional a través de la expansión de las

exportaciones y la restricción de las importaciones (Raza, 2010:96-99). En efecto, se ha señalado (Raza, 2007:4-6) que sería más apropiado el término neo mercantilismo: existen elementos del mercantilismo clásico como la promoción de las exportaciones y el rol pro activo de la burocracia estatal en el desmantelamiento de barreras comerciales en terceros países y en intervenir activamente en el extranjero para el interés de compañías europeas, pero otros elementos de la política comercial actual se desvían del dogma mercantilista clásico, en particular, la importancia de la protección a las importaciones ha cambiado porque existe una divergencia de intereses, lo cual convierte a la UE en un poder comercial conflictivo: un grupo de países apoya las políticas de protección, mientras que otro prefiere la eliminación de las barreras comerciales para las importaciones. Así, las restricciones a las importaciones se aplican en forma selectiva, existiendo picos arancelarios para ciertos productos, mientras que para otros el arancel es muy bajo o inexistente[6]. Por lo tanto, por un lado existen intereses ofensivos que buscan la integración profunda, minando el espacio de política al poner límites cada vez más estrechos a los márgenes nacionales de acción para el diseño colectivo de la vida económica; y por otro, intereses defensivos que buscan protección frente a la competencia exterior. Una cierta actividad económica se clasifica como interés ofensivo o defensivo frecuentemente luego de un debate político fuerte. Si ningún lado puede lograr completamente su posición, se toma un compromiso que intenta avanzar ciertos intereses ofensivos mientras que protege intereses particulares. Así, la UE solicita a otros países abrir el sector respectivo, mientras que se rehúsa a actuar de esa forma en su propio territorio. La UE debe aplicar una combinación de *sticks and carrots* especialmente diseñados para el caso particular: los acuerdos comerciales usualmente se suplementan con cooperación política, cultural y científico-tecnológica, para países en desarrollo y menos desarrollados algún tipo de programa y fondos para asistencia al desarrollo o acceso preferencial al mercado.

Ese neo mercantilismo queda evidenciado en el documento "Europa global", donde se estipula que para beneficiarse de la globalización, la UE debe hacerse más competitiva y la competitividad debe ser fomentada por ciertas políticas internas y externas.

6. El sector más protegido ha sido la agricultura, con una tarifa promedio de 30%. Considerando que la tarifa media es del 13%, la diferencia con la tarifa promedio en agricultura se explica por picos tarifarios altos. Es decir que la protección se focalizó en productos particulares: carne, azúcar (tarifa promedio 350%), leche y sus derivados (tarifa promedio 87%), granos (tarifa promedio 53%), mientras que otros productos agrícolas, que implican el 27% de todas las importaciones agrícolas, tienen tarifa baja o incluso nula. Además, a pesar de que los niveles de protección en agricultura son en general más elevados en la UE que en EEUU y Japón, la UE es el mayor importador de productos agrícolas del mundo (Raza, 2007:4).

Entre las medidas internas figuran mantener mercados competitivos[7]; apertura al comercio e inversión global, es decir que la UE debe rechazar el proteccionismo pero puede imponer restricciones temporarias y dirigidas a sectores específicos; reconocer los impactos potencialmente desestabilizantes de la apertura del mercado sobre algunas regiones y trabajadores (justicia social), buscando promover los valores de la UE en el mundo, incluyendo estándares sociales y de medio ambiente. En cuanto a las medidas externas, la apertura de mercados extranjeros es esencial para lograr competitividad, crecimiento y creación de empleos en la UE. Como resultado, en lugar del elevado pero más remoto objetivo de controlar la globalización, el objetivo principal de la política comercial de la UE es ahora abrir los mercados externos y establecer condiciones justas de comercio exterior. Esta apertura no se refiere solo a medidas arancelarias, sino también no arancelarias, el acceso a los recursos (la UE necesita importar para poder exportar), y nuevas áreas de comercio de importancia económica para la UE como propiedad intelectual, servicios, inversión, compras públicas y competencia, asegurándose de que los otros países tengan reglas y estándares de calidad similar a los de la UE (Comisión Europea, 2006:4-8). Todo ello representa una serie de medidas más ofensivas y más tradicionales. De esta manera, la UE intenta no solo promover la apertura sino la apertura a la manera europea.

La OMC continua siendo la forma más efectiva de expandir y manejar el comercio en un sistema basado en reglas, por lo cual la Agenda de Doha para el Desarrollo sigue siendo la principal prioridad de la UE (Comisión Europea, 2006:2). Pero hay que destacar que se refiere a *prioridades*, es decir que el plano multilateral no es *exclusivo*. En ese sentido, el documento destaca que muchas de las nuevas áreas de comercio mencionadas permanecen fuera de la OMC y pueden ser tratadas por medio de TLCs, cuyos criterios económicos principales deben ser el potencial del mercado (tamaño económico y crecimiento) y el nivel de protección contra los intereses de exportación de la UE (barreras arancelarias y no arancelarias). Entre las prioridades basadas en estos criterios figura el MERCOSUR, el cual representa dos tercios de los intereses económicos europeos en América Latina (Nolte y Hoffmann, 2007:19). En términos de contenido, los TLCs deben apuntar al grado más alto posible de liberalización comercial incluyendo servicios e inversión, se debe procurar incluir provisiones sobre buena gobernanza en

7. El *market share* de la UE a nivel mundial se mantiene alrededor del 20% en los últimos 20 años, aproximadamente. Es decir que mantiene su productividad, con un balance positivo. Principalmente se destaca el sector servicios, en el cual la UE es el importador y exportador más importante del mundo, siendo su tasa de crecimiento mayor que la del comercio de bienes en la UE (Comisión Europea).

finanzas, impuestos y áreas judiciales donde sea apropiado, y sobre estándares laborales y protección del medio ambiente (Comisión Europea, 2006:10-12). Es decir que en estos acuerdos de tipo bilateral, la UE busca alcanzar los objetivos que no pudo (o solo logró parcialmente) a nivel multilateral.

Acuerdos comerciales de la UE: ¿retórica o realidad?

Como hemos visto, en los últimos años la UE se ha concentrado en aumentar la presión para imponer sus propios intereses económicos y los de sus empresas, exportando su modelo al resto del mundo, promoviendo la apertura comercial a su manera, y en forma indiscriminada y lo más profunda posible. Su prioridad no sería la integración de América Latina o la integración inclusiva, sino los intereses económicos europeos, y su interés primordial se centra en los temas de Singapur.

En ese sentido, algunos autores (Arroyo Picard, Rodríguez y Castañeda Bustamante, 2009:8-9) han señalado que existen grandes incongruencias entre el discurso y la realidad de la UE. Su discurso sobre la cooperación orientada al apoyo a la integración regional es retórica. En realidad su interés yace en preparar el terreno para luego negociar con los bloques y lograr mercados más amplios de bienes y servicios. La integración que promueve la UE se concreta en los acuerdos de asociación (AA), los cuales no promueven un desarrollo inclusivo y sustentable ambientalmente, como tampoco convergen con el tipo de integración que están buscando los gobiernos y amplios sectores del movimiento social de América Latina sino que lo dificultan.

La UE sostiene que los AA no son un TLC. Si bien es verdad que los AA incluyen otros elementos como un capítulo sobre el diálogo y la cooperación política, incluyen también un capítulo comercial que tiene todos los elementos de un TLC, el cual muchas veces está unilateralmente ajustado a los intereses económicos de las empresas europeas. Los derechos humanos, los estándares sociales y el fomento de procesos de desarrollo económico en los países socios desempeñan un papel secundario. Los acuerdos intentan garantizar el acceso a materias primas en los mercados internacionales y las inversiones directas y los derechos de propiedad intelectual europeos, buscando asegurar estas inversiones de forma jurídico-política en vista del giro político hacia la izquierda en América Latina; y lograr la apertura de áreas protegidas como la de la adjudicación de contratos públicos para empresas de la UE (Raza, 2010:103-104). Es así que en estos acuerdos la UE no busca ocuparse de las necesidades de los países más pobres de la región ni actuar de forma diferenciada, sino que prioriza los intereses económicos, independientemente de las reservas políticas relacionadas con consideraciones democráticas, dere-

chos humanos y laborales fundamentales. Todo ello se evidencia en los acuerdos negociados con países miembros de la CAN.

Así, la influencia de la UE sobre las decisiones de política de otros países tiende a extenderse a numerosas áreas cubiertas por los acuerdos profundos, que a veces van más allá de los estándares de la OMC. En general, la exportación del modelo europeo es prescriptiva tanto en formato como en contenidos del TLC, si bien el tratado puede variar en profundidad como así también en si es más prescriptivo o basado en cooperación mutua. La extensión hasta donde la influencia hegemónica europea se pone en práctica se correlaciona con el status de desarrollo, fortaleza económica y dependencia del acceso al mercado europeo de sus países socios. En una revisión de TLCs se revela que la influencia europea está limitada a temas comerciales clásicos (políticas discutidas en la OMC y otros foros internacionales, que incluye políticas de integración positiva sobre propiedad intelectual, obstáculos técnicos al comercio y políticas de competencia), mientras que en otros temas (políticas regulatorias más allá de la frontera), a pesar de incluirse grandes áreas de cooperación y la provisión de armonización de legislación, la ambición de los TLCs es modesta (Maur, 2005).

Los AA de la UE contradicen los procesos de integración alternativos en América Latina por varios factores. En primer lugar, los AA socavan la soberanía nacional y regional, ya que tienen mecanismos supranacionales para hacer cumplir los compromisos. Las formas de integración emergentes en América Latina buscan un modelo de desarrollo distinto, lo cual lleva a la UE a presentarse con un discurso que oculta su orientación neoliberal, ofrece como recompensa la cooperación y se presenta como promotor de los derechos humanos, la cohesión social y la superación de la pobreza. Además, algunas propuestas de la UE en las negociaciones impactan sobre los procesos de integración alternativos regionales, como el principio de trato nacional y el de nación más favorecida de los TLCs, ya que impiden la superación de las asimetrías entre los países y dentro de los países de la región, lo cual es una de las prioridades del proceso de integración suramericano. También impactan en ellos las propuestas relacionadas con las disciplinas y políticas de competencia y los temas de Singapur (Arroyo Picard *et al*, 2009:37-46). Estos factores dificultan la firma de este tipo de acuerdos con un proceso de integración alternativo como UNASUR.

En efecto, en la UNASUR, como en el resto de los procesos de integración alternativos, se busca una ***coherencia de políticas***, es decir, que las políticas económicas y sociales sean complementarias y conducentes al desarrollo inclusivo, en lugar de ver a las políticas y desarrollo sociales como algo que

sucede una vez que se han ocupado del crecimiento económico o algo que puede ser sacrificado o subordinado a la política macroeconómica. La preocupación es que los TLCs entre países desarrollados y en desarrollo en el contexto de la agenda de integración profunda están reduciendo el ***espacio de política*** en los países en desarrollo, es decir la capacidad y autonomía de los gobiernos para formular estrategias y políticas que estén a tono con las prioridades de desarrollo nacional, más que con aquéllas asociadas a inversiones extranjeras y gobiernos donantes (Mejido Costoya, Utting y Carrión, 2010:14-17).

Conclusiones

En este trabajo se intentó determinar si la UNASUR podría ser un interlocutor apropiado para la política común de comercio exterior de la UE. Para ello fue necesario analizar en qué consiste dicha política, como así también en que consiste la UNASUR en lo referente a la integración comercial y económica y sus limitaciones desde el punto de vista institucional.

Como hemos visto, la UNASUR fue replanteándose sus objetivos, yendo desde metas más económicas y comerciales hacia fines más políticos y sociales. Actualmente, no tiene como objetivo la integración económica, sino que este proceso de integración está orientado hacia otros que tienen más que ver con la cooperación y el desarrollo inclusivo en armonía con la naturaleza. Sus instituciones, por lo tanto, están orientadas a la prosecución de esos objetivos no comerciales. Por ello y por las características de sus instituciones (intergubernamentales, requisito del consenso para la toma de decisiones y de la incorporación de las normas al ordenamiento jurídico interno), su accionar como potencial interlocutor apropiado para la UE en temas comerciales se encuentra seriamente limitado. Si bien esas características podrían también señalarse para las instituciones de procesos de integración tradicionales como el MERCOSUR, éste tiene la ventaja de que su objetivo final es económico-comercial y por lo tanto sus instituciones están abocadas a él; además se encuentra en un estadio de integración económica mucho más avanzado que la UNASUR, y el total de miembros es mucho menor (cuatro en comparación con doce) lo cual reduce los efectos adversos de las particularidades institucionales señaladas en el trabajo.

Dadas las características neo mercantilistas de la política comercial común exterior de la UE, la agresividad y profundidad de sus objetivos e intereses comerciales y económicos, el no reconocimiento de las asimetrías (sin dar trato especial y diferenciado a los países de América Latina, lo cual sí se dan entre los países latinoamericanos a través de la ALADI), y las incongruencias entre su discurso y realidad, no se espera que pueda encontrar terreno fértil en un proceso de integración alternativo como

UNASUR, ya que sus respectivos objetivos no solo no coinciden sino que se contraponen en virtud de que las metas de la política común de comercio exterior de la UE dificultaría el propio proyecto de integración alternativo de UNASUR.

Bibliografía

ALADI, CAN y MERCOSUR (2006). *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*, julio.

Arroyo Picard, A., Rodríguez, G., y Castañeda Bustamante, N. (2009). *La Unión Europea: ¿promotora de la integración regional en América Latina? Retórica y Realidad*, Documento de Debate, Programa Regionalismos Alternativos, Transnational Institute, Abril.

Artigas, Álvaro, Sáez, Sebastian, Silva, María C. y Rivas, Eduardo (2006). "La integración regional y comercial en América del Sur". *Notre Europe Estudios e Investigaciones*, N° 54, diciembre.

Bouzas, Roberto, da Motta Veiga, Pedro y Ríos, Sandra (2007). "Crisis y perspectivas de la integración sudamericana". *Foreign Affairs en Español*, vol 7, N° 4, octubre-diciembre.

Cardona, Diego (2008). "El ABC de UNASUR: doce preguntas y respuestas". *Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana*, N° 2, julio, Lima, pp. 19-30.

Cardona, Diego (2005). "¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?" *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, N° 5, pp. 84-92.

Cimadamore, Alberto D. y Rodríguez, Adriana B. (2008a). "La tecnología de la integración en la UNASUR". *Revista Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*: "El nuevo regionalismo sudamericano: estado y perspectivas de la UNASUR", Vol. 3, N° 5 y 6. Universidad de los Andes, Mérida, pp. 21-43.

Cimadamore, Alberto D. y Rodríguez, Adriana B. (2008b). "UNASUR: Objetivos y viabilidad institucional de la integración". densidades N° 2, Buenos Aires, octubre, pp. 7-24.

Comisión Europea (2006). *Global Europe–Competing in the world. A contribution to the EU's growth and jobs strategy*.

Gómez Balboa, Miguel E. (2004). "Los escenarios viables e inviables de la nueva apuesta regional. El 'mega-estado' sudamericano". Integración Sur-CLAES. La Prensa, La Paz, 12 diciembre.

Gudynas, Eduardo (2005). "Cumbre presidencial de Cusco. Creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones genera expectativa pero sus bases son todavía débiles". CLAES–Centro Latino Americano de Ecología Social, D3E – Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad. Montevideo, Enero.

Maur, Jean-Christophe (2005). "Exporting Europe's Trade Policy". *The World Economy*, Vol. 28, N° 11, November, pp. 1565-1590.

Mejido Costoya, M., Utting, P. y Carrión, G. (2010). *The changing coordinates of trade and power in Latin*

América. Université de Geneve. United Nations Research Institute for Social Development, Markets, Business and Regulation, Programme Paper Number 7, May.

Malamud, Andres y Schmitter, Philippe C. (2006) "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR". *Desarrollo Económico*, vol. 46, no. 181, abril-junio, Buenos Aires, pp. 3-31.

Meunier, Sophie (2007). "Managing Globalization? The EU in international trade negotiations". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 4, November, pp.905-926.

Meunier, Sophie y Nicolaïdis, Kalypso (2006). "The European Union as a conflicted trade power". *Journal of European Public Policy*, 13:6, September, pp. 906-925.

Nolte, Deter y Hoffmann, Bert (2007). *Latin America's new geopolitical position and its implications for Europe*. Discussion Paper, June, GIGA Institute of Latin American Studies.

Opertti Badán, Didier (2007). *El estado actual del proceso de integración en el marco de la ALADI*. "Diálogo Político de Alto Nivel: Redes de Acuerdos Comerciales Regionales de los Países en Desarrollo", 19 de marzo.

Raza, Werner (2010). "La crisis económica mundial y la política de comercio exterior de la Unión Europea: La imposición de un neomercantilismo agresivo". *Plustrabajo, Revista académica del Centro de Estudios para el desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA*, Año 1 Nº 1. Marzo, pp. 93-110.

Raza, Werner (2007). "European Union Trade Politics: Pursuit of Neo-Mercantilism in different Arenas?". En Becker, J. & Blaas, W. (ed.): *Switching Arenas in Internationalrade Negotiations*, Ashgate, Aldershot.

Ruiz Caro, Ariela (2008), *UNASUR y el desafío de sentirse sudamericano*. En línea: http://alainet.org/active/25050 (consultado el 15/12/2010).

Sanahuja, José A. (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". *Pensamiento Iberoamericano (nueva época)*, monográfico "La nueva agenda de desarrollo en América Latina", N° 0, febrero, pp. 75-106.

Scharpf, Fritz W. (2006). "The joint-decision trap revisited". J*ournal of Common Market Studies*, Vol. 44, Number 4, pp. 845-864.

Scharpf, Fritz W. (1988). "The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration". *Public Administration*, Vol. 66, autumn, pp. 239-278.

Solón, Pablo (2008). "Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUR". *Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana*, N°. 2, julio, Lima, pp. 12-18.

The Economist (2004). "Visions of unity". December 9th.

UNASUR. *Tratado Constitutivo*, 2008.

Young, Alasdair R. y Peterson, John (2006). "The EU and the new trade politics". J*ournal of European Public Policy*, 13:6. September, pp. 795-814.

¿La hora del pragmatismo? Los retos del ALBA ante la coyuntura regional de 2012

Roberto Mansilla Blanco

Tras un intenso período de actividad orientada a la ampliación de sus miembros y su consolidación como alternativa de integración regional, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), formalmente creada en 2004, transita en el presente 2012 por un momento clave de consolidación, en gran medida manifestado por la asunción y persistencia de nuevos organismos de integración (UNASUR y CELAC), por los cambios geopolíticos hemisféricos y la coyuntura electoral latinoamericana y, adicionalmente, por las incertidumbres ante los procesos de transición de países miembros (Cuba), la polarización existente en otros (Venezuela, Nicaragua) y, particularmente, por la influencia de factores personales, en especial el estado de salud de su principal impulsor, el presidente venezolano Hugo Chávez Frías.

No obstante, el ALBA sigue transitando con normalidad en cuanto al cumplimiento de sus agendas de trabajo, cumbres y reuniones sectoriales, así como en lo relativo a la viabilidad y concreción de sus mecanismos de integración plenamente autóctonos (Banco del Sur, aplicación del SUCRE como moneda única, ALBA-TCP, PETROCARIBE, TELESUR, Consejo de Movimientos Sociales, ALBA Cultural, etc), focalizando el factor de la integración social y solidaria y la lucha contra la pobreza como elementos clave de definición.

Sin desdeñar su vocación "rupturista" con los mecanismos tradicionales de integración hemisférica y, en particular, con su rechazo a la visión neoliberal emanada del Área de Libre Comercio (ALCA) impulsado por Washington, el ALBA actual parece igualmente persuadido a fomentar una visión de mayor pragmatismo en materia de

Analista e investigador del Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional, IGADI (www.igadi.org). Licenciado en Estudios Internacionales (Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1996), con Maestría en Ciencia Política (Universidad Simón Bolívar, Caracas, 2002). Contacto: rmansilla@igadi.org

integración regional, muy probablemente enfocado en vertebrar determinados equilibrios geopolíticos ante el impulso (y el pulso) de actores con indudable peso geopolítico como Brasil y EUA.

Resulta igualmente importante considerar que el ALBA se inserta en la definición de un nuevo momento político para América Latina, donde la asunción de gobiernos progresistas y con diversos matices de izquierda y, particularmente, de movimientos sociales con cada vez mayor influencia política y electoral, se esfuerzan por abrir nuevas alternativas de integración autóctonas que cuestionan e intentan sepultar la preservación del "Consenso de Washington" instaurado a partir de 1990, y su visión neoliberal en materia de privatización económica, disminución del sector público y del papel del Estado y adopción de mecanismos de libre comercio, bien a través del ALCA o de tratados bilaterales.

Bajo esta perspectiva, el ALBA ofrece una nueva alternativa inserida en la pléyade de organismos de integración actualmente existentes en América Latina aunque, de alguna u otra forma, amplía la perspectiva de una "*región fraccionada y sin rumbo en temas de integración y concertación política*"[1], con un marcado "exceso de opciones subregionales" en materia de integración que igualmente dificultan una visión conjunta sobre la homogeneidad de los procesos de integración latinoamericanos y su viabilidad a mediano y largo plazo.

La crisis de 2009 y el nuevo contexto geopolítico

Tras superar la crisis de 2009 con el golpe militar en Honduras contra el entonces presidente Manuel Zelaya y la posterior salida del país centroamericano del ALBA[2], la coyuntura geopolítica ha sido un factor de atención constante para los países miembros de este organismo de integración, así como para sus socios observadores.

Con mayor o menor magnitud, esta coyuntura geopolítica acaecida durante

1. Dossier ALBA: Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe. *Cuadernos de Integración en América Latina*, FLACSO, 2007. Ver en: http://www.flacso.org/uploads/media/Dossier_ALBA.pdf

2. La crisis hondureña de 2009 supuso un considerable golpe de magnitud geopolítica para el ALBA que, según el sociólogo y procreador de la idea del Socialismo del Siglo XXI, Heinz Dieterich Steffan, evidenció un serio error de cálculo estratégico para los países miembros del ALBA al no saber (y por tanto no poder) anticiparse a acontecimientos de carácter reaccionario en países entonces miembros de este organismo. En este apartado se recomienda leer el artículo de Dieterich: "*Honduras: segundo golpe militar contra Chávez*", del 24 de julio de 2009, y que se puede consultar a través del enlace: http://www.rebelion.org/noticia.php?id=89112. Las críticas de Dieterich ante la inexistencia de un centro de inteligencia en el área ALBA capacitado, entre otros aspectos, para anticiparse a estas crisis han sido muy comunes en sus recientes artículos, lo cual igualmente evidencia su distanciamiento político (más no ideológico) con el presidente venezolano Hugo Chávez, de quien fue asesor. Un análisis que, al mismo tiempo, identifica el propio Dieterich como el final de la expansión del regional del modelo socialista y bolivariano, en clara fase de regresión ante lo que señala como la "reacción imperialista" impulsada desde Washington. Resaltamos aquí otro artículo de Dieterich: "*Colapso estratégico-operativo del gobierno venezolano*", del 30 de mayo de 2011, que puede ser consultado en: http://old.kaosenlared.net/noticia/colapso-estrategico-operativo-gobierno-venezolano

el período 2009-2012 se muestra determinada por acontecimientos puntuales en diversos países miembros o, incluso, en otros asociados y cercanos al ALBA, sucesos que de alguna u otra forma influyen en su devenir como proceso de integración regional.

Entre estos acontecimientos podemos destacar:

-El ya mencionado golpe de Estado en Honduras, el cual constituyó la primera caída de una pieza geopolítica relevante para el ALBA al posteriormente retirarse este país centroamericano del organismo;

-Aunque consolidada internamente, la revolución social e indigenista de Evo Morales en Bolivia ha vivido desde 2008 situaciones de tensión y polarización interna con implicaciones desde el exterior, en particular en los departamentos orientales fronterizos con Brasil, donde radica la riqueza energética boliviana;

-La implicación del ALBA como organismo de ayuda humanitaria tras la devastación del terremoto de Haití (enero de 2010), así como motor de vertebración de una eventual y futura admisión haitiana al ALBA;

-El fin del ciclo presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y la asunción de su sucesor Juan Manuel Santos en la presidencia de Colombia, en particular ante las tensiones generadas por el presunto apoyo del gobierno venezolano de Hugo Chávez hacia la guerrilla de las FARC;

-Las tensiones políticas acaecidas en Ecuador con el intento de desestabilización de septiembre de 2010 contra el presidente Rafael Correa;

-El repentino ascenso electoral de la oposición venezolana tras las elecciones legislativas de 2010, con miras a las presidenciales de octubre de 2012;

-La victoria electoral presidencial de Ollanta Humala en Perú (abril de 2011) y en particular su posición geopolítica en torno al ALBA, con énfasis en verificar casos anteriormente polémicos como la activación de las "casas del ALBA" y el presunto financiamiento de Chávez a la campaña electoral de Humala en 2006;

-La reciente victoria electoral (marzo de 2012) de la derecha en los comicios municipales de El Salvador, un país que si bien no es miembro del ALBA sí está asociado desde 2006 a determinados mecanismos de integración, especialmente de carácter energético, en especial ALBA Petróleos. Este aspecto es relevante por la asistencia energética preferencial de ALBA Petróleos en municipios gobernados por la ex guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), partido actualmente en el poder. Varios de estos municipios serán ahora gobernados por el conservador y derechista partido ARENA, acérrimo detractor del FMLN y del ALBA;

-La no menos polémica reelección presidencial del mandatario nicaragüense Daniel Ortega en noviembre de 2011, que podría reavivar situaciones de polarización interna, dirigidas a evitar

una presunta implicación de Chávez a través del ALBA;

-La posición de alineamiento del ALBA con países incluidos como miembros observadores del organismo, siendo los casos de Siria e Irán, ambos inmersos en crisis internas y de presiones internacionales. Un escenario igualmente extensivo al rechazo en bloque del ALBA a la intervención internacional en Libia (marzo de 2011).

De algún u otro modo, estos acontecimientos han generado un grado de interés y de implicación no sólo para los miembros del ALBA sino para el resto de países del contorno andino, sudamericano, caribeño y centroamericano que circundan en el radio de actuación de este organismo. Con ello, la atención se enfoca en observar su grado real de cohesión y consolidación interna y los riesgos y retos que se abren para el ALBA en el nuevo contexto geopolítico regional.

El peso del ALBA: de Alternativa a Alianza

Sin cumplir aún un decenio de existencia, una visión sucinta del ALBA expresa un notable y significativo avance a nivel hemisférico, con una particular visión de integración obviamente no exenta de dificultades, polarizaciones y presiones exteriores. Su continuidad parece dar cuenta de una marcada fluidez en sus frecuentes cumbres y reuniones, celebrándose hasta ahora once cumbres del ALBA.

De manera no formal, el ALBA comenzó a ser concebido durante la celebración de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la Isla de Margarita (Venezuela), en diciembre de 2001. Allí, el presidente anfitrión Hugo Chávez Frías esgrimió su visión de integración continental, basada en la necesidad de superar los mecanismos tradicionales de integración y, particularmente, la visión neoliberal emanada del ALCA.

Basándose en principios "bolivarianos" y de otros emancipadores latinoamericanos, el ALBA comenzó a diseñar *sui generis* unas bases de definición concentradas en la "*autodeterminación y la soberanía de los pueblos, cuyos principios observan y buscan una alternativa de integración para contrarrestar las medidas de políticas económicas propuestas e implementadas a finales del siglo pasado, durante las décadas de los ochenta y noventa, por algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional*"[3].

No fue hasta diciembre de 2004 cuando los gobiernos de Venezuela y Cuba firmaron el "*Acuerdo entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba para la aplicación de la*

3. Correa Flores, Rafael (Comp.). *Construyendo el ALBA. "Nuestro Norte es el Sur".* Gráficas Lauki, C.A. Caracas, 2005. Cap. III, pp. 85-110. Tomado de "*Dossier ALBA...*", op.cit

Alternativa Bolivariana para las Américas", documento fundacional del ALBA. Desde entonces, este organismo se ha ampliado a seis miembros más, siendo estos Bolivia (ingresó en 2006), Nicaragua (2007), Dominica (2008), Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda (2009). Todo ello sin olvidar que Honduras bajo la presidencia de Manuel Zelaya ingresó al ALBA en 2008 para separarse del mismo en enero de 2010, tras un proceso determinado por el golpe de Estado contra Zelaya (junio de 2009) y el posterior proceso de transición política y electoral que llevó a la presidencia a Porfirio Lobo (noviembre de 2009).

El nacimiento del ALBA supuso la creación de una alternativa de integración regional que resultó interesante para algunos países latinoamericanos, en especial en un contexto geopolítico determinado por "*la inviabilidad del ALCA, por un lado, el discurso político contra la hegemonía de los Estados Unidos en la región, el tema de las asimetrías, la diplomacia del petróleo, el crédito y la cooperación usados por el presidente Chávez*"[4]. Con ello, el ALBA nace con una clara vocación política y no menos ideológica, con miras a promocionarse ante los organismos internacionales como baluarte de un nuevo modelo de integración consolidado en sus principios rectores: Solidaridad, Cooperación, Complementariedad y Reciprocidad[5].

Estos principios básicos se fundamentaron en los posteriores documentos oficiales emanados de sus sucesivas cumbres y agendas de trabajo, con especial atención a la oposición a las reformas del libre mercado, la no limitación de la acción reguladora del Estado en beneficio de la liberalización económica, la armonización de la relación Estado-Mercado, la lucha contra la pobreza y la exclusión social o el fortalecimiento del Estado con base en la participación del ciudadano en los asuntos públicos[6], este último un principio que emana de la concepción de la Democracia Participativa esgrimida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de diciembre de 1999.

El devenir del ALBA tras su creación anuncia futuras y nuevas admisiones. Durante la realización de la XI Cumbre del ALBA celebrada en Caracas en febrero de 2012, se acordó convocar a Haití como invitado permanente, siendo este país antillano miembro observador desde 2007. Al mismo tiempo, se agilizaron las negociaciones para un futuro ingreso de la isla caribeña de Santa Lucía, la cual ya manifestó a través de su primer ministro Kenny Anthony, su intención de ingresar en dos etapas: primero a través de PETRO-

4. *Dossier ALBA*, op.cit

5. Márquez, Gustavo, "El ALBA comienza a iluminar la América Latina y el Caribe", en: Correa Flores, Rafael (Comp.), *Construyendo el ALBA*, op.cit. Fragmento tomado de *Dossier ALBA*, op.cit

6. Dossier ALBA, op.cit

CARIBE y luego ya dentro del esquema global del ALBA[7]. Paralelamente, países fuera del contexto latinoamericano como Siria e Irán tienen estatus de observadores del ALBA.

Con ocho países miembros, el ALBA reúne una considerable superficie de dos millones y medio de km2 y más de 75 millones de habitantes, manifestando al mismo tiempo un perfil atlántico, pacífico y caribeño[8], diseminados territorialmente entre América Central, el Caribe y América del Sur, a través de las regiones andina y amazónica. No menos importante son sus fortalezas económicas, manifestadas en poseer entre las mayores reservas mundiales de petróleo (Venezuela), de litio y gas natural (Bolivia y Venezuela), grandes reservas minerales de hierro, oro, coltán, níquel, aluminio, acero y cobre, así como grandes extensiones de tierra cultivable y biodiversidad (región amazónica) y productos agrícolas, como café, quinua, banano, cacao, soja o caña de azúcar[9], todo ello reunido en una diversidad de pueblos y etnias con una milenaria riqueza cultural.

A diferencia de otros organismos y mecanismos de integración no sólo latinoamericanos sino también de otras latitudes, como por ejemplo la Unión Europea o la ASEAN, el ALBA enfatiza en la soberanía de los pueblos, el respeto por la diversidad étnica y lingüística y la integración social y cultural por encima de la preponderancia económica y financiera. Puede, por tanto, constituir un ejemplo pionero en esta materia, aunque con no menos implicaciones de carácter político, económico y geopolítico, y que corresponde con una coyuntura particular en el contexto latinoamericano de "posguerra fría".

Si observamos de forma genérica los ejes de integración sobre los que se basa el ALBA[10], podemos definir una variedad de temáticas y escenarios que dividiremos a continuación, con un grado de amplitud que no se limita únicamente a los países miembros sino que incluye y beneficia a un amplio radio de países regionales:

a)La integración energética:

Probablemente, este apartado constituye el pilar básico de potenciación del ALBA, con especial énfasis en PETROCARIBE, creado a partir de 2005, y que incluye a Venezuela, Cuba,

7. "Aprobada resolución de miembros especiales y permanentes del ALBA", *Prensa Latina* (Cuba), 5 de febrero de 2012. Ver en: http://www.alba-tcp.org/contenido/aprobada-resoluci%C3%B3n-de-miembros-especiales-y-permanentes-del-alba-05-de-febrero-de-2012

8.Información suministrada a través de la página web del ALBA: http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2105

9. Ibid

10. Desde 2009, el Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional, IGADI (www.igadi.org) se esfuerza por llevar a cabo un Programa de Investigación, denominado "Seguridad, Conflictos y Alternativas en el Sistema Internacional", que tiene como temática central la actualidad y monitoreo del ALBA. Varios de los ejes programáticos, estratégicos y geopolíticos que son utilizados en el presente artículo sobre el peso y amplitud del ALBA provienen de las ideas esgrimidas en este programa de investigación.

República Dominicana, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Honduras, Jamaica, Surinam, Santa Lucía, Guatemala, San Cristóbal y Nieves, Costa Rica y San Vicente y las Granadinas.

También existen PETROSUR (2005), conformado por Venezuela, Brasil, Argentina y Uruguay; y PETROAMÉRICA (2004), propuesta de integración continental energética impulsada por Venezuela hacia tres vertientes: PETROSUR, PETROCARIBE y PETROANDINA.

b)La integración de la telecomunicación:

TELESUR (Nueva Televisora del Sur): creada en Caracas en junio de 2005 como alternativa de información contra los grandes medios de comunicación (CNN, NBC, BBC, etc), actualmente está integrada por Venezuela, Cuba, Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Uruguay.

c) La integración económica y social:

Tratado Comercial de los Pueblos (TCP), concebido en abril de 2006 por el presidente boliviano Evo Morales como alternativa a los tratados de libre comercio impulsados por Washington. Actualmente agrupa a Bolivia, Venezuela y Cuba.

d) La integración financiera:

El sistema de pagos dentro del ALBA, concebido en 2008 durante la III Cumbre Extraordinaria del ALBA, propone una moneda común, el "SUCRE" (Sistema Único de Compensación Regional), así como diversos mecanismos que finalicen con la preponderancia del dólar estadounidense.

Creación del Banco del ALBA (2007) y del Banco del Sur. En agosto de 2011, el ALBA propuso en Santiago de Chile una nueva arquitectura financiera que, según la ecuatoriana Verónica Legarda, presidenta del Consejo Monetario del ALBA, "*incluye no sólo la gobernanza económica sino también la soberanía de las naciones*", basada en tres pilares: el Banco del Sur, mecanismos de pago basados en un esquema monetario común, y un Fondo Común de Reservas para el financiamiento Sur-Sur.

Como medio de pagos se utilizaría el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), bajo el cual el comercio entre Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela alcanzó los 144 millones de dólares en los primeros seis meses de 2011, según datos del Banco

Central de Venezuela[11]. Para febrero de 2012, y según fuentes oficiales venezolanas, el 50% del comercio entre Ecuador y Venezuela ya se transaba en SUCRE[12].

11. Apuntes de Integración en América Latina", Nº 4, septiembre de 2011. Revista Nueva Sociedad (Venezuela). Ver en: http://www.nuso.org/userView/notas/N4%20-%20septiembre%202011.pdf

12. "Al menos 50% del intercambio comercial Ecuador-Venezuela se transa en Sucre", *Eastside Magazine* (Venezuela), 6 de febrero de 2012. Ver en: http://www.eastwebside.com/al-menos-50-del-intercambio-comercial-ecuador-venezuela-se-transa-en-sucre.html

Otras entidades creadas son el Banco Latinoamericano para el Modelo Endógeno y la Integración (BALMEI), la Compañía de Seguro del Sur, el Banco Cooperativo del Sur y el Fondo de Comercio Latinoamericano y Caribeño.

e) La defensa militar:

La Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), concebida por el presidente venezolano Hugo Chávez en 2007 como sustituto del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), así como un desafío al predominio de la OTAN, en particular ante diferendos territoriales como el de las islas Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña. En este apartado, también se propuso la creación del Tratado Latinoamericano y Caribeño de Asistencia Recíproca.

En junio de 2011, el ALBA inauguró en Bolivia la Escuela de Defensa y Soberanía, días después de que la UNASUR inaugurara en Buenos Aires el Centro de Estudios Estratégicos para laDefensa (CEED). El instituto militar del ALBA tiene como finalidad "*construir una doctrina latinoamericanista e independentista (...) y definir un nuevo rol de las Fuerzas Armadas*" que, según declaró la ministra boliviana de Defensa, María Cecilia Chacón, en esta institución podrán cursar estudios oficiales y militares de los países miembros del bloque pero también habrá espacios de enseñanza para civiles y educación no formal para incorporar a campesinos e indígenas. Su sede está ubicada en la localidad de Santa Rosita del Paquió, a 22 kilómetros de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, la cual fue cubierta con fondos de Petróleos de Venezuela[13].

f) Los Movimientos Sociales:

Viabilizando la integración regional a través de los movimientos sociales, el ALBA viene trabajando desde 2007 en la concreción de diversas reuniones y declaraciones sobre la integración de los movimientos populares, indígenas y ecológicos, y que tuvo su momento de mayor concreción con la realización de la I Cumbre de Consejos de Movimientos Sociales del ALBA-TCP en Cochabamba (Bolivia), en octubre de 2009. Uno de los objetivos principales del Documento de Cochabamba se orientó en "*estimular las luchas sociales para el re-ascenso del movimiento de masas*"[14].

g) Comunicación y Transporte:

Propuestas de creación de una Red Ferroviaria Latinoamericana (RFL), de la Red de Carreteras para la Integración y el Desarrollo (RCID), de la Línea Aérea Latinoamericana (LALC), de la

13. "Apuntes de Integración en América Latina" Nº 3, Junio de 2011. Revista Nueva Sociedad (Venezuela). Ver en: http://www.nuso.org/userView/notas/N3%20-%20junio%202011.pdf

14. *Manifiesto General de la Primera Cumbre de Consejos de Movimientos Sociales del ALBA-TCP*, Cochabamba, 15 al 17 de Octubre de 2009. Ver en: http://alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2071

Flota Fluvial Latinoamericana (FFL), y de la Flota Mercante Latinoamericana Caribeña (FMLC)[15].

h) Educación y Salud:

Propuesta de creación de las Campañas Latinoamericanas de Alfabetización y de creación de un Instituto Latinoamericano y Caribeño de Educación que garantice el acceso universal educativo. Es relevante observar que, a través de los Fondos ALBA y de la asistencia sanitaria y educativa de Cuba a Venezuela desde 2000, estas mismas misiones sociales se han expandido hacia otros países miembros del ALBA como Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

Si tomamos en cuenta la amplitud y variedad de sus ejes de integración, se puede observar cómo del ALBA se emanan diversos aspectos de relevancia estratégica y geopolítica. El ALBA nace en una coyuntura clave definida por el ascenso de diversos partidos de izquierda y movimientos sociales en América Latina, particularmente en América del Sur. De allí se intuyen diversas líneas de definición ideológica y escenarios geopolíticos clave que planean frecuentemente sobre la consolidación de este organismo.

Destacamos aquí, igualmente de forma genérica, la potenciación de estos escenarios geopolíticos, algunos de los cuales dejan diversas interrogantes abiertas[16]:

- El **modelo del Socialismo del Siglo XXI** como referencia para América Latina, a través de la aceptación de bases teóricas y capacidades de adaptación de un nuevo modelo económico y social alternativo pero que, al mismo tiempo, provoca asimetrías y divergencias con diversos países latinoamericanos así como diversos desafíos, fortalezas y debilidades medidas dentro del contexto geopolítico hemisférico.

El epicentro, obviamente, se focaliza en la **Venezuela de Hugo Chávez** y las posibilidades de fortalecimiento del "socialismo bolivariano", a través de la adhesión de nuevos socios y de una política exterior cada vez más global, acercando al contexto latinoamericano a actores externos como China, Irán, Rusia, África y el mundo árabe. El dilema aquí planteado es si, a través del ALBA, el socialismo bolivariano de Chávez se convertirá en un modelo hemisférico emergente o bien esta perspectiva se desvanecerá a través de las contradicciones y la polarización del proceso revolucionario venezolano.

- **Bolivia y Ecuador**: dos actores fundamentales dentro del ALBA, simpatizantes y aliados estratégicos del Socialismo del Siglo XXI, con particular relevancia por el peso del indigenismo y de los movimientos sociales.

- **Colombia**: constante fricción con el ALBA, particularmente con Venezuela

15. *Dossier ALBA*, op.cit

16. Estas ideas y escenarios están básicamente esgrimidos en el programa de investigación sobre el ALBA iniciado por el IGADI desde 2009 y que puede ser consultado a través de la página web: www.igadi.org

y Ecuador, a través de su alianza estratégica con EUA (Plan Colombia) y la presencia de la guerrilla de las FARC.

- **Brasil e Argentina**: dos actores de peso dentro del contexto hemisférico, particularmente en el caso brasileño, con los cuales el ALBA se esfuerza (hasta ahora infructuosamente) por procrear mecanismos de integración.

- El **contexto andino y sudamericano**: aquí se inserta la posibilidad de conformación de varios bloques geopolíticos: el "eje del ALBA" (Venezuela, Bolivia, Ecuador); con posibles nuevos miembros (Paraguay, Perú); y el "eje más pro-estadounidense" (Colombia) confluyendo con actores "moderadores" (Brasil, Chile, Argentina y Uruguay);

- **América Central**: el ALBA como respuesta a los tratados bilaterales de libre comercio de los países centroamericanos con EUA. No obstante, el golpe de 2009 en Honduras supuso una advertencia sobre los presuntos "riesgos" de ampliación regional del ALBA. Nicaragua como aliado irrestricto y baluarte de ALBA en el contexto centroamericano. El Salvador bajo el gobierno del FMLN y sus contactos con el ALBA, con riesgos políticos y electorales ante el reciente ascenso de la derecha del ARENA (2012) en los comicios legislativos y municipales. Igualmente, es relevante especular si el ALBA tiene algún tipo de repercusión en países como Panamá, Costa Rica, Guatemala e incluso México.

- El **futuro de Cuba**: actor fundamental y creador del ALBA junto con Venezuela, atraviesa un incierto proceso de transición que paralelamente refuerza sus tradicionales estructuras de poder. El futuro cubano estará igualmente determinado por la evolución de sus relaciones con EUA, escenario donde el ALBA no parece tener un peso considerable.

- El **Caribe y Centroamérica**: ¿"patio trasero" de Washington o más bien del ALBA, a través de PETROCARIBE? ¿Sustituirá el ALBA al CARICOM como referencia de integración? Asimetría y dualidad en países como Nicaragua, que mantiene vínculos y acuerdos estratégicos con el ALBA así como con EUA y Europa.

- El **ALBA y EUA**: ¿Rupturas, fricciones o intento de pragmatismo? ¿Pierde influencia Washington en el hemisferio latinoamericano? ¿Tiene el ALBA un peso estratégico suficiente para vertebrar un modelo global de contestación a la hegemonía estadounidense?

- El **ALBA ante la crisis económica mundial**: ¿Un modelo de referencia de integración social con repercusión en otras latitudes?

- **ALBA, UNASUR y la OEA**: el pulso hemisférico entre nuevas y viejas estructuras de integración, algunas de ellas (OEA) anquilosadas en parámetros propios del mundo de la "guerra fría". La creación de la CELAC en Caracas en diciembre de 2011 supone un paso decisivo para superar la preeminen-

cia de la OEA. Incluso, se intuye como interrogante el considerar si es posible un pulso geopolítico entre un ALBA "hegemonizado" por Venezuela y una UNASUR con Brasil como epicentro hegemónico.

Durante la realización de la VI Cumbre Extraordinaria del ALBA celebrada en Maracay (Venezuela) en junio de 2009, los Jefes de Estado y de Gobierno de sus países miembros acordaron renombrar este organismo de Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América a Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, matriz nominal que identifica al ALBA actual, dotándose de Consejo Económico, Político y Social que nutriera de carácter institucional a la nueva alianza[17].

Constituida desde entonces como Alianza, el ALBA intenta fomentar una unidad política e, incluso, ideológica que trascienda los mecanismos de cooperación económica y social hasta ahora vigentes. Puede intuirse en esta nueva etapa la intención del ALBA de "internacionalizar" su acción y modelo, a través de la inclusión como miembros observadores a países como Siria e Irán, en gran medida bajo la perspectiva del presidente venezolano Chávez de expandir los "bloques rupturistas" en el sistema internacional contra la hegemonía de EUA[18].

En este sentido, Chávez ha fomentado en los últimos años estrechos vínculos políticos, económicos y energéticos con Damasco y Teherán, a los cuales también se han sumado los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Nicaragua, en los cuales las diversas cumbres del ALBA suponen foros de apoyo hacia estos países, en especial ante las presiones internacionales existentes en la actualidad contra el régimen sirio de Bashar al Asad y con el programa nuclear iraní.

La transformación del ALBA hacia un eje "revolucionario"

Hasta ahora, hemos intentado establecer de manera *sui generis* una perspectiva global sobre el peso del ALBA y sus repercusiones estratégicas y geopolíticas en el área suramericana, centroamericana, caribeña y hemisférica.

Tras casi ocho años de andadura, es relevante destacar su viabilidad y entusiasmo, trazado en la concreción de una amalgama de estructuras de

17. *ALBA, de "alternativa" a "alianza"*, 25 de junio de 2009 en el portal Kaosenlared. Ver en: http://old.kaosenlared.net/noticia/alba-de-alternativa-a-alianza

18. Es necesario considerar en este aspecto hasta qué punto la visión de los "bloques rupturistas" en el sistema internacional, fundamentados por el fallecido sociólogo argentino Norberto Ceresole (1943-2003), ex asesor de Chávez, ha llegado a constituir una especie pilar básico en la visión internacionalista del ALBA. Entre 1994 y 1999, Ceresole fue asesor y acérrimo simpatizante del modelo bolivariano de Chávez, identificándolo como el necesario elemento rupturista contra la que denominada "hegemonía de EUA e Israel". Sus posturas radicales, que incluso le llegaron a proferir acusaciones de antisemitismo, fueron razones de peso para que Ceresole fuera expulsado en dos ocasiones de Venezuela, la última ya con Chávez en la presidencia. No obstante el marcado distanciamiento desde entonces, sus postulados parecen tener una influencia oficialmente no reconocida pero no menos relevante en la doctrina internacional y de seguridad nacional del presidente Chávez y de la revolución bolivariana y socialista.

integración sumamente amplia y plural, con especial énfasis en lo social, en la defensa de lo autóctono, en la visión antiimperialista y anti-hegemónica y en la recuperación del orgullo latinoamericano a través de una reivindicación e interpretación alternativa de su historia y cultura.

De hecho, la creación en Caracas en diciembre de 2011 de la Comunidad de Estados de América Latina y del Caribe (CELAC), bajo el impulso político del presidente Chávez, evidencia esa perspectiva de integración autóctona, independiente de la tradicional preponderancia de Washington, un factor que identifica la labor del ALBA desde sus comienzos.

Sin embargo, las complejidades políticas evidencian diversos retos y desafíos para su definitiva consolidación temporal. Un aspecto clave tiene que ver con el marco ideológico de definición del ALBA y su peso a nivel regional. Como establece Altmann Borbon, cabe entonces preguntarse "*si el ALBA produce mayor o menor gobernabilidad en la dinámica de la integración*" y si, paradójicamente, su objetivo "*busca fortalecer la integración, más al mismo tiempo la fuerte impronta ideológica de su discurso termina por ideologizar las reuniones y cumbres presidenciales, creando una mayor fragmentación en la región*"[19].

Este aspecto es particularmente relevante en los documentos de las diversas cumbres del ALBA con respecto a las decisiones tomadas por EUA. Resulta obvio el rechazo en bloque del ALBA hacia las posiciones "imperialistas" identificadas estas hacia Washington, sin embargo hasta el momento, y a pesar de diversos roces diplomáticos y periódicas escaladas de crisis en las relaciones bilaterales, ningún país miembro del ALBA ha roto formalmente relaciones con EUA[20]. Todo ello explica que la pretendida visión "rupturista" del ALBA logra amortiguarse hacia posiciones más pragmáticas.

El enfrentamiento ALBA-EUA no deja de ser verbal, polémico y discursivo. Incluso países como Venezuela, fuerza motriz del ALBA y de la posición antiestadounidense del bloque, siguen manteniendo relaciones convencionales y normales con Washington en materia de comercio y suministro energético. Otro caso relevante es Nicaragua, miembro del ALBA y cuyo presidente Daniel Ortega es un estrecho simpatizante del modelo bolivariano y socialista defendido por Chávez, pero que mantiene un estratégico Tratado de Libre Comercio con EUA y otro con la Unión Europea.

Otro aspecto importante, el cual no empaña la obvia influencia y peso del

19. Altmann Borbón, Josette (editora). *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿una nueva forma de integración regional?* FLACSO, Observatorio de Integración Regional Latinoamericana (OIRLA), Editorial Teseo, Buenos Aires, 2011.

20. Ibid

ALBA como mecanismo efectivo de integración regional a través de PETROCARIBE, Banco del Sur o las Empresas Grannacionales, tiene que ver con su capacidad real de operatividad y viabilidad y la imagen que ofrece hacia otros países. Son notables las asimetrías entre Venezuela y los demás países miembros del ALBA, especialmente en materia energética, lo cual le confiere a Caracas un peso estratégico indudable como impulsor de este mecanismo.

Otros aspectos relevantes tienen que ver con ciertas "*ambigüedades y contradicciones entre el discurso y el efectivo cambio de normas*"; o bien "*la falta de información disponible sobre los financiamientos y cooperaciones que realiza el ALBA con sus países miembros*"[21], elementos que pueden provocar recelos, desconfianzas y suspicacias hacia otros países latinoamericanos no miembros del ALBA pero próximos geográfica y geopolíticamente hacia ellos (como pueden ser los casos de Colombia, Brasil, Perú) e, incluso, una sensación de "hegemonización" por parte del presidente Chávez y su modelo como marcos de definición y operatividad política e ideológica del organismo.

En este sentido, resulta relevante considerar, en palabras del investigador José Briceño Ruíz, la acelerada transformación del ALBA como un ente político e ideológico de actuación. Según este autor, "*a pesar de su corta existencia, esta iniciativa ha sufrido un veloz proceso de transformación de una alternativa al ALCA a un modelo de integración antiimperialista y anticapitalista promovida por lo que en la teoría de las relaciones internacionales se conoce como Estados revolucionarios. El sólo cambio de significado de sus siglas* (de Alternativa a Alianza, n.d.a) *evidencia este proceso*"[22].

Esta conceptualización del ALBA como ente político e ideológico antiimperialista y anticapitalista comenzó a cobrar forma a partir de agosto de 2004, una vez el presidente Chávez ganara el referendo revocatorio[23] convocado por la oposición (con obvio apoyo de Washington). La radicalización del discurso de Chávez hacia EUA y la concreción de un nuevo modelo, el Socialismo del Siglo XXI, fueron elementos que planearon con relativa fuerza en el marco de creación y activación del ALBA desde su fundación en diciembre de 2004.

Las complejas realidades del 2012

Observada esta consolidación y transformación del ALBA, el contexto político y electoral de 2012 obliga a este organismo a verificar una nueva etapa, donde la inevitabilidad del pragmatismo, sin desdeñar los postulados básicos

21. Ibid

22. Briceño Ruíz, José. "El ALBA como propuesta de integración regional", en Altmann Borbón, Josette (editora), *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿una nueva forma de integración regional?*, op.cit.

23. Ibid

del organismo como iniciativa inédita de integración, puede constituir una nueva seña de identidad.

Sin embargo, este escenario estará obviamente signado por el acontecer electoral. En primer lugar, Venezuela, que celebrará elecciones presidenciales en octubre próximo, donde el presidente Chávez busca una nueva reelección hasta el 2019, aquejado ahora por problemas de salud tras diagnosticársele un cáncer a mediados de 2011.

El contexto electoral y político venezolano luce imprescindible para el ALBA, ya que en el mismo se medirá nuevamente el grado de fortalecimiento de la revolución bolivariana y la posibilidad de un desgaste social y político que puede ser aprovechado por las fuerzas opositoras para eventualmente volver al poder. Todo ello radica en la potencialidad de la salud de Chávez y su capacidad para seguir liderando el proceso revolucionario.

Caso contrario, la eventual potenciación de una transición política post-Chávez sumamente incierta, así como las posibles luchas de poder intestinas en el seno del "chavismo", ejercerán un papel considerable no sólo en el curso del proceso revolucionario sino dentro de un eventual ALBA post-Chávez que deberá, inevitablemente, buscar nuevos liderazgos y referencias. Un escenario hipotético que, eventualmente, podría de algún modo fortalecer un nuevo liderazgo dentro del ALBA, como puede ser el caso del presidente boliviano Evo Morales, aunque con no menos incertidumbre.

El otro escenario es Cuba, miembro fundador del ALBA y cuyo lento pero institucionalizado proceso de transición corre paralelo con la situación que se genere en la Venezuela de Chávez, a raíz de la relación estratégica entre ambos países. Las reformas adoptadas por Raúl Castro en el Congreso del Partido Comunista de Cuba de abril de 2011 marcarán una agenda política no exenta de presiones externas, principalmente desde EUA y la diáspora cubana.

El momento cubano estará, inevitablemente, conectado con lo que suceda en EUA y Venezuela, ambos países con citas electorales en 2012. En el caso estadounidense, está por ver si los comicios presidenciales de noviembre próximo permitirán la reelección de Barack Obama y la posibilidad de un nuevo enfoque, relativamente aperturista, hacia Cuba. Caso contrario, una posible victoria del Partido Republicano afincaría la radicalización de las relaciones hacia Cuba y Venezuela, un aspecto que medirá la consistencia de la relación estratégica entre La Habana y Caracas y su radio de expansión dentro del ALBA.

Si las citas electorales en Venezuela y EUA y el momento de reformas en Cuba serán factores clave de atención para el eje ALBA, otros aspectos también ocuparán su atención. Aunque consolidados internamente, los gobiernos de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua, pueden ser objeto de fuertes presiones e intentos de

desestabilización, como ya anteriormente ocurrieran con los casos boliviano y ecuatoriano.

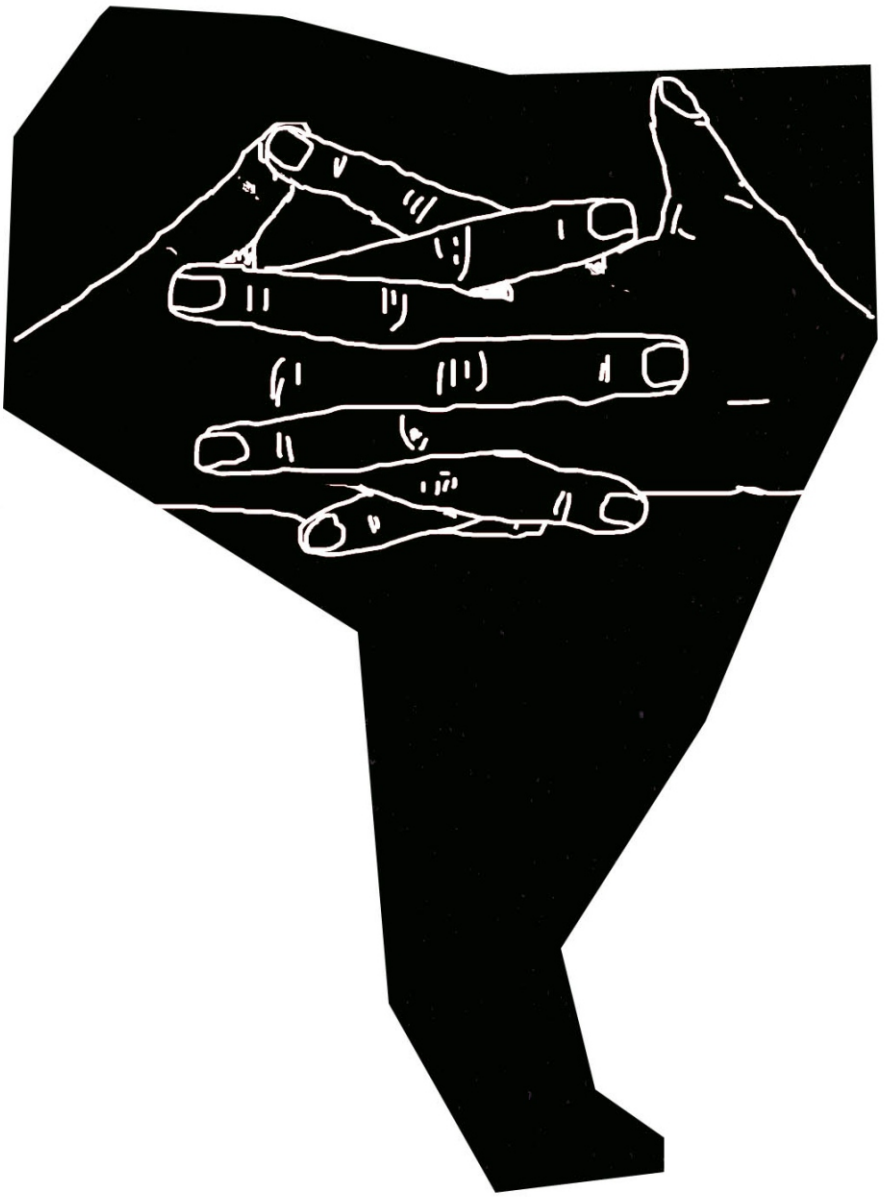
Observando que el área caribeña de países miembros del ALBA no parece suponer un escenario de volatilización e inestabilidad política para el bloque, habrá que observar cuál será el peso geopolítico de Brasil y su relación con países miembros del ALBA, como Venezuela y Bolivia, en especial a la hora de manifestar cuotas de influencia dentro de la UNASUR. Este factor cobra importancia a la hora de observar el peso de la UNASUR en la concreción de marcos de integración con mayor calado y aceptación que el ALBA, principalmente en el área sudamericana, o incluso de un eventual pulso entre Caracas y Brasilia dentro de nuevos foros de integración, como la recién creada CELAC.

En la reciente VI Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena de Indias (Colombia) en abril de 2012, el bloque del ALBA, principalmente impulsado por Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador (aunque su presidente Rafael Correa no acudió a esta cumbre) presionaron fuertemente con no asistir a las próximas cumbres ni a las reuniones de la OEA si finalmente no se aceptaba la inclusión de Cuba en los marcos de integración hemisféricos. Como ya resulta tradicional, la oposición estadounidense a la reinserción cubana generó fricciones en esta cumbre, aunque la casi totalidad de los países latinoamericanos y caribeños mostraron su aceptación y predisposición a reinsertar a La Habana.

Este aspecto ejemplifica, de alguna forma, el radio de actuación y de influencia del ALBA a nivel regional. Puede que, como señala Altmann Borbón, el ALBA incida más de lo que realmente influye en los asuntos hemisféricos[24], pero no deja de ser innegable que su aparición en el contexto latinoamericano le ha conferido un peso de notable (aunque también relativa) relevancia en los acontecimientos políticos regionales en la última década.

Consolidada como alianza con un cariz político e ideológico cada vez marcado, el ALBA no escapa a las vicisitudes propias de la evolución política de sus respectivos miembros y, como en el caso de Chávez, de la situación personal de sus liderazgos impulsores. Por ello, y para proseguir con su consolidación, puede que las complejidades del panorama latinoamericano actual obliguen al eje del ALBA a adoptar una posición de pragmatismo que, eventualmente, le permita no sólo ampliar su radio de actuación sino de reimpulsar en otros contextos sus alternativos, autóctonos y en algunos casos pioneros mecanismos de integración.

24. Altmann Borbón, Josette (editora). *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿una nueva forma de integración regional?,* op.cit



El derecho al trabajo de la trabajadora doméstica en el Paraguay; un estudio comparativo en Latinoamérica

Maxmiliano Mendieta Miranda

La equidad de género es clave para el desarrollo y la paz de cada nación

Kofi Annan

Premio Nobel de la Paz, 2001

I. Introducción e Importancia del Trabajo

Introducción e Importancia de la Investigación

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la Constitución Nacional del Paraguay establecen entre sus regulaciones la equidad en el derecho y acceso a los derechos laborales y la no-discriminación. Sin embargo, existen disparidades en lo que se refiere a derechos y beneficios en el Código del Trabajo Paraguayo entre los trabajadores domésticos y el resto de los trabajadores en detrimento de los primeros.

Esta investigación analiza la situación de hecho y legal de las trabajadoras domésticas, primero en el contexto regional de América Latina, para luego ahondar en el caso de la República del Paraguay. Esto es así, teniendo en cuenta que la mayoría de los Estados Partes de la región latinoamericana, poseen una situación y legislación similar en el contexto del trabajo doméstico.

Aunque en lo referente al presente tema no existe una información amplia en lo que se refiere a las estadísticas nacionales[1],

Abogado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguay. Master en Derecho por la Universidad de Waikato, Hamilton, Nueva Zelanda. Su tema de investigación fueron los Derechos de Pueblos Indígenas en las Constituciones Latinoamericanas. Profesor titular de Derecho de la Integración de la Universidad UNIDA, Asunción, Paraguay. Profesor Titular de Derecho Político de la Universidad San Lorenzo, Asunción del Paraguay. Fue Consultor en Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Naciones Unidas, Paraguay. Contacto: maximendieta9@gmail.com

1.El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas estableció que "*una limitación importante para la*

es transcendental analizar, en lo que a Paraguay se refiere, el derecho al trabajo de las trabajadoras domésticas, examinando si las disposiciones del Código del Trabajo Paraguayo se ajustan o no a la Constitución Nacional Paraguaya y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

De esta forma, el objetivo y la relevancia de la investigación consisten en explorar y analizar si el derecho al trabajo de las trabajadoras domésticas plasmado en la legislación paraguaya así como las políticas de Estado, resultan o no en una discriminación en contra de las trabajadoras domésticas basada en género y clase social.

Para cumplir el objetivo, este estudio está estructurado de la siguiente manera: el Capitulo Uno describe la introducción y la importancia de la investigación, el Capitulo Dos analiza el Derecho al trabajo como Derecho Humano; la definición y una breve reseña histórica del trabajo doméstico analizándolo con una perspectiva de género y las causas que conducen a una discriminación en contra de las trabajadoras domésticas en América Latina y más específicamente en el Paraguay. Así, la discriminación es analizada y estudiada desde una perspectiva de género y clase social.

En el Capitulo Tres, es analizada la situación de las trabajadoras domésticas en Latinoamérica. En lo que respecta a Paraguay, antes de ser estudiada la situación actual de las mismas, se introduce una breve reseña histórica y política -incluyendo un breve análisis de la corrupción e inequidad- esto es así considerando que no podemos dejar de analizar el pasado y la situación política de un Estado Parte si queremos analizar un problema legal actual. Por otra parte, es analizado brevemente, el caso de Bolivia y Uruguay a los efectos de introducir un estudio comparado.

En el Capitulo Cuatro es estudiada la situación actual de las trabajadoras domésticas en el Paraguay y la correlación entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Constitución Nacional del Paraguay y el Código Laboral Paraguayo. De esta manera, esta legislación nacional e internacional es analizada en el contexto de los derechos laborales y no-discriminación. Finalmente, luego del estudio de toda la investigación, se realizan algunas recomendaciones y la conclusión.

II. El Derecho al Trabajo y el Trabajo Doméstico

a. El Derecho al Trabajo como Derecho Humano

El Derecho al trabajo es un Derecho Humano. Esto es así teniendo en cuenta, principalmente, lo que establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos[2] y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

formulación de políticas públicas y el seguimiento es el insuficiente desarrollo del sistema nacional de estadística, los datos todavía no son suficientemente regulares, oportunos y consistentes". Proyecto de las Naciones Unidas para la Infancia de Campo: Paraguay E / ICEF /2006/P/L.50, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Segundo Periodo de sesiones ordinario (2006).

2. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948.

Culturales[3].

El Derecho al Trabajo, como Derecho Humano, está centrado en tres aspectos fundamentales que son: primero; el trabajo "*es una parte esencial de la condición humana*"[4], segundo; el trabajo es esencial para lograr la supervivencia, esto es, para lograr comida, vestido y hogar, y tercero; el trabajo "*afecta el nivel de satisfacción de muchos otros Derechos Humanos como los derechos a la educación, cultura y salud* "[5].

En lo que se refiere al Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el contexto de los Derechos laborales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece, en el Art. 23 lo siguiente[6]:

"*Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses*".

Por otra parte, siguiendo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 7, obliga a los Estados Partes que la ratificaron, a lo siguiente[7]:

Los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas

3. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (abierto a la firma el 16 diciembre 1966, entró en vigencia el 3 de enero de 1976). La Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue ratificado por el Paraguay por la Ley 4/92.

4. Paul Sieghart. *The Lawful Rights of Mankind*. Oxford University, Oxford, 1986, pag. 123.

5. Matthew C. R. Craven. *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: A perspective on its Development*. Clarendon Press, Oxford, 1995, pag. 194.

6. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, pie de pag. 2, art 23.

7. *Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, pie de pag. 3, art. 7.

pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

b. Trabajo Doméstico: Breve reseña histórica, Definición y Perspectiva de Género.

Breve reseña histórica

A lo largo de la historia muchas familias han contado con los servicios de las trabajadoras domésticas[8]. Así, desde hace mucho tiempo, explica Janine Rodgers, no sólo el trabajo doméstico fue delegado a otra persona sino que siempre fue una representación de la clase social a la que los empleadores y empleadoras pertenecen[9]. El trabajo doméstico a lo largo de la historia ha sido caracterizado por la falta de protección legal y por la falta de políticas públicas por parte de los Estados. Así, hasta el comienzo del siglo XX, el trabajo doméstico, no estaba legislado ni regulado por los Estados. Las personas encargadas para tomar las decisiones y regular el trabajo doméstico eran los empleadores y las empleadoras[10], de esta forma, todas las decisiones con respecto al trabajo doméstico tales como establecer los derechos y obligaciones laborales, eran tomadas de forma unilateral y decididas sólo por el empleador o la empleadora. Esta situación, desembocó en una explotación de las trabajadoras domésticas así como en una falta de reconocimiento y por ende, protección de los derechos laborales de las mismas.

Más tarde, cuando el trabajo doméstico empezó a ser, de alguna manera, una cuestión del Estado, las autoridades no vieron al trabajo doméstico como un ***verdadero trabajo***. Esto fue y sigue siendo así hasta nuestros días teniendo en cuenta que muchas personas y autoridades de los Estados, conservan este pensamiento y por consiguiente continúa una legislación laboral discriminatoria en contra de las trabajadoras domésticas. Esta situación ha dejado a las mismas sin protección en contra de la explotación laboral[11]. En la actualidad, explica Blofield, en América Latina, muchas personas cuentan con los servicios laborales de trabajadoras domésticas[12].

Definición y Género

En lo que se refiere a la definición de los trabajadores domésticos, el Art. 148 del Código Laboral del Paraguay[13] establece que trabajadores domésticos son "*… las personas de uno u otro sexo que desempeñan en forma habitual las labores de aseo, asistencia y demás del servicio interior de una casa u otro lugar de residencia o habitación particular*".

Por otra parte, el Art. 149 del mismo cuerpo legal establece que "*… los*

8. Janine Rodgers. *Changes in Domestic Service in Latin America* (2008). Facultade de Economia da Universidade do Porto. Accesible en http://www.fep.up.pt (pag. 6).

9. Ibid.

10. Merike Blofield. "Feudal Enclaves and Political Reforms: Domestic Workers in Latin America" (2009) *44 Latin American Research Review*, 158 pag. 162.

11. Ibid.

12. Glenda Labadie-Jackson. "Reflections on Domestic Work and the Feminization of Migration" (2008) 31 Campbell L. Rev 67 pag. 70.

13. *Código del Trabajo Paraguayo*, 1993, art. 148.

trabajadores domésticos pueden prestar servicios con retiro y sin retiro de la casa". Así también, el mismo artículo, termina diciendo que "*…el que trabaja con retiro podrá ser contratado a jornada completa o parcial*"[14].

Como se puede notar, la definición de trabajo doméstico incluye tanto a hombres como mujeres. Sin embargo, esta investigación está centrada en la situación de las trabajadoras domésticas teniendo en cuenta que casi el ciento por ciento del trabajo doméstico en Paraguay es ejercido por mujeres. Esta circunstancia no solo acontece en Paraguay sino también en Latinoamérica donde "*el trabajo domestico es abrumadoramente una actividad urbana y femenina*"[15]. Así las cosas, el 94% de las personas que ejercen el trabajo doméstico en América Latina son mujeres[16]. Con relación a Paraguay, Graciela Azcona explica que aproximadamente "*…el 39% de la población económicamente activa (PEA) está conformado por mujeres, de entre quienes el 17,8% se desempeña en el trabajo doméstico, frente a sólo el 1% de los hombres de la Población Económicamente Activa…*"[17].

c. Causas que conducen a la Discriminación contra la Trabajadora Doméstica en América Latina y Paraguay

Antes de entrar a analizar la situación legal de las trabajadoras domésticas, es trascendental estudiar las causas que conducen a una discriminación en contra de las mismas en América Latina y más específicamente en Paraguay, teniendo en cuenta la similitud de la coyuntura social y política de la región.

Las trabajadoras domésticas en la gran mayoría de los países latinoamericanos gozan de menos derechos laborales y beneficios que los demás trabajadores y trabajadoras. Las políticas públicas y la legislación laboral que poseen la mayoría de los Estados Partes en la región establecen, como explica Blofield, un parámetro de cómo los mismos balancean los derechos de los trabajadores y trabajadoras en general con los derechos de las trabajadoras domésticas,[18] quienes, en su mayoría, viven en áreas pobres y lejos de las casas de sus empleadores y empleadoras[19].

Detrás de la explotación de las trabajadoras domésticas existen grupos de poder, tanto de la esfera pública y política así como del ámbito privado quienes "*han sido extremadamente reticentes a las repuestas de las demandas teniendo en cuenta que tales cambios van en contra de sus intereses*"[20]. De esta manera, el poder político, en gran medida es un factor muy importante que influye en la situación de

14. Ibid, art 149.
15. Rodgers, pie de pag. 8, pag. 1.
16. Ibid, pag. 2.
17. Graciela Azcona. "Injustamente Menospreciadas". En *CODEHUPY Yvypóra Derécho Paraguáipe-Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Asunción, 2010. pag. 518.
18. Blofield, pie de pag. 10, pag. 160.
19. Rodgers, pie de pag. 8, pag. 6.
20. Blofield, pie de pag. 10, pag. 160.

la trabajadora doméstica[21]. Así las cosas, por un lado, un factor que conduce a la falta de protección de las trabajadoras domésticas es que estas trabajadoras no tiene representación, especialmente, en el congreso. Por otro lado, los empleadores y las empleadoras tienen una gran representación en el mismo.

Paradójicamente, explica Blofield, existen también muchas mujeres de clases sociales media y alta que apoyan la diferencia en el acceso a los derechos laborales de las trabajadoras domésticas, especialmente, sigue explicando la misma autora, aquellas quienes son parte de los partidos políticos y movimientos que pertenecen a la derecha[22]. Por otro lado, aunque algunos movimientos de izquierda se han caracterizado por la lucha de los derechos de los trabajadores, estos movimientos están centrados en los derechos de los hombres prestando muy poco interés a los derechos de las trabajadoras domésticas[23].

Con relación a la casi la totalidad de mujeres en el trabajo doméstico en América Latina, Rodgers explica que[24]: *... por un lado, se debe a la inequidad en la educación y en el acceso a empleo (en particular en el sector formal de los trabajos) entre hombres y mujeres dentro de los mismos estratos sociales y por otro lado, en la inequidad entre mujeres de diferente clase social*.

Así las cosas, la discriminación en contra de las trabajadoras domésticas en América Latina, se podría resumir y centrar en dos causas principales que consisten en ser mujer (género) y ser pobre (clase social):

Ser mujer:

- La sola condición de ser mujer[25].

- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en lo que se refiere a la situación de la mujer en Paraguay, describe que las mujeres son discriminadas debido a *"prejuicios y condiciones sociales tradicionales a pesar de los instrumentos legales y programas que han sido adoptados por el Estado Parte"*[26].

- El pensamiento de que las mujeres son las únicas responsables del trabajo doméstico. Esta idea es una de las principales causas que conduce a los Estados a no regular apropiadamente el trabajo doméstico[27]. Así, esta subestimación del trabajo doméstico también genera legislación que regula bajos pagos y pocos beneficios[28], circunstancias que serán

21. Ibid, pag. 166.

22. Ibid, pag. 170.

23. Ibid.

24. Rodgers, pie de pag. 8, pag. 3.

25. Janine Rodgers. "Cambios en el Servicio Domestico en America Latina". En María Elena Valenzuela y Claudia Mora: *Trabajo Doméstico: Un Largo Camino Hacia el Trabajo Decente* (Organización International del Trabajo, Chile, 2009) 72 pag. 110.

26. Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto: Paraguay E/C.12/PRY/CO/3, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sesión treinta / IX, (2008), pag. 3.

27. Glenda Labadie-Jackson "Reflections on Domestic Work and the Feminization of Migration" (2008) 31 Campbell L. Rev 67 pag. 82.

28. Labadie-Jackson, pie de pag. 12, pag. 82.

ilustradas en la sección en la que se analiza las disposiciones del Código Laboral Paraguayo.

- Existe un pensamiento establecido de que para realizar el trabajo doméstico, las trabajadoras no necesitan una preparación especial. Este pensamiento, muchas veces, es expresado de la siguiente forma: "*el trabajo doméstico no requiere muchas habilidades o entrenamiento y las habilidades requeridas son parte de las habilidades de la mujer*" [29].

Ser pobre:

- Las condiciones de ser pobre, indígena, afro-descendiente, mujer migrante o niña conducen a una explotación, abuso y discriminación[30]; y paradójicamente, esta discriminación, en muchos casos, proviene de mujeres quienes son las empleadoras[31].

- El pensamiento de muchas personas de que el trabajo doméstico no es un trabajo *real* [32].

- Otra excusa para la explotación de las trabajadoras domésticas es que la correlación entre empleado y empleador, en el ámbito del trabajo doméstico, está basada en la idea de que la trabajadora doméstica *es una más de la familia*[33]. Sin embargo, aunque las tareas de la trabajadora doméstica estén situadas en una esfera privada donde ella es contratada, ella no es parte de la familia; ella tiene su posición y, en la práctica y en el pensamiento de muchos empleadores y muchas empleadoras, *ella debe mantener distancia*[34].

- Blofield explica que en muchos casos, cuando la discriminación en contra de la trabajadora doméstica proviene de una parte de la elite, la misma "*es menos propensa a considerar que las trabajadoras domésticas que son más oscuras o de diferentes grupos étnicos merezcan los mismos derechos*"[35].

Finalizando el capitulo, podemos afirmar que la discriminación en contra de la trabajadora doméstica en América Latina tiene sus raíces en el género y clase social. Así las cosas, es muy importante las clarificaciones realizadas por Maria Elena Valenzuela, Marta Rangel y Janine Rodgers. Las dos primeras explican que "*la socialización en el trabajo doméstico es vista como un destino natural de la mujer pobre*"[36]. La última expone que las trabajadoras domésticas "sufren racismo y discriminación basada en genero y clase social"[37].

III Capitulo Tres: Situación de las Trabajadoras Domesticas

29. Ibid.
30. Rodgers. "Cambios en el Servicio Domestico en America Latina", pie de pag. 25, pag 109.
31. Ibid, pag. 110.
32. Labadie-Jackson, pie de pag. 12, pag. 82.
33. Ibid, pag. 83.
34. Rodgers ."Cambios en el Servicio Domestico en America Latina", pie de pag. 25, pag. 79.
35. Blofield, pie de pag. 10, pag. 166.
36. Maria Elena Valenzuela y Marta Rangel. *Desigualdades Entrecruzadas: Pobreza, Genero, Etnia y Raza en America Latina* (2004). Accesible el http://www.oitchile.cl
37. Blofield, pie de pag. 10, pag. 158.

a. América Latina

En América Latina, aproximadamente al 15 por ciento de la población femenina económicamente activa se les paga por prestación de trabajo doméstico[38], y cerca del 95 % de todas las personas que ejercen el trabajo doméstico son mujeres[39]. De esta manera, por ejemplo, Argentina tiene alrededor de un millón de trabajadoras domésticas, Brasil alrededor de 5 millones[40] y Paraguay aproximadamente 200.000[41].

Con relación a la legislación en América Latina, la mayoría de los Códigos Laborales, en el contexto del trabajo doméstico, regulan pagos inferiores, menos beneficios y más horas de prestación de servicios que cualquier otro trabajo[42]. Así también, en lo que se refiere a la remuneración del trabajo doméstico, el salario mínimo es menos que el salario mínimo general y ***el caso más extremo es Paraguay*** con 40 % menos[43]. Por otra parte, en gran medida, la legislación establece la relación laboral entre el empleador o empleadora y la trabajadora doméstica de una manera feudal porque las regulaciones benefician al empleador pero no a la trabajadora doméstica[44]. Así las cosas, países como Guatemala, Honduras y Paraguay establecen, en gran medida, obligaciones "*respecto de los empleados/as hacia el empleador pero no viceversa*"[45].

Un problema muy común es la informalidad del trabajo doméstico; esto es así ya que la mayoría de las trabajadoras domésticas no poseen contratos laborales escritos o seguro social, por consiguiente; es muy difícil, para las trabajadoras domésticas, hacer valer sus derechos en juicios cuando ellas demandan sus derechos laborales[46]. Asimismo, la falta de formalidad de los contratos laborales dificulta que las trabajadoras domésticas tengan una compensación en el caso de enfermedad, maternidad o despido[47].

Otra situación muy común, explica Rodgers, es que en muchos casos los empleadores o empleadoras llamen a las trabajadoras domésticas a cualquier hora del día (las que prestan servicios sin retiro), brinden una acomodación precaria, comida deficiente y en otros casos, que las trabajadoras domésticas sufran insultos y acosos sexuales de parte de los empleadores[48].

Otro problema en América Latina tiene

38. Ibid.
39. Ibid, pag. 159.
40. Ibid, pag. 162.
41. Secretaria de la Mujer (Paraguay). http:// www.mujer.gov.py.
42. Blofield, pie de pag. 10, pag. 158.
43. Helen Schwenken "Latin America and the Caribbean". En Schwenken, Helen and Heimeshoff, Lissa-Marie *Domestic Workers Count: Global Data on an Often Invisible Sector*. Kassel University Press, Germany, 2001.
44. Blofield, pie de pag. 10, pag.159.
45. Ibid, pag. 163.
46. Ibid, pag. 159.
47. Rodgers. Cambios en el Servicio Domestico en America Latina, pie de pag. 8, pag 6.
48. Ibid.

que ver con la migración de las trabajadoras domésticas por la falta de protección y discriminación de la ley laboral, especialmente en aquellos de América del Sur. Así, por ejemplo, muchas mujeres que viven en los países más pobres de la región como Paraguay y Perú tienen que migrar a países como Argentina o Chile. Por otro lado, esta migración se puede notar también en el índice del 70 por ciento de las trabajadoras domésticas en España, quienes provienen de América del Sur[49].

Otra de las causas que conducen a la legislación laboral discriminatoria en América Latina, explica Rodgers, es la mala distribución del ingreso proveniente de políticas neoliberales de muchos países[50] que crea una enorme acumulación de riqueza en solo algunas personas quienes mantienen una falta de interés en el avance y progreso de los derechos de clases sociales más bajas como a las que pertenecen las trabajadoras domésticas.

b. Paraguay

1. Breve Reseña Histórica, Corrupción e Inequidad.

Paraguay, un país mediterráneo, rodeado por Argentina, Brasil y Bolivia y con aproximadamente seis millones y medio de habitantes, es una Democracia Constitucional[51]. Su historia reciente, si la tomamos desde mediados del siglo XIX, está marcada por adversidades que pueden ser centradas en tres sucesos principales. Primero; la guerra contra la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay) entre 1864 y 1870 que dejo al Paraguay sin casi la totalidad de su población masculina, 386.000 de 400.000 hombres fueron asesinados[52]. Luego, la Guerra del Chaco contra Bolivia entre 1932 y 1935[53] y tercero: la dictadura militar del Presidente Alfredo Stroessner durante 35 años, entre 1954 y 1989 en donde ocurrieron enormes violaciones de Derechos Humanos. Durante esta dictadura militar, muchos oponentes políticos fueron perseguidos, torturados y asesinados en el nombre de una ***Política Nacional de Seguridad y Anticomunismo***[54]**.** Es importante, analizar brevemente, como el legado de la dictadura directa e indirectamente, influye en el tema de esta investigación.

Corrupción e Inequidad

La dictadura de Alfredo Stroessner, una de las más largas de América del Sur, es una de las principales causas que explican varios aspectos negativos de la situación actual del Paraguay, entre los que se encuentra la violación de derechos humanos, especialmente, los derechos económicos, sociales y culturales. La dictadura dejó al Paraguay con una corrupción estatizada en todos sus niveles y poderes

49. Labadie-Jackson, pie de pag. 12, pag. 76.
50. Rodgers "Changes in Domestic Service in Latin America", pie de pag. 8, pag. 8.
51. EE.UU. Departamento de Estado (2010). Paraguay. Accesible en http//www.state.gov
52. Hugo Mendoza. *La Guerra Contra la Triple Alianza 1864-1870, Segunda Parte.* El Lector, Asunción, 2010, pag. 130.
53. EE.UU. Departamento de Estado (2010). *Paraguay*, pie de pag. 52.
54. Ibid.

del Estado; corrupción que continúa en el presente periodo democrático. Así, de acuerdo a la organización Transparencia Internacional que mide una percepción de corrupción a nivel mundial, Paraguay es el segundo país más corrupto en toda la región de América. El informe de 2011, establece que Paraguay ocupa el puesto 156 de 183 países con una puntuación de 2,2 entre 0 y 10, lo que demuestra que la corrupción sigue afectando de manera profunda a este país[55].

La dictadura de Stroessner también dejó un importante número de personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema quienes son más de la mitad de la población. Con relación a la afirmación precedente, El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas estableció que Paraguay "*es el segundo país de América Latina con mayor desigualdad en la distribución del ingreso*"[56]. Además, la Junta Ejecutiva del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de Población afirma lo siguiente[57]:

Desde que se adopto la Constitución de 1992, Paraguay ha realizado un progreso hacia el desarrollo democrático, reforma del Estado y consolidación del Estado de Derecho. Sin embargo, existen todavía limitaciones que afectan el alcance de la función social y económica del Estado y limitan su capacidad para gestionar la aplicación de las políticas públicas.

Así las cosas, la enorme inequidad social en Paraguay es un importante factor que conduce a muchas personas, como las trabajadoras domésticas, a convertirse en víctimas de legislación laboral discriminatoria[58]. La Junta Ejecutiva del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de Población también sostiene que "*la inequidad y exclusión continua siendo una de las causas profundas de los serios problemas sociales del Paraguay*"[59]. La inequidad, entonces, es también una causa importante que conduce a una forma importante de violación de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas.

2. La Situación de la Trabajadora Doméstica en el Código Laboral Paraguayo

Esta sección analiza el Libro I, Título III, Capítulo IV del Código Laboral del Paraguay que regula los derechos y obligaciones de las trabajadoras domésticas. Muchas de estas disposiciones, como se explicará, demuestran una gran brecha entre las trabajadoras domésticas y el resto de los trabajadores y trabajadoras en lo que se refiere al disfrute de los derechos

55. Transparencia Internacional Sitio Web: http://www.transparencia.org.es>

56. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Paraguay E/ICEF/2006/P/L.50 de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Segundo Periodo de sesiones ordinario (2006). *United Nations Children's Fund Draf Country Programme Document Paraguay* E/ICEF/2006/P/L.50.

57. Junta Ejecutiva del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Segundo Periodo de sesiones ordinario (2006). *Proyecto de Documento de Programa para el Paraguay (2007-2011)* DP/DCP/PRY/1

58. Lesley Gill. *Precarious Dependencies: Gender, Class and Domestic Service in Bolivia*. Columbia University Press, New York, 1994, pag. 141.

59. *Proyecto de Documento de Programa para el Paraguay*, pie de pag. 57.

laborales, en detrimento de las trabajadoras domésticas.

Como fue explicado más arriba, el Código Laboral Paraguayo, define el trabajo doméstico en el Art. 148 al disponer que: "*Trabajadores domésticos son las personas de uno u otro sexo que desempeñan en forma habitual las labores de aseo, asistencia y demás del servicio interior de una casa u otro lugar de residencia o habitación particular*".

A continuación se citan y analizan las principales disposiciones del Código del Trabajo Paraguayo en relación a la diferencia en el disfrute de los derechos laborales por parte de las trabajadoras domésticas y los demás trabajadores y trabajadoras:

(a) El salario mínimo no es salario mínimo para las trabajadoras domésticas

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[60] establece que una de las principales materias que preocupan en el Paraguay en lo que se refiere a derechos laborales es "*la diferencia en la brecha salarial entre hombres y mujeres y que no hay un salario mínimo para todos los trabajadores*"[61].

Como fue detallado más arriba, el salario mínimo para las trabajadoras domésticas en Paraguay es 40 % menos que el salario mínimo general[62]. Esta información es sustentada por el Comité de Derechos Economices, Sociales y Culturales que fue informado por las autoridades del Estado Paraguayo, que esta situación obedece a que las trabajadoras domésticas reciben alojamiento y manutención. Sin embargo, el Comité explica que el porcentaje significantemente menor al salario mínimo n*o es suficiente para garantizar a las trabajadoras domésticas una vida decente*[63]. Esta situación legal y de hecho viola el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, concretamente, el Art. 7 (a) (ii) que establece lo siguiente:

"*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:*

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto".

Además, aunque la ley regula que el salario mínimo para las trabajadoras domésticas no puede ser inferior al 40 % del salario mínimo legal, esta disposición, en muchos casos, no es practicada por los empleadores y empleadoras quienes pagan menos del 40 %; esta situación se da con normalidad, principalmente, por la informalidad de los contratos de trabajo y por la falta de control de las autoridades paraguayas encargadas de controlar que la legislación laboral sea acatada. Por

60. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

61. Consideración de los Informes enviados por los Estados Partes en relación al Art. 16 y al Art. 17 del Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pie de pag. 26.

62. Schwenken, pie de pag. 43, pag. 60.

63. Consideración de los Informes enviados por los Estados Partes en relación al Art. 16 y al Art. 17 del Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pie de pag. 26.

último, es importante decir que las especies (comida, habitación, ayuda para los estudios, etc.) no pueden ser consideradas como remplazo del salario.

(b) Más horas de trabajo y la negación del pago por horas extras.

El Art. 154 del Código del Trabajo establece que las trabajadores domésticas deben trabajar 12 horas por día. Esto significa cuatro horas más de trabajo que los demás trabajadores y trabajadoras. De esta forma, a lo largo de todo el Código de Trabajo, este es el único caso en donde la ley regula que las horas laborales por día deben ser más que ocho horas. Así también, las trabajadoras domésticas no tienen la posibilidad de recibir pago por horas extras[64]. Sin embargo, todos los demás trabajadores y trabajadoras tienen el derecho a recibir un pago por horas extras. La disposición antes mencionada es contraria a la Constitución Nacional que establece en su Art. 91 que la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo no excederá de ocho horas diarias y cuarenta ocho horas semanales diurnas, salvo las legalmente establecidas por motivos especiales.

(c) Las trabajadoras domésticas pueden trabajar los feriados nacionales y domingo[65].

Esta regulación se encuentra en el Art. 154 del Código del Trabajo que regula que las trabajadoras domésticas *pueden* trabajar feriados nacionales y domingos a través de un *común acuerdo* entre empleador y empleado. Sin embargo, para el resto de los trabajadores y trabajadoras no existe un *común acuerdo* en donde el empleador y empleado puedan *negociar* trabajar o no estos días porque gozan de un día de descanso obligatorio, que de acuerdo a la ley son los domingos. Con relación a los feriados nacionales, la ley establece que el descanso es obligatorio. En este caso, el *común acuerdo* que establece la ley, va en detrimento de la trabajadora doméstica teniendo en cuenta que siempre, en todas las relaciones laborales, el empleador o empleadora está en una condición más favorable que la trabajadora doméstica.

(d) Despido sin causa justificada y sin previo aviso.

El Art. 156 del Código Laboral regula que las trabajadoras domésticas pueden ser despedidas por *desidia y abandono en el cumplimiento de sus deberes*[66]. De esta manera las trabajadoras domésticas son las únicas trabajadoras en todo el Código del Trabajo que además de poder ser despedidas por las causas establecidas para todos los trabajadores y todas las trabajadoras en el Art. 81, también pueden ser despedidas por *desidia y abandono en el cumplimiento de sus deberes*. El Art. 156 también establece que el empleador puede dar por termina-do el contrato, sin aviso previo cuando acontezca la situación antes mencionada.

(e) Negación al sistema de jubilación.

Las trabajadoras domésticos no tienen

64. Azcona. "Injustamente Menospreciadas", pie de pag. n 17, pag. 518.
65. Ibid.
66. *Código Laboral*, Articulo 156.

el derecho a un sistema de jubilación[67].

Si bien en el 2009, la resolución 089-012/09 extendió un seguro social del Instituto de Previsión Social (IPS) para las trabajadoras domésticas de todo el país, el seguro doméstico es exclusivo para salud y no para el sistema jubilatorio.

(f) No son garantizados contratos laborales escritos a las trabajadoras domésticas.

El Art. 44 del Código del Trabajo establece que el trabajo doméstico *puede* ser contratado en forma oral, inclusive cuando el salario es mayor al salario mínimo legal. Sin embargo, el mismo cuerpo legal regula que el contrato de trabajo debe ser escrito para los demás trabajadores y trabajadoras. La no obligación de la legislación laboral en cuanto a la escritura en los contratos de trabajo constituye una falta de protección laboral manifiesta, especialmente, en la poca posibilidad de poder probar la relación laboral[68].

(h) Inspección Laboral

La inspección laboral por parte de las autoridades del Ministerio de Justicia y Trabajo es obligatoria para el control del respeto a los derechos laborales de todos los trabajadores y todas las trabajadoras. Esta inspección laboral sin embargo, es significativamente limitada en el contexto de las trabajadoras domésticas y esta limitación está centrada principalmente en el derecho a la privacidad de los empleadores y empleadoras que está legislado en el Art. 33 de la Constitución Nacional. Este Art. establece que la privacidad personal y familiar y el respeto a la vida privada es inviolable. No obstante, el Art. 86 de la Constitución Nacional regula que todos los habitantes de la República del Paraguay tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas.

El mismo Artículo, en su párrafo segundo, también establece que la ley protegerá el trabajo en todas sus formas. De esta manera, ambos derechos, el derecho a la privacidad y el derecho al trabajo son derechos constitucionales, por consiguiente: más medidas y políticas para controlar e inspeccionar residencias en donde las trabajadoras domésticas trabajan, deben ser creadas y aplicadas. Así también, la inspección laboral en las residencias se puede realizar perfectamente sin violar el derecho a la intimidad.

(i) Proyecto de Ley.

Con el fin de reformar parte de la legislación laboral discriminatoria, el Ministerio de Justicia y Trabajo, presentó al Poder Ejecutivo, en marzo de 2012, un proyecto de ley que tiene como objetivo avanzar en los derechos laborales de las trabajadoras domésticas. El proyecto establece que el salario no podrá ser inferior al 60 por ciento del mínimo vigente. De esta manera el proyecto de ley, introduce un aumento desde el 40 al 60

67. Azcona "Injustamente Menospreciadas", pie de pag. 17, pag 518.

68. El Art. 9 del *Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* dispone que "*Los Estados Partes reconocen el derecho de todos al acceso a seguridad, incluyendo seguro social*".

por ciento.

Sin embargo, esta modificación debería ser analizada con más detenimiento y profundidad a los efectos de cumplir con las disposiciones de la Constitución Nacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el contexto del salario mínimo. Por otro lado, algunos de los aspectos que el proyecto de ley introduce acertadamente son que el trabajo doméstico no podrá ser superior a 8 horas días así como el pago del seguro social.

Concluyendo esta sección, es importante agregar que la Constitución Nacional del Paraguay reconoce en su Capitulo Ocho el derecho al trabajo con dignidad, sin discriminación y que todos los trabajadores y todas las trabajadoras, tienen los mismos derechos y obligaciones laborales, sin importar si son hombres o mujeres[69]. Sin embargo, la situación actual ilustra que las trabajadoras domésticas no poseen los mismos derechos que los demás trabajadores y trabajadoras ni trabajan en las mismas condiciones en lo que a dignidad se refiere.

c. Bolivia y Uruguay. Ejemplos a seguir

En los últimos años y luego del advenimiento de la democracia, solo seis de los 18 Estados Latinoamericanos han introducido cambios y reformas profundas en lo que se refiere a derechos laborales de las trabajadoras domésticas; estos países son Bolivia, Uruguay, Colombia, Chile, Brasil y Perú.

Bolivia, como fue manifestado más arriba, es uno de los pocos países de América Latina que reformó parte de su legislación laboral con relación a las trabajadoras domésticas. En el 2002, el partido político MAS[70] del actual Presidente de Bolivia Evo Morales[71] obtuvo el 20 % de los asientos del Congreso y forzó iguales derechos laborales para las trabajadoras domésticas. Uno de estos cambios introducidos por la legislación boliviana, por ejemplo, consiste en que las trabajadoras domésticas trabajen ocho horas por día, que tengan un día a la semana de descanso y que gocen del salario mínimo legal.

De esta manera, los derechos laborales de las trabajadoras domésticas en Bolivia "*fueron equiparados con los demás derechos de los trabajadores y trabajadoras a través del Congreso de Bolivia en el 2003*"[72]. Esta legislación ratificada por el Congreso de Bolivia es un ejemplo de avance en justicia social e igualdad ante la ley en el contexto de los derechos laborales que debería ser seguido por el resto de los Estados Partes de América Latina, a fin de cumplir con las obligaciones constitucionales y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Otro caso que demuestra un avance importante es la reforma que igualó los derechos laborales de las trabajadoras domésticas con los demás trabajadores y trabajadoras en Uruguay cuando el gobierno Frente Amplio, con Tabare

69. *Constitución Nacional del Paraguay*, 1992.
70. Movimiento al Socialismo.
71. Evo Morales fue el primer presidente de origen indígena elegido en Bolivia en el 2005.
72. Blofield, pie de pag. 10, pag 161.

Vazquez como presidente, asumió el poder en el 2005[73].

IV. Capitulo Cuatro: Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Legislación Nacional Paraguaya.

A Derecho Internacional de los Derechos Humanos:

1. Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Constitución Nacional del Paraguay

Los Arts. 137, 143 y 145 de la Constitución Nacional del Paraguay establecen lo siguiente:

-Los convenios y los tratados internación ales son parte del Derecho positivo del Paraguay, esta legislación, inclusive, está por encima de la legislación paraguaya emanada del Congreso.

- La República del Paraguay acepta el Derecho Internacional y ajusta sus principios a la protección internacional de los Derechos Humanos.

- La República del Paraguay acepta un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los Derechos Humanos.

Como se describe, la Constitución Nacional del Paraguay no sólo reconoce e introduce el Derecho Internacional de los Derechos Humanos sino que lo establece como parte de la legislación nacional. De esta forma la Constitución Paraguaya establece que la legislación internacional de los Derechos Humanos está por encima del resto de las leyes que son emanadas a través del Congreso.

No obstante, la legislación laboral paraguaya, en lo que se refiere a los derechos de las trabajadoras domésticas contradice y viola el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, específicamente en lo que se refiere a no-discriminación e igualdad en el contexto de los derechos laborales. De esta forma, el Código del Trabajo Paraguayo debe ser derogado y reformado, en lo que se refiere a los artículos antes estudiados, a fin de cumplir los mandatos Constitucionales referidos a la aplicación directa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la supremacía de éste sobre el Código Laboral.

2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[74]

Los Arts. 6 al 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales legislan acerca del Derecho al Trabajo. Con relación, al Art. 7 del Pacto, Craven explica que "*la razón fundamental de extender la garantía de un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor radica en que ciertos grupos de la sociedad (especialmente mujeres) son generalmente vulnerables a niveles bajos de pagos y no sólo como resultado de una directa discriminación*" [75]. De esta forma, el Art. 7 (a) (i) protege específicamente a las mujeres y regula que ellas deben gozar de "*condiciones de trabajo no inferior a aquellas que gozan los hombres*"[76].

73. Ibid, pag. 171.
74. *Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, pie de pag. 3.
75. Craven, pie de pag.5, pag. 239.
76. *Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, pie de pag. 3., art. 7(a)(i).

Los Arts. 2 (2) y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales introducen disposiciones de no-discriminación; estas son similares a las reguladas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[77] en el contexto de disposiciones no-discriminatorias, específicamente, los Arts. 2 (1) y 3. Así, el Art. 2 (1) establece lo siguiente[78]: "*Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*".

El Estado Paraguayo viola o no cumple estas y otras disposiciones de Derechos Humanos. Esto es así teniendo en cuenta que el Código del Trabajo, como fue explicado precedentemente, entre otra cosas, establece un pago desigual para las trabajadoras domésticas; esto se traduce en un 40% menos que el salario mínimo general.

3. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la Mujer.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) entró a regir en la República del Paraguay por Ley Nº 1215/86[79].

El análisis de esta Convención es significativamente relevante teniendo en cuenta que, una de las causas principales de discriminación en contra de las trabajadoras domésticas provenientes de la ley está basada en género.

Así, el Art. 1 de la CEDAW define discriminación en contra de la mujer de esta manera[80]: " *A los efectos de la presente Convención, la expresión 'discriminación contra la mujer' denotará toda distinción, exclusión a restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*".

Por otro lado, el Art. 2 de la CEDAW establece que los Estados Partes "*…condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer…*"[81]

77. *Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de 16 de diciembre de 1966, art. 2 (1) y 3.

78. Kevin Kitching. *Non-Discrimination in International Law: A Handbook for Practitioners*. Interights, London, 2005, pag. 141.

79. *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (abierto a la firma 18 de diciembre 1979, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981).

80. Ibid, art. 1.

81, Ibid, art. 2.

En relación especifica a la discriminación en contra de las trabajadoras domésticas, el Art. 2 de la Convención obliga a los Estados Partes a "*adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer*"[82].

Por otra parte, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos también está centrado en los principios de igualdad y no-discriminación ante la ley. Sin embargo, todavía persiste en muchas regiones de las Américas una inequidad estructural que afecta especialmente a las mujeres como grupo. Para hacer frente a esto, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha logrado avances hacia la incorporación de una perspectiva de género en el trabajo diario y ha sido examinado y encontrado un número de casos con relación a este problema incluyendo ciudadanía, naturalización y estatus[83].

Así las cosas, en el contexto de la discriminación en contra de la mujer en las condiciones de trabajo en el Paraguay, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha recomendado lo siguiente[84]: "*… el Estado Parte, para garantizar la igualdad de hombres y mujeres en todas las esferas de la vida, en particular debe adoptar medidas eficaces para luchar contra la discriminación en la educación de niñas y mujeres jóvenes, en el acceso al empleo y las condiciones de trabajo. El Comité recomienda al Estado Parte que adopte una ley sobre la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y asegurar que las actividades de la Secretaría de la Mujer tengan un impacto real en las vidas de las mujeres.*

De esta forma, tomando en cuenta el Art. 18 de la CEDAW, específicamente en el contexto de la Republica del Paraguay, El Comité para la Eliminación de la Discriminación en contra de la Mujer concluye lo siguiente: "*…el gobierno no ha… eliminado la discriminación en la escala de salarios y en la duración de la jornada laboral para las trabajadoras domésticas*"[85].

4. Convenio sobre el Trabajo Digno para Trabajadores y Trabajadoras Domésticos.

En junio de 2011, en Ginebra, Suiza, los delegados de la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptaron el convenio sobre el Trabajo Digno para Trabajadores y Trabajadoras Domésticos, que será obligatorio para los Estados que la vayan ratificando. La reciente adopción del convenio es una decisión histórica que, una vez ratificado, permitirá una protección más efectiva de los Derechos Humanos y no-discrimina-

82. Ibid.

83. Kitching, pie de pag. 81, pag. 142.

84. Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto: Paraguay E/C.12/PRY/CO/3, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sesión treinta / IX, (2008), pie de pag 26, pag. 6.

85. Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 18 de la Convención: Informes periódicos tercero, cuarto y quinto: Paraguay, Comm C/SR.672, Comité contra forma de discriminación contra la mujer de las Naciones Unidas, Período de Sesiones 32a, 672a MTG en [2], (2005).

ción en el área específica del trabajo doméstico. De esta forma, la decisión de la adopción del convenio obedece a la violación de derechos de trabajadores y trabajadoras en el ámbito doméstico en todo el mundo.

b. Legislación Nacional de la República del Paraguay

1. Constitución Nacional [86]

El Capítulo Ocho de la Constitución Nacional regula el derecho al trabajo y más específicamente establece que este derecho debe aplicarse sin discriminación. Así también, esta sección establece que mujeres y hombres tienen los mismos derechos.

Analizando el Capítulo más detalladamente, el Art. 46 de de la Constitución establece que todos los habitantes de la Republica del Paraguay son iguales en dignidad y derechos. El mismo Art. establece que el Estado no admite discriminaciones y que el mismo removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien.

Así también, el Art. 88 de la Constitución establece que no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. Este Art. guarda una importante relación con el *Convenio 111 relativo a Discriminación en materia de Empleo y Ocupación* (C111), adoptado por el Paraguay mediante la Ley Nº 1154/66. Esta regula y obliga al Paraguay, en el contexto del derecho al trabajo, a lo siguiente[87]:

1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:

a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.

Así las cosas, luego del análisis de las brechas y diferencias entre las trabajadoras domésticas y el resto de los trabajadores y las trabajadoras instituidas por el Código del Trabajo, surge

86. *Constitución Nacional del Paraguay*, 1992.
87. Organización Internacional del Trabajo (1958). *Convenio Nº 111, sobre discriminación (empleo y ocupación).*

claramente que la Legislación Constitucional Paraguaya así como la Legislación Internacional Laboral están lejos de la realidad Paraguaya.

2. Código Laboral Paraguayo

El Código del Trabajo del Paraguay entró en vigencia en 1993. Este cuerpo legal remplazó al Código Laboral anterior de 1961. De esta manera, el presente Código fue proclamado después de la promulgación de la actual Constitución del Paraguay de 1992; sin embargo, el mismo, en el contexto de las trabajadoras domésticas, contradice los principios de la Constitución, específicamente, los artículos que se refieren y están relacionados con la igualad de derechos laborales y el principio de no-discriminación.

Como fue detallado más arriba, el Libro I, Titulo III, Capítulo IV del Código Laboral del Paraguay regula el trabajo doméstico. De esta forma, el cuerpo legal introduce una diferencia bien pronunciada al establecer un capítulo específico para el trabajo doméstico. Si bien es verdad que las características del trabajo doméstico son diferentes a otros trabajos por la situación de prestar servicios sin retiro en hogares, esta condición especial no es una justificación para legislar las diferencias en lo que se refiere a beneficios con los demás trabajadores y trabajadoras.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también establece que hay muchos artículos del Código Laboral (que fueron estudiados y analizados en el presente trabajo) que institucionalizan una discriminación en contra de la mujer, especialmente, en las condiciones de trabajo del trabajo doméstico y que las inspecciones laborales en lo que respecta a esta área, no son suficientes. Así, el Comité recomienda "*que el Estado Parte reforme los artículos del Código Laboral que establecen condiciones discriminatorias de trabajo, e incremente el número de inspecciones laborales en este sector*"[88].

V. Recomendaciones y Conclusión.

a. Recomendaciones

Del estudio y análisis de la presente investigación surge que existe una manifiesta discriminación en contra de las trabajadoras domésticas basada, principalmente, en género y clase social; esta discriminación proviene, especialmente, del Código del Trabajo que, como fue ilustrado más arriba, contradice Legislación Constitucional y Legislación Internacional de Derechos Humanos en el contexto de los derechos laborales y no-discriminación. Estas son algunas recomendaciones que podrían ser analizadas por las autoridades gubernamentales:

-El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomienda esfuerzos al Estado Paraguayo en la equiparación de las condiciones de trabajo entre hombres y mujeres y la misma remunera-

88. Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto: Paraguay E/C.12/PRY/CO/3, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sesión treinta / IX, (2008), pie de pag. 26, pag. 6.

89. Ibid, pag. 5.

ción por igual trabajo[89]. Para hacer esto posible, la derogación de los Artículos del Código Laboral del Paraguay que establece menos beneficios para las trabajadoras domésticas es urgente. También, luego de la derogación, la nueva legislación paraguaya debe obedecer a las metas constitucionales paraguayas y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos; especialmente en la equiparación de los derechos de las trabajadoras domésticas con el resto de los trabajadores y trabajadoras.

-Realzar la función del servicio doméstico y su importancia en la sociedad, destacando su relevancia en el contexto social y económico. Esto debe ser así porque, como explica Azcona, las trabajadoras domésticas son significantemente importantes en el bienestar de la sociedad paraguaya; el servicio doméstico ahorra horas de trabajo y esfuerzo a miles de los empleadores y empleadoras, quienes muchos de ellos, están fuera de sus hogares por muchas horas[90]. Este paso a tomar es muy importante para avanzar y progresar en la equiparación de las trabajadoras domésticas con los otros trabajadores y trabajadoras[91]. Esta última recomendación esta correlacionada también, con el Art. 73 de la Constitución Nacional del Paraguay que regula que una de las metas del sistema de educación es la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio.

-Es importante, asimismo, crear una estrategia y política seria y efectiva por parte del Estado, especialmente a través del Ministerio de Justicia y Trabajo, que permita un control laboral en las residencias donde trabajan trabajadoras domésticas. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como fue comentando más arriba, también recomienda al Estado Paraguayo el incremento de estas inspecciones[92].

-Es importante una organización social y sindical de las trabajadoras domésticas. Sin embargo, la creación y sostenimiento de estas organizaciones es difícil porque[93]: *A pesar de que la democratización y los climas económicos más estables han permitido a las trabajadoras domésticas más espacio para organizarse, estas se enfrentan a múltiples barreras al tratar de hacerlo, sobre todo, para aquellas que trabajan sin retiro"*.

-En el caso de que la normativa discriminatoria del Código Laboral sea reformada, es muy importante, crear políticas por parte del Estado para garantizar la aplicación de estos derechos. Esto es así teniendo en cuenta que es muy común en Paraguay introducir y ratificar legislación en armonía con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pero al mismo tiempo es muy común que la realidad este muy lejos de esa legislación.

90. Azcona. "Injustamente Menospreciadas", pie de pag. 17, pag. 518.

91. Rodgers. "Cambios en el Servicio Domestico en America Latina", pie de pag. 25, pag. 110.

92.Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto: Paraguay E/C.12/PRY/CO/3, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sesión treinta / IX, (2008), pie de pag. 26, pag. 6.

93. Blofield, pie de pag. 1.

b. Conclusión

Si bien el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la Constitución Nacional del Paraguay regulan y proclaman el derecho al trabajo en las mismas condiciones y sin discriminación, el Código del Trabajo Paraguayo institucionaliza una discriminación en contra de las trabajadoras domésticas teniendo en cuenta que ellas no gozan de los mismos derechos laborales y beneficios de los que gozan los demás trabajadores y trabajadoras.

Como se pudo notar a lo largo del trabajo, en Latinoamérica y más específicamente en Paraguay, esta discriminación está basada en género (mujer) y clase social (pobreza). De esta manera, no solo la doctrina sino también el análisis tanto del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Comité en contra de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, concluyen que ser mujer y ser pobre son las principales circunstancias que mantienen esta legislación discriminatoria en contra de las trabajadoras domésticas en la mayoría de los países latinoamericanos y en el Paraguay.

Finalmente, para alcanzar los principios constitucionales de no-discriminación y las obligaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos contraídas por el Estado Paraguayo en el contexto del derecho al trabajo, el Código del Trabajo del Paraguay debe ser derogado en lo que respecta a los artículos discriminatorios en contra de la trabajadora doméstica. De igual manera, debe ser introducida una nueva legislación para igualar los derechos de las trabajadoras domésticas con el resto de los demás trabajadores y trabajadoras.

Bibliografía

I Fuentes Primarias:

Legislacion

- Código del Trabajo Paraguayo, 1993.

- Constitución Nacional del Paraguay, 1992.

II Fuentes Secundarias

Libros

-Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. *CODEHUPY Derechos Humanos en Paraguay 2008*. Asunción, 2008.

-Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. *CODEHUPY Yvypóra Derécho Paraguáipe: Derechos Humanos en Paraguay 2010.* Asunción, 2010.

-Craven, Matthew. *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: A perspective on its Development*. Clarendon Press, Oxford, 1995.

-Kitching, Keving. *Non-Discrimination in International Law; A Handbook for Practitioners*. Interights, London 2005.

- Mendoza, Hugo. *La Guerra Contra la Triple Alianza 1864-1870*. El Lector, Asunción, 2010.

-Schwenken, Helen and Heimeshoff, Lissa-Marie. *Workers Count: Global Data on an Often Invisible Sector*. Kassel University Press, Germany, 2001.

-Sieghart, Paul. *The Lawful Rights of Mankind*. Oxford University, Oxford, 1986.

-Sinclair, John. *Collins Cobuild Learner's Dictionary*. Second ed, Harper Collins Publishers, Great Britain, 2003.

-Valenzuela, Maria Elena y Mora, Claudia. *Trabajo Doméstico: Un Largo Camino Hacia el Trabajo Decente*. Organización International del Trabajo, Chile, 2009.

Publicaciones

-Blofield, Merike (2009). "Feudal Enclaves and Political Reforms: Domestic Workers in Latin America". *44 Latin America Research Review*.

-Caulfield, Sueann (2001). "The History of Gender in the Historiography of Latin America". *81 Hispanic American Historical Review*.

-Chan, Phil C. W. (2008). "National Origin Discrimination and Race Anti-Discrimination Legislation in Hong Kong". *12 The International Journal of Human Rights*.

-Gottfried, Erika (1998). "MERCOSUR: A Tool to Further Women's Rights in the Member Nations". *25 Fordham University School of Law Fordham Urban Law Journal*.

-Labadie-Jackson, Glenda (2008). "Reflections on Domestic Work and the Feminization of Migration". *31 Campbell L. Rev*.

III Otras Fuentes

Materiales de Internet

-Associazione Italiana Lua Nova (2007). "Woman and Maternity in Brazil: The Role of the European Union in Development Cooperation and Solidarity". Parlamento Europeo: http://www.europarl.europa.eu

-Blanchfield, Luisa (2008). "CRS Report for Congress; The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: Congressional Issues". FAS: http://www.fas.org

Fazio, Maria Elena and Tornarolli, Leopoldo (2006). "Monitoring the Socio-Economic Conditions in Paraguay" CEDLAS Universidad Nacional de la Plata: http://cedlas.econo.unlp.edu.ar

-Heikel, Maria Victoria (2000). "Working Paper Number 2: Homeworkers in Paraguay". Organización Internacional del Trabajo (OIT): http://www.ilo.org

-Janine Rodgers (2008). "Changes in Domestic Service in Latin America". Facultade de Economia da Universidade do Porto: http://www.fep.up.pt

-Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, Buscador de Recomendaciones de Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos a Paraguay: http://www.mre.gov.py

-Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Naciones Unidas: http://www.ohchr.org

-Secretaria de la Mujer, Paraguay: http://www.mujer.gov.py

-Social Watch 2002 Report Number 6 "The Impact of Globalization in the World". Social Watch: http://www.socialwatch.org

-Valenzuela, Maria Elena and Rangel, Marta (2004)."Desigualdades Entrecruzadas: Pobreza, Genero, Etnia y Raza en America Latina". OIT - Oficina Chile: http://www.oitchile.cl

IV Materiales Internacionales

Tratados

-Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación en contra de la Mujer, 1979.

-Organización Internacional del Trabajo, Convenio Número 111, Discriminación, Empleo y Ocupación, 1958.

-Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

-Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966

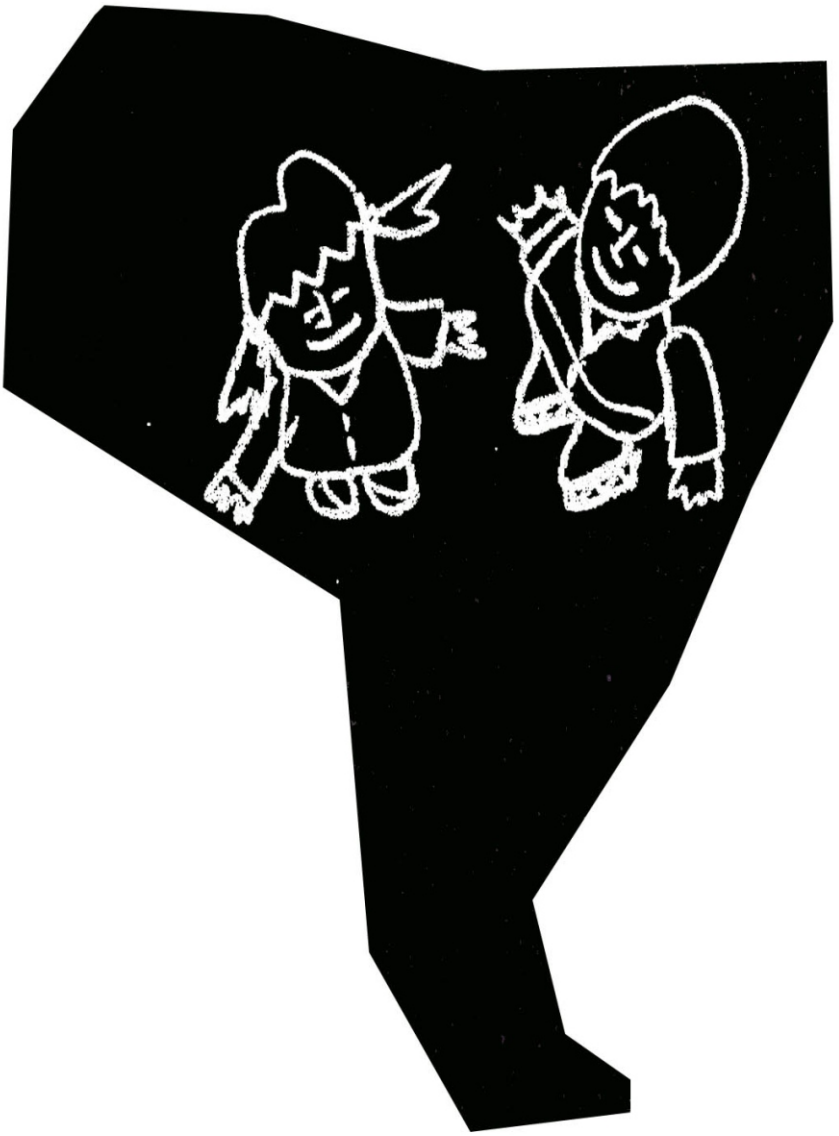
Material de Naciones Unidas

-Observaciones Finales del Comité contra Toda Forma de Discriminación en contra de la Mujer, informes presentados por los Estados Partes: Paraguay, 2005.

-Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los Artículos 16 y 17 del Pacto, Paraguay, E/C.12/PRY/CO/3, 23 de noviembre de 2007.

-Proyecto de Documento de Programa para el Paraguay (2007-2011) DP/DCP/PRY/1 Junta Ejecutiva del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Segundo Periodo de sesiones ordinario. (2006)

-Proyecto de las Naciones Unidas para la Infancia Programa de País del documento: Paraguay E/ICEF/2006/P/L.50 de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Segundo Periodo de sesiones ordinario. (2006).



Derecho a la salud y migración limítrofe reciente. Articulaciones institucionales: presencias y vacíos*

Laura Gottero

Las estructuras institucionales del Estado, en tanto espacios de elaboración e implementación de políticas públicas, adoptan características particulares que las hacen, en sí mismas, susceptibles de un análisis. En efecto, la configuración del andamiaje de las dependencias estatales (áreas de influencia, programas estratégicos, modos de comunicación, autodefinición de funciones, etc.) puede ser observada y estudiada no sólo con las herramientas de la semiótica, sino a través de una óptica política y comunicacional, que es la que se intenta desarrollar en este trabajo.

En la actualidad, la conformación de las instituciones del Estado, como si de un mapa se tratara, tiene una vía de exposición más rápida y masiva que exime al observador de transitar los pasillos de los edificios públicos, estudiar organigramas y supeditarse a los circuitos muchas veces *kafkianos* de los esquemas jerárquicos y administrativos. Si tan sólo quiere conocer el modo en que una parte del aparato de Estado se encuentra conformado, como también cuáles son sus prioridades y lineamientos estratégicos -en el plano discursivo, claro está, pues los resultados concretos pueden ser bien distintos-, puede recurrir en primera instancia a la *web*, donde seguramente esa área gubernamental tendrá presencia. Asimismo, ese modo de abordaje de una estructura institucional posee un carácter masivo y público: toda persona interesada puede conocer el modo en que una dependencia estatal funciona, por lo menos en el plano discursivo.

Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA-CONICET).

*Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto UBACyT: *La cuestión migratoria en la Argentina: procesos de transformación, integración regional, derechos y prácticas sociales* (Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Teniendo en cuenta esta idea general, este trabajo pretende analizar las articulaciones entre derecho a la salud para las poblaciones migrantes -reconocido en la ley migratoria vigente (N° 25871)- y el "espacio" que éste puede hallar en la estructura del Ministerio de Salud, más específicamente en el área de epidemiología. Dichas relaciones, basadas en presencias y en ausencias, se analizarán con el material provisto por el sitio *web* oficial del Ministerio[1], en tanto éste constituye el modo de comunicación con la población y reúne tanto materiales para el personal de salud y los funcionarios, como para los habitantes del país que desean informarse sobre campañas vigentes, prevención y otros cuidados.

Políticas públicas de salud y Estado

La formulación de políticas públicas se considera una parte constituyente del proceso de racionalización propia del Estado y de la actividad política, en especial desde el siglo XX, en tanto "lo público" se reconoce como la esfera del hacer humano que requiere de la intervención gubernamental y social en pos de elaborar medidas comunes (Parsons, 2007). No obstante, esta racionalidad estatal no debe entenderse como algo homogéneo y cerrado, sino como una formación cuya trayectoria es "*errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política*" (Oszlak, 1980); en efecto, la construcción de sentido que emana de estas configuraciones institucionales es menos homogénea que contradictoria, fragmentaria y diversa, como producto de diferentes gestiones jerárquicas y de heterogéneas acciones administrativas. Es así como, para analizar las políticas públicas formuladas desde el Estado, resulta preciso entender a éste como una arena política, en términos de Oszlak y O'Donnell (1976) en el marco de un enfoque del Estado "desde adentro" que, como Boholavsky y Soprano (2010) afirman, presenta un carácter polifónico, dado que expresa la presencia y la interacción de grupos que actúan en función de sus variados (y muchas veces opuestos) intereses.

Siguiendo este razonamiento, el análisis de las políticas públicas de salud constituye una de las posibilidades del estudio del Estado "desde adentro", y permite visualizarlas como dispositivos de acción y de control sobre la población, en el sentido que Foucault asignaba al término "policía" estatal: "*Hombres y cosas son contemplados en sus relaciones* [...] *Se interesa también por la manera cómo viven, por las enfermedades y por los accidentes a los que los hombres están expuestos. La policía vela por un hombre vivo, activo y productivo*" (Foucault, 1990). Por eso, en el plano de la salud pública, las políticas estatales remiten no sólo a la garantía de un derecho social

1. http://www.msal.gov.ar/htm/site/epidemiologia.asp

institucionalizado, sino también a la operación con la técnica de la policía foucaultiana, un conjunto de mecanismos que propenden al mantenimiento de la vida de las poblaciones. Esta mirada política sobre el tratamiento de las enfermedades consideradas como cuestiones de salud pública se vincula en forma directa con los lineamientos epidemiológicos que un Estado, a través de su Ministerio de Salud, marca para el presente y el futuro inmediato.

Enfoque epidemiológico y enfermedades regionales

Siguiendo lo expuesto, la epidemiología constituye una esfera de observación privilegiada de las construcciones políticas que estructuran niveles de prioridad, importancia o emergencia, en virtud de ser una ciencia poblacional que articula tres ejes: la clínica, la estadística y la medicina social (Almeida Filho y Rouquayrol, 2008). Por ello, las políticas de salud en el área epidemiológica responden, por un lado, a la situación de autoridad que desplaza la intervención médica más allá de las enfermedades propiamente dichas (Foucault, 1990) y, por otro lado, la estructura y el desarrollo de sus formulaciones contempla los lineamientos de un modelo médico hegemónico (Menéndez, 1985), de carácter biologicista, a-histórico y a-social, que hace hincapié en causas de tipo eco-biológicas y promueve medidas de salubrismo selectivo (Menéndez, 2009), sin tener en cuenta que gran parte de la incidencia y la prevalencia de enfermedades endémicas tienen sus principales causas en las condiciones estructurales de pobreza con sus resultados asociados: salubridad e higiene deficientes, malnutrición, condiciones de vivienda inadecuadas, acceso debilitado o nulo a atención médica, etcétera.

En el ámbito de la epidemiología -tanto desde el sector público como el académico-, en la actualidad cobran vigencia los debates sobre las políticas y las acciones destinadas a enfermedades que han resurgido o se han expandido en territorios amplios, como es el caso de las enfermedades vectoriales, entre las que se cuentan el dengue, la fiebre amarilla, el mal de Chagas y la leishmaniasis visceral, afecciones que son de importancia en el noreste de Argentina, específicamente en las provincias fronterizas de Chaco y Formosa. El escenario social, económico y cultural de esta región permite pensar en términos de "unidades regionales" (Grimson, 2000), en las que la frontera no constituye una barrera, sino un espacio de comunicación e interacción particular. Y es así como, en la intersección entre migraciones, derecho a la salud y provincias fronterizas, las políticas epidemiológicas sobre enfermedades vectoriales -que poseen un carácter regional- constituyen un relevante objeto de análisis que dinamiza estas cuestiones y pone en evidencia la conformación de la frontera como un espacio peculiar. El estudio de estas articulaciones cobra

nueva relevancia, sobre todo, a partir del 2004, año en que entró en vigencia la nueva ley migratoria y se pusieron en marcha planes nacionales como el de prevención y control de la fiebre amarilla y el dengue.

Derechos para la población migrante: ley, información e institución

La posibilidad avalada por el Estado de que los migrantes reciban atención para su salud constituye uno de los avances de la ley migratoria 25871, vigente desde el año 2004, que reconoce a la migración como un derecho humano y, en consecuencia, garantiza derechos sociales, entre los que se encuentra el acceso a la atención médica que promueva la salud de la población migrante. El derecho a la salud se menciona en forma explícita en el Art. 8: "*No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria*". Si bien esta norma fue celebrada por quienes propugnaban por el cambio de la anterior ley 22439, que configuró una óptica policial y represiva para el tratamiento de las migraciones -basada en los preceptos de la doctrina de seguridad nacional-, la reglamentación demoró varios años en llegar, hasta el 2010. Asimismo, la cuestión de la difusión de estos cambios normativos, que benefician a las poblaciones migrantes así como establecen un nuevo marco de interacción en el conjunto de la población, constituye un objetivo aún desarrollado en forma esporádica y fragmentaria, tanto desde el aparato estatal como desde las diferentes instancias sociales. Justamente, la cuestión del acceso a la información es uno de los problemas desde los que se elabora este trabajo, pues la presencia (o no) de la articulación entre migración y derecho a la salud en los espacios masivos de comunicación institucionales -como es el caso de la *web* del Ministerio de Salud- brindan una idea sobre el modo o la intensidad con que las formulaciones estatales del área de la salud incorporan la concepción del derecho a la salud para las poblaciones migrantes en su organización discursiva. En efecto, tal como destaca Mármora (2002), "*la específica y determinada percepción que el Estado tenga de las migraciones será el fundamento para la elaboración de esas políticas y su consecuente plan de acción*"; por eso, en algo que parece tan cotidiano y administrativo como las informaciones y las explicaciones difundidas a través de la página oficial de Internet pueden advertirse las características del tratamiento de las poblaciones migrantes en el contexto (o a pesar) de la vigencia de la ley migratoria.

Panorama migratorio y atención médica

Pensar a la región fronteriza como si fuera una "unidad regional" en la acepción de Grimson (2000) que ya fue mencionada, permite construir a la frontera no como una barrera, sino como un espacio de comunicación e

interacción particular. Dicha acepción encuentra correlato en la definición de *frontier* o "frontera-zona", que se opone a *border* o "frontera-límite" (Del Pozo y Trigal, en Fantín, 2009), por lo que adquiere características socioeconómicas y culturales especiales: "*Las características sociodemográficas de la población en la frontera difieren de las existentes en el resto de las comarcas en ambos estados-nación. Dichas diferencias devienen de su propia condición de frontera*" (Fantín y Meichtry, 2008). En esta región, la relación entre condiciones socioeconómicas y salud mantiene un vínculo evidente que brinda sus más notorios indicadores en las enfermedades infecciosas, tal como señala Fantín (2008). Teniendo en cuenta que estas "unidades regionales" son espacios de circulación fronteriza y migratoria, la situación de salud manifestada cobra nuevos rasgos pues, tal como señala el informe de UNFPA sobre la población en Argentina (2009), la proporción de migrantes con cobertura médica es baja: "*El porcentaje que posee algún tipo de cobertura médica (más allá de la atención en hospitales públicos) es significativamente bajo entre quienes provienen de Bolivia y de Paraguay, mientras que es bastante más alto entre quienes nacieron en Chile o en Uruguay*" (UNFPA, 2009). Esta cita cobra especial significación en el caso de las provincias citadas (Chaco y Formosa), que reciben una mayoría de población migrante proveniente de Paraguay. En efecto, este fenómeno se inscribe en el paulatino crecimiento de la migración limítrofe por sobre la extranjera no limítrofe y, especialmente a partir de 2004 -aunque es un proceso de varias décadas-, de los migrantes de Paraguay y Bolivia (UNFPA, 2009). No obstante, Halpern (2010), señala que es en 1991 cuando la inmigración limítrofe superó a la no limítrofe. El autor, en lo que refiere a la migración paraguaya -cuestión de interés si se piensa en la circulación fronteriza en Chaco y Formosa-, define a ésta como una "comunidad nacional" que se encuentra en aumento, en Argentina, desde 1947. A partir de los datos suministrados por los censos de 1991 y 2001, es posible observar que los migrantes de Paraguay van disminuyendo en número en las provincias de Formosa (9,9 Censo 1991; 6,4 Censo 2001) y Chaco (2,4 Censo 1991; 1,4 Censo 2001), tal como refiere Halpern tomando las estadísticas oficiales. No obstante, la circulación es muy activa en zona de frontera, aun cuando los habitantes limítrofes no residan en forma permanente en la Argentina, por motivos de trabajo y atención médica (Fantín, 2009; Velazco, 2008).

En el nivel nacional y en el periodo 1990-2002, puede observarse que la migración limítrofe tuvo un crecimiento, con respecto a décadas precedentes, en lo que respecta a los migrantes oriundos de Paraguay, Bolivia y Brasil, mientras que los uruguayos y los chilenos han decrecido en número[2]. No es la intención de este trabajo abordar

cuestiones demográficas, pero esta idea general de carácter cuantitativo es útil para considerar el porcentaje de cobertura de salud -mencionado en líneas precedentes de manera general- en niños y jóvenes inmigrantes (de 0 a 24 años), durante el lapso 2002-2003, que fue publicado por UNFPA (2009):

- Bolivia: 7 a 10%
- Paraguay: 19 a 21%
- Chile: 32 a 35%
- Uruguay: 37 a 40%

Sin contar a la población adulta y la que se encuentra transitando la tercera edad, es ineludible considerar la importancia del derecho a la salud en el marco de la ley migratoria vigente, teniendo en cuenta el bajo índice de cobertura médica en las poblaciones migrantes más numerosas y que han experimentado un aumento en el último tiempo. Es por eso que, pensando en las articulaciones entre salud pública y migración, la propuesta es indagar la presencia de este eje temático en las presentaciones *online* de la *web* oficial del Ministerio de Salud argentino.

Migración: un espacio en la estructura

A partir del contexto que fue expuesto en líneas generales, y utilizando como objeto y material de estudio a los discursos elaborados para ser publicados en el sitio *web* del Ministerio de Salud nacional, la pregunta que orienta este análisis es:

¿Qué espacio encuentra, en la estructura del Ministerio de Salud argentino, la articulación entre la migración como fenómeno sociopolítico e histórico, vinculada con la promoción y el desarrollo de la salud pública y colectiva a partir del derecho a la salud para las poblaciones migrantes reconocido por la ley 25871?

El hallazgo de ciertos datos significativos tanto en la presentación institucional de este organismo público, como en los materiales específicamente destinados al área de epidemiología, permiten problematizar las siguientes cuestiones.

a. Funciones y acciones estratégicas del Ministerio

Es de esperarse que, con el nuevo contexto de política migratoria, uno de los objetivos institucionales fuera el de incorporar la perspectiva inclusiva respecto de grupos poblacionales que durante mucho tiempo fueron excluidos de la mirada oficial a la hora de repartir beneficios. Por esa razón, una de las primeras búsquedas en el sitio *web* es el del listado de funciones del Ministerio[3], con el fin de analizar el orden de prioridades y de acciones estratégicas que se consideran esencia-

2. Nacidos en Paraguay: 1980-1989: 8.984 / 1990-2002/03: 17.876; nacidos en Bolivia: 1980-1989: 11.611 / 1990-2002/03: 29.62; nacidos en Uruguay: 1980-1989: 12.047 / 1990-2002/03: 3.318; nacidos en Brasil: 1980-1989: 1.195 / 1990-2002/03: 2.504; nacidos en Chile: 1980-1989: 2.505 / 1990-2002/03: 1.052 (Fuente: ECMI, INDEC).

3. http://www.msal.gov.ar/htm/site/instit_des_func.asp

les para la misión de este organismo. En este sentido, el Ministerio de Salud de la Nación establece, entre una de sus funciones, la de "*entender en la fiscalización médica de la inmigración y la defensa sanitaria de fronteras, puertos, aeropuertos y medios de transporte internacional*" (Art. 3 del Dto. 828/2006), lo que puede ponerse en relación con otro objetivo: "*Entender en el control, la vigilancia epidemiológica y la notificación de enfermedades*". No incluye de manera explícita, y como correlato de esta vigilancia, la promoción del derecho a la salud en la población migrante en todo el país, atendiendo a la Ley 25871, que es anterior a la sanción de este decreto. Asimismo, tampoco incluye una perspectiva de carácter regional que exceda la situación de control para construir un abordaje coordinado de problemáticas de salud pública que atañen a varios países vecinos. No obstante, esa mirada conjunta sí prevalece en otras cuestiones que tienen que ver con el cuidado de la frontera; la referencia a los territorios limítrofes, claro está, se encuentra con relación a una demanda de trabajo en sus propias zonas que permita una menor gravedad en los casos y cuestiones detectados en el suelo argentino. Uno de los ejemplos más notorios es el de una acción ministerial de salud estratégica: la "sanidad de frontera", temática que es tratada desde la Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización del Ministerio de Salud. Esta dependencia organiza, desde el año 2009, reuniones de "sanidad de fronteras" en las que sí hace partícipes a los funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones en conjunto con otras áreas significativas en su peculiar combinación: Ministerio del Interior, Gendarmería Nacional, Organización Panamericana de la Salud (OPS), Policía de Seguridad Aeroportuaria, secretaría de Transporte de la Nación y secretaría de Turismo de la Nación. La ligazón de la perspectiva migratoria con el control policial, por un lado, y por el otro en forma descontextualizada de alguna dependencia que reúna a la migración y a la salud, se encuentra no sólo en la "lista de invitados", sino en las palabras del Subsecretario Andrés Leibovich que, en ocasión de la primera reunión de Sanidad de Fronteras (2009), expresó: "*Desde el punto sanitario tenemos que coordinar todas las acciones con los distintos organismos que tienen injerencia en las fronteras, para hacer un trabajo que genere el alerta y la vigilancia epidemiológica que permita prevenir patologías como la gripe A y el dengue*". El paso migratorio se encontró implícito, también, en la concepción de circulación expuesta por el funcionario: "*Una de las ideas es trabajar sobre el vehiculo, el ambiente y la persona. Es muy difícil a veces controlar a cada una de las personas que pasan por las fronteras, y más cuando son terrestres, pero si se detectan casos objetivamente comprometidos con cuadros muy febriles, automáticamente se da el aviso al área de epidemiología y ellos, conjuntamente con el área de emergencia, actúan de manera*

inmediata para que esa persona no propague la enfermedad"[4].

La incidencia puesta en la acción sobre la frontera con una perspectiva de control y de vigilancia, en desmedro de un objetivo que enfoque de manera prioritaria la cuestión de un abordaje regional cooperativo en su planificación y seguimiento, puede relacionarse con la construcción estatal de un territorio finito, con límites que marcan el espacio de la pretendida protección. En efecto, tal como señala Anderson (1993), uno de los dispositivos que permite imaginar a la nación es la idea de que es un territorio con límites precisos que, aunque puedan ser flexibles, marcan el comienzo de otras naciones ajenas. Esta imaginación nacional puede ser, también, el resultado de la serie de reconfiguraciones que permite, siguiendo a Grimson (2000), que la nación se constituya en forma relacional con respecto a los fenómenos globales y regionales.

b. Epidemiología y salud pública estatal

Yendo de manera específica al área de epidemiología, esta parte del sitio *web*[5] cuenta con diversos materiales para los equipos de salud, los epidemiólogos, los funcionarios y el público en general. En todos los documentos publicados se ha rastreado la conexión entre migración y salud que, en lo posible, llegara a atenuar la mirada vigilante en pos de una perspectiva basada en el derecho a la salud para las poblaciones migrantes que forma parte de la legislación migratoria vigente. Los ejemplos que se señalan a continuación brindan un panorama del escenario reconstruido.

En principio, existe un *link* estable, la "Sala de situación de salud"[6], que registra las problemáticas epidemiológicas centrales por cada región del país, así también incluyen indicadores demográficos que brindan ciertas características de la población habitante en cada zona. En ninguno de los recortes geográficos aparece la migración como un factor involucrado en el diagnóstico, ni se destaca la existencia de grupos migratorios que circulan en la zona de frontera, con el fin de destacar la necesidad de una mirada que vaya más allá del límite territorial del Estado. En efecto, el fenómeno migratorio se encuentra oculto en la descripción del diagnóstico, aunque en los manuales de procedimiento para enfermedades como el dengue y la fiebre amarilla aparezcan apartados que de manera explícita abordan las conductas que se deben seguir en relación con los países limítrofes. Esto permite inferir que, a pesar de los cambios normativos, los procesos de exclusión de la temática migratoria en las cuestiones estatales subsisten. Tal como señala Barth, ello

4. http://www.msal.gov.ar/htm/site/Noticias_plantilla.asp?Id=1649
5. http://www.msal.gov.ar/htm/site/epidemiologia.asp
6. http://www.msal.gov.ar/inmet/documentos.asp

no depende de una falta de información o de dinamismo del fenómeno deliberadamente omitido: "*Antes bien, implican procesos sociales de exclusión e incorporación por los cuales son conservadas categorías discretas*" (Barth, 1976).

El segundo ejemplo que se traerá en este trabajo exploratorio es el de los planes nacionales de enfermedades transmitidas por vectores, tomando el de mayor alcance, formulado en el 2009: el Plan Nacional de Control y Prevención del Dengue y la Fiebre Amarilla, de especial importancia en las provincias fronterizas del noreste argentino (Chaco, Formosa y Misiones). En principio, en el conjunto de organismos asesores para esta formulación estatal no se encuentran instituciones que aborden la migración, a la vez que sí se destaca la participación de la Sociedad Latinoamericana de Medicina del Viajero. Este ocultamiento del "factor migración" como una cuestión para tener en cuenta en virtud de un abordaje regional, que opte por un trabajo coordinado en las fronteras y no por una vigilancia soberana, también puede observarse en los materiales destinados a la población en general: en ninguno de los afiches o trípticos publicados se encuentra un destinatario migrante, pero sí se halla un destinatario viajero, a quien se le recomienda acudir a un centro de salud cuando experimente los primeros síntomas que pueden asociarse con estas enfermedades. Por otra parte, en las líneas estratégicas del mencionado Plan, no se encuentra un trabajo coordinado con poblaciones nativas y migrantes, así como en la enumeración de funciones que cada organismo gubernamental debe cum-plir para concretar los objetivos de esta política, al Ministerio del Interior -en cuya órbita se encuentra la Dirección Nacional de Migraciones- le compete "*fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Apoyo financiero y tecnológico*".

En tercer lugar, merece ser citado el Dossier sobre Dengue (2010), un documento oficial elaborado para comunicar el descenso de incidencia de esta enfermedad en el periodo 2009-2010. Dejando a un lado la importancia política de las series cortas en epidemiología -que, como destaca Menéndez (2009), permite eludir el debate sobre condiciones estructurales que provocan la prevalencia de la enfermedad y, por el contrario, facilita la posibilidad de favorecerse con resultados de corto plazo-, en la presentación realizada por el Ministro Manzur se hace explícita la necesidad de evitar que "*se repitiera la situación de miles de compatriotas enfermos*". De esta manera, el criterio de nacionalidad se encuentra delimitando el espacio del éxito de una estrategia, así como define las poblaciones prioritarias para las acciones sanitarias en esta enfermedad. En relación con esto, se explica también que el Estado nacional elaboró, con Brasil, Paraguay y Bolivia, pautas comunes para el abordaje

regional de esta enfermedad transmitida por vectores, "*dado que el dengue es una enfermedad endémica en esos países* […] *Manzur relacionó la baja de la incidencia del dengue en el país 'con la existencia de una ciudadanía movilizada, comprometida y activa'*". Sumado al "requisito" de nacionalidad, la importancia de ser ciudadanos comprometidos desplaza a la relevancia de ser habitantes que, igualmente comprometidos, colaboren con las estrategias de salud más allá del estatuto que posean frente al Estado. Es así como, en la definición de prioridades para las acciones epidemiológicas: tanto los "ciudadanos" como los "compatriotas" están ubicados en el núcleo de la urgencia y, también, del alivio cuando los índices de afectados por el dengue comienzan a disminuir. La construcción de los destinatarios de acciones en salud, que sean pertenecientes a la nación y en tanto tales ostenten un estatus particular en contraposición con los no nacionales, también se inscribe en la elaboración de un artefacto cultural e histórico señalado por Anderson (1993), que permite la inclusión de ciertos grupos y la omisión fácil de otros. Viéndolo de otro modo, la identidad nacional (o no) de los afectados parece traslucir también el orden de importancia de los avances en materia de salud epidemiológica: son compatriotas los que han logrado eludir el ataque de la enfermedad y, por eso, los logros son tanto más importantes. La construcción de compatriota y de ciudadano en relación con una expectativa de salud remite al tipo de producción localizada que Hall explica: "*Precisamente porque las identidades se construyen dentro del discurso y no fuera de él, debemos considerarlas producidas en ámbitos históricos e institucionales específicos en el interior de formaciones y prácticas discursivas específicas, mediante estrategias enunciativas específicas*" (Hall, 2003). El autor, asimismo, destaca la vinculación inescindible con las operaciones de poder, en tanto las identidades son producto de la marcación de la diferencia y la exclusión, por un lado, y de una unidad imaginaria que parece idéntica en sus partes y natural en su constitución, por el otro. En este sentido, cabe incluir el análisis que Halpern (2010) realiza a partir de los análisis cuantitativos del INDEC sobre migraciones, que en este caso puede sumarse a una discusión sobre el ocultamiento del fenómeno migratorio -salvo en cuestiones de control de fronteras- en los documentos oficiales sobre salud: "*Es ese ocultamiento el que genera una reafirmación de la división cultural de la 'nación', considerando prácticas (y sujetos) 'legítimas' -culturales- y prácticas (y sujetos) ilegítimas -no culturales-*" (Halpern, 2010).

Por último, la creación del Instituto Nacional de Enfermedades Tropicales[7],

7. http://www.msal.gov.ar/inmet/documentos.asp

en febrero de 2011, no está incluido en la lista de sitios relacionados con epidemiología del Ministerio de Salud, aunque sí se encuentra en la página del organismo. Este organismo es interesante en su análisis porque, a pesar de su corto tiempo de existencia, revela una vinculación clara entre salud y geopolítica, a partir de su localización en la zona de la Triple Frontera, así como establece una mirada regional para el tratamiento de enfermedades endémicas. En sus objetivos institucionales, este organismo se propone: "*Coordinar a nivel regional la planificación y desarrollo de las estrategias sanitarias de prevención y control de enfermedades tropicales en la Argentina* [...] *Su misión es generar respuestas sanitarias integrales frente a patologías de impacto para la salud pública de nuestro país en el presente y a futuro, tales como: Chagas, Paludismo, Dengue, Leishmaniasis, Helmintiasis, Cólera, Fiebre Amarilla, Lepra y Esquistosomiasis*". A pesar de la pretendida perspectiva regional, la inclusión de fenómenos típicos de este abordaje, como es el caso de la migración, también permanece ausente en el tratamiento propuesto por este nuevo Instituto. Esto indicaría que, en relación con el derecho a la salud y con la presencia de grupos migratorios en el país, la cuestión migratoria se halla tematizada del modo que Halpern (2005) describe: codificada por el Estado y por el sentido común, así como susceptible de procesos de esencialización y estereotipación que son reproducidos por las diferencias instancias estatales. La ausencia de una referencia inclusiva del fenómeno migratorio en el discurso sobre el abordaje regional de las enfermedades endémicas, en términos de derecho y no de mero control, ofrece un ejemplo de la acción del Estado que destaca Halpern (2005): "*Ha definido políticas que han contribuido claramente a la construcción de una cuestión migratoria y, más aun, de una problemática inmigratoria: uno de los terrenos donde más evidente ha sido la violencia simbólica y las formas de codificación del proceso social*".

Acceso migrante a la salud: ¿un derecho fragmentado?

A partir del análisis de los documentos y materiales referidos, puede observarse que las acciones en salud que contemplan el fenómeno migratorio todavía son fragmentarias, puntuales y no atienden de manera global la transformación en materia de derechos que la Ley 25871 ha promovido para el conjunto de la población (nacional y extranjera). Esta situación es especialmente problemática en enfermedades epidémicas, que tienen un carácter regional, teniendo en cuenta que los movimientos migratorios suelen implicar largas trayectorias hasta el lugar de destino (de países limítrofes a CABA, por ejemplo, o pensando en la migración por etapas) y deben ser seguidas de acuerdo con estas condiciones, dejando a un lado la perspectiva única del control (policial)

fronterizo y la vigilancia. En este sentido, subsisten ciertos imaginarios con respecto a la frontera y a la "soberanía sanitaria" que impiden una articulación efectiva e integral del binomio migración-salud, de tal manera que las acciones sean exitosas y continuadas en el tiempo y se inscriban en la mirada más inclusiva que discursivamente construye la actual política migratoria.

En este panorama de permanencias del sentido común, ausencias de nuevas miradas y persistencia de imaginarios asociados con el control y la seguridad, resulta imprescindible remitirse al modo en que el Estado construye una perspectiva sobre las migraciones, de tal modo que habilita el espacio para una aceptación fragmentaria y espasmódica del derecho a la salud para las poblaciones migrantes, en las prácticas que efectivamente deberían tematizarlo y contemplarlo. Es por eso que se sigue a Halpern cuando afirma: "*Destacamos el papel del Estado en la formación, activación y administración de los marcos de interpretación respecto de los grupos sociales* […] *fundamentales para comprender no sólo el modo en que las delimitaciones son producidas, sino también que las mismas se inscriben en relaciones de poder en las que el agente por excelencia (por poseer la capacidad monopólica del uso de la violencia, física y simbólica) es, precisamente, el Estado*" (Halpern, 2005).

Sin duda, si la reglamentación de una ley migratoria novedosa en la región demoró casi 7 años, es de esperar que la inclusión de las premisas de esta normativa inclusiva sigan haciéndose esperar en todos los espacios institucionales donde el Estado actúa. Sin embargo, destacar la necesidad de un enfoque articulado entre la migración y el derecho a la salud, enfocando el fenómeno migratorio limítrofe -que es el que tiene una interacción más estrecha e inmediata con los servicios de salud- continúa siendo primordial en tanto esta formulación, en el plano discursivo, sienta las bases para una defensa práctica de los derechos otorgados (y ganados por) las poblaciones migrantes desde el 2004. Es por eso que, sin incurrir en análisis macro acerca del funcionamiento integral de un Ministerio o de una dependencia estatal, realizar un repaso por los instrumentos de difusión de dichos organismos -elaborados para que la población acceda a su información- constituye un abordaje exploratorio, un primer paso, para indagar sobre las concreciones o las cuestiones pendientes de una efectiva articulación.

Bibliografía citada

De Almeida Filho, N. y Rouquayrol, M. Z. "Qué es la epidemiología", en: *Introducción a la epidemiología*, Lugar Editorial, Buenos Aires, 2008.

Anderson, B.: "Introducción", en:

Comunidades imaginadas, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Barth, F. "Introducción", en: Barth, F. (comp.), *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*, FCE, México D. F., 1976.

Boholavsky, E. y Soprano, G. "Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina", en: Boholavsky, E. y Soprano, G. (Eds.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Prometeo-UNGS, Buenos Aires, 2010.

Fantín, M. A. "Disponibilidad y demanda de los servicios de salud en la frontera argentino-paraguaya", ponencia presentada en el II Taller "Paraguay como objeto de estudio de las Ciencias Sociales", Asunción, mayo 2009.

Fantín, M. A. *Población, sociedad y salud en la frontera argentino-paraguaya*. Serie Investigaciones de la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), Asunción, 2008.

Fantín M. A. y Meichtry, N. "Particularidades sociales y demográficas de la frontera argentino-paraguaya", ponencia presentada en el I Taller "Paraguay como objeto de estudio de las Ciencias Sociales", Resistencia, mayo 2008.

Foucault, M. "La crisis de la medicina o la crisis de la antimedicina" y "*Omnes et singulatim*. Hacia una crítica de la razón política", en: *La vida de los hombres infames*, Ediciones Altamira, Buenos Aires, 1990.

Grimson, A. *Interculturalidad y comunicación*, Norma, Buenos Aires, 2000.

Grimson, A. "La producción mediática de nacionalidad en la frontera. Un estudio de caso en Posadas (Argentina)-Encarnación (Paraguay)", Serie Documentos de Debate del MOST, IDES, Buenos Aires, 1998.

Hall, S. "¿Quién necesita identidad?", en: Hall, S. y Dugay, P. (comps.): *Cuestiones de identidad cultural*, Amorrortu, Buenos Aires, 2003.

Halpern, G. "Paraguayos en Argentina", en: *Etnicidad, inmigración y política*, Prometeo, Buenos Aires, 2010.

Halpern, G. "Neoliberalismo y migración: paraguayos en Argentina en los 90", en: *Política y Cultura*, número de primavera, 2005.

Mármora, L. *Las políticas de migraciones internacionales*, OIM-Paidós, Buenos Aires, 2002.

Menéndez, E. "Estilos de vida, riesgo y construcción social", en: *De sujetos, saberes y estructuras*, Lugar Editorial, Buenos Aires, 2009.

Menéndez, E. "Modelo hegemónico, crisis socioeconómica y estrategias de acción del sector salud", en: *Cuadernos Médico Sociales*, N° 33, septiembre 1985.

Ministerio de Salud de la Nación, *Dossier sobre Dengue*, Buenos Aires, 2010.

Ministerio de Salud de la Nación, *Plan*

Nacional de Control y Prevención del Dengue y la Fiebre Amarilla, Buenos Aires. 2009.

Oszlak, O. *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas,* Documento de Estudios CEDES, Vol. 3 Nº 2, Buenos Aires. 1980.

Oszlak y O'Donnell, G. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento CEDES / G. E. CLACSO, N° 4, 1976.

Parsons, W. "Introducción", en: P*olíticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México, 2007.

UNFPA. "La migración internacional reciente" (Capítulo III), en: *Situación de la población en Argentina*, UNFPA-PNUD, Buenos Aires, 2009.

Velazco, O. "La dinámica socio laboral del tránsito vecinal fronterizo. El caso Posadas (Arg)- Encarnación (Par)", ponencia presentada en el I Taller "Paraguay como objeto de estudio de las Ciencias Sociales", Resistencia, mayo 2008.

Fotografía, cine y novela en la Guerra del Chacho (1932-1935)

El médico Carlos de Sanctis y el relato de 'La Sed (Hijo de Hombre)' de Roa Bastos

Gabriela Dalla-Corte Caballero

1. Introducción

La Sed es el título del film que salió a la luz en Buenos Aires el 27 de abril de 1961, relatando aspectos centrales de la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay. Desde 1932 a 1935, los ejércitos de ambos países se enfrentaron por el control de aproximadamente 300.000 km2 del territorio conocido como Chaco Boreal (Chaco Paraguayo), y contaron con unos 400.000 hombres que representaron el interés por implantar los Estados en la región chaqueña. Apoyada en el sufrimiento de decenas de miles de personas que perecieron en la zona chaqueña ante un enemigo principal, la sed, la película aborda los últimos meses del año 1932, es decir, el periodo anterior a la declaración del conflicto bélico que se produjo formalmente el de mayo de 1933[1].

El film fue una adaptación cinematográfica de la obra *Hijo de hombre* que Augusto Roa Bastos publicó en la capital argentina en el año 1960. En los últimos meses de 1932, el joven Roa Bastos, que por entonces contaba con

Licenciada en Historia y Magister en Estudios sobre Género por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Doctora en Historia de América y en Antropología Social y Cultural por la Universidad de Barcelona (UB), España. Profesora Titular de Historia de América de la UB. Contacto: dallacorte@ub.edu

1.Dalla-Corte Caballero, Gabriela (2010), *La guerra del Chaco. Ciudadanía, Estado y Nación en el siglo XX. La crónica fotográfica de Carlos de Sanctis*. Rosario, Prohistoria Ediciones / Taller de Estudios e Investigaciones Andino Amazónicos (TEIAA), reedición de la obra en Asunción, Librería Intercontinental, 2010; Capdevila, Luc; Combès, Isabelle; Richard, Nicolas; Barbosa, Pablo (2010), *Les hommes transparents. Indiens et militaires dans la guerre du Chaco (1932-1935)*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

unos quince años de edad, abandonó el Colegio San José y pidió al ejército paraguayo que lo destinara a la guerra con Bolivia para servir como enfermero. Presenció y vivió la violencia desatada en la zona chaqueña. Años después debió abandonar Asunción, establecerse en Buenos Aires y trabajar en una compañía de seguros. Fue en la capital argentina donde publicó gran parte de sus obras, entre ellas precisamente *Hijo de Hombre*. La edición de la obra permitió al paraguayo participar en la redacción del guión de la película *La Sed* junto con Emilio Canda, Antonio Cuevas y Lucas Demare. El libro fue editado en 1960, es decir, un año antes de la filmación del "estallido de amor sincero" entre el cabo Cristóbal Jara (alias Kiritó) y Salu´i (María Encarnación en *Hijo de Hombre*, Magdalena en *La Sed*)[2].

Ese crucial momento de los últimos meses del año 1932 fue abordado por otros protagonistas que dieron a conocer sus obras en Buenos Aires unos años antes de la aparición de *Hijo de Hombre*. Entre ellos encontramos al médico rosarino Carlos de Sanctis, quien durante la guerra se incorporó de manera voluntaria como capitán de sanidad "honoris causa" a la primera división del ejército paraguayo[3]. Es importante señalar que un decreto presidencial del gobierno paraguayo permitió a Carlos de Sanctis llevar un uniforme del ejército, y le reconoció el goce de similares honores, prerrogativas y obligaciones que al resto de los militares[4]. Sin ser un fotógrafo profesional, el médico aprovechó su designación como "corresponsal especial" del periódico *La Capital* de Rosario (carnet nº 265), y dedicó buena parte del tiempo que permaneció en la zona de Boquerón y Saavedra para fotografiar a los soldados paraguayos y bolivianos gracias a la cámara alemana Zeiss Ykon Ikonta A[5]. Al regresar a su ciudad natal en enero de 1933, de Sanctis reunió su material gráfico en *ESTO ES LA GUERRA! Mi campaña en el Chaco, álbum de fotografías explicadas (1932-1933)*, que fue archivada por

2. Roa Bastos, Augusto (1960), *Hijo de Hombre*. Buenos Aires, Editorial Losada. Esta obra ha contado con un importante número de ediciones a cargo de diversas editoriales de numerosos países, en las que el autor, con el tiempo, fue modificando algunos relatos y conclusiones.

3. Archivo General Histórico (en adelante, AGHRE) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de la República de Chile (en adelante, MRECH): Oficio Confidencial nº 384/126 del 26 de noviembre de 1935, de Francisco Figueroa Sánchez, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Chile en Paraguay en el año 1935, Legación de Chile en Paraguay (LChP), titulado "Extranjeros contratados para el ejército paraguayo", enviado al Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio (MRECH de 02-01-1935 a 18-12-1935, volumen1.478). AGHRE del MRECH: Oficio Confidencial nº 112 del 24 de julio de 1934, de Enrique Gallardo Nieto, Ministro Plenipotenciario de Chile en Paraguay y Encargado de Negocios de Chile en Paraguay, Legación de Chile en Paraguay (LChP), titulado "Extranjeros en el ejército paraguayo", enviado a Miguel Cruchaga Tocornal, Ministro de Relaciones Exteriores y Comercio de la República de Chile entre 1932-1937 (MRECH, de 07-01-1934 a 31-12-1934, volumen .423).

4. AGHRE del MRECH: Decreto presidencial paraguayo nº 45.629 del Ministerio de Guerra y Marina, fechado el 30 de noviembre de 1932 y refrendado por el presidente Eusebio Ayala.

5. Molinero Cardenal, Antonio (2001), *El óxido del tiempo. Una posible historia de la fotografía*. Madrid, Omnicon, pp. 361-376.

el Museo Histórico Provincial Dr. Julio Marc establecido en Rosario[6].

Al integrarse voluntariamente a la sanidad militar en campaña para defender los intereses paraguayos, Carlos de Sanctis se relacionó con los capitanes de sanidad Carlos Gatti y Alejandro Melgarejo, y se supeditó al teniente coronel Carlos José Fernández que, como responsable de la primera división, se encargó desde setiembre de 1932 de entrar a la zona de Saavedra. En el mes de diciembre de ese año, de Sanctis elaboró el informe titulado *El Servicio Sanitario de la Primera División durante las acciones de Saavedra*, y lo entregó personalmente a Fernández. Exiliado en Buenos Aires junto con Roa Bastos, el coronel Fernández dio a conocer su investigación sobre el conflicto bélico mediante seis extensos volúmenes que adoptaron el título *La Guerra del Chaco*. El segundo tomo relata la entrada del ejército paraguayo a la zona de Saavedra, y fue editado en 1956, es decir, cuatro años antes de la aparición de la obra literaria *Hijo de Hombre*, y cinco años antes de la filmación de la película *La Sed*[7].

La producción fotográfica que el médico rosarino Carlos de Sanctis llevó a cabo en los últimos meses de 1932, así como las descripciones que dejó el propio coronel Fernández en su extensa obra publicada en 1956, nos permiten repensar la función de la historia militar como herramienta imprescindible de interpretación del conjunto de los procesos históricos propios de la contemporaneidad. Para ello se analizan las fuentes documentales del Archivo General Histórico (AGHRE) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de la República de Chile (MRECH)[8], que fueron elaboradas por la Legación de Chile en Paraguay (LChP), así como los recursos de la

6. Museo Histórico Provincial "Dr. Julio Marc", Rosario, Provincia de Santa Fe, Colección fotográfica de de Sanctis titulada *ESTO ES LA GUERRA! Mi campaña en el Chaco, álbum de fotografías explicadas (1932-1933)*, que incluye el mensaje "Comentario de la prensa de Rosario con motivo de mi partida" que publicó La Capital junto con el artículo "El Dr. de Sanctis en viaje al Paraguay. Prestará su colaboración técnica a la Sanidad militar paraguaya", Rosario, 16 de noviembre de 1932. Cabe señalar que la frase "*ESTO ES LA GUERRA*" también fue utilizada para dar a conocer la colección fotográfica sobre la Guerra Civil española (1936-1939), precisamente posterior al conflicto bélico del Chaco Boreal (1932-1935): CAPA, Robert (2009), *Esto es la guerra: Robert Capa en acción, Catálogo de Exposición*. Steidl, Göttingen, International Center of Photography.

7. El médico Carlos Gatti (tío abuelo del actual editor Alejandro Gatti, Librería Intercontinental, Asunción) fue descendiente del italiano Alejandro Gatti que residió en Encarnación, véase Durán Estragó, Margarita y Romano García, Martín (2011). *Formación de la familia paraguaya*. Asunción, Editorial Tiempo de Historia, volumen 1, "Los inmigrantes, Expedientes de soltería del Arzobispado de Asunción": registro de soltería nº 914, año 1885, p. 151; registro de soltería nº 1004, año 1887, p. 165; registro de soltería nº 1.895, años 1909-1910, p. 304; registro de soltería nº 3407, años 1939-1949, p. 517. Asimismo, el médico Alejandro Melgarejo aparece citado en el Informe presentado por el capitán honoris causa Carlos de Sanctis al teniente coronel Carlos José Fernández, titulado "*El Servicio Sanitario de la Primera División durante las acciones de Saavedra, diciembre de 1932*", reproducido en Fernández, Carlos José (Coronel S. R.) (1956), *La guerra del Chaco*. Buenos Aires, Talleres de Impresora Oeste, volumen II, *Saavedra*, pp. 126-131 y pp. 207-209. Cabe señalar que Carlos de Sanctis falleció en 1957, un año después de la aparición del volumen II del coronel Fernández.

8. Cabe señalar que MRECH corresponde a la institución de la República de Chile que ha gozado de diversos nombres desde finales del siglo XIX hasta el día de hoy: Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización (1888-

colección *ESTO ES LA GUERRA* conservada por el Museo Histórico Provincial Dr. Julio Marc de la ciudad de Rosario[9]. En base a estas ideas, el objetivo del artículo es contrastar estas fuentes documentales con las miradas del literato Roa Bastos y del director argentino Lucas Demare en la película *La Sed*, la cual fue posible gracias a la coproducción hispano-argentina entre los organismos "Argentina Sono Film S.A.C.I." de Buenos Aires, y "Suevia Films-Cesáreo González" de Madrid.

2. La terrible "muerte blanca" del Chaco

Hijo de Hombre fue estructurado con nueve capítulos. El primero goza del mismo título que el libro, y los siguientes corresponden a Madera y Carne, Estaciones, Éxodo, Hogar, Fiesta, Destinados, Misión, y, finalmente, Ex combatientes. *Éxodo* muestra las características de la pareja formada por Casiano Jara y su mujer Natividad Espinoza (Natí), ambos originarios de Sapukai, que fueron arreados a Takurú-Pukú como "hacienda humana" para trabajar en la empresa La Industrial, y que decidieron abandonar ese sitio para establecerse en Costa Dulce. El apartado *Hogar* describe a Cristóbal Jara, el hijo de Casiano y Natí, un joven "de veinte años, o de cien", que era "impasible como en todo", y que "servía de baqueano al forastero". *Fiesta* menciona a un importante personaje, el sargento Silvestre Aquino. *Destinados* utiliza el supuesto diario personal de un teniente a quien en Peña Hermosa le comunican el 3 de agosto de 1932 que será enviado al Chaco utilizando el ferrocarril que se inicia en Puerto Casado que pertenece a la empresa Carlos Casado S.A., hasta el Km 145, y de ahí hacia el Fortín Boquerón caído en manos bolivianas el 31 de julio de 1932.

Misión recupera al sargento Aquino y al cabo Cristóbal Jara, y relata especialmente la presencia de "la animosa Salu´i" que "vivoreaba más temerariamente que ninguno", quien acompaña a Cristóbal al cañadón donde ambos fallecen. *Ex combatientes* clausura la obra definiendo la presencia del acompañante del rosarino Carlos de Sanctis, el médico Alejandro Melgarejo que concluye:

> "*Creo que el principal valor de estas historias radica en el testimonio que encierran. Acaso su publicidad ayude, aunque sea en mínima parte, a*

1924); Ministerio de Relaciones Exteriores (1924-1930); Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio (1930-1941); Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile (desde 1941).

9. Museo Histórico Provincial "Dr. Julio Marc" de la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, Documentación de la "Donación Carlos de Sanctis" efectuada por Jorge Alberto de Sanctis, Colección "Carlos De Sanctis". Entre los recursos indicados, un cofre con un casco, una gorra de campaña, dos brazaletes, dos insignias de sanidad, una venda, un birrete, dos charreteras, un sombrero, un porta-pliegue, dos pantalones, una camisa de fajina, una chaquetilla, una caja de madera, dos guardapolvos y doce sombreros, una valija de cuero marrón que contiene un bolso de lona y cuero con las iniciales del médico, tres bolsas de campaña de lona y dos cuerdas. También incluye un banderín enmarcado del centenario de la fundación de Rosario en 1852, así como un retrato a carbón de Carlos de Sanctis firmado por T. Wagner en 1957, año en que de Sanctis falleció.

comprender más que a un hombre, a este pueblo tan calumniado de América, que durante siglos ha oscilado sin descanso entre la rebeldía y la opresión, entre el oprobio de sus escarnecedores y la profecía de sus mártires".

La Sed se centra precisamente en el relato de esta historia que se localiza en un "desierto inhóspito, abrazador y salvaje" en el que los soldados enloquecieron y perecieron. Tanto en la novela como en el film, la misión especial fue encomendada al cabo Cristóbal Jara, personificado por el español Francisco Rabal, que atraviesa rutas intransitables del Chaco Boreal y enfrenta fuerzas bolivianas para conducir un tanque de agua hasta una posición aislada del llamado desierto chaqueño. De este modo, el film se inicia con la imagen de los camiones que en el año 1932 movilizaron a "dos pueblos" que enfrentaron sus armas en un territorio de gran interés para el gobierno boliviano a partir de la pérdida de salida al Pacífico[10], y se centra en los "héroes oscuros" que se desempeñaron como indispensables transportadores. Muchos de ellos, como demuestra la película, fallecieron cumpliendo con su misión de acercar agua a los soldados. Si bien la introducción ubica la filmación en "similares territorios" de la zona del Chaco Boreal donde se perpetró la guerra, la película fue rodada en Río Hondo de la Provincia de Santiago del Estero, zona norte argentina que tiene un paisaje similar al pertenecer al Gran Chaco compartido hoy día por Bolivia, Argentina y Paraguay.

Para reproducir la "heroica contienda" del conflicto bélico, Demare contó con instrumentos, materiales, vehículos blindados, armas, uniformes y recursos similares a los utilizados por los paraguayos y bolivianos durante la Guerra del Chaco. Las instituciones que colaboraron con el director fueron la Dirección General del Material del Ejército de la Secretaría de Guerra; la Dirección General de Intendencia; la Secretaría de Aeronáutica; la Dirección Provincial de Tucumán; así como la Municipalidad de Río Hondo. Fue filmada con la colaboración de Aerotransportes Litoral Argentino S.A. y del Club de Cazadores San Huberto, el cual desde el año 1958 se dedica a la pesca y a la pesca, ambos organismos que ofrecieron recursos necesarios para llevar adelante la reconstrucción de la historia en pleno año 1961.

En el año 1961 la película recibió la Perla del Cantábrico al mejor film en

10. Gutiérrez, Julio A. (1980), La Delegación Nacional del Gran Chaco (previsiones para su conservación y defensa), Publicaciones de la Universidad Gabriel René Moreno, Santa Cruz de la Sierra, con prólogo de Mario Gutiérrez. Esta obra incluye tres informes elaborados en diferentes momentos por Julio A. Gutiérrez: "Informe anual del Delegado Nacional en el Gran Chaco, Villa Montes, 1926-1927", pp. 15-77; "Oficios dirigidos al Ministerio de Colonias y otras autoridades durante mi gestión como delegado nacional, en el Gran Chaco, desde abril de 1926 a julio de 1927", pp. 80-143; "Colonización del Chaco y secularización de las misiones franciscanas, oficios del Dr. Julio A. Gutiérrez al coronel Lanza, Ministro de Guerra y Colonización, La Paz, 12 de marzo y 12 de mayo de 1931", pp. 145-200.

castellano en el marco del Festival Internacional de San Sebastián. Lucas Demare fue catalogado como mejor director. Cabe señalar que Gori Muñoz se encargó del diseño escenográfico, Manuel Merino de la fotografía, y Camilo Alcalá de la dirección general de producción. En el film, Manuel Parada y Demare compusieron una canción guaraña titulada *Noe Renda Pe Ayu*, que quedó a cargo de J. Asunción Flores en la música, de M. Ortiz Guerrero en la letra, y de Víctor Ibarra en el canto. Dicha música acompaña la película en la que actuó el español Francisco (Paco) Rabal acompañado por la argentina Olga Adela Zubarry (Zubarryain), esposa de Juan Carlos Garate que se desempeñaba como presidente de "Argentina Sono Film S.A.C.I.". María Encarnación en *Hijo de Hombre*, Magdalena en *La Sed*, fue interpretada precisamente por Olga Zubarry quien, gracias a la película, obtuvo el premio a la mejor interpretación femenina en el Festival de San Sebastián.

Además de actuar en importantes películas, Lucas Demare dirigió filmes históricos, entre ellos *El cura gaucho* (1941), *La Guerra Gaucha* (1942) y *Zafra* (1958). Finalmente, en *La Sed* participaron Carlos Estrada, Jacinto Herrera, Carlos Gómez, Rodolfo Onetto, Vicente Ariño, Dora Ferreyro, Manuel Roson, Adolfo García-Grau, Rogelio Romano, Alberto Lares, Alberto Rinaldi, Diego Marcotte, Jorge Villalba, Claudio Lucero, Carlos Dorrego, José María Salort, Héctor Fuentes, Ricardo Jordán, Sergio Vandes, Daniel Montalbán, Gladys Muiño, Zulma Grey. Entre las mujeres, Ana Grua, Susy Castell y Elena Pagès.

El personaje central de La Sed fue caracterizado por el actor Paco Rabal quien, nacido en el año 1926 en el enclave murciano de Cuesta de Gos, cerca de Águilas, y fallecido en el año 2001, fue investido doctor *honoris causa* por la Universidad de Murcia en el año 1995. En todos esos años fue militante del Partido Comunista de España[11], y recibió numerosos premios y reconocimientos gracias a significativas películas, entre ellas *Los Santos Inocentes* (1984). En la década de 1950, Paco Rabal se radicó en México donde participó en las filmaciones de Luis Buñuel, entre ellas la película *Nazarín*. Triunfó también con *Viridiana* (1961) y *Belle de jour* (1966), y encarnó la figura de Ernesto Guevara en el film *El `Che´ Guevara* producido en el año 1968[12], es decir, en la misma década en que apareció el film *La Sed*. La carrera cinematográfica de Rabal incluyó el film que nos interesa analizar en este artículo dedicado a la Guerra del Chaco, que fue la terrible guerra latinoamericana del siglo XX.

11. Ossorio y Gallardo, Ángel (1940), *Diccionario Político Español, histórico y biográfico, desde Carlos IV hasta 1936*. Buenos Aires, Editorial Mundo Atlántico.

12. García Garzón, Juan Ignacio (2004), *Paco Rabal: Aquí, un amigo*. Madrid, EDAF, prólogo de Jaime de Armiñán y epílogo de su hijo Benito Rabal, pp. 189-190.

Tras presentar la importancia del transporte de agua a los soldados paraguayos, en el capítulo *Destinados* Roa Bastos reproduce el supuesto diario personal de un teniente, escrito los días 1, 6, 10 y 17 de enero; 3, 5, 20 y 29 de febrero; 20 y 23 de marzo; 14 de mayo; 17 de junio; 3 y 5 de agosto, cuando son trasladados al Chaco; 13 y 14 de agosto, cuando llegan al Km 145 de la empresa Carlos Casado S.A.; 20, 23, 25 y 31 de agosto en que aparece mencionado el cabo Cristóbal Jara; y especialmente todos los días entre el 7 y el 29 de setiembre de 1932 que es cuando fallecen los soldados por la sed. De manera paralela, *La Sed* relata el inicio de la guerra en la primavera del año 1932, es decir, en pleno mes de setiembre. De acuerdo al presentador de la película, el conflicto no acabará al llegar al verano, como puede verse en la filmación de los pies de los soldados que se desplazan en condiciones deplorables, heridos y agotados. Desde el principio se alude a la importancia de los fortine[13] establecidos en el territorio en disputa:

"*Tenemos cercada la posición Boquerón, uno de los principales fortines bolivianos. Sin embargo, parece que no caerá nunca. El batallón animado ha sido destinado a cubrir este sector. Después de varias escaramuzas, hemos perdido todo contacto con nuestras líneas. No sabemos dónde estamos, ni hacia dónde efectuar el repliegue. Perdidos en el desierto, aislados en tierra de nadie, se nos han agotado los víveres, y el agua. Las patrullas destacadas en busca de auxilio, no han regresado. La sed nos bloquea ahora, la terrible muerte blanca del Chaco. En pocos días hemos retrocedido millares de años. Mientras esperamos el agua, si es que llega, cavamos un pozo. Pero todo es inútil. A medida que cavamos, la tierra está más seca, impregnada sólo por ese tufo a petróleo que parece ser el olor característico del Chaco. El pozo sólo ha servido para enterrar a los muertos. Los nuestros y los que nos dejó el enemigo*".

Tras esta descripción, teniendo como fondo los pies, comienzan a mostrarse los soldados sentados o caídos en la tierra desértica. El teniente de la División camina entre los soldados fallecidos o deshidratados, y piensa que el mundo se va borrando: "*mis hombres agonizan bestializados por el sufrimiento. Duros y quietos se hinchan al sol, sin que nadie se tome el trabajo de arrojarlos a un pozo y cubrirlos con una capa de tierra. Ya no hay diferencia entre vivos y muertos*". Como última esperanza, el teniente pide al sargento Mongelós que se dirija de inmediato con dos compañeros al mando de la División para solicitar el envío de agua:

"*Digan al Intendente que aquí estamos encantados de la vida. Que esto es como un veraneo, pero que un*

13. Joy, Juan Carlos (1992), *Los fortines de la guerra: toponimia chaqueña*. Asunción, Editora Estudio Gráfico.

poquito de agua no nos vendría nada mal. Usted es el jefe de la patrulla. Ya no habrá otra. Tiene el tiempo justo para ir, y si puede, volver con un camión cisterna. Tal vez aguantemos dos o tres días. Si llega antes, pues...el agua sólo servirá para regar nuestros huesos. Ya no tengo ni brújula. Se la llevaron los otros. Bueno, muchachos, recojan sus armas y en marcha".

Para el teniente era la última posibilidad de sobrevivir, y el sargento prometió llegar a tiempo y conseguir agua potable. La película muestra entonces el camino seguido por los tres soldados de la patrulla, uno de los cuales cae. El acompañante dice "*no viene Benítez*". Va a buscarlo y lo encuentra desfallecido por la falta de agua. "*Ánimo, muchacho, ánimo, arriba*". El soldado que quedó atrás le dice "*no aguanto más. Mátame, hermano. No me dejes así, mátame*". Sin mirar, el soldado dispara y sale corriendo con desesperación para encontrar las huellas del sargento que continuó su camino hacia la Primera División. En la oscuridad, cae al suelo por la sed, coge su arma y se dispara. En el capítulo *Destinados*, Roa Bastos otorgó sentido a la "muerte blanca" producida por la sed, e hizo escribir al teniente sobre la llegada del camión conducido por el cabo Jara:

"*Es preferible acabar de una vez...pero ¡qué difícil es morir! Debo ser casi eterno. He desenfundado la pistola y arrancándome la cadenilla del cuello la arrollé al caño hasta que la cruz brilló sobre el metal pavonado. Cuando la llevaba a la sien, en un movimiento infinito, escuché aún los quejidos. Con el resto de mis fuerzas, me arrastré hasta la pesada. Empuñé el asa, oprimí el disparador y haciendo girar el tubo sobre el afuste, barrí el cañadón con varias ráfagas, para acabar de limpiarlo de esos quejidos de trasmundo. En el silencio que siguió, oí el jadear de un camión. Cada vez más próximo. El camión ha aparecido por fin en la boca de la picada. Es un camión aguatero...en medio de una nube de polvo, con las ruedas en llamas, el camión ha avanzado zigzagueando por el cañadón. He disparado también sobre él varias ráfagas, toda la cinta, sin poder pararlo, sin poder pararlo, sin poder destruir ese monstruo de mi propio delirio. Ha seguido avanzando con el tanque bamboleante y las ruedas en llamas, erizado de vívidos penachos de agua, hasta embicar contra un árbol. Está ahí...está llamándome*".

3. El inicio de la guerra: el capítulo Misión

Pasados once minutos, la película *La Sed* se centra en el capítulo *Misión* de la obra escrita por Roa Bastos y titulada *Hijo de Hombre*, que describe el despliegue de soldados de la Primera División, así como el diseño de toldos y camiones. Entonces reclaman la presencia del sargento Silvestre Aquino en el despacho del responsable de la Comandancia quien le comenta que solicitan agua desde el Mando de la División. Es urgente enviar a alguien en

una misión más que difícil al sur de Boquerón. Al carecer de carretera, había que atravesar las líneas enemigas para llegar a los soldados paraguayos con el convoy. El sargento Aquino acepta transportar agua, pero es designado el mejor de sus hombres, el cabo Cristóbal Jara, para llevar agua a un batallón aislado en el sur de Boquerón, atravesando las líneas enemigas sin carretera, a sabiendas de que "*el que vaya, es posible que no vuelva…es posible que Jara no vuelva*".

En el hospital el sargento entrega la orden al responsable del camión sanitario que lleva la imagen de la Cruz Roja, pero conserva el letrero "Panadería guaraní, Asunción Especialidad en palitos y galletas con grasa" al costado del ex furgón de reparto. Precisamente junto al médico y las enfermeras se encuentran soldados heridos, tirados en el suelo, fallecidos... "*Lo que no hay es camión, éste es el único*", afirma uno de los médicos que consulta al médico López. Entonces, Silvestre Aquino entra en el hospital de Isla Poi y se dirige a hablar con la joven Magdalena Riquelme (María Encarnación, según Roa Bastos), que se desempeña como enfermera voluntaria, cuyo apodo fue Salu´i. Salu´i es el personaje representado por la argentina Olga Zubarry, quien pregunta al sargento Aquino si está herido, y éste contesta irónicamente que no, que le gustaría, pero no tendrá esa suerte. Él sabe que el cabo Cristóbal Jara morirá en su intento de llevar agua. Le comenta que está buscando un camión sanitario para una misión especial más allá de las líneas, precisamente en Boquerón, que será "*con billete de ida, solamente*", a sabiendas de que el responsable fallecería al llegar a la zona. A unos quince minutos de la película, Salu´i señala irónicamente:"*-Bonito viaje*".

En ese momento, el médico López le pregunta al sargento quién se hará responsable del camión con agua, y Aquino contesta que será el cabo Cristóbal Jara. Durante ese diálogo, lo que muestra la película es a la enfermera colocando una venda en la cabeza de un soldado, quien consulta al sargento "*¿por qué mandan a Cristóbal?*", y Aquino responde: "*alguno tiene que ir*". En la imagen observamos a varios soldados cargando los camiones con agua del río para salir a la medianoche, y entonces aparece el cabo Cristóbal Jara que se desplaza al despacho a analizar un mapa del Chaco Boreal. El responsable señala: "*debe ser por ahí. En esta zona debe estar el paso. Monte y desierto. Todo el sector dominado por el enemigo. ¿Se atreve?*".

Tras una respuesta positiva del cabo Jara, el comandante le informa que saldrá por la noche en el convoy del sargento Aquino que se dirige al mando de la División. Desde allí, Jara debía seguir solo hacia Boquerón llevando consigo agua para los soldados. Le sugiere no pedir que vaya otro voluntario sino alguien que el propio cabo Jara sugiera. Jara se encuentra con la enfermera Salu´i a quien le dice que

"*está todo hablado*". Ella le comenta que sabe que se va lejos, que necesitará un camillero, y que quiere acompañarlo como voluntaria. Él le dice: "*no necesito voluntarios, ni menos una mujer...no quiero estorbos*". Salu´i le comunica a una enfermera que quiere ir con Jara porque "*él no va a volver, sé que él no va a volver*". Sabiendo que no se admitían mujeres en este tipo de "misión suicida", se dirige al Dr. López y le pide que la envíe como voluntaria en el camión que va a atravesar las líneas. Él sólo pregunta por qué quiere irse si es necesaria donde está: "*¿sabes de qué se trata, a qué viene esto? ¿Ya te cansaste del hospital?*". Ella considera que tiene que estar "en otra parte". El médico sólo le pide que siente cabeza y que se quede donde está.

Seguidamente, Aquino conversa con el cabo Jara y le informa que él lo designó sin saber dónde tenía que ir y cuál era la actividad que debía realizar. En ese momento, son bombardeados desde dos aviones bolivianos. Aquino da la orden de que los camiones sean llevados al bosque. Las enfermeras y los escasos médicos se encargan de salvar a los supervivientes. Un soldado que agoniza le pide a Salu´i que no lo deje, y ella se da cuenta de que ya es medianoche y que el cabo Jara debe marchar. Según Roa Bastos en *Hijo de Hombre*, el muchacho esquelético se aferra a la mano de Salu´i y murmura: "-*Mamá...mamaíta! ¡Anina chereyatei!*". La joven cierra los ojos y "*desde el fondo de la muerte alguien la llamaba con ese nombre, para ella fabuloso. La garra de hueso y piel se aflojó. Sustrajo su mano lentamente. Bajó los párpados sobre los glóbulos vidriosos. Se fue rápidamente*". Como vemos en *La Sed*, María Encarnación acompaña al malherido soldado hasta su muerte, que es cuando ella escucha el sonido de los camiones que deben marchar, uno de ellos conducido por Cristóbal Jara.

Mientras tanto, los camioneros llevan agua a la División y el convoy se topa con Salu´i que le pide al sargento Aquino que la suba a su camión. El camión cisterna conducido por Jara sigue a los cinco camiones del convoy liderado por Aquino, pero el cabo no consigue ver a Salu´i, a quien Aquino le pregunta por qué decidió acompañarlos. Para ella, no había otra manera aunque sabía que Jara prefería olvidarla. Comienza a toser y Aquino le entrega un pañuelo para que se cubra la cara reconociendo que ella "*no es mala chica*". Entonces la película interrumpe el relato sobre la Guerra del Chaco, y reproduce el recuerdo de la paraguaya Salu´i que era identificada como "mujer indecente" por las "señoras decentes" de Isla Poi[14]. El literato paraguayo Roa Bastos incluye en el capítulo *Misión*

14. Cuando se inicia el conflicto, la sociedad civil se dirige hacia Puerto Casado en manos de la "Carlos Casado S.A.", véase Dalla-Corte Caballero, Gabriela (2009), *Lealtades firmes. Redes de sociabilidad y empresas en la Carlos Casado S. A. entre Argentina y el Chaco paraguayo, 1860-1940*. Madrid, CSIC.

precisamente la historia de María Encarnación (Salu´i, "*Pequeña-salud*"), que se vuelca a una "*inconcebible regeneración*" gracias a la presencia de Jara:

> "*Nadie sabía nada de ella, con alguna certeza. Ni ella misma tal vez. Había olvidado todo lo que estaba detrás. Hasta su antiguo nombre, María Encarnación. Corrían varias versiones de su historia, ya integrada al folklore de la base. Algunas hacían coincidir su venida con la primera movilización del 28, en la caravana de mujeres que llegaron siguiendo a sus hombres. Pero entonces apenas debían de haberle estado brotando los pechitos púberes... lo cierto era que la guerra al fin le había mudado de piel como el verano a las víboras, justo cuando la luna de sangre se levantaba cachorra sobre el horizonte del Chaco*".

Siguiendo el recuerdo de Salu´i en el film *La Sed*, al ver a Jara bajando de uno de los camiones, Salu´i le pide hablar por la noche, pero el cabo se retira sin responder. Las compañeras comienzan a reír y a burlarse de ella, tanto como las "mujeres decentes". Salu´i se dirige al rancho donde se encuentra con algunos soldados que le gritan que es guapa, y ella les reitera que es muy temprano y que la actividad será acompañada con mucha música. Por la noche, el sargento Aquino informa que irá a ver a Salu´i con urgencia y todos ríen, menos Jara. Le piden a Salu´i que salga del rancho pero entonces ella comienza a gritar: "*¡Váyanse todos de aquí, váyanse!*". Se mira al espejo y se dirige al hospital sanitario de la Cruz Roja para solicitarle al médico responsable que la incluya para trabajar "*de cualquier cosa*". Él le informa que la población local será evacuada y que debe retirarse antes del inicio del conflicto bélico. Ante la pregunta de si tiene familia y si trabaja para el ejército, Salu´i declara que está sola, que sabe hacer "*todo y nada*", y que por ello su intención es cambiar de vida y colaborar con los soldados. El médico responde que tratará de conseguir su nombramiento porque "*eso se puede, muchacha, si se tiene voluntad*". Salu´i mencionó entonces que su verdadero nombre era Magdalena Riquelme, y el médico concluyó que su apodo representaba la "*Pequeña-salud, bonito nombre para una enfermera*". Magdalena (María Encarnación) se despidió con un "*Dios se lo pague*".

Como vemos, en los últimos meses del año 1932 se produce la transformación personal de Salu´i, convertida definitivamente en María Encarnación para Roa Bastos, y en Magdalena para Demare. Después de aquel recuerdo que tuvo la propia Salu´i en el primer camión conducido por Aquino (un vehículo que hasta entonces se dedicaba al reparto de vino y que incluía el mensaje "me gustan todas"), se escucha el bombardeo. Se observa que el quinto camión, transportado por el cabo Jara, ya no se encontraba en el grupo. Entrando en la Garganta del Tigre para pasar al desfiladero, son bombardeados desde un avión boliviano que consigue

destrozar el tanque de agua de uno de los camiones. El cabo Jara, mientras tanto, consigue componer la rueda del camión que lleva el cartel Panadería Guaraní de la ciudad de Asunción. El convoy comienza a perder el agua. Salu´i se entera entonces de que el camión a cargo de Aquino lleva bombas que pueden estallar en cualquier momento. Para demostrar su valentía y su cambio de vida, decide acercarse al camión y apartar las peligrosas bombas que podían explotar. "*¿Por qué hiciste eso? Aquí yo ordeno lo que hay que hacer. Anda para el camión*", señala el sargento mientras se da cuenta de que el cobarde Otazú se había escondido. La conclusión de Aquino señala que la joven, enamorada de Cristóbal Jara o Kiritó, deja de ser Salu´i: "*ese amor te convierte en otra mujer, has cambiado de vida, te cambia por completo. Estás naciendo de nuevo, Magdalena*".

Mientras tanto, el sargento se da cuenta de que su camión tiene una espoleta, un dispositivo integrado en un proyectil que los bolivianos dispararon desde el avión y que puede iniciar la detonación de su carga. Como escribió Roa Bastos en el capítulo *Misión*, el sargento observa un bulto oscuro y cilíndrico que era una bomba que había caído sin estallar. Aquino intenta extraerlo, pero fallece al explotar su camión. Es el cabo Jara quien da la orden de continuar con la marcha, sustituyendo así al sargento Aquino que es enterrado en la zona junto a otros dos soldados. Antes de partir, Salu´i se despide de las tres cruces confeccionadas con madera de la zona, mientras el cabo Jara recoge la gorra de Aquino y dice: "*sube a mi camión*". Su camión que lleva la inscripción Ladrillería, también aporta el mensaje "*Soy lento, pero seguro*".

En un viaje desgraciado por tener la "*muerte delante*", los conductores de los camiones afirman que la causa del desastre es la presencia de Salu´i "*que se hace la santurrona*", al decidirse a acompañarlos. Otazú y su compañero, que ahora utilizan el camión de Aquino, se plantean escapar del triste fin que les espera, y huyen tras dejar caer parte del agua que transportaban para los soldados paraguayos. En el puesto de mando de la Primera División, los conductores de los camiones se dan cuenta de la ausencia de Otazú. El cabo Jara, Magdalena y dos soldados más siguen el camino para llevar el resto de agua a la zona de frontera. Poco después se encuentran con soldados paraguayos que atacan el camión para beber el agua. Herido en su mano, y apuntado por uno de sus compañeros, el cabo Jara grita: "*montón de cobardes. No parecéis paraguayos. Ni sabéis morir en vuestros puestos*". Por la noche descansan. Magdalena y Cristóbal Jara conversan sobre su triste relación amorosa. Según ella, nunca es tarde para cambiar de vida, aunque con el alba les espera la muerte. Frente a Jara que sólo quería cumplir con su misión, la joven se refiere al milagro de que "*ocurra algo imposible, eso que sólo Dios puede hacer*":

"*Antes de morir, Aquino me dijo que estaba naciendo de nuevo. Tal vez tenía razón. Si estoy aquí a tu lado, algo me dice que será por última vez. Quizás no sea posible empezar de nuevo, pero sí acabar juntos el camino. Porque de repente uno aprende que ha nacido para algo, y siente miedo. Sí, un miedo tremendo de no merecer todo esto*".

4. "La Guerra se nos viene encima": agua y petróleo

El film *La Sed* ha sido analizado por su vinculación con las relaciones de poder, de dominio, resistencia y lucha para garantizar el recurso del agua dulce en el litoral argentino. Según Andrés Fluxa, la historia del Cabo Jara y de la joven Salu`í constituye un fragmento del libro *Hijo del Hombre* de Roa Bastos[15], pero la película amplía el panorama al tener cierta similitud con el film franco-italiano El salario del miedo dirigido en el año 1953 por Henri-Georges Clouzot gracias a la novela de Georges Arnaud editada en 1950. Dicha obra trata sobre dos camiones de una compañía estadounidense que cumplen la tarea de trasladar nitroglicerina a un pozo petrolero incendiado en Sudamérica para apagar el fuego. Según Fluxa, ambas películas marcan el éxito que ha tenido la modernidad al forjar un humano sumiso, obediente, sacrificado y suicida, que llega al final tanto en el trabajo como en la guerra, tanto sea por necesidad o por honor, por dinero o por la patria[16].

En *La Sed*, los dos soldados que acompañan al cabo Jara (Rivas y Otazú) provienen del poblado Sapukai. Ambos soldados dialogan en el film antes de decidir huir con su camión, aprovechando que venían en la cola del convoy:

"*-Puede que sea nuestra última cena... parece que va a ser larga esta guerra.*

-Apenas empezó.

-Lejos hemos venido a nuestro entierro. Yo no sé leer ni escribir, soy un ignorante. Pero me huelo que algo anda mal. ¿Por qué esta matanza?

-Hemos venido a morir por la patria.

-¿Y el enemigo?

- También.

-Entonces, este maldito desierto reventando petróleo y que llaman Chaco ¿de quién es?

-Vaya uno a saber. Para mí es de los que arman la guerra.

-Yo los hubiera puesto a ellos a pelear.

-Duerme, hombre, y sueña con eso".

El cabo Jara, herido y magullado, continúa el camino con el agua que le

15. Sicard, Alain y Moreno, Fernando (coord.) (1992), *En torno a Hijo de Hombre*. Poitiers, Centre de Recherches Latino-Américaines, Université de Poitiers.

16. Fluxa, Andrés (2009), "La guerra de la sed", en Di Prinzio, Osvaldo Ronal (et.al.), *Cine y agua: en defensa del Acuífero Guaraní y sus pueblos*. Rosario, Ciudad Gótica, Nº 10, pp. 79-88, prólogo de Miguel Catalá y postfacio de Fernando "Pino" Solanas.

queda en el camión, convencido de que debía llegar con urgencia a los soldados de la División. Junto a dos compañeros (Mongelós y Gamarra) y Salu´i, el cabo se dirige a la boca del desfiladero. Encuentran en el camino al soldado paraguayo que se había suicidado por la falta de agua, así como a una tropa vencida en Boquerón que los ataca. En ese momento son atacados por un grupo de bolivianos que sienten un gran temor frente a los "pilas". Como relata Roa Bastos en *Hijo de Hombre*:

"*Los agresores llegaron a rebato, en una batahola de tiros y alaridos. Sus zapatones pasaron rozando la ensangrentada mano de Cristóbal. Se precipitaron sobre el grifo en un demente forcejeo de caras, manos y bocas ululantes, disputándose el chorro a dentelladas, a arañazos, a culatazos. Los más impacientes balearon el tanque, que empezó a soltar enrulados chorritos a través de los cueros.*

-¡Pronto..., apúrense! ¡Rápido..., que van a aparecer los pilas!...-gritó alguien con presillas de suboficial, en el remolino de espectros feroces. No lo oyeron. Los dientes crujían sobre el bronce en el sordo y epiléptico jadear de los cuerpos".

Huyen después de llenar las cantimploras. Asesinados tanto Mongelós como Gamarra, el malherido cabo Jara decide conducir el camión cisterna junto a Salu´i: "*no puedo perder tiempo, tengo que llegar, tengo que llegar*". Le pide a Salu´i que ligue con alambres su mano izquierda a los cambios y su mano derecha al volante del camión, que ponga en funcionamiento el vehículo, y que lo acompañe a la División. Saluí amarra la muñeca a la palanca con ligaduras de alambre, cumple con el pedido de Jara, pero cae por los disparos recibidos. Roa Bastos escribe:

"*Sus movimientos se iban debilitando. De tanto en tanto, la sacudían convulsivos temblores. Llegó un instante en que se detuvo, pasándose la mano por los ojos, como despegándose un vahido.*

-¡Pronto! –la urgió, con cierta brusquedad.

Se apresuró a concluir la atadura. Cortó el alambre y remató las puntas. Entonces su mano se demoró un segundo sobre la mano vendada de Cristóbal, cerrando los ojos, como si se despidiera.

-¡Subí, vamos! –ordenó él, sin mirarla, pisando el botón de arranque".

Salu´i se desploma de bruces al costado del camión. Cristóbal saca la cabeza y la mira. La Sed muestra a Jara gritando: "*-¡Magdalena! ¡Salu´i!*". Ella contesta: "*sigue tú Cristóbal. El agua tiene que llegar*". Roa Bastos elige una definición personal distinta al describir la reacción de Jara ante la muerte de María Encarnación:

"*Por primera vez vio el manchón que ahora cubría toda la espalda y le inflaba un globito rosáceo cerca de un hombro, bajo la empapada tela de la chompa. Un estupor doloroso desencajó aún más sus facciones. Por primera vez pareció*

vacilar. Fue tan hondo y desamparado su gesto, que mostró hasta el hueso cómo vacilaba por primera vez en su vida, mordido por ese dilema para el que no había opción. El tiempo volaba. Él estaba atado al camión. Ella, a la tierra, por su agonía".

Desesperado, Jara conduce el camión a la zona en la que se encuentra el teniente, deshidratado, a punto de suicidarse, a quien los supervivientes solicitan que los mate: "*máteme, teniente, no puedo más*". El teniente cumple y dispara. En ese momento el cabo llega con el agua y fallece, rodeado de soldados desparramados en el Chaco. El teniente, único superviviente, cubre a Jara con tierra y clava una cruz de madera. Un año antes de la filmación de La Sed, Roa Bastos dio otro final refiriéndose al sacrificio de Jara:

"*En un esfuerzo sobrehumano, Cristóbal apretó y soltó los pedales suavemente…un rato después entraba en el cañadón, aparentemente abandonado. Avanzó a la deriva con las ruedas en llamas, bamboleando por entre las armas y bagajes y los bultos esparcidos bajo los árboles calcinados…. al chocar contra un árbol se detuvo. Un gran chorro de agua saltó por la boca del tanque sobre las llamaradas que llenaban de sombras el cañadón de nuevo silencioso. La bocina empezó a sonar, trompeteando largamente, inacabablemente. El camionero estaba caído de bruces sobre el volante, en la actitud de un breve descanso*".

Cristóbal Jara, hijo de Casiano Jara y de Natividad, representa a Cristo Jesús en su última cena[17]. Este relato literario, así como las imágenes cinematográficas, reproducen la iconografía fotográfica construida por el capitán voluntario Carlos de Sanctis durante los últimos meses del año 1932, así como la descripción que hizo el coronel Carlos José Fernández en *La Guerra del Chaco*, obra editada en 1956 en la capital argentina. Al igual que Augusto Roa Bastos, Fernández y de Sanctis abordan el conflicto bélico antes de su declaración formal producida el 10 de mayo de 1933, y describen la marcha por la zona de fortines así como las peripecias de los médicos, enfermeros y enfermeras, así como voluntarios, que colaboraron con el ejército paraguayo.

Como responsable del hospital de sangre, de Sanctis escribió que "*el rudo batallar en el corazón de la selva*" parte de la tropa, junto a la difícil vida de campaña en las tierras chaqueñas, merecían un "análisis visual". Como dijimos más arriba, la obra que Carlos de Sanctis denominó *ESTO ES LA GUERRA!*, ó la colección fotográfica

17. Audubert, Rosa (2002), "El estigma de la cruz en `Hijo de hombre´ de Augusto Roa Bastos", *Espéculo. Revista de Estudios Literarios*. Universidad Complutense de Madrid, nº 19 y nº 21, primera y segunda parte; Serra, María Verónica (2006), "Bilingüismo y dualidad en `Hijo de hombre´ de Augusto Roa Bastos", *Espéculo. Revista de estudios literarios*. Universidad Complutense de Madrid, nº 32.

Mi campaña en el Chaco, álbum de fotografías explicadas (1932-1933). médico se lamentó por no poder hacernos oír el ruido de las bombas "*con heridos destrozados, con cadáveres horribles, donde sólo falta el olor nauseabundo, el mosquito que aguijonea y el silbido de las balas, para conseguir una impresión real de un frente de batalla*". Compuesta por tres álbumes formados por un total de doce capítulos, las imágenes fotográficas ofrecen pistas para comprenderla manera en que el Estado y la Nación paraguaya se abrieron paso hacia el occidente del río Paraguay antes de la declaración formal del conflicto bélico producido, como he mencionado más arriba, el 10 de mayo de 1933. La imagen fotográfica del momento, a diferencia de un film elaborado tres décadas después de la firma del Tratado de Paz, Amistad y Límites entre Bolivia y Paraguay, es una prueba pero también un instrumento discursivo que acompaña al ejército -y con él, al Estado Nacional paraguayo- en su política de integración y unificación territorial. Las fotografías reconstruyen parte de la penetración chaqueña, la cual fue efectuada por actores que expandieron de manera "envolvente" un nuevo poder sobre las poblaciones indígenas. Las imágenes certifican la asimetría, la jerarquía y la fuerza de una potencia estatal que gesta nuevas relaciones sociales de poder[18].

El primer capítulo del primer álbum se titula "el frente, desde Rosario hasta Asunción y desde Asunción hasta Puerto Casado", y representa el desembarco de tropas en el Chaco Boreal. El segundo está dedicado a la sede del comando del ejército paraguayo, lleva por título "Puerto Casado: la toldería de indios", y describe las condiciones de vida de la comunidad maskoy-sanapaná que residía a poca distancia de la fábrica taninera. El tercer capítulo "Puerto Casado hasta el Fortín Boquerón", así como el cuarto capítulo "el Fortín Boquerón hasta el Fortín Alihuatá", relatan las dificultades de la marcha hacia el frente en Boquerón y Saavedra entre octubre y noviembre de 1932[19].

El segundo álbum lleva un importante título general denominado "el frente", que describe la entrada en Saavedra y la tarea desarrollada por el médico Carlos de Sanctis y sus colaboradores. Es una de las fuentes documentales más importantes si la pretensión es contrastar el mensaje del médico de Sanctis con la literatura que tres décadas después dejó

18. Braunstein, José y Meichtry, Norma (ed.) (2008), *Liderazgo, representatividad y control social en el Gran Chaco*. Corrientes, Editorial Universitaria de la Universidad Nacional del Nordeste.

19. En ese momento, los sectores central y sur pretendían alcanzar el río Pilcomayo por el fortín Muñoz cortando las comunicaciones bolivianas por Platanillos hacia Ballivián; AGHRE del MRECH: Oficio Confidencial nº 70 del 10 de noviembre de 1932, Enrique Gallardo Nieto, Ministro Plenipotenciario de Chile en Paraguay y Encargado de Negocios de Chile en Paraguay, Legación de Chile en Paraguay (LChP), al MRECH (MRECH de 02-01-1932 a 31-12-1932, volumen 1.321).

el escritor Augusto Roa Bastos en *Hijo de Hombre*. A través del quinto capítulo titulado "División del Ejército Paraguayo en los Campos de Saavedra", podemos seguir el trayecto de las tropas desde Punta Riel, el extremo del ferrocarril de la empresa Carlos Casado S.A. ubicado en el Kilómetro 145, hasta Saavedra que fue el sitio más avanzado al que llegó el ejército paraguayo[20]. Los fortines Palo Santo, Casanillo, Pozo Azul, Campo Esperanza, Isla Poi (Plaza Militar), Arce y Alihuatá (Mayor Ruperto Centeno), son descriptos en el sexto capítulo llamado "Vida de campaña en el frente". Cerca de Isla Poi[21], la primera división fue atacada por escuadrillas aéreas enemigas y las fotografías tomadas por el médico aparecen en el séptimo capítulo titulado "Bombardeos aéreos", el cual reseña los movimientos de tropas que afectaban a las colonias mennonitas en el sector Casado-Sastre. La falta de agua, el uso de pahuiches, los improvisados hospitales de campaña, son temas del octavo capítulo llamado "La sanidad militar durante la batalla", el cual incluye el brazalete de la Sanidad Militar con el sello de la Cruz Roja Paraguaya, imágenes de los paquetes de curación y del traslado de heridos, soldados fotografiados mientras eran amputados, semblantes sufrientes, cadáveres abandonados en un Chaco inhóspito y desconocido. Es precisamente este segundo volumen fotográfico de Carlos de Sanctis el que representa gran parte de la producción cinematográfica de Lucas Demare.

El tercer álbum de *ESTO ES LA GUERRA!* contiene cuatro capítulos que cierran la organización de los doce apartados de *Mi campaña en el Chaco, álbum de fotografías explicadas (1932-1933)*. El capítulo nueve comienza con la frase "el Campo Jordán, el ataque boliviano del 27 de diciembre de 1932". Las cartas requisadas a los cadáveres bolivianos en el Cañadón de la Muerte, así como recortes periodísticos, cánticos patrióticos, proclamas, ofrendas espirituales y telegramas, acompañan el relato que de Sanctis hace de la tarea asumida por los capellanes. El cura párroco de Caraguatay, Sixto Zenón Ferreyra, ofrece ceremonias religiosas para levantar el ánimo de la tropa. El décimo capítulo fue denominado "de artillería. Navidad y Año Nuevo en el

20. Sobre el interés en el papel cumplido por los fortines como símbolo y garantía de ocupación efectiva, véase AGHRE del MRECH: Telegrama nº 2 del 3 de enero de 1932, Legación de Chile en Paraguay (LChP) a Carlos Balmaceda Saavedra, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile entre 1931 y 1932 (MRECH, 02-01-1932 a 31-12-1932, volumen 1.321).

21. Este fortín ya había sido atacado en 1930; volvió a ser bombardeado en febrero de 1933. Véase AGHRE del MRECH: Oficio Confidencial nº 15 del 12 de mayo de 1930 del MRECH (Barros) a Gonzalo Montt Rivas, Encargado de Negocios de Chile en Paraguay, Legación de Chile en Paraguay (LChP) (MRECH 04-01-1930 a 31-12-1931, volumen 1.241-C). También Telegrama nº 33 del 3 de febrero de 1933, de Enrique Gallardo Nieto, Ministro Plenipotenciario de Chile en Paraguay y Encargado de Negocios de Chile en Paraguay, Legación de Chile en Paraguay (LChP) a Miguel Cruchaga Tocornal, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile entre 1932 y 1937 del MRECH (MRECH del 02-01-1933 a 31-12-1933, volumen 1.343).

frente", el cual retrata la vida en la línea de fuego entre Alihuatá y el fortín Saavedra, y enseña la vestimenta desgastada, los animales de carga y el tipo de armas transportadas por unos soldados extremadamente delgados. La "rudeza de la vida de campaña hace perder la estética y el cuidado personal", señaló de Sanctis en una imagen tomada a finales de 1932 durante los enfrentamientos en Saavedra que inaugura el capítulo once sobre"El regreso desde el Cañadón de la Muerte hasta el Río Paraguay". Finalmente, el último capítulo llamado "el infierno del Chaco hasta la perla del Atlántico", contrasta la cruda vida chaqueña con la placentera existencia en una ciudad turística como Mar del Plata en la que el médico se refugió a inicios de 1933 para sobreponerse de sus vivencias paraguayas[22].

Ahora bien, el coronel Carlos José Fernández reprodujo textualmente el informe elaborado por el médico Carlos de Sanctis y titulado "*El Servicio Sanitario de la Primera División durante las acciones de Saavedra, diciembre de 1932*", quien precisamente fue destinado a la División Primera. En la introducción del texto, Fernández se refirió al "*distinguido médico rosarino*" que había decidido cerrar su consultorio en Rosario, y colaborar con el ejército "*por simpatizar por la causa paraguaya, y por una viva curiosidad de comprobar o rectificar la verdad sobre el heroísmo paraguayo mencionado por escritores nacionales y algunos extranjeros, a raíz de la guerra de 1865-1870 contra la Triple Alianza*". Su objetivo era, según Fernández, "*ofrecer sus servicios profesionales a la Sanidad Militar en Campaña, pues deseaba actuar en el mismo teatro de las operaciones*". En esos clamorosos sitios bélicos, el propio coronel describió que visitaba a los heridos procedentes de la primera línea con el propósito de alentarlos con su presencia "*y recoger al mismo tiempo noticias directas sobre la marcha y desarrollo del combate y la conducta de los combatientes*". Fernández describió al "bautismo de guerra" que de Sanctis sufrió al llegar a Villa Militar, así como el "verdadero bautismo de fuego" que se produjo durante el bombardeo de la aviación boliviana del 1 de diciembre de 1932 en los cañadones de Saavedra, y entonces observó que, durante los diez días de combate de la ofensiva paraguaya, el médico "*operaba cuando era necesario, bajo el fuego enemigo, con la serenidad de un curtido veterano*"[23].

El relato que nos dejó Carlos de Sanctis a través del informe sobre "*El Servicio Sanitario de la Primera División durante las acciones de Saavedra*", merece un interés especial ya

22. Dalla-Corte Caballero/, Gabriela (2010), *La guerra del Chaco. Ciudadanía, Estado y Nación en el siglo XX. La crónica fotográfica de Carlos de Sanctis*. Rosario, Prohistoria Ediciones / Taller de Estudios e Investigaciones Andino Amazónicos (TEIAA), reedición de la obra en Asunción, Librería Intercontinental, 2010.

23. Fernández, Carlos José (Coronel S. R.) (1956), *La guerra del Chaco*. Buenos Aires, Talleres de Impresora Oeste, volumen II, *Saavedra*, pp. 125-126.

que define buena parte del contenido de la obra de Roa Bastos. Según de Sanctis, el gobierno paraguayo denominó "ambulancia divisionaria" al "hospital móvil" que siguió a la tropa en campaña, emplazando la instalación sanitaria próxima a la Intendencia del Comando del Grupo II de Artillería. Dicha ambulancia fue integrada por el médico titular, capitán Alejandro Melgarejo, y por el propio de Sanctis; los odontólogos Julio Ramírez P. y Ernesto Espíndola; los practicantes estudiantes de medicina Augusto H. Da Ponte y Marcos Villamayor; y colaboraron también dos soldados que fueron improvisados como enfermeros en campaña. Seguidamente, de Sanctis otorga sentido a las circunstancias vividas, que luego aparecerán en el film *La Sed*, la cual retoma la descripción de Roa Bastos:

"*Transportados por camiones o por los camilleros los graves, secundados por sus compañeros otros o caminando lentamente los que pueden hacerlo, llegan los muchachos a la Sanidad con brazos o piernas fracturados, sangrando unos, delirando los heridos de cerebro, pálidos y desfallecientes los que acusan hemorragias internas, jadeantes y ansiosos de aire los heridos de pulmón, terrosa la cara del peritoneal, con la nariz afilada, con los ojos cercados de negro y la inteligencia intacta, sintiéndose morir. Mi colega Melgarejo está en todas partes; los dentistas Ramírez y Espíndola dan anestesia general, secundan, llevan control de entradas y salidas. Los practicantes da Ponte y Villamayor se multiplican, los enfermeros, camilleros y ordenanzas tratan de cooperar en lo que más pueden. Mi asistente, Julio Ramírez Godoy, ordenanza del Banco Germánico, bueno y servicial, es incansable*".

El material de trabajo de Carlos de Sanctis fue una mesa hospitalaria de curaciones, y otra pequeña para los apósitos, antisépticos e instrumental. Contó con pinzas de disección, agujas de sutura, y alcohol para quemar y esterilizar las tijeras. Junto a Alejandro Melgarejo elaboró el 17 de diciembre de 1932 un informe médico que le solicitó el propio jefe coronel José Félix Estigarribia en el que ambos describieron el estado físico de los soldados: "*nuestros soldados están flacos, demacrados, indumentaria hecha girones, los movimientos de brazos y piernas lentos, ahorrando energías no por indolencia, sino por falta de fuerzas*". Quizás las terribles experiencias durante la guerra hicieron que de Sanctis asumiera un gran interés por los caballos[24]. Finalmente, el capitán sanitario describió que la farmacia sólo contaba con éter

24. El Museo Histórico Provincial Dr. Julio Marc de la ciudad de Rosario conserva las siguientes obras de Carlos de Sanctis elaboradas después de la Guerra del Chaco para fomentar el Club Hípico General San Martín: "Capacidad y aptitud del caballo de silla tipo guerra en la natación", 1940; "Cruce a caballo del lago San Roque", 1940; "Capacidad y aptitudes del mestizo de guerra, tipo de requisición en la llanura", 1940; "La conducción fisiológica del caballo en las marchas de resistencia", 1940; "El caballo agotado en las marchas de resistencia", 1941; "Marcha experimental a

anestésico, inyectables sedantes y cardio-tónicos de la solución Dakin Carrel, así como tintura de yodo, agua oxigenada, comprimidos y sal inglesa, y señala carencia de camillas y la importancia de los pahuiches bolivianos y de los tuca-tucas paraguayos:

"*Señalado el lugar, empieza la labor de los machetes derribando ramas, abriendo picadas y pequeños claros en el monte, tratando dentro de lo posible queden ocultos a la observación de los aviones. En este escenario selvático, en la maraña por consiguiente, se improvisa sin carpa, a la intemperie, 'la sala de operaciones', y se prepara el alojamiento para heridos y enfermos, en camillas los menos, en el suelo la mayoría, cuando la afluencia es grande. Es necesario que nuestros asistentes sean amigos de los asistentes del Comando, medio práctico de servicios de informaciones para obtener por anticipado noticias confidenciales sobre la situación. Para protección contra artillería y bombardeos aéreos, los pahuiches bolivianos abandonados en sus repliegues o los tuca-tucas de las tropas muestran que se desplazan; de no ser así, ninguno por falta de picos y palas, que cuando se disponen son facilitados por el Comando, en general para cavar sepulturas*".

De Sanctis reconoció que "*dos veces he temblado de miedo, como otros camaradas*", y señaló que no había abandonado su cámara fotográfica "*ni en los momentos de mayor apremio*", que daba a conocer su trabajo como médico voluntario, para contribuir "*a hacer obra de paz, llevando a las conciencias el horror de la guerra*". La fotografía transmite, hace saber, da a conocer un sentido, visibiliza un suceso y se consolida como una evidencia del entorno en transformación. Emerge como demostración de una verdad personal e íntima pero al mismo tiempo pública. El médico se atribuyó a sí mismo un temperamento positivista, realista y ateo, y lo justificó con singulares advertencias tales como: "*una lente de aumento permitirá apreciar algunos detalles realmente interesantes de éstas fotos que yo he tomado personalmente*".

5. Conclusiones

El análisis de las descripciones que dejaron el coronel Carlos José Fernández en *La Guerra del Chaco* y el médico Carlos de Sanctis en *ESTO ES LA GUERRA!*, permite reconstruir el mensaje de quienes compartieron sus escritos, sus experiencias y sus imágenes fotográficas con Augusto Roa Bastos, todo ello en la ciudad de Buenos Aires y en los años previos a la aparición de *Hijo de Hombre*. Lucas Demare

caballo en la arena", 1941; "Marcha a caballo Rosario-Buenos Aires", 1941; "Anotaciones al margen de la Quinta gran Marcha hípica Anual, Campeonato Argentino", 1945; "Tratados fonoradiográficos de los caballos participantes en la marcha experimental, Rosario-Casilda-Rosario", 1940; "Prueba de Cross-country", 1946. También produjo los álbumes fotográficos: "Raid a caballo San Lorenzo-Buenos Aires", 1935; "Trabajos sobre hipismo 1937-1942", 1942; "Marcha de resistencia a caballo. Capacidad del mestizo de silla tipo de arma, del litoral, en el cruce de ríos, montañas y arena", 1941.

expresó de manera cinematográfica el impulso otorgado por el literato paraguayo a los últimos meses del año 1932.

En el informe que Carlos de Sanctis entregó al coronel Fernández en diciembre de 1932, la guerra es descripta "*con sacrificio y pobreza, y que los paraguayos soportan con resignación y patriotismo*". Para él, "*la Sanidad es el primer tributo que la patria rinde al caído en su defensa*", y señaló que "*una pequeña bandera blanca con la cruz roja a la entrada de una picada señala a los beneméritos conductores de camiones y a los esforzados camilleros la proximidad del puesto sanitario*". Precisamente fueron las mismas palabras que Roa Bastos reprodujo en 1960 en Hijo de Hombre, así como el relato que de Sanctis dejó sobre el comportamiento de sus compañeros ante la llegada de aviones bolivianos:

> "*La carga humana no tarda en llegar, polvorienta, sangrante, exhausta, sedienta, mientras el ruido de la batalla, mezcla de estampidos diversos, se intensifica o disminuye... En tanto, la aviación enemiga explora todo el sector, tranquilamente, confiada en la falta de rivales en el aire, apenas perseguidos por algunos fusiles ametralladoras. Tratan de observar y localizar objetivos y lanzar sus cargas cuyos chirridos al rasgar el aire permiten escasos segundos durante nuestra tarea para echar cuerpo a tierra, arrojarse en improvisados refugios a cubrirse detrás de un árbol y de inmediato volver a nuestros heridos... Guardo abundante material fotográfico obtenido personalmente, documentación fehaciente de este relato sobre el desempeño de la Sanidad en esta época de la guerra en la que el sufrimiento de una generación servirá para la previsión futura*"[25].

Tras el cese de hostilidades, Bolivia y Paraguay pusieron fin a la cruenta guerra del Chaco en julio de 1938 firmando el Tratado de Paz, Amistad y Límites que previó la conformación de una Comisión Mixta Demarcadora de Límites. Militares, misioneros y capellanes, médicos y enfermeras de la Cruz Roja Paraguaya, institucionalizaron la ocupación del Chaco Boreal en el proceso de territorialización nacional. La extensa y extraordinaria colección fotográfica de Carlos de Sanctis permite entender la manera en que el Chaco Boreal fue ocupado por los ejércitos en pugna a través de una guerra moderna[26], conflicto que territorializó el espacio haciendo jugar las categorías de frente y

25. De Sanctis, Carlos (1932), "*El Servicio Sanitario de la Primera División durante las acciones de Saavedra, diciembre de 1932, por el Capitán Honoris Causa doctor Carlos de Sanctis*", informe presentado al teniente coronel Carlos José Fernández, reproducido en Fernández, Carlos José (Coronel S. R.) (1956), *La guerra del Chaco*. Buenos Aires, Talleres de Impresora Oeste, volumen II, Saavedra, pp. 126-131 y pp. 207-209.

26. Hughes, Matthew (2005), "Logistics and the Chaco War: Bolivia versus Paraguay, 1932-1935", *The Journal of Military History*, Society for Military History, volume 69, Number 2, April, pp. 411-437; Mondain, Pierre (1982), "La guerre du Chaco: Paraguay contre Bolivie (1932-35)", *Revue Historique*, 267/1 (Jan-Mar), p. 43.

frontera e imponiendo una nueva relación con los indígenas chaqueños que a partir de Puerto Casado sólo son mencionados como baqueanos y criollos, miembros indiscutibles de la nación[27]. Recordemos que dicho Puerto Casado fue creado por el español Carlos Casado del Alisal a finales del siglo XIX. La propiedad adquirida de manera ilegal, en el siglo XX quedó en manos de la sociedad anónima Carlos Casado, de la orden salesiana y de los indígenas. Si bien la posibilidad de encontrar petróleo en el Chaco Boreal fue la causa de la guerra entre Bolivia y Paraguay, la lucha representó la competencia entre la Standard Oil Company y la Royal Dutch Shell, y la necesidad boliviana de acceder al sistema de navegación fluvial del Plata. En el caso paraguayo, el gobierno tuvo que pactar con los propietarios de las tierras chaqueñas que habían adquirido miles de hectáreas en la década de 1880. El contacto principal fue precisamente la empresa taninera de la familia Casado-Sastre[28].

Después de la guerra, el coronel Carlos José Fernández y el médico Carlos de Sanctis publicaron sus testimonios y resguardaron las imágenes fotográficas sobre la conducción del ejército paraguayo, con el objetivo de historiar el enfrentamiento armado de los últimos meses de 1932[29]. El Chaco Boreal se acabó de delimitar en el año 1935[30]. Tras el cese de hostilidades, los gobiernos de Bolivia y Paraguay pusieron fin a la cruenta guerra en el mes de julio de 1938 al firmar el Tratado de Paz, Amistad y Límites que previó la formación de una Comisión Mixta Demarcadora de Límites. Durante esos meses en que de Sanctis permaneció en el Chaco, el responsable principal del conflicto bélico fue el jefe coronel José Félix Estigarribia[31]. En virtud de los estrechos vínculos que Carlos de Sanctis mantuvo con los miembros más destacados del Partido Liberal paraguayo, el mariscal Estigarribia reconoció sus méritos militares y lo condecoró con la *Cruz del Defensor del Chaco* el 21 de diciembre de 1939[32].

27. Dalla-Corte Caballero, Gabriela (2008), "Puerto Casado: construcción del espacio local y empresas extractivas en el contexto de la Guerra del Chaco". En: Dalla-Corte Caballero, Gabriela (et. al.), *Poder local y poder global en América*. Barcelona, Publicacions de la Universitat de Barcelona, pp. 363-377.

28. Dalla-Corte Caballero, Gabriela (2012), *Empresas y Tierras de Carlos Casado en el Chaco Paraguayo. Historias, negocios y guerras (1860-1940)*. Asunción, Editorial Intercontinental.

29. Antezana Villagrán, Jorge (1979), *La guerra del Chaco (hasta Campo Vía). Análisis y crítica sobre su conducción*, Litografías e Imprentas Unidas, La Paz.

30. El gobierno argentino había establecido la frontera con Paraguay en el Río Pilcomayo a finales del siglo XIX, véase Dalla-Corte Caballero, Gabriela y Vázquez Recalde, Fabricio (2011), *La conquista y ocupación de la frontera del Chaco entre Argentina y Paraguay. Los indígenas tobas y pilagás y el mundo religioso en la Misión Tacaaglé del Río Pilcomayo (1900-1950)*. Barcelona, Publicacions de la Universitat de Barcelona.

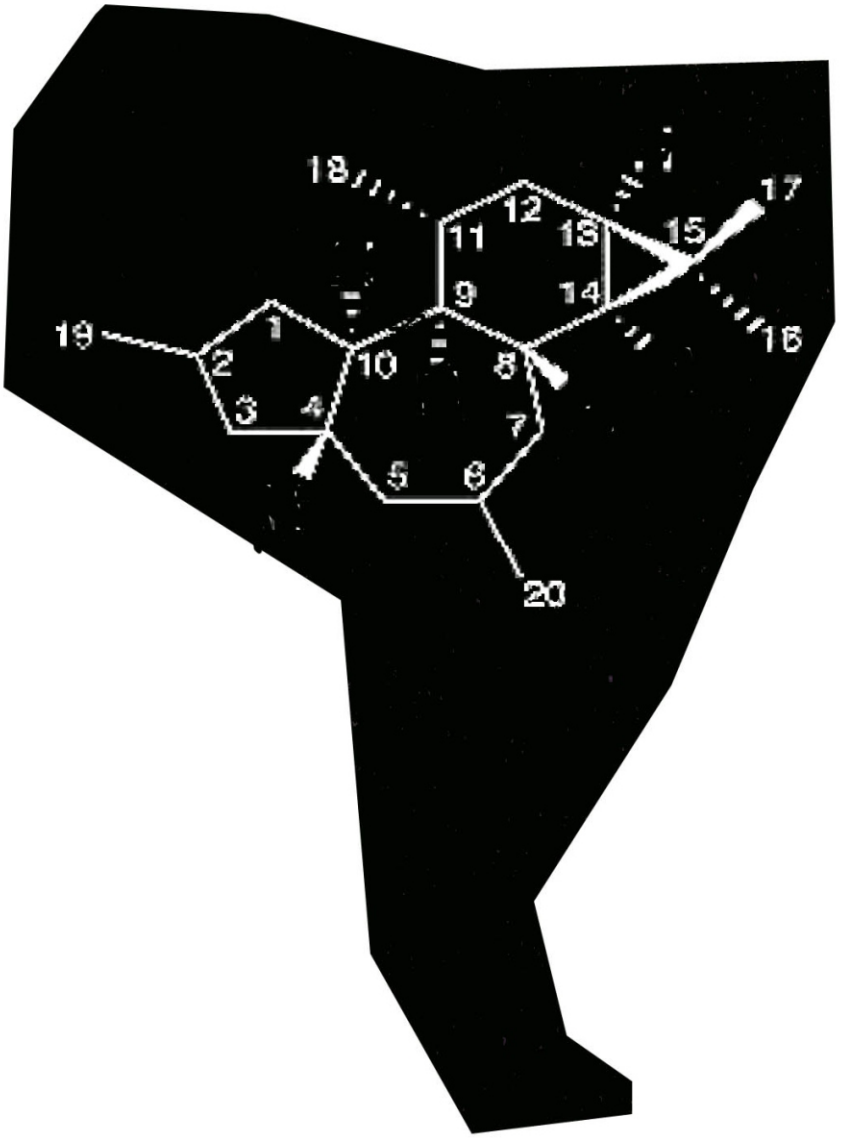
31. Seiferheld, Alfredo M. (2011), *Estigarribia: 20 años de vida política paraguaya*. Asunción, Servilibro.

32. El Museo Histórico Provincial Dr. Julio Marc de la ciudad de Rosario conserva el diploma de homenaje a Carlos de Sanctis en Rosario, al ser condecorado por Estigarribia con la Cruz del Defensor del Chaco, así como el diploma entregado por la Embajada Cultural, Comercial e Industrial de Rosario a Asunción.

En 1958, un año después de la muerte de Carlos de Sanctis, sus amigos y colaboradores le rindieron un sentido homenaje a través de una comisión presidida por Francisco Cignoli, que recordó la intensa colaboración que el médico había dado a la Asociación de Amigos del Museo Histórico Provincial de la ciudad de Rosario en la Provincia de Santa Fe, que hoy lleva el nombre del "Dr. Julio Marc". También participaron Ignacio Montalto, Guillermo V. Castaldi, Néstor R. Lemus, Héctor Julián Panelo y Carlos A. Urizar en puestos directivos, así como los vocales Julio Marc, Apolonio Alderete, Eduardo A. Barnes (escultor que poco después se encargaría de confeccionar la escultura en honor a Carlos Casado del Alisal), José Carreras, Juan Carranza Zavalia, Arturo A. Charro, José V. Deambroggi, Marcelino J. de Loredo, Enrique Mc Grech, Silvio Montenegro Centeno, Ángel A. Morasso, Emilio P. Navarini, Severino P. A. Norzi, Alberto Nudemberg, Antonio Ronga, Emilio Fernández, Melitón F. Hierro, Julio J. Sicard, Domingo S. Suárez, Antonio Vecchio y Horacio Lassaga[33]. En esos años, Paraguay resultó vencedor de esta contienda que permitió legitimar sus derechos sobre una región en la que argumentaba ejercer una incuestionable jurisdicción civil y militar desde tiempos "inmemoriales"[34]. Basado en los soldados, las bombas y los fusiles como historia militar, propia del siglo XX, las fotografías, la literatura, la descripción histórica y el film cinematográfico formaron parte del relato sobre la definición de fronteras en el Chaco Boreal. Hubo que esperar a abril de 2009 para que Fernando Lugo y Evo Morales refrendaran en Buenos Aires, gracias a Cristina Fernández, el acuerdo definitivo.

33. Museo Histórico Provincial "Dr. Julio Marc" de la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, VV.AA. (1958). *A Carlos de Sanctis en el primer aniversario de su fallecimiento, Homenaje de sus amigos, 4 de julio de 1958*. Rosario, Establecimiento Gráfico Molachino.

34. AGHRE del MRECH: Decreto presidencial paraguayo nº 47.431, Oficio Ordinario de Enrique Gallardo Nieto, Ministro Plenipotenciario de Chile en Paraguay y Encargado de Negocios de Chile en Paraguay, Legación de Chile en Paraguay (LChP), a Miguel Cruchaga Tocornal, Ministro de Relaciones Exteriores y Comercio de la República de Chile entre 1932 y 1937 (MRECH de02-01-1933 a 31-12-1934, volumen 1.372).


18
12
11
13
15
17
9
14
19
1
2
10
8
16
3
4
7
5
6
20

VI Cumbre de las Américas

Patricia García Aular

Resumen

La VI Cumbre de las Américas, denominada *Conectando las Américas: Socios para la Prosperidad*, celebrada los días 14 y 15 de abril de 2012 en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia; reunió a los Jefes de Estado y de Gobierno de 30 del total de los 34 Estados que conforman el continente americano, con el fin de debatir temas políticos comunes, concertar valores y comprometerse frente a los desafíos que enfrentan los países de la región. Basada en la cooperación como mecanismo para generar desarrollo, estuvo enfocada en seis temas esenciales: la superación de la pobreza y la inequidad, la seguridad ciudadana, los desastres naturales, el acceso a los recursos tecnológicos, la cooperación solidaria y la integración de las Américas. De los treinta y cuatro países que conforman la región, los grandes ausentes fueron los Jefes de Estado de Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. El Presidente Raúl Castro no pudo asistir a la cita regional por el cruel e inhumano bloqueo económico, así como el veto antidemocrático que impusieron los Estados Unidos y Canadá a la República de Cuba, en el ámbito regional. En el caso de Rafael Correa, con anterioridad se conocía de su ausencia justificada en la exclusión de Cuba de la Cumbre; Daniel Ortega expresó el cumplimiento de una agenda interna previa, entre cuyas actividades incluyó un Acto de Solidaridad con Cuba en la Plaza de la Revolución en Managua. En referencia al Presidente Chávez, por recomendación médica viajó directamente a Cuba para someterse a la cuarta sesión de radioterapia por el cáncer que lo aqueja.

La Cumbre culminó sin una declaración final debido a la falta de consenso y a la exclusión de temas políticos hemisféricos relevantes como la participación de Cuba en este foro regional y el tema de la soberanía Argentina sobre las Islas Malvinas. Lo único que se logró alcanzar fueron 47 mandatos, lamentablemente sin propuestas concretas, solo "buenas intenciones" en su mayoría y referidos principalmente a uno de los grandes flagelos que aquejan a la población latinoamericana y caribeña, como lo

Especialista en Derecho y Política Internacional. Maestría en Política Exterior de Venezuela. Investigadora en el Área de América Latina y el Caribe: Integración Regional. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos "Pedro Gual", Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela.

constituye el tema de la erradicación de la pobreza, la desigualdad e inequidad social. Todo ello deja en evidencia la necesidad de una transformación del sistema interamericano vigente para adecuarlo a la dinámica real latinoamericana y caribeña, así como la revisión de la pertinencia y efectividad de la Cumbre de las Américas y el papel de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la región.

Análisis

El presente artículo trata sobre los resultados que arrojó la VI Cumbre de las Américas y sus implicaciones en el marco de la dinámica actual latinoamericana y caribeña, caracterizada por la consolidación de una nueva visión de cooperación e integración regional desde una óptica propia independiente y soberana. Todo ello a través del análisis sobre las posiciones de varios de los Estados participantes en esta Cumbre, además de la pertinencia de los temas tratados. El investigador[1] parte de la consideración de los recurrentes temas que desde 1994 han sido objeto de discusión en este encuentro; de forma que se procede a un breve recuento histórico que a manera de antecedentes, sirve para introducir al lector en la temática. Es así como se hará referencia a las posiciones de los distintos Estados sobre su participación y el enfoque que prevaleció en la Cumbre. El análisis se centra también en la posición que la República Bolivariana de Venezuela ha asumido al respecto de las consideraciones sobre el bloqueo y la exclusión de la República de Cuba, así como el tema de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, para luego proceder a las conclusiones y recomendaciones sobre el tema.

Según los resultados del trabajo de la sexta reunión del Grupo de Revisión de la Implementación de las Cumbres[2], el cual trabajó conjuntamente con la Secretaría General de la OEA, los temas de la integración física, la cooperación regional, la discriminación, la migración, el comercio, la seguridad y el crecimiento económico en la región; fueron los ejes centrales seleccionados para el debate que sostuvieron los representantes de los 30 Estados Miembros participantes.

Antecedentes

La Cumbre de las Américas constituye una oportunidad y un escenario de debate en el que los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del hemisferio establecen prioridades que abordan las necesidades sociopolíticas de la región. En ésta predominan los temas asociados al funcionamiento y necesidad de los sistemas democráticos de la región, tales como la gobernabilidad y la democracia, los Derechos Humanos y la necesidad de políticas sociales que requiera la ciudadanía. Otros temas comúnmente

1. En el presente informe se empleó el método descriptivo – analítico, fundamentado en el uso de fuentes escritas con la finalidad de describir las implicaciones políticas nacionales, regionales e internacionales de la VI Cumbre de las Américas, para luego proceder a un ejercicio analítico que comprende la desagregación de varios de los elementos asociados a ésta.

2. Pérez Silva, Ciro "Seguridad y Crecimiento Económico, Eje de Cumbre de las Américas", Artículo en Línea Publicado en *La Jornad*a (21/03/2012); Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2012/03/21/124048673-seguridad-y-crecimiento-economico-eje-de-cumbre-de-las-americas/ (Consultado 22/03/2012).

asociados a las anteriores cumbres abarcan cuestiones sociopolíticas y económicas, entre estos el crecimiento, la prosperidad, la discriminación racial, la pobreza, el deterioro ambiental, la seguridad energética, el libre comercio, la educación, la diversidad cultural, la infancia y la juventud, entre otros.

Se parte del principio que fortaleciendo la democracia de forma conjunta y consensuada y generando una gobernabilidad para asegurar la toma de decisiones políticas y económicas acertadas por parte de los Estados, es la forma más adecuada para la implementación de políticas públicas que aseguren igualdad de oportunidades, así como la discusión concertada de las necesidades y deficiencias de la región[3]. Las anteriores Cumbres han tenido como resultado la aprobación de acuerdos y convenios, así como la adopción de planes y programas que buscan mejorar el desarrollo de los pueblos. A manera de recuento histórico, es conveniente saber que:

- **I Cumbre de las Américas** (Diciembre de1994) **Miami**, Florida, Estados Unidos de América: Los 34 mandatarios asistentes aprobaron acuerdos sobre temas comunes a la región tales como la expansión de la democracia, la integración económica, el desarrollo sustentable para erradicar la pobreza y la protección del medio ambiente.

- **Cumbre Extraordinaria de las Américas** (7 al 8 de diciembre de 1996) **Santa Cruz de la Sierra**, Estado Plurinacional de Bolivia: Se convoca a una Cumbre Extraordinaria, celebrada con el fin de establecer una agenda de debate común que esté de acuerdo con el desarrollo sostenible. Los 140 mandatos emanados se concentraron en cuestiones tales como la educación, la agricultura, el urbanismo sostenible, el acceso al agua potable, el deterioro ambiental, la energía, los minerales, recursos financieros, transferencia tecnológica y cooperación.

- **II Cumbre de las Américas** (1998) **Santiago de Chile**: Se centró en un debate en torno a la democracia en la región y la necesidad de políticas sociales destinadas a mejorar la calidad de vida y la garantía de la justicia y los Derechos Humanos. Nuevamente el tema de la erradicación de la pobreza estuvo presente y además, la creación de un área de libre comercio.

III Cumbre de las Américas (2001) **Québec**, Canadá: Se adopta una Declaración y un Programa de Acción que tuvo como temas centrales la democracia, los Derechos Humanos, la justicia, la seguridad, el comercio, el desarrollo y el crecimiento integral. En ésta reunión se prepara la Carta Democrática Interamericana, la cual se aprueba el 11 de septiembre de 2001 y en la que se estipula que "*Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas*".

- **Cumbre Extraordinaria de las Américas** (12 y 13 de enero de 2004) Monterrey, Estados Unidos Mexicanos: Los Jefes de Estado y de Gobierno de la

3. "Antecedentes y Cumbres Previas"; Disponible en: http://www.summit-americas.org/previous_summits_sp.html (Consultado 22/03/2012).

región se reunieron para debatir sobre temas y problemáticas concernientes a la región, tales como la pobreza, el desarrollo social, el crecimiento económico con equidad y el fortalecimiento de la gobernabilidad en las democracias del hemisferio. La Cumbre se centró especialmente en estas áreas y dio como resultado la aprobación de 72 mandatos dirigidos a generar mayor prosperidad y solidaridad entre los pueblos.

- **IV Cumbre de las Américas** (Noviembre de 2005) **Mar del Plata**, República Argentina: Se concentró en los desafíos de la región en lo referente a la gobernabilidad democrática, la estimulación del crecimiento y el desarrollo para la creación de empleo, el fomento a la participación ciudadana y la inversión. La discusión estuvo marcada por el debate sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada por México y Estados Unidos. La iniciativa, propiciada por parte de Estados Unidos, con el apoyo de México, Canadá y Panamá, proponía la apertura gradual de barreras aduaneras entre 34 países; la misma fue vetada por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay (MERCOSUR) y Venezuela. No se alcanza acuerdo alguno sobre este asunto y el ALCA entra en crisis.

- **V Cumbre de las Américas** (2009) **Trinidad y Tobago:** Concluyó sin unanimidad en la declaración final debido a que los países miembros del ALBA la objetaron desde el comienzo[4], en virtud de que este documento fue considerado inaceptable e insuficiente, ya que no ofrecía una solución a la crisis económica mundial y además, excluía injustificadamente a Cuba. Los países del ALBA consideraron que el capitalismo ha generado una crisis tal que está acabando con la humanidad y con el planeta y ha generado crisis ecológica y económica; de allí la necesidad de desarrollar un modelo alternativo al capitalista basado en la solidaridad. Además de la crisis económica, el tema del bloqueo económico a Cuba fue central en la V Cumbre de las Américas y de parte de Estados Unidos, los temas de seguridad, tráfico de drogas y narcotráfico en Latinoamérica estuvieron presentes. Los debates giraron sobre temas como la prosperidad humana, la seguridad energética, la sostenibilidad ambiental, la seguridad pública, la gobernabilidad democrática y el reforzamiento al seguimiento del trabajo de las Cumbres[5]. En esta se hace un llamado a dar fin a la exclusión de Cuba del proceso de Cumbres y del sistema interamericano. La mayoría de los Estados asume que reintegrar Cuba es un paso esencial para una América más coherente e integrada y el optimismo se hizo notar al respecto[6].

4."Resultado de la V Cumbre de las Américas". Disponible en: http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1375&Itemid=56 (Consultado el 22/03/2012).

5. "Temas de la V Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago"; Noticia en Línea Disponible en: http://www.terra.com.ve/actualidad/articulo/html/act1722617-temas-de-la-v-cumbre-de-las-americas-de-trinidad-y-tobago.htm (Consultado 22/03/2012).

6. Manning, Patrick, "Resultados de la V Cumbre de las Américas". Texto en Línea Disponible en: http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20090424/pags/20090424094845.php (Consultado 29/03/2012).

Preparativos de la VI Cumbres de las Américas

A pocas semanas de celebrarse la VI Cumbre de las Américas, los representantes de los distintos Estados de la región confirmaron progresivamente su asistencia a la misma (semanas antes de la cita los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-ALBA- evaluaban su asistencia ante la exclusión de Cuba de la Cumbre) y se expresaron sobre diversas temáticas, entre las cuales destacan la ausencia de la República de Cuba en el encuentro, el bloqueo económico que se le ha impuesto de parte de Estados Unidos a esta nación caribeña, la real pertinencia y efectividad de dicha Cumbre, el papel de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la región, y además la situación de colonialismo que mantiene Gran Bretaña sobre la Islas Malvinas, territorio correspondiente a la República Argentina.

El Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Comandante Hugo Rafael Chávez Frías, había manifestado su disposición para asistir a la VI Cumbre de las Américas y exhortó a los países miembros de la ALBA a asistir a este encuentro y reclamar la participación de la República de Cuba en la próxima cumbre y en todas las sucesivas[7]. Además, el Estado venezolano ha exigido, con fuerza moral y política, el cese del bloqueo económico y de la "exclusión anacrónica"[8] impuesta a este país por parte del Gobierno de Estados Unidos desde 1962.

El pasado 8 de marzo de 2012[9], el Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, anunció que Cuba no participaría en esta Cumbre debido a la falta de consenso entre los países miembros de la OEA. Mientras que, tanto el Jefe de Estado de la República Bolivariana de Venezuela como el Canciller Nicolás Maduro, manifestaron su apoyo a Cuba y ratificaron su posición en torno a que Cuba debía participar en la Cumbre. Al respecto, el Ministro Maduro señaló en ese momento, que los países miembros de la ALBA habían adelantado un proceso de consulta en Latinoamérica y el Caribe (incluyendo la República Federativa del Brasil y la República Argentina), a fin de consensuar posturas previas a la realización de este encuentro multilateral y exigir el cese del bloqueo a Cuba.

Por su parte, Rafael Correa, Presidente de la República del Ecuador, manifestó que no asistiría a la VI Cumbre de las Américas, a la que calificó de "*cumbre de frases cliché y lugares comunes*"[10], en protesta por el boicot de Estados Unidos

7. Por recomendación médica el Presidente Chávez no pudo asistir a la Cumbre en Cartagena de Indias, Colombia, motivado a que debía viajar a la Habana, Cuba para su cuarta sesión de radioterapia por una lesión cancerígena.

8. "Chávez se Muestra Favorable a Asistir a la Cumbre de las Américas y Plantea que sea la Última Reunión sin Cuba ". Noticia en Línea Disponible en: http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/97736/chavez-favorable-a-asistir-a-cumbre-americas-pero-no-a-aceptar-otra-sin-cuba/ (Consultado 22/03/2012).

9. "Cumbre de las Américas: Chávez Confirma Asistencia y Pide a Colegas del Alba Concurrir"; Noticia en Línea Disponible en: http://www.radiosantafe.com/2012/03/20/cumbre-de-las-americas-chavez-confirma-asistencia-y-pide-a-colegas-del-alba-concurrir/ (Consultado 21/03/2012).

10. "Chávez se Muestra Favorable a Asistir a la Cumbre de las Américas y Plantea que sea la Última Reunión sin Cuba". Noticia en Línea Disponible en: http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/97736/chavez-favorable-a-asistir-a-cumbre-americas-pero-no-a-aceptar-otra-sin-cuba/ (Consultado 22/03/2012).

para que Cuba no participara en ésta. Afirmó que es insostenible que un país excluya a otro. La posición de Estados Unidos radica en que según su gobierno, Cuba no presenta los requisitos democráticos que le permitan participar en dicha Cumbre, por lo que ha manifestado el rechazo a su participación. Además, el Presidente Correa sostiene que en estas Cumbres no se debaten los verdaderos problemas latinoamericanos, tales como el bloqueo en Cuba o el conflicto en las Islas Malvinas.

Por otro lado, el pasado 13 de marzo de 2012 Argentina y Brasil estimaron que la VI Cumbre de las Américas debía ser la última sin Cuba. Así lo manifestaron tanto el Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Héctor Timerman, como el Canciller de Brasil, Antonio Patriota[11] en conferencia de prensa en la ciudad de São Paulo. De todo ello puede afirmarse que una gran mayoría de los países de América Latina rechazan la exclusión de Cuba del debate interamericano.

Desarrollo de la VI Cumbre de las Américas

La VI Cumbre de las Américas no difirió, en cuanto a temáticas se trata, de las Cumbres anteriores. Sin embargo, la polémica se centró en la exclusión de Cuba del debate y en el bloqueo económico que se le ha impuesto, así como la discusión del tema del colonialismo británico y la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas. No se llevó a cabo ni el tratamiento ni el debate tanto serio como profundo y realmente pertinente de las problemáticas sociales y económicas que aquejan a la región, que era lo que la mayoría de los países participantes deseaban y esperaban, a excepción de Estados Unidos y Canadá, cuya presencia y posición de "veto" no permitió el consenso y la inclusión en la agenda de trabajo, de la discusión de temas realmente relevantes y consecuentes con la dinámica actual de la región latinoamericana y caribeña, como lo son la exclusión y el bloque a Cuba así como el conflicto de las Islas Malvinas. Ello hubiese marcado la diferencia y un impacto en el ámbito regional, al propiciar un efectivo plan de trabajo.

La República Bolivariana de Venezuela, en la persona del Canciller Nicolás Maduro, durante su discurso en la VI Cumbre de las Américas, defendió la inclusión de Cuba en la Cumbre y repudió la colonización británica de las Islas Malvinas, al respecto expresó: "*La República Bolivariana y un número importante de los países aquí reunidos exigimos el fin del criminal bloqueo contra Cuba*"[12]. Asimismo, en relación a las Islas Malvinas acotó: "*Pedimos que se ponga fin a la colonización de este territorio que es argentino. Ratificamos la posición de apoyar un proceso pacífico de descolonización de las Malvinas*"[13].

11. "Cumbre de las Américas Será la Última sin Cuba, según Brasil y Argentina"; Noticia en Línea, Publicada 13/03/2012, Disponible en: http://www.eluniversal.com/internacional/120313/cuEmbre-de-las-americas-sera-la-ultima-sin-cuba-segun-brasil-y-argentin (Consultado 22/03/2010).

12/13. "Maduro: Exigimos el fin del criminal bloqueo contra Cuba", Noticia en línea Disponible en: www.el-nacional.com/noticia/31094/11/Maduro-Exigimos-el-fin-del-criminal-bloqueo-contra-Cuba.htlm (Consultado 18/04/2012)

La posición venezolana fue compartida por la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños que asistieron a la cita, quedando evidenciado en el hecho de que el veto impuesto por Estados Unidos y Canadá, contra la inclusión del tema de Cuba y de las Islas Malvinas en la agenda de la Cumbre, resultó en la ausencia de un Documento Final.

Otra posición latinoamericana a destacar en el marco de la VI Cumbre de las Américas, fue la de la Presidenta de la República Federativa del Brasil, Dilma Rousseff, quien hizo una crítica enérgica a las políticas monetarias expansionistas de los llamados países desarrollados para enfrentar la crisis sistémica del capitalismo, y demandó una relación "entre iguales" con los Estados Unidos. La Presidente Rousseff dijo textualmente: "*…en el pasado, relaciones asimétricas entre norte y sur han sido responsables por procesos muy negativos*"[14]. En cuanto a las políticas estadounidenses ante la crisis capitalista aseveró: "*Esas medidas valorizan (nuestras monedas) y crean un obstáculo para el comercio, convirtiendo nuestra economía en presa fácil* "[15].

En relación a los 47 mandatos de "buena voluntad" emanados de la VI Cumbre de las Américas, estos no incluyeron ninguna novedad que los diferencie de los aportados por cumbres anteriores. El debate de temas tan importantes y de obligatorio mandato como son los referidos a la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la equidad social, no arrojó ninguna propuesta concreta sino enunciados basados en la buena voluntad de cooperar conjuntamente en tomar los correctivos necesarios para mejorar las condiciones de vida de la población continental enmarcada en alcanzar la prosperidad. Al respecto, se estableció el compromiso de poner en marcha "políticas públicas" para mitigar la pobreza, a través de 17 mandatos, entre los que se destacan: la educación de la primera infancia, impulsar el trabajo, el crecimiento económico con equidad y la formulación progresiva de la economía informal, entre otros.

Asimismo, en cuanto al tema de la Delincuencia Organizada Transnacional, el Narcotráfico y la Seguridad Regional, los representantes de los Estados participantes en la Cumbre, ante "*..la necesidad de fortalecer la cooperación hemisférica, para enfrentar y combatir de manera más efectiva este flagelo y preocupados una vez más que las respuestas nacionales ante esta amenaza, por sí mismas, resultan insuficientes*", instaron a "*…el desarrollo de un esquema hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional…*" y "*Para dicho propósito, la comunidad hemisférica deberá implementar una entidad coordinadora para armonizar las estrategias y acciones de los Estados americanos en contra de la delincuencia organizada transnacional* "[16].

Además de estos temas, se establecie-

14/15. "Cumbre Américas: Destaca prensa brasileña críticas de Rousseff a países desarrollados", Noticias en línea Disponible en: www.spanish.peopledaily.com.cn/31617/7787830.html (Consultado 19/04/2012)

16. *Comunicado de las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas para enfrentar y combatir la delincuencia organizada transnacional en el hemisferio*, OEA/Ser.E CA-VI/CO.3/12. 15 de abril 2012. Disponible en www.summit-americas.org/sirg_meet_2012_sp.html#041412 (Consultado 18/04/2012)

ron mandatos en lo referente al acceso a las tecnologías, a través de la participación conjunta de los sectores público y privado, los actores sociales y comunidades. En materia de infraestructura física regional se acordó promover proyectos que impliquen inclusión social y aumento del comercio, así como incentivar la participación en mayor grado de las instituciones financieras y el sector privado en los mismos. Para ello se solicitó la armonización de normas y acceso a las inversiones, también la promoción de la interconexión eléctrica y fomentar el desarrollo de las energías renovables. Y sobre el tema de Gestión de Riesgos por Desastres Naturales, se instó a dar prioridad a políticas públicas conjuntas para mitigar el impacto social, económico y del medio ambiente.

Por otra parte, en el marco del Primer Encuentro Empresarial de las Américas celebrado durante la VI Cumbre de las Américas, se hizo un llamado a fortalecer el relacionamiento comercial a nivel hemisférico, con la participación de la micro, pequeña y mediana empresa. Fortalecer la Competitividad, facilitar acceso a las inversiones y mayor participación del sector privado y entidades financieras en los proyectos de tecnología e infraestructura física a nivel hemisférico.

Conclusiones

La VI Cumbre de las Américas lejos de ser un foro de encuentro en el que el debate debió generar un acuerdo y programa de acción que fijara metas claras, precisas y realistas destinadas a superar las distintas problemáticas que aquejan a la región; se convirtió en un espacio más de enunciados de buenas intenciones y no en la discusión seria y profunda de la problemática y dinámica actual de la región. No obstante, esta cumbre dejó claro el proceso de cambio que se está gestando en América Latina y el Caribe, basado en una nueva visión cooperativista e integracionista propia, independiente, soberana, humanista y liberadora. Una visión donde el protagonista principal son los pueblos de Nuestra América, y que es necesario debatir sobre la ineficacia del sistema capitalista para erradicar la pobreza, la desigualdad e inequidad social que todavía caracteriza a la región y que va en detrimento del bienestar integral de nuestros pueblos. Igualmente, la postura abiertamente opuesta de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños a las imposiciones de Estados Unidos y Canadá, de la cual ya nos tienen acostumbrados en estos foros continentales, demostró que la región latinoamericana y caribeña camina hacia la senda de la consolidación de una unidad regional soberana, autónoma e independiente, sin injerencias ni pretensiones hegemónicas externas a Nuestra América, y con los objetivos de alcanzar el desarrollo y bienestar de los pueblos, así como impulsar una nueva configuración geopolítica en favor de la conformación de un mundo multipolar.

17. Entendiendo desarrollo integral en todos los ámbitos: social, cultural, político, económico, seguridad y defensa, militar, ambiental.

La crisis del euro y su repercusión en los países emergentes

Aldo Ferrer

El motivo de esta disertación es pensar juntos sobre la situación actual de la economía internacional, de esta prolongada crisis que no termina de resolverse, focalizada en los países industriales. Creo que es necesario caracterizar esta situación actual y que no tiene precedentes, en el sentido de que no responde esta situación crítica a circunstancias que tal vez en el pasado generaron también situaciones críticas.

El capitalismo se desenvuelve en ciclos económicos de auge, de aproximadamente de siete a diez años, procesos de aumento de la demanda agregada, inversión, crecimiento del empleo, etc. Esta no es una crisis cíclica, ha comenzado allá por 2007, 2008, se prolonga y no se sabe cuándo va a terminar. Tampoco es, como por ejemplo, en la década del veinte, antes del estallido de la gran crisis, 1929 y 1930, se había producido un aumento de la oferta de productos primarios, por inversiones que se habían realizado anteriormente en la época en que los productos primarios reflejaban dos tercios del comercio mundial. Ese exceso de oferta anticipaba ya la crisis que finalmente se desencadenó anteriormente. Ésta no es la situación. Hay un problema difícil, complicado en las economías industriales, pero no hay un problema de exceso de oferta, ni de caída de los precios de los *commodities* o de los productos primarios. Por el contrario, están funcionando tanto los minerales como los productos agropecuarios, que se alimentan con una demanda sostenida. Tampoco es una crisis global, las crisis anteriores, aquellas que estudió, entre otros, Raúl Presbich, que dio lugar a todo ese enfoque sobre la vulnerabilidad de los países periféricos,

Disertación realizada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires a los alumnos de posgrado, 17 de abril de 2012.

del modelo centro-periferia, la propagación internacional del ciclo económico, le daban un carácter global al ciclo.

Esta no es una crisis global porque afecta básicamente, vuelvo a insistir, a las viejas economías industriales del Atlántico Norte, pero hay otras economías de Asia emergentes, incluso economías de América Latina que vienen sosteniendo un nivel de crecimiento considerable.

Hay otras diferencias importantes entre las experiencias anteriores críticas y la actual. En el pasado, desde que se forma el sistema global, allá por fines del siglo XV y XVI con la expansión de los pueblos cristianos de Europa, la formación del sistema planetario y la integración profunda del sistema a partir de la revolución industrial del XIX, hasta prácticamente finales del siglo pasado, el sistema siempre tuvo un eje hegemónico, es decir, las crisis del sistema se daban dentro de un régimen mundial que tenían un centro hegemónico. En la primera fase de la revolución industrial, lo que yo llame alguna vez el *segundo orden mundial*, el centro hegemónico era Gran Bretaña, el centro del sistema financiero, la principal potencia mundial, la principal potencia marítima. Después de incorpora Japón, los Estados Unidos de nuevo, Alemania y después del paréntesis de las dos guerras mundiales y de la crisis mundial, el sistema vuelve a normalizar en torno a un centro hegemónico que ahora eran los Estados Unidos, es decir, que las situaciones de la economía mundial anteriores quedaban en un escenario donde había un centro hegemónico.

Ahora no hay un centro hegemónico, porque el Atlántico Norte confronta sobre todo con la emergencia de China y de otros países asiáticos, incluyendo a la India, que han convertido a la cuenca de Asia-Pacífico en un polo de gran dinamismo, que está adquiriendo un peso creciente en la economía mundial y según algunas estimaciones, dentro de quince años, el conjunto de las actividades económicas de esos países emergentes va a ser mayor que el de las viejas economías industriales, que hasta hace no mucho tiempo representaban dos tercios de la economía mundial.

Otra característica de la situación actual es que se da en un escenario sin centro hegemónico. Y la otra situación distinta, sobre todo en comparación con la crisis de los años treinta, es que en la crisis del treinta, que fue la más profunda del sistema, el sistema colapsó, se desorganizaron las redes de la economía mundial, se desmontó el sistema multilateral de comercio y pago, se abandonó el patrón oro, devaluaron, hicieron política de "sálvese quien pueda".

Esta situación no es de esta naturaleza, no hay ninguna perspectiva de que esto suceda, de que se produzca un descalabro del sistema, porque este centro hegemónico nuevo de la cuenca Asia-Pacífico, con el viejo eje hegemónico del Atlántico Norte, que comparte Europa Occidental con los Estados Unidos, tienen relaciones tan profundas, hay una interdependencia tan grande entre las

economías en materia de comercio, inversión, política financiera, que nadie está interesado en patear el tablero. Entonces, hoy no es concebible una política de "sálvese quien pueda" y la creación del G20 es un ejemplo de esa situación, de años de estar, de interdependencia y a pesar de que hay intereses distintos nadie quiere, vuelvo a insistir, patear el tablero. Entonces, la situación actual, esta situación crítica que estamos observando, se configura por otros factores, no como los que tuviéramos presentes en el pasado, y en un contexto global distinto, de interdependencia y de la desaparición de un centro hegemónico con la aparición de un mundo multipolar y de emergencias de economías de gran dinamismo que han roto, que han quebrado la vieja posición dominante que ocupaban las economías avanzadas del Atlántico Norte, Estados Unidos y Europa, para incursionar masivamente en la industria, en la tecnología, en las nuevas formas de comercio, en las inversiones, en las finanzas y, por lo tanto, se configura este escenario que estoy diciendo.

Respecto de esta particular crisis del sistema internacional, hay ciertas cosas que ahora sabemos y que difieren de la experiencia del pasado. La otra cosa que sabemos es cuál es el punto de partida de estas dificultades que se plantean en el sistema internacional y uno de los puntos de partida es, sin dudas, el tema de la llamada financiarización. Desde el fin de la II Guerra Mundial la administración financiera, la masa de activos financieros y sus niveles de deuda fueron creciendo, sobre todo esto sucedió desde fines de la década del setenta, cuando se acelera este proceso de crecimiento de la actividad financiera de una manera verdaderamente espectacular. Por ejemplo, 1980 el total de los activos financieros, que se utilizaban en los mercados de valores, títulos de deuda, préstamos, todo lo demás, representaban el equivalente en 1980, hace apenas treinta años, al valor del producto bruto mundial. Hoy los activos financieros son cuatro veces el producto bruto mundial.

En aquella época, las ganancias del sector financiero respecto de todas las ganancias corporativas, representaban alrededor del 25%, hoy representan más o menos el 45%, es decir, que el capitalismo contemporáneo se ha convertido esencialmente en un capitalismo financiero, donde la fuente principal de ganancias es la actividad financiera de carácter especulativo. Otro indicador es, desde luego, la internalización de ese mercado financiero, de esa globalización financiera, cuando se refleja, por ejemplo, en los mercados de cambio. En este mismo período de treinta años, desde los ochentas hasta la actualidad, las operaciones diarias del mercado de cambio crecieron más de doscientas veces contra siete veces el crecimiento del producto de la economía real. Entonces, hay un crecimiento espectacular de la dimensión financiera, que se dedica especialmente a la actividad especulativa, en operaciones que no tienen nada que ver con el refinancia-

miento de la producción, la inversión, el comercio, sino que se desenvuelve en mercados, como el mercado de derivados y otros en los cuales se transan papeles, de carácter especialmente especulativo desvinculados de la actividad real. Este enorme peso de la actividad financiera respecto de la economía real trasciende, veremos enseguida, a la esfera de la política y a la esfera de las ideas, porque hacia la misma época que se produce el crecimiento espectacular de la dimensión financiera, comienza a imponerse un cambio de paradigma en los países centrales y una forma distinta de ver las cosas en los países centrales, en los cuales desde la década del treinta, incluso después de la II Guerra Mundial, el llamado "período dorado de la pos guerra", había predominado el paradigma keynesiano, el privilegio del pleno empleo, de la actividad, de la inversión. Esto fue sustituido hacia fines de la década del setenta. Los gobiernos del Sr. Reagan, en los Estados Unidos, y de la Sra. Thatcher, en Inglaterra, imponen este triunfo del neoliberalismo y se impone una visión fundamentalista de la globalización en los países centrales bajo el peso político creciente que adquiere la dimensión financiera y con menor importancia relativa, pero también muy importante, la transnacionalización de las corporaciones de los grandes países. De tal manera, que en los núcleos del poder económico, de las finanzas, de la economía real de las grandes corporaciones, comienza a imponerse esta idea del mundo sin fronteras, de una globalización en la cual han desaparecido las fronteras nacionales, donde los Estados han perdido capacidad de regular los mercados y donde la única política posible frente a esa situación es tratar de influir en las expectativas de los mercados y de los operadores para que se comporten de una manera, es decir, la política queda reducida a tratar de inducir con señales amistosas el comportamiento de los operadores.

Este es el punto de partida que lleva a esta situación que se plantea hoy en la economías avanzadas del Atlántico Norte, lo que Presbich llamaba el *pensamiento céntrico* de que el mundo estaba organizado, precisamente, a partir de la posición hegemónica, estaba organizado conforme a un conjunto de ideas, el libre cambio a fines del siglo XIX y, actualmente, en esta nueva versión de este *liberalismo fundamentalista* fundado en el predominio de la financiarización, que configura el pensamiento hegemónico, pero con una diferencia importante respecto del pasado y sobre todo importante respecto de nuestra propia perspectiva, que ese pensamiento hegemónico hoy tiene influencia decisiva en los países centrales, pero muy poca en otras partes del mundo, sobre todo en los países emergentes de Asia que han seguido otro tipo de orientaciones frente a ese tipo de pensamiento céntrico globalizado y fundamentalista de la actualidad.

Si nos preguntamos cuál es la naturaleza de la crisis actual, yo creo que es una *crisis del estado neoliberal* y del *fundamentalismo globalizado*, es una crisis focalizada en las naciones indus-

triales del Atlántico Norte. Obedece al hecho de esta subordinación de las políticas, incluso de la opinión pública, a esta idea fundamentalista de que todo pase en el escenario global, que los Estados Nacionales han sido disueltos en el escenario global, que los mercados son ingobernables porque todo trasciendo o todo sucede en la esfera global y, como dije antes, donde la única política posible es tratar de orientar o de acercarse amistosamente a los tomadores de decisiones de los mercados para que se comporten de una cierta manera.

Entonces la crisis actual, a mi juicio, es una *crisis del estado neoliberal* y del *fundamentalismo globalizador* y esto se ve muy claramente en la forma en que los países del Atlántico Norte han enfrentado la situación. Cuando se plantea la crisis de las hipotecas norteamericanas, en el 2007 y transcurso del 2008, el sistema se contagia, se produce por primera vez dentro de la financiarización una crisis muy amplia, porque hasta entonces había habido dentro de este régimen de predominio financiero crisis parciales, la crisis de la deuda latinoamericana fue una crisis focalizada en una región de la financiarización, en un problema focalizado que se resolvió puntualmente. La crisis de las acciones tecnológicas, las llamadas "punto com", la caída estrepitosa de una serie de valores de empresas tecnológicas, fue una crisis focalizada. La crisis de los países asiáticos en la década del noventa, la crisis mejicana del tequila, la crisis Rusa, fueron todas crisis focalizadas que de alguna manera quedaron encerradas en los límites geográficos o del mercado afectado, sin contagiar a lo que había del sistema.

Lo que paso con las hipotecas norteamericanas, la crisis que empieza con ese problema, es que afecto a la totalidad del sistema y sobre todo al sistema financiero, dentro del Atlántico Norte, de las economías avanzadas. Esto se ve muy claramente en la política que estos países adoptaron frente a la crisis, cuando se produce la evidencia de que podía haber una caída de las llamadas "entidades muy grandes para quebrar" que tenían tanto peso relativo en el sistema, como paso con Lehman Brothers, como para contagiar al resto del sistema, generar un clima de pánico, que provocaba una reacción en cadena, la reacción de la política del estado neoliberal del Atlántico Norte es la intervención masiva, con fondos públicos y con dinero de los bancos centrales, incluso del Banco Central Europeo, para rescatar a los bancos, es decir, el objetivo de la política no fue resolver el problema de los deudores, sino de evitar los quebrantos en los bancos, de tal manera que la actividad financiera se convirtió en la única actividad dentro del mundo de las economías de mercado, en los cuales si se cometían errores y habían quebrantos, había un salvador en una instancia que era el Estado y ese es el Estado neoliberal, el que respalda el funcionamiento del sector financiero.

Frente a la crisis, la intervención masiva que provocó, entre otras cosas, un

aumento del déficit fiscal en prácticamente todos los países del Atlántico Norte, la Unión Europea estaba prácticamente en equilibrio antes del 2007, España tenía superávit primario. Después del salvataje aparece una situación de déficit en varios mercados, sobre todo en los mercados vulnerables, y se plantea entonces esta situación, que en el caso de la Unión Europea es particularmente grave por razones que ahora voy a señalar. Entonces, cuando se produce el desequilibrio fiscal, consecuencia del salvataje, la respuesta del Estado neoliberal es el ajuste, es decir, tratar de recuperar la confianza de los mercados reduciendo la deuda, bajando el gasto público, lo cual configura este escenario de debilitamiento de la demanda agregada, de la tasa de crecimiento en el Atlántico Norte y, en algunos países con problemas, situaciones de contracción económica.

Entonces, otra vez, pienso que esta crisis se puede caracterizar, a diferencia de otras del pasado, como una crisis del Estado neoliberal, de la gestión económica, en un escenario multipolar distinto del pasado pero un escenario con un centro hegemónico y en un escenario, al mismo tiempo, en el cual el colapso o la ruptura total del sistema no es posible porque los principales actores pueden tener intereses y conflictos de intereses, pero ninguno está interesado en patear el tablero. China, por ejemplo, no tiene ningún interés en la inviabilidad de la economía norteamericana, entre otras cosas, porque es su acreedor principal, además de la penetración de las proporciones transnacionales. Este es el escenario en el que se configura esta crisis. En la Unión Europea es donde se plantea esta situación con mayor gravedad, porque en la Unión Europea converge la crisis del Estado neoliberal a nivel nacional, es decir, las políticas nacionales que se comportan de la manera que acabo de indicar con un conjunto de reglas del sistema comunitario que refuerzan las reglas del Estado neoliberal e imponen, por ejemplo, a través de la moneda única un conjunto de reglas comunes en economías tan distintas como la economía de Alemania y la economía de Grecia. Entonces, algunos países de la Unión que durante la fase de auge y de expansión del crédito, la fase de auge de la financiarización de muchos créditos a bajas tasas de interés, dio lugar a burbujas especulativas como por ejemplo en el caso de España, la burbuja en el mercado inmobiliario, un aumento fenomenal en la inversión inmobiliaria y la toma de préstamos como paso también en los Estados Unidos, que es lo que determina después la crisis de las hipotecas, es decir, la abundancia de crédito y la toma de riesgos que en definitiva no tuvieron condiciones de hacer frente a los compromisos asumidos. Entonces, en el caso europeo la situación se agrava por estas reglas comunes a economías muy distintas en un escenario en el cual no hay solidaridad y en donde el rigor de la política económica alemana, que en virtud de la fortaleza particular de la economía de Alemania, como su dimensión, por su nivel tecnológico, por su cohesión social, por el hecho, incluso,

de que su sector financiero sea un sector menos impregnado por la especulación financiera, mucho más ligado a la inversión, a la actividad económica real y la flexibilidad incluso del nivel de salarios que permitió absorber, a través de la baja del salario real, la competitividad de la economía alemana frente a otros problemas de este escenario que es, por ejemplo, la competencia planteada por los países emergentes y los bajos salarios que predominan todavía en esos países y que determinan una capacidad fenomenal en manufacturas competitivas de los países avanzados industriales.

Alemania por una serie de factores propios, de su propia situación, tiene una capacidad competitiva que otros no han tenido y otros en virtud de su debilidad interna quedaron atrapados, como en el caso de España por la burbuja inmobiliaria, en el caso de Grecia por un déficit continuo de los pagos internacionales, de gastar por encima de sus propios medios. Esta abundancia del crédito a baja tasa de interés estimuló el gasto, estimuló el desequilibrio y una vez que se produce la crisis del sistema el rigor del Estado neoliberal comunitario. La Unión Europea es un Estado supranacional. En alguna medida sus miembros han cedido soberanía y entonces carecen de los instrumentos que un Estado Nacional, aún bajo condiciones de una política de Estado neoliberal y de privilegio de la especulación financiera, en definitiva tiene algunos instrumentos, por ejemplo, la devaluación.

Estos países vulnerables de Europa, afectados por la financiarización y por la rigidez de las normas comunitarias, en cierto sentido viven en el peor de los mundos posibles, porque por un lado soportan el costo de la financiarización y, por otro lado, carecen de los instrumentos propios del Estado Nacional para encontrar algún tipo de respuesta a este tipo de situación, y la situación se prolonga y llega a niveles extraordinarios de irracionalidad como por ejemplo en España donde la caída de los valores de los inmuebles determina que los deudores no puedan pagar, los bancos se quedan con las propiedades, pero la propiedad vale menos que la deuda, entonces el deudor se ha quedado muchas veces sin trabajo por la crisis, se ha quedado sin la casa y se ha quedado con deuda. Esto está generando una situación de tensión social que ha alcanzado niveles trágicos.

Este es el escenario en que nos encontramos actualmente, de una crisis del fundamentalismo globalizador, una crisis del estado neoliberal en los países centrales y, a diferencia del pasado, una periferia, como diría Presbich, que ya es muy distinta a la periferia anterior, una periferia subordinada al pensamiento céntrico y asociada a la dinámica del centro. El ciclo de la periferia era un ciclo derivado de la evolución del ciclo económico de los países centrales. Esta ruptura de la hegemonía del Atlántico Norte, ha dado lugar a la emergencia de países, el caso de China, en los cuales predomina más el Estado Nacional que el estado neoliberal, porque todos esos países han logrado la transformación que tienen en curso no por haber delegado en

el mercado y sometido al Estado a las expectativas de los mercados, sino por haber asumido las responsabilidades propias de los Estados Nacionales en materia de desarrollo, de control de los movimientos de capitales, de ordenamiento fiscal, que les ha permitido recuperar un nivel autonomía de la política económica que se expresa, entre otras cosas, en tasas de crecimiento y de evolución económica distinta a la de los países centrales. En este escenario en el cual Estados Unidos y Europa occidental están creciendo muy lentamente, las economías asiáticas están recibiendo, en alguna medida, el impacto de la desaceleración del viejo centro hegemónico. En América Latina también se están produciendo algunos cambios, con destino todavía incierto, pero que apuntan en el mismo sentido. Después de la salida de la crisis de la deuda en la década del ochenta, en la década perdida, los países fueron, de alguna manera, recomponiendo la administración de su macroeconomía, disminuyendo su nivel de endeudamiento, favorecidos también por este auge de los *commodities*, de los productos primarios provocado por la expansión de las economías asiáticas, que ha fortalecido la capacidad de pagos externos, lo cual plantea una serie de problemas que enseguida también vamos a comentar.

En este escenario, las políticas han alcanzado un grado de autonomía mayor que en el pasado donde, en la fase de auge de la globalización y después de la crisis financiera de los ochenta, Argentina y América Latina estuvieron sometidas al predominio del pensamiento céntrico fundamentalista globalizador, que se expreso en nuestra región a través de lo que se llamo el *Consenso de Washington*. Hoy las políticas son distintas, no responden a los mismos criterios y en mayor o menor medida los Estados Nacionales mantienen actitudes de mayor autonomía en el manejo de la macroeconomía y en la conducción de la política económica general.

En este sentido, creo que la experiencia Argentina es interesante porque es probablemente el ejemplo más notable en la experiencia contemporánea y precursor, en primer lugar, de la crisis del estado neoliberal, es decir, Argentina desde que se produce el golpe de Estado de 1976, durante toda la dictadura y, después, en la década del noventa bajo un gobierno constitucional, impone los criterios del estado neoliberal. En la primer etapa, la etapa de la dictadura, a partir de la sobrevaluación cambiaria, la desregulación financiera, lo cual pone en marcha todo un proceso de desindustrialización, concentración del ingreso y aumento de la deuda, que es la herencia que le deja al gobierno constitucional en el 83 un nivel de deuda inmanejable, en un escenario internacional complicado. Finalmente, en la década del '90 la aplicación del estado neoliberal, no sólo a través de la aplicación de otros instrumentos del tipo de cambio, de la desregulación financiera, sino a partir de la reforma del régimen económico espectacular, una reforma que incluyo la privatización del sistema jubilatorio, la

privatización de todas las empresas públicas, entre otras cosas, el único país que privatizo el petróleo fue la Argentina, y la adopción de una serie de compromisos internacionales, los acuerdos de garantía de inversión bilaterales, la Argentina firmó casi sesenta, creo que es un record mundial, es decir, gestos de cesión voluntaria de soberanía a una esfera transnacional. Entonces, el estado neoliberal dejó maniatado, en ese período, al Estado Nacional, lo dejo atado a las reglas de funcionamiento de la macro, la sobrevaluación cambiaria, la deuda y lo dejo atado, en primer lugar, con la transferencia del control de lo que eran las empresas públicas, sistema de comunicación, transporte, energía y esta serie de compromisos internacionales, estos acuerdos de transacción de conflictos y de acuerdos bilaterales de garantía de inversiones. Cosa que es interesante: Brasil no se asoció al CIADI, ni firmó ningún convenio de garantía de inversiones bilaterales, es decir, la Argentina vivió el estado neoliberal con una intensidad como prácticamente no la vivieron en ningún otro país, en términos de la macro neoliberal más la reforma del régimen económico para dejar maniatado al Estado Nacional y, de hecho, convertirlo en impotente frente al manejo de la realidad y, por lo tanto, sometido a los mercados.

Por eso fue que la crisis en la Argentina fue tan temprana respecto de lo que vino después en el mundo, en los países del Atlántico Norte, y tan profunda. El derrumbe del 2001 es el fin de ese proceso, que llevó a un deterioro del tejido económico y social, de incremento de la deuda hasta niveles inmanejables y, finalmente, a la inviabilidad del sistema, a la imposibilidad de cumplir las reglas de la convertibilidad, la pesificación, el desorden, el ajuste cambiario masivo y demás. Lo característico de la situación argentina frente a ese escenario es que ha ido progresivamente recomponiendo su Estado Nacional, recuperando los equilibrios macroeconómicos, pesificando el sistema, ajustando el tipo de cambio y ha adoptado una serie de medidas muy importantes, como por ejemplo, la recuperación de los recursos del sistema jubilatorio a partir de la reforma del sistema previsional y la reforma, incluso, de la carta orgánica del Banco Central y el manejo de la autoridad monetaria con un criterio que no responde al criterio del estado neoliberal, de una autoridad independiente del conjunto de la política económica cuya única responsabilidad es combatir la inflación y adoptar una actitud más realista de la política monetaria, de la autoridad monetaria, como en conjunto de la política económica privilegiando, desde luego, la inflación en el marco de una estrategia más amplia de crecimiento y de generación de empleo.

Lo que caracterizo la salida de la Argentina de la crisis fue la recuperación progresiva del Estado Nacional, que permitió en un escenario internacional favorable, de buenos precios, una recuperación notable y el riesgo que se plantea es que esas condiciones básicas,

esos equilibrios macroeconómicos que permitieron recuperar el comando de la situación y recuperar un Estado con capacidad de administrar la economía, pueda entrar en desequilibrio. Este es el problema.

En estos días, ayer, vivimos otro hecho notable, que es una decisión de Poder Ejecutivo de tocar una de las concesiones que había hecho el estado neoliberal, que fue vender el petróleo. Entonces, las restricciones que subsisten todavía del estado neoliberal son muy fuertes. Las discusiones que tiene continuamente Argentina, los pleitos que tiene planteados en el CIADI, los convenios bilaterales que dan lugar a reclamos, el hecho de que se haya privatizado no sólo el petróleo, sino todo el sistema de telecomunicaciones, núcleos básicos de la acumulación y el cambio técnico fueron extranjerizados, ese es el núcleo duro del estado neoliberal, que sobrevivió el cambio de estrategia y el inicio de la recuperación del Estado Nacional. Por eso, el acontecimiento de ayer es el primero en que se golpea una de estas restricciones externas, vinculadas a la cesión de soberanía, a la venta de parte del patrimonio de los activos internos y constituye, por lo tanto, un paso importante en el sendero de la recuperación del Estado Nacional, con todas las incógnitas que corren respecto a que esa recuperación del instrumento sea realmente exitosa, en términos de resolver el problema energético tan importante aquí y en todas partes.

Yo creo que Argentina, desde ese punto de vista, es un caso interesante en este fenómeno que estamos viendo de la crisis del estado neoliberal, que se plantea en el Atlántico Norte, que los países emergentes de Asia no quedaron atrapados ni en la financiarización, ni en el estado neoliberal porque mantuvieron políticas nacionales fuertes, de Estados Nacionales fuertes y nuestra experiencia, que fue una experiencia extrema de adhesión al estado neoliberal y al fundamentalismo globalizador y, al mismo tiempo, una experiencia extrema también de la forma de salida porque, incluso en este debate que se da actualmente en Europa sobre la crisis de deuda de varios países, la experiencia Argentina se observa con mucho interés. La Argentina también tuvo en el 2001 una situación de insolvencia, de cesación de pagos, de la cual salió no sometiéndose a los criterios del Fondo o de los acreedores, sino recuperando el comando de la macro para hacer una propuesta que, en definitiva, terminó siendo aceptada por la inmensa mayoría de los acreedores.

Yo tengo la impresión de que, vuelvo a insistir, el escenario actual se caracteriza por estos hechos que estoy mencionando. La crisis financiera es una crisis focalizada en el Atlántico Norte, que no se globaliza porque hay países de la vieja periferia que han tomado un rumbo distinto. No es previsible en este escenario una ruptura drástica de las barreras de juego porque ninguno de los principales actores está interesado. La creación del G20 es una demostración de la aparición de nuevos actores que tienen que ser incorporados en ciertos

mecanismos de cooperación y la experiencia del G20 revela que garantiza de alguna manera o expresa este hecho de la imposibilidad de la fractura de este sistema, pero al mismo tiempo expresa también la dificultad, todavía, de establecer una nueva gobernabilidad, una nueva gobernanza del sistema internacional en un mundo multipolar, en el cual nadie hace una política de sálvese quien pueda ni quiere romper el sistema, pero cada uno sigue sus propios intereses.

Esta situación de indefinición en la que se maneja el sistema internacional, tengo la impresión de que se va a prolongar un tiempo porque en el caso Europeo no veo al corto plazo, al menos que se empiecen a plantear reacciones políticas, que es probable porque hay elecciones pronto en varios países europeos, donde se produzca un replanteo de este comportamiento del estado neoliberal, tanto a nivel comunitario como de los Estados Nacionales, en donde los sectores contestatarios que de alguna manera estaban expresados por la vieja izquierda de la socialdemocracia, que en la fase de auge de la financiarización quedo atrapado por los mismos criterios, las políticas de la socialdemocracia europea terminaron siendo funcionales al estado neoliberal. Y en este proceso de ajuste, como respuesta a la crisis, y esta renuncia a asumir el poder del Estado, de las políticas públicas, para ordenar el sector financiero y ponerlo al servicio de la producción y el trabajo, está generando tensiones crecientes por la disminución de los beneficios del estado de bienestar, el aumento del desempleo, los conflictos sociales. Este escenario seguramente va a dar lugar a una dinámica política cuyo resultado es incierto, pero yo diría que al corto plazo se van a mantener probablemente estas tendencias de los últimos tiempos. Los viejos países industriales hegemónicos del Atlántico Norte atrapados todavía, alguna vez lo dije en una expresión tal vez un poco brusca, se están cocinando en su propia salsa, es decir, crearon las reglas del juego de la financiarización, se beneficiaron con la financiarización, con el papel protagónico de sus bancos, de sus empresas y han quedado atrapados en la lógica del fundamentalismo globalizador y no le encuentran salida, sobretodo en Europa. Esto, tengo la sensación, que se va a prolongar un cierto tiempo. Por el otro lado, esta situación genera repercusiones porque al fin y al cabo el viejo centro hegemónico es un mercado importante para el resto del mundo.

Pero de alguna manera están empezando a surgir en el resto del mundo otras fuentes dinámicas de intercambio, está creciendo muy fuertemente el intercambio Sur–Sur, que está generando nuevas corrientes distintas a las que predominaban en el pasado, donde las corrientes principales eran Norte–Norte, comercio dentro del Atlántico Norte, entre las economías industriales, y el comercio Norte–Sur, entre la vieja periferia y el centro. Ahora el comercio Sur–Sur está adquiriendo un dinamismo propio. Pero claro, estos países emergentes, sobre todo aquellos países tan poblados, como China y la

India, que tienen una necesidad todavía de incorporación masiva de centenares de millones de personas a niveles razonables de bienestar, confrontan problemas de estrategia muy fuertes porque, incluso, China encontró en los desequilibrios de la economía norteamericana y en la tendencia de esa economía central, entonces del sistema, a gastar más de lo que produce, un mercado fenomenal para sustituir su bajo nivel de consumo y su altísimo nivel de inversión, como tiene China. Entonces, las exportaciones y el superávit comercial, el superávit de la cuenta corriente, es un factor fundamental de la demanda agregada y el crecimiento. En la medida en que esto se vaya equilibrando, estos países van a afrontar la necesidad de buscar dentro del mercado interno y de la recuperación del consumo y en la mejor distribución del ingreso nuevas fuentes de crecimiento. Es decir, que estamos en un mundo en el cual el viejo centro hegemónico del Atlántico Norte confronta un escenario incierto, en virtud de que se prolonga todavía el predominio del *estado neoliberal* y del *fundamentalismo globalizador*.

Las naciones emergentes han demostrado un potencial de crecimiento y al mismo tiempo confrontan una serie de desafíos de la transformación de su estrategia para la inclusión social, para la ampliación de su mercado interno, pero mantienen, insisto, un nivel de crecimiento considerable, un nivel de intercambio Sur–Sur muy importante y en el caso de América Latina tenemos situaciones distintas, pero creo que nuestra experiencia histórica y los acontecimientos recientes nos dejan algunas enseñanzas a futuro importantes. La primera está muy clara, la relación centro–periferia o la vinculación con el resto del mundo de los países de América Latina en cuanto exportadores de productos primaros, importadores de manufacturas y de capitales no era un modelo viable, porque el desarrollo contemporáneo, el desarrollo siempre fue un proceso de incorporación de conocimiento, de la ciencia, de la tecnología a la organización económica y social, y una estructura sub-industrial, especializada en la producción sencilla no tiene capacidad de generar conocimiento e innovación, por lo tanto lo que paso históricamente fue que el viejo centro hegemónico del Atlántico Norte era hegemónico porque tenía el control del conocimiento y consecuentemente de la industria, sobre todo de la industria de la tecnología. Lo que está provocando la ruptura son estos países emergentes de Asia que han hecho un fenomenal proceso de transformación, han incorporado masivamente las llamadas tecnologías de la información y de la comunicación y han provocado este avance notable que sucede en esos países.

Está muy claro, desde nuestra perspectiva de desarrollo, que nosotros no podemos -y este es uno de los riesgos actuales- caer bajo el espejismo de que porque aumento el precio de la soja o aumento mucho más el precio de los minerales y somos grandes oferentes de productos primarios, alimentos y materias primas, que podemos volver a

reverdecer el viejo modelo "centro–periferia" porque ello podría generar -y está generando- un cierto auge en nuestras economías. Si esto no se transforma en un auténtico proceso de industrialización, de transformación productiva e incorporación de ciencia y tecnología, esto no va a llegar a generar el ritmo de crecimiento, de transformación y de inclusión social que es esencial para el desarrollo. Entonces, yo diría que todo esto que forma parte de nuestra historia y de la experiencia contemporánea nos deja una serie de mensajes que, vuelvo a insistir, respecto a la estructura productiva, tenemos que ir hacia estructuras integradas, complejas, abiertas de alta tecnología capaces de transformar la vinculación con el mercado internacional y no aparecer como proveedores de cosas simples e importadores de cosas complejas. El mensaje estructural está claro y el riesgo que hay hoy, vuelvo a insistir, del espejismo de la posibilidad de una nueva frontera de desarrollo sobre la base de la producción primaria, que debe servir como un factor fundamental de la producción, pero no puede ser el único elemento y el destino final y, por el otro lado, defendernos en nuestra transformación industrial de la competencia de estas naciones industriales de Asia, que operan con niveles de salarios todavía muy deprimidos y que plantean además tener, en muchos casos, políticas explícitas de competitividad respecto -por ejemplo- del tipo de cambio que nos plantea problemas de competitividad para la industria nacional y Latinoamericana, frente a la cual nos tenemos que precaver.

Estamos en un escenario internacional muy distinto en el cual hemos ganado potencialmente libertad de maniobra. Uno de los factores importantes es que se ha derrumbado el imaginario neoliberal, es decir, la crisis ha provocado un descrédito absoluto de los criterios del fundamentalismo globalizador, incluso en los países centrales, aun cuando los países centrales continúan todavía con el estado neoliberal fundado en los mismos principios. Pero hoy nadie podría convocar a un auditorio de alguna importancia defendiendo los principios del *Consenso de Washington*, porque simplemente ya se sabe que no alcanza con esas reformas estructurales llamadas neoliberalismo.

Estamos aprendiendo una serie de cosas: que tenemos que tener un pensamiento propio; que la transformación es indispensable; que el desarrollo en este mundo global sigue siendo esencialmente un proceso de un espacio nacional frente al planteo del *fundamentalismo globalizador* de que el cambio técnico, la acumulación del capital y el crecimiento se producen en la esfera transnacional. La experiencia histórica sigue siendo la de siempre: el desarrollo empieza por el espacio nacional, por la integración, por la inclusión social, por la calidad de los liderazgos de cada país de convocar al cambio, a la inversión, al cambio técnico, a la afirmación de los intereses propios, que el desarrollo también descansa en la estabilidad institucional de largo plazo, en la existencia de un pensamiento

propio, es decir, un conjunto de circunstancia que alguna vez llame la ***densidad nacional***, es decir, el conjunto de circunstancias que hacen que un país en un mundo global del cual no nos podemos desembarcar tenga la capacidad de tomar las decisiones correspondientes para defender su interés y movilizar su potencial y crecer. La experiencia nos ha demostrado que cuando somos lo contrario nos va muy mal. Estás son enseñanzas que nos deja la situación actual, la necesidad de fortalecer las políticas nacionales, el Estado Nacional y las convicciones fundamentales de la ***densidad nacional***, la cohesión social. El desarrollo requiere un mínimo de cohesión y de participación de las mayorías en los frutos del desarrollo, porque sino se carece de las condiciones políticas para la transformación. Estas condiciones son esenciales y es una de las enseñanzas que nos deja, vuelvo a insistir, la experiencia internacional y, en particular, no sólo la experiencia histórica nuestra, sino incluso esta crisis tan particular y tan distinta que estamos viviendo ahora o que están viviendo las potencias del Atlántico Norte, las viejas economías industriales, y que tiene esta consecuencia que acabo de mencionar.

Diría por último, que las conclusiones que nos deja para América Latina es la revalorización de la integración latinoamericana, es decir, para nosotros los argentinos la responsabilidad del desarrollo se ejerce esencialmente en lo que hagamos nosotros los argentinos, en la capacidad de responder a los desafíos. La globalización plantea desafíos y oportunidades y este es el dilema del desarrollo en el mundo global, cómo se desarrolla un país en un mundo en el cual las relaciones cada vez son más estrechas para afirmar sus propias posibilidades de desarrollo, retener sus recursos, innovar, crecer e incorporar a su gente. Entonces, la conclusión es muy clara, nosotros, los países latinoamericanos no tenemos capacidad de cambiar el mundo, algunos de nuestros países están en el G20, pero el partido este se está jugando en otro nivel. Es decir, nosotros no podemos cambiar el mundo, pero en el mundo tal cual es podemos actuar de otra manera, es decir, tenemos una capacidad decisiva acerca de cómo estamos en el mundo y nosotros, otra vez, con una experiencia muy concreta. Nosotros podemos estar y culminar en el caos a partir del *estado neoliberal* y del *fundamentalismo globalizador* o podemos recuperar posibilidades de desarrollo a partir de la recuperación del Estado Nacional en un proyecto de transformación basado en lo que el país se propone, este es el desafío a futuro. Y en el caso de la integración latinoamericana, también la experiencia europea nos sirve de mucho, han dado un paso más grande de lo que la realidad permite, porque en Europa han avanzado muy profundamente en el sector de la integración con una moneda única y con el conjunto de normas comunitarias, pero se han quedado a mitad de camino: sin política fiscal, sin solidaridad y, por lo tanto, confronta ahora este tipo de dificultades que son propias de la realidad europea, donde vuelvo a insistir, los problemas de la financiarización y del estado neoliberal se multiplican por las

propias reglas del estado supranacional y neoliberal que imperan en la Unión Europea.

Cuando nosotros queremos hacer la integración latinoamericana tenemos que reconocer que tenemos que lograr esta combinación virtuosa de que la integración sea para cada uno de nuestros países un instrumento de su propio desarrollo nacional, de su industrialización, de su cambio técnico, de la educación de su gente, de la mejora de su Estado y que eso no lo vamos a hacer delegando a una instancia supranacional o con la fantasía de una moneda común latinoamericana, no lo vamos a lograr creando una instancia supranacional capaz de gobernarnos a todos, yo diría que está muy lejos. Es probable que en la historia de la humanidad, no sé si a fin del siglo XXI o más adelante, se vayan creando condiciones de una cierta gobernanza global que atienda ahora a los problemas desatendidos del medio ambiente, de la droga, del tráfico de armas y toda la cantidad de calamidades que afectan el orden contemporáneo y frente al cual este sistema es incapaz de dar respuesta.

Otra cosa que ha revelado la experiencia contemporánea, que es otra demostración de la perdida de hegemonía de los viejos países centrales, es que no hay soluciones por la fuerza. Cada vez que han aplicado la fuerza para resolver los problemas de Medio Oriente, de Afganistán, de otros lados, terminan las cosas siempre peor de lo que empezaron. Es decir, un sistema que ya no es gobernado por nadie, que no se puede disciplinar y que tiene que encontrar en algún momento alguna forma de gobernanza solidaria. Pero esto está, yo creo, bastante lejos en el futuro, mientras tanto las responsabilidades de desarrollo se centran en las economías nacionales. En el caso latinoamericano, en buena medida también en una responsabilidad regional, de la solidaridad de nuestros países.

Creo entonces que si nos acercamos a este escenario mundial, con realismo y sin fantasías, podemos efectivamente asumir el comando de nuestro propio destino y desplegar políticas que vayan poniendo punto a esos problemas de los pueblos latinoamericanos. América es, ustedes saben, el acontecimiento más extraordinario de la globalización de todos los tiempos, la globalización empieza allá a fines del siglo XV, primero los portugueses, empiezan a buscar la vía marítima a oriente y finalmente, por un accidente, a alguno se le ocurre venir por el otro lado y descubren el nuevo mundo y es la primera vez que se forma un sistema planetario, bajo la hegemonía europea. Desde el inicio, la globalización fue gobernada por las naciones pioneras de Europa, primero las naciones ibéricas, después Inglaterra, Francia, Holanda, formando el primer sistema planetario. Simultáneamente con el descubrimiento y la conquista de América, los europeos se propagan por el resto del mundo, ocupan África, en el siglo XIX se repartieron todo África, salvo Etiopía, tomaron la India desde luego, Inglaterra terminó de conquistar la península de la India y posiciones en Indonesia, en el

archipiélago malayo, Filipinas, etc. Es decir, los europeos se propagaron y la globalización es un invento europeo en realidad y está liderado por esa liga de naciones que incorporan tempranamente ese vástago fenomenal que terminaron siendo los Estados Unidos. Pero la diferencia que hay entre la presencia europea en África, en Asia, Medio Oriente es que la cultura de los intereses europeos coexistieron con las civilizaciones locales. Los chinos fueron ocupados, y parte de su territorio, pero nunca dejaron de ser chinos, lo mismo paso con los árabes, los africanos. En América no. En América las viejas civilizaciones indígenas se desplomaron frente a la presencia europea de un nivel de racionalidad superior, se produce la implantación de los europeos y después ese fenómeno extraordinario de la esclavitud de africanos. Con lo cual, a diferencia del resto del mundo, donde vuelvo a insistir la cultura europea coexiste con las otras culturas, algunas de las cuales en su renacimiento están provocando esta transformación fenomenal de China y nosotros somos nuevas civilizaciones aluvionales de ese fenómeno extraordinario de la ocupación del nuevo mundo. Ello nos ha costado en América Latina, por razones propias, constituir espacios nacionales suficientemente integrados como para haber alcanzado niveles de desarrollo superiores. Hemos alcanzado en el nivel de la cultura, yo creo que es una de las grandes paradojas de esta experiencia, esta mezcla de razas que es América Latina y estas nuevas civilizaciones han producido productos culturales de primer nivel, es decir, no se puede escribir una historia de la literatura contemporánea sin los latinoamericanos. Nosotros hemos sido capaces, culturalmente, de producir hechos culturales de primera magnitud, pero nos ha costado un desarrollo y este es el desafío ahora.

Yo creo que sobre la base de la experiencia es posible iniciar estos procesos de consolidación de la densidad nacional, de la cohesión social, de la fortaleza de los liderazgos nacionales, de la estabilidad de las instituciones, del pensamiento propio para transformar esta realidad llena de oportunidades, pero también de desafíos.

¡Muchas gracias!

Nota:

Desgrabación y edición realizada por densidades*, sin la supervisión ni corrección de los expositores y organizadores.*

L.T.

El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional

José Briceño Ruiz (editor)

Editorial Teseo / CDCHTA / Universidad de los Andes
Buenos Aires, 2011
ISBN: 978-987-1354-96-2
479 pp.

info@editorialteseo.com
http://www.editorialteseo.com



Pablo Vilas: Los hemos invitado desde la Casa Patria Grande Néstor Kirchner para seguir discutiendo qué modelo de integración regional queremos, qué Suramérica estamos construyendo día a día. Y la ocasión de hoy no quisimos dejarla pasar porque hace 21 años, como ustedes saben, se firmó el Tratado de Asunción que da origen a esta iniciativa, a este proyecto llamado MERCOSUR. Un MERCOSUR que se encuentra 21 años después más fuerte pero con importantes desafíos hacia el presente y hacia el futuro. Es así que desde la Casa los invitamos a tomar esta mañana como un espacio de diálogo, de discusión. Nosotros estaremos tomando nota de lo que aquí se discuta para poder llevarlo también a los otros foros donde

Panel realizado el 26 de marzo de 2012, conmemorando los 21 años de la firma del Tratado de Asunción en la Sede de la Casa Patria Grande "Presidente Néstor Kirchner" de Buenos Aires. En el mismo participaron Rubén Ruffi, Director de MERCOSUR Político; José Briceño Ruiz, Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes y editor del libro *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*; Mariana Vazquez, Profesora de la Universidad de Buenos Aires y Pablo Vilas, Director Ejecutivo de la Casa Patria Grande "Presidente Néstor Carlos Kirchner".

estamos participando para construir un MERCOSUR social, un MERCOSUR político, y dejar atrás esa centralización que se dio cuando se creó como mercado común. Hoy no sólo es el mercado, sino también la política, la integración de los pueblos la que nos convoca, y por eso es este panel, es este diálogo que pretendemos generar esta mañana.

Ya ustedes han visto nuestra mesa. Son actores, dirigentes, pensadores y académicos de la Patria Grande. No es la primera vez que están en la Casa Patria Grande, salvo por el compañero y amigo José. Te damos la bienvenida, te agradecemos esta patriada y esta invitación aceptada para presentar este libro que nos convoca y que seguro será un instrumento de análisis y nos dejará en un territorio mucho más claro, pero también, como decía antes, con desafíos para conquistar.

Sin más y esperando poder generar este debate que buscamos esta mañana, le damos la palabra al Ministro Ruffi, que es Director de MERCOSUR Político de nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina.

Rubén Ruffi: Gracias Pablo. Gracias Mariana. Gracias a José y a todos ustedes por permitirnos esta mañana dialogar. Voy a intentar ser breve y conciso y les adelanto que voy a fracasar en el intento, pero la idea es que haya un debate, una interacción sobre lo que hoy nos convoca que es este libro ***El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional***.

Creo que una de las dificultades que normalmente se nos presenta cuando tenemos que hablar de la dimensión política y social de la integración es teorizarla, es sistematizar una presentación al respecto. Yo me voy a aprovechar de hablar primero y de tener la presencia de José y de Mariana en la Mesa para intentar, a partir del enfoque que tiene este libro, ir llenando de alguna manera lo que desde el punto de vista del ejercicio cotidiano de la función en la dirección en MERCOSUR político y en el MERCOSUR en general venimos desarrollando en los últimos años.

El enfoque del libro, hablando de tres tipos de formas de entender al MERCOSUR, nos permite abordarlo no empezando en 1991. Es muy difícil entender al MERCOSUR si uno se limita al momento de la firma del Tratado de Asunción. Creo que hay que ir más allá en lo histórico y hay que ir más allá en lo geográfico. Voy a intentar explicar a qué me refiero con esto a lo largo de la presentación.

La idea es hablar un poco, en una primera instancia, de lo que sería el enfoque teórico en estos tres formatos que nos ofrece José en su libro: el regionalismo estratégico, el regionalismo social y el regionalismo productivo. Y a partir de ahí, en una segunda parte de esta intervención presentar los cinco ejes de la política exterior argentina, algunos de los ejes de la política exterior argentina vinculados al rol y al ejercicio en el MERCOSUR, la integración en general y el MERCOSUR en particular. Y finalmente, tal vez haga una pequeña breve referencia a lo que son hoy las prioridades de la Presidencia Pro Témpore Argentina -en este semestre que la ejercemos- principalmente lo que tiene que ver con lo que nosotros llamamos la dimensión política, social y ciudadana de la integración.

Como señalaba, me parece que es necesario contextualizar al MERCOSUR, situarlo históricamente más allá de la firma

del Tratado de Asunción en 1991. José nos ofrece en su artículo y en su libro un enfoque interesante que es hablar del regionalismo estratégico, utilizando a Ferrer, a Jaguaribe, a lo que es el estructuralismo latinoamericano, en el sentido de rescatar alguna idea de desarrollo productivo, de desarrollo económico en el MERCOSUR. La realidad es que, como decía Pablo, en su primera instancia o formación el MERCOSUR tiene evidentemente una priorización de las temáticas económico-comerciales, y esto está reflejado no sólo en la agenda de trabajo de los primeros años sino en la propia estructura institucional del MERCOSUR, donde los órganos decisorios -el Consejo, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio- evidentemente tenían focalizada una priorización de la agenda económico- comercial. Esta priorización se da en un contexto -y bien se señala en el libro- previo de retorno de la democracia en la región, de superación de las hipótesis de conflicto entre los países, de superación de los diferendos limítrofes que existían, de la construcción progresiva de una confianza entre los principales actores de la región -el caso de Argentina y Brasil es ejemplar en este sentido-. Y se buscó en ese momento, en este contexto, la posibilidad de avanzar en formatos flexibles, en acuerdos sectoriales que después nos llevaron a lo que nosotros conocemos como MERCOSUR a partir de la firma del Tratado de Asunción en 1991.

Evidentemente esta primera etapa de lo que se sintetiza como regionalismo estratégico está muy influenciada por ese contexto. Y la realidad es que, si bien tuvo avances y tuvo retrocesos el MERCOSUR en esta primera etapa, no podemos entender el MERCOSUR actual si no lo consideramos a partir del año 2003. ¿Por qué el año 2003? Nuevamente acá el tema de la relación entre Argentina y Brasil es una referencia clara y lo que fue el Consenso de Buenos Aires, el encuentro de los Presidentes de Argentina y Brasil, para redefinir lo que se entendía con la participación del Estado, con el rol de la política, con la importancia de la integración, del diálogo social, de la participación social, de un entendimiento de los mecanismos de integración que exceden lo económico-comercial.

A partir de ese año, a partir de las Cumbres MERCOSUR desde esa fecha, encontramos un cambio, un cambio que desde lo teórico José nos invita a estudiar, a discutir, a analizar con dos modelos: con el regionalismo social, siguiendo a Deacon y a Yeates, y con el regionalismo productivo. Evidentemente lo que entendemos como regionalismo social, con este intento de ir generando políticas sociales a escala regional, tiene en el caso del MERCOSUR un correlato muy fuerte.

Hasta esa época los instrumentos, las Declaraciones que hacían referencia a lo que hoy entendemos como MERCOSUR político y social eran respuestas esporádicas a coyunturas particulares. La Declaración de Las Leñas del '92, la Declaración de Compromiso Democrático del '96, el propio Protocolo de Ushuaia del '98, la Declaración de Mendoza del '91, la Declaración de Zona de Paz del '96, la cooperación en materias vinculadas a la ciencia, la tecnología, a la cooperación y la construcción de confianza en materia de uso de armas en la región, evidentemente eran cuestiones puntuales, que no se podían entender si no estaban vinculadas a

una situación especifica como por ejemplo fue el Protocolo de Ushuaia con la situación que en ese momento se estaba viviendo en Paraguay.

A diferencia de esto, a partir del 2003 nosotros nos encontramos con un cambio de paradigma, con un cambio que a partir de la situación del entendimiento entre los Presidentes de los países del MERCOSUR -de los Estados Parte del MERCOSUR en ese momento- vemos que ya el abordaje de la dimensión política y social de la integración no eran respuestas a problemas puntuales, a situaciones especificas. Era una decisión estratégica de integrarse desde una perspectiva multidimensional.

Evidentemente la cuestión del regionalismo social, que nos invita José en su libro, está muy vinculada a cuatro ejes que tienen que ver con la democracia en el MERCOSUR en esa época. Además del Protocolo de Ushuaia, se crea lo que es el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR, se incluye entre las funciones y propósitos del Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) la defensa y promoción del régimen democrático, del Estado de derecho y del orden constitucional en los países de la región, se va conformando dentro del propio Parlamento del MERCOSUR un Observatorio de la Democracia. En materia de derechos humanos, tal vez el segundo punto fundamental, la creación de la Reunión de Altas Autoridades en materia de Derechos Humanos (RAADDHH), sumado posteriormente a lo que fue la firma del Protocolo de Asunción, donde se establece que el respeto irrestricto de los derechos humanos y las libertades fundamentales es una condición esencial del proceso de integración, así como el Protocolo de Ushuaia lo establecía para la democracia. Y posteriormente la conformación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos en la sede de la ex ESMA en nuestro país son hitos de la decisión de avanzar en materia de derechos humanos en el ámbito regional.

El tercer punto está vinculado con lo que tiene que ver específicamente con acuerdos en materia de justicia, de seguridad, de asistencia humanitaria. Y ahí no podemos olvidar lo que tiene que ver con la implementación efectiva del Acuerdo de Residencia y el de Regularización Migratoria en los países del MERCOSUR ampliado, también con los Asociados; lo que tiene que ver con los Acuerdos de Documentos de Viaje, de Equipos de Investigación Conjunta, de Orden de mandato de Captura Internacional, los Acuerdos de Cooperación y Asistencia Jurídica Recíproca en materia civil, comercial, laboral, penal; las cuestiones que tienen que ver con las migraciones en el sentido de la posición de los países del MERCOSUR respecto a basar las relaciones en los principios de responsabilidad compartida pero diferenciada, de contribución económico-social de los migrantes en los países de origen, destino y tránsito, de reunificación familiar, del pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes y de sus familias. Evidentemente son todas cuestiones que ya no respondían a situaciones puntuales, respondían a una decisión estratégica de priorizar en esta etapa, además de las cuestiones económico- comerciales, esta dimensión política, social y ciudadana; el tercer aspecto que se viene incorporando en el entendimiento del proceso MERCOSUR del 2003 a la fecha, esta dimensión ciudadana, es decir la adopción

de políticas públicas que tienen un impacto directo en los habitantes de los países de la región.

Y el segundo elemento que nos ofrece José en su libro que es el regionalismo productivo. Nuevamente lo vemos reflejado en el cambio de agenda, en el cambio de enfoque que tuvo el MERCOSUR a partir del 2003. Tomando lo que podríamos decir el estructuralismo francés o el estructuralismo cepalino y lo que tiene que ver con la posibilidad de un rol activo del Estado en la economía de los países, en el desarrollo económico, en la diversificación productiva, en la cooperación en materia de formación de cadenas de valor, evidentemente es un buen enfoque teórico para explicar lo que se fue incorporando en la agenda del MERCOSUR a partir del 2003.

En primer lugar, lo que fueron los fondos de convergencia estructural del MERCOSUR, el FOCEM, que con cuatro programas específicos -la convergencia estructural, la cohesión social, el aumento de la competitividad y el fortalecimiento institucional- permite por primera vez que el MERCOSUR cuente con herramientas de tratamiento diferenciado para las economías regionales menos desarrolladas. Es cierto que en el proceso inicial había tratamientos diferenciados en lo que es el régimen de adecuación a la unión aduanera, en los plazos y las condiciones para régimen de origen en los países relativamente más pequeños -Uruguay y Paraguay-, en la cantidad de bienes exceptuados del arancel externo común en la conformación progresiva a la unión aduanera, pero no era un enfoque especifico de atención a las economías de menor desarrollo económico relativo, porque había zonas hacia dentro de cada uno de los países que evidentemente necesitaban también un abordaje desde el punto de vista regional. MERCOSUR y el FOCEM permitió eso. Nuevamente acá el propio FOCEM en su estructura tiene un reconocimiento de las diferencias en cada uno de los países porque a la conformación del fondo aporta en un 70% Brasil, 27% Argentina, 2% Uruguay y 1% Paraguay, y la utilización es más que inversamente proporcional porque solamente el 10% de esos recursos se usa para Argentina y Brasil y el resto se usa para Paraguay y Uruguay. Pero evidentemente es una herramienta que ha resultado exitosa y que la intención de la Presidencia Pro Témpore Argentina y de los propios países del MERCOSUR, es ampliarla y profundizarla en el corto y mediano plazo.

Otro de los elementos que se inscriben en este tema es el programa de integración productiva, que aprobó a partir del 2008 la conformación de foros de competitividad, de cadenas de valor, como por ejemplo la de maderas y muebles-. En definitiva ir facilitando la integración productiva principalmente entre los pequeños y medianos empresarios de la región. Y sumado a esto el Fondo PYMES, el fondo de pequeños y medianos empresarios que, junto al programa de integración productiva y junto al FOCEM, conformaron una triada de elementos positivos para definir lo que es un programa estratégico de atención a las diferencias en las economías regionales, a generar competitividad, a generar convergencia estructural, y principalmente a generar cohesión e inclusión social entre las sociedades de los países que conforman el MERCOSUR.

Hasta acá creo que podemos aprovecharnos, como dije al principio, del libro que hoy tenemos en la mesa y de la presencia de José acá para explicar lo que nosotros entendemos desde la Cancillería y desde el MERCOSUR Político ha sido el cambio de paradigma que registra el MERCOSUR y que nos permite entender el MERCOSUR actual sólo si, como dije al principio, lo ampliamos en la historia, hacemos la diferencia de conocer cuál es la etapa 1991 al 2003 y la etapa 2003 a la actualidad.

Y la segunda cuestión que yo señalaba al principio que tenía que ver con la explicación para entender el MERCOSUR actual está relacionada con la ampliación geográfica. Y esa ampliación geográfica del proceso de integración nos lleva a dos ámbitos específicos que muchas veces se desconoce cuál es el grado de interrelación y de interacción entre ellos. El primero es la UNASUR y el segundo es la CELAC -antes la CALC y Grupo Río-. Empezando por UNASUR, lo que nosotros llamamos MERCOSUR ampliado que es el MERCOSUR de Estados Parte -Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela que tiene el *status* de Estado en proceso de adhesión- y el resto de los países asociados -Colombia, Bolivia, Chile, Perú y Ecuador- conforman el MERCOSUR ampliado, que si sumamos Guyana y Surinam tenemos lo que nosotros conocemos como UNASUR. La UNASUR y su antecesora, la Comunidad Sudamericana de Naciones, son procesos más jóvenes. En el caso de la UNASUR del 2008, pero que se iniciaron con una fuerte impronta política y con una decisión al mas alto nivel de los diez países que la conforman. Hoy estamos en la Casa de la integración, en la Patria Grande, y es un reflejo de lo que la priorización de la UNASUR tuvo en cada uno de los países de la región.

Quiero mencionar cuatro puntos vinculados a esa temática. Primero fue la Declaración de la Moneda para colaborar todos los países de la región en la solución de la situación que tenia lugar en la medialuna boliviana y lo que terminó lo que se conoce como la masacre de Pando. La rápida intervención, dedicación y decisión de los países de la UNASUR generó las condiciones para que se retomara el dialogo político entre los sectores de la sociedad del Estado Plurinacional de Bolivia y se alcanzara una solución a esa difícil situación. Posteriormente en la Cumbre de Bariloche hubo una decisión muy firme de UNASUR para colaborar con la solución del diferendo que en ese momento tenía Ecuador, Colombia y Venezuela.

De la misma manera, en el 2010 ante el intento de golpe de Estado en Ecuador, en solo seis horas los Presidentes de los diez países estuvieron en la Cumbre Extraordinaria en Buenos Aires para decidir que nunca más se iba a tolerar bajo ningún concepto una ruptura del orden democrático o una amenaza de ruptura al orden democrático en los países de la región. Y esto derivó institucionalmente en lo que se conoce como el Protocolo de Guyana sobre Compromiso Democrático que establece por primera vez, tomando como base el Protocolo de Ushuaia del MERCOSUR, medidas concretas y especificas para evitar cualquier quiebre o amenaza del orden constitucional, del Estado de derecho y del orden democrático, medidas concretas como el cierre total o parcial de fronteras, del suministro de energía eléctrica y de otros servicios; pero que no dejaban de lado lo

principal, generar los espacios de diálogo a requerimiento de la Parte constitucional afectada o si ésta se veía impedida de tener ese tipo de solicitud, por consenso de los demás países de ir generando las condiciones que permitieran restablecer el orden democrático o la amenaza al orden democrático, en este caso que tuvo la hermana República de Ecuador.

Evidentemente un signo de ese cambio, del cambio de paradigma que hablábamos antes y que lo hemos dicho en muchas oportunidades, es que el Secretario General de la UNASUR, el ex Presidente Néstor Kirchner que tuvo un rol fundamental en la solución y definición de estas cuestiones en el marco de las reuniones que les señalé de la UNASUR, fue sucedido en el cargo por una funcionaria de Colombia, María Emma Mejía, y por un funcionario de Venezuela, Alí Rodríguez. Esa es una señal del cambio que tuvieron los países de la región y de la misma manera el rol de los Presidentes de Colombia y de Venezuela en la resolución de, a través de la firma del Acuerdo de Cartagena, lo que tuvo que ver con la situación en Honduras a partir del golpe de Estado. Son muestras claras del cambio de paradigma, donde ya no era una cuestión coyuntural sino era una decisión estratégica de que la región resuelve sus problemas en la región, por la región, dentro de la región y sin interferencia de terceros.

Creo que no se puede entender el MERCOSUR actual si no se entiende la UNASUR. ¿Por qué digo esto? Porque por ejemplo en el caso de la democracia, nos llevó a la suscripción en Montevideo en diciembre pasado de lo que se conoce como Protocolo de Ushuaia 2 o Protocolo de Montevideo, donde se actualizan las cláusulas democráticas en el MERCOSUR, como condiciones esenciales del proceso de integración, y se incorporan una serie de salvaguardas, de cláusulas de garantía para que cualquier tipo de medida que tomen los países ante un riesgo o amenaza al orden constitucional en una de las Partes, sean proporcionales, garanticen la integridad territorial del país y principalmente no afecten los derechos de la población civil. Y de la misma manera ese gobierno de facto o el gobierno que atenta contra la democracia, el hecho de que sea suspendido del MERCOSUR o de la UNASUR y que sea suspendida su participación en los ámbitos o los beneficios y derechos que le otorgan los acuerdos de integración, no implica que no tenga que seguir cumpliendo con sus obligaciones.

Este salto cualitativo del Protocolo de Guyana y del Protocolo de Montevideo nos muestran una vez más el alto compromiso de los países de la región, sean del MERCOSUR o de la UNASUR, con la democracia y es un ejemplo de cómo podemos entender el MERCOSUR actual a partir de la UNASUR. Muchas veces se nos pregunta a quienes por diferentes razones tenemos algo que ver y participamos en los procesos de MERCOSUR y UNASUR cuál es el futuro de ambos esquemas, y evidentemente no está escrito, no hay un mandato de convergencia, no hay un período para esa convergencia, pero seguramente vamos a avanzar hacia un sistema de integración en América del Sur que contemple, no solo el acervo normativo y la experiencia del MERCOSUR y de la Comunidad Andina de Naciones, sino también el que se vaya generando en la propia UNASUR.

Y en esto es fundamental que veamos, que reconozcamos, que tengamos en cuenta temáticas como las que se manejan en el Consejo de Defensa de la UNASUR, en el recientemente creado Consejo de Ministros de Economía de la UNASUR donde se incorporan temáticas como el análisis del comercio en moneda local, como el Banco del Sur, como la utilización de las reservas y articulación de procedimientos en la materia entre los países de la región. Evidentemente nos muestra que los pocos años que tiene la UNASUR no tiene nada que ver con la profundización de la misma y con los compromisos crecientes que adoptan los países que la conforman. Cómo se articula y cómo convergen ambos procesos es algo que el tiempo nos va a mostrar, pero seguramente en el corto plazo van a coexistir sistemas normativos, compromisos específicos en el MERCOSUR, en la Comunidad Andina y se va a ir generando un propio acervo normativo en la UNASUR.

Y la segunda forma de entender el MERCOSUR actual a partir de la ampliación geográfica tiene que ver con lo que es el Grupo Río y la CALC, la Cumbre de América Latina sobre Desarrollo, y su sucesora la CELAC, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Evidentemente los tres foros fueron foros flexibles que tienen en su seno diferentes esquemas y mecanismo de integración de diferente naturaleza, algunos de naturaleza vinculante, otros de concertación y diálogo político pero que por primera vez muestran a la región unida sin necesidad de que esta unión tenga que ver con un diálogo con terceras regiones o países sino para discutir los temas que atañen y que competen a los países de la región. Evidentemente la CELAC es un proceso aún más joven, pero desde el MERCOSUR núcleo duro, desde el MERCOSUR ampliado y desde la UNASUR, la idea es que los países del América del Sur puedan dialogar, puedan conformar una agenda de trabajo flexible, dinámica, en el marco de la CELAC y de aquí en más tener en los diferentes temas de la agenda internacional una posición de la región que nuevamente, como señalé antes, tenga en cuenta los intereses de los países de la región sin interferencia de terceros.

La forma de entender al MERCOSUR, contextualizándolo históricamente y ampliándolo geográficamente como intentamos hacer en esta primer parte, nos lleva a la segunda parte de esta intervención que garantice al principio que iba a intentar ser breve y que evidentemente no lo estoy logrando ser, pero me parece que es importante señalar todos estos puntos.

Creo que hay cinco ejes de la política exterior argentina que hoy se entienden si uno entiende lo que es el MERCOSUR y el proceso de integración regional en general. El primero tiene que ver nuevamente con la democracia. Creo que lo que se inició con el Protocolo de Ushuaia y a través del Protocolo de Guyana y volvió al Protocolo de Ushuaia 2, es un mecanismo de defensa del orden constitucional del Estado de Derecho y de respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales en los países de la región, es un salto cualitativo a nivel mundial que también nos permitió que la Cumbre Iberoamericana, que la Cumbre de la CELAC y que otros foros regionales tuvieran cláusulas democráticas. Evidentemente se puede decir, sin ninguna duda, que la impronta del MERCOSUR y de los países de la región en materia de

defensa de la democracia ha transcendido a la región y es hoy uno de los estándares internacionales más reconocidos de los países de la región. Argentina ha tenido un rol activo por las Cumbres que mencioné en el caso de la UNASUR, por los instrumentos que fueron propuestas de Argentina en el caso del Protocolo de Ushuaia 2 que se plasmó en la Cumbre de Montevideo en diciembre pasado.

El segundo eje que me parece también que hemos tocado de alguna manera en la primera parte de la intervención tiene que ver con los derechos humanos. Hace dos días en la Argentina conmemoramos el Día de la Memoria, 36 años de un golpe que tenía una coordinación de los gobiernos dictatoriales de la época, una coordinación represiva en el Cono Sur en lo que era el Operativo Cóndor. Y hoy, más allá de repudiar este triste pasado que tenemos, podemos sentirnos confortados en que el MERCOSUR, a través de la Reunión de Altas Autoridades en materia de Derechos Humanos (RAADDHH), tiene una coordinación en la materia que nuevamente es un estándar y es un ejemplo a nivel internacional. La experiencia de la República Argentina en materia de derechos humanos y de los países de la región en el ámbito de la RAADDHH nos permiten hoy que en cuestiones tales como genética forense, como lucha contra cualquier tipo de tortura, genocidio y practicas aberrantes, memoria y sitios históricos, discriminación y democracia, racismo y democracia, las posiciones del MERCOSUR, las presentaciones del MERCOSUR, las propuestas del MERCOSUR en los ámbitos multilaterales específicos en la materia no sólo son tenidos en cuenta sino que son un punto de referencia para otros países y zonas del mundo.

Dos cuestiones que quisiera rescatar en particular. Primero la conformación en el ámbito de la Comisión de Memoria, Verdad y Justicia de la RAADDHH, de la Reunión de Altas Autoridades, de un grupo especifico para investigar esta coordinación represiva en el Cono Sur conocida como Operativo Cóndor, que se creó en Montevideo en diciembre pasado y que la República Argentina impulsa en su semestre. Hoy empieza la reunión de la RAADDHH aquí en Buenos Aires.

La segunda cuestión tiene que ver con que por primera vez de forma conjunta cuatro países presentaron una Opinión Consultiva en la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que se precisen las responsabilidades de los Estados Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos sobre niños, niñas y adolescentes migrantes vinculado a su situación migratoria o a la de sus padres. Es la primera vez que se hace una presentación conjunta. Esperamos tener una primera audiencia a mitad de año y tener el resultado de esta Opinión Consultiva. La idea de la Presidencia Pro Témpore Argentina es trabajar en el seguimiento de la misma y en el establecimiento de acciones específicas para garantizar el rol y las responsabilidades de los Estados en preservar a los sectores más vulnerables como son niños, niñas y adolescentes. Y en el mismo sentido estamos trabajando en materia de adultos mayores y de perspectiva de género.

La segunda cuestión a la que quería hacer referencia es que, en base a una iniciativa argentina y de Suiza pero con el apoyo de los países del MERCOSUR, se creó un Relator Especial en materia de memoria,

verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición en el marco de Naciones Unidas. Y evidentemente el rol de nuestro país, el alto estándar de nuestro país en juzgar los crímenes del proceso militar y en colaborar con los países en la resolución, en el esclarecimiento, en el estudio de sus propios procesos de violación sistemática de los derechos humanos nos sitúan en un punto en el escenario internacional que realmente debemos destacar. Este es el segundo eje de relación entre la política exterior argentina y el MERCOSUR.

El tercero tiene que ver con la situación económica-financiera internacional. Primero en la Reunión de Ministros de Economía del MERCOSUR, en la Reunión de Ministros de Industria del MERCOSUR, en el propio Consejo del Mercado Común que está compuesto por Cancilleres y Ministros de Economía se han adoptado medidas especificas para evitar que la crisis internacional originada en los países desarrollados tuviera impacto directo en los países de la región, principalmente sobre los sectores más vulnerables de nuestra población. A esto se sumó el mencionado Consejo de Ministros de Economía de la UNASUR, donde se trabaja en cuestiones tales como el Banco del Sur, la utilización de monedas locales, la coordinación o articulación en cuanto a la utilización de las reservas; todas temáticas que están enfocadas a resolver nuevamente en la región y por la región la situación en la región sin interferencia de terceros.

A esto se suma la coordinación previa que los países de la región tienen para que después Argentina y Brasil, miembros del MERCOSUR y de la UNASUR, puedan plantear en el marco del G-20 , cuáles son los intereses, las políticas y las preocupaciones de los países de la región. Quiero hacer simplemente una referencia a dos cuestiones. La primera tiene que ver con la incorporación de la dimensión del trabajo, de la dimensión laboral en el marco del G-20 a partir de una propuesta de Argentina, de Brasil y del MERCOSUR; y la segunda, tiene que ver con evitar ese intento de regulación de los precios de los alimentos en el marco de las discusiones del G-20. Evidentemente eso sumado a la posición de los países de la región sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional y del rol de los organismos multilaterales de crédito nuevamente muestra una coincidencia entre la política exterior argentina, el MERCOSUR, la UNASUR y la forma en que la región encara estas cuestiones en el escenario internacional.

El cuarto eje tiene que ver nuevamente con el punto que nos convoca en este primer Panel de esta mañana que son los aspectos sociales. Nuevamente en materia social encontramos algunas respuestas esporádicas en el periodo previo al 2003: la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR de 1998, el Compromiso de Buenos Aires en materia social del 2000. Pero no es sino después del 2003, en realidad a partir del 2004 con el Programa de Acción de Asunción 2004-2006, donde se ponen en el mismo nivel que las cuestiones y la agenda económico-comercial que se iba a impulsar en el MERCOSUR en esos dos años, la dimensión político-social y principalmente los aspectos sociales de la integración. Después hay un plan que es el Plan 2005-2007 en materia social que nuevamente fortalece esta prioridad otorgada a la materia social y a partir del 2006, de una reunión en Córdoba de Presidentes de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, la elaboración progresiva

de lo que se conoce como Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR, que es una serie de diez Ejes y Directrices en materia de democracia, derechos humanos, protección ambiental, salud, educación, cultura, que busca de alguna manera coordinar horizontalmente los diferentes esfuerzos que las reuniones sectoriales de la estructura institucional del MERCOSUR vienen desarrollando en la materia.

Este Plan Estratégico de Acción Social está vinculado a la creación de dos instancias: una instancia técnica, que es el Instituto Social del MERCOSUR con sede en Asunción, y una instancia de decisión política, impulsada por Argentina por la Dra. Alicia Kirchner y por Uruguay, que es la conformación de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR. En esta Comisión, que tuvo su primera reunión en lo que nosotros llamamos una sesión ampliada en el 2010 en la que participaron los Ministros de Cultura, de Educación, de Trabajo, de Ciencia y Tecnología, de Agricultura Familiar, de Mujer de los países de la región, vamos a realizar en la Presidencia Pro Tempore argentina una nueva sesión ampliada, que es el 7 de junio, y la intención es que alli cada una de las reuniones sectoriales nos presenten actividades, acciones y planes específicos para conformar este Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR. Este Plan tiene como objetivo fundamental fortalecer el rol del Estado en la definición de políticas publicas en materia de erradicación del hambre, de la pobreza, de la desigualdad, de alcanzar la universalización de la salud publica, de lograr una educación de calidad como factor de inclusión social, de erradicar el analfabetismo. En definitiva, de adoptar todas aquellas políticas que tienen un impacto directo en los ciudadanos de la región desde una decisión estratégica, no nuevamente desde respuestas coyunturales sino desde una decisión de avanzar todos los países de la región, los Estados Parte del MERCOSUR y los Estados Asociados, en la conformación, implementación y desarrollo de este Plan Estratégico.

Un simple dato especifico. Estamos impulsando, en el marco del FOCEM, un Proyecto de Economía Social y Solidaria en Frontera para garantizar que este tipo de producción, principalmente en las zonas de frontera, tenga una posibilidad de inserción en los países de la región, en las economías de la región. No podemos olvidar que muchos de los sectores de nuestras poblaciones han sido excluidos en una época donde se priorizaba el mercado, donde se priorizaba la eficiencia económica, y evidentemente aquellos que estaban dejados de lado por el mercado eran asistidos, como bien la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner señaló, hablar de beneficencia social, hablar de asistencialismo no es lo que la República Argentina y los países del MERCOSUR entienden por política social. La política social es el desarrollo humano integral y considerar a las personas como ciudadanos plenos que tienen que ejercer sus derechos. Como señaló nuevamente la Presidenta haciendo referencia a Eva Perón: "***donde hay una necesidad hay un derecho***". Efectivamente la República Argentina y el MERCOSUR coinciden nuevamente aquí en los aspectos sociales en garantizar las políticas públicas que nos permitan que los ciudadanos de la región sean considerados como sujetos de derechos civiles, económicos, productivos, culturales, educativos. Y garantizar cuestiones básicas como la economía social

y solidaria, como la seguridad alimentaria y nutricional son en definitiva cuestiones que no pueden escapar a la agenda priorizada por el MERCOSUR.

Y el último eje que quería hacer referencia en relación a la República Argentina y al MERCOSUR tiene que ver con Malvinas, con el permanente apoyo regional de los países del MERCOSUR y de la UNASUR y de la CELAC a los legítimos derechos de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Sandwich del Sur, Georgias del Sur y los espacios marítimos circundantes. El apego regional a una solución pacifica en el marco de la Resolución 2065 de las Naciones Unidas y las posteriores, las Resoluciones de la Organización de Estados Americanos, de las Declaraciones del MERCOSUR, de la OEA, de la Cumbre Iberoamericana, de la CELAC de alcanzar una solución pacifica a la disputa de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Un apego, una posición y un apoyo de los países de la región que han hecho que una conducta de la República Argentina que permanentemente ha protestado desde el propio momento de la usurpación en 1833 de las Islas Malvinas a la fecha, ya no sea un mandato constitucional o ya no sea una política de Estado de la República Argentina, sino que adquiera una dimensión continental y una dimensión global. Y que ha ido más allá de este plano y se ha mostrado en acciones concretas: en prevenir y evitar que se consoliden actividades hidrocarburíferas y minerales ilegales en la plataforma continental argentina, compromiso de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR y de los miembros de la UNASUR; en prohibir el ingreso a cualquier puerto de la región de cualquier tipo de embarcación que porte la bandera ilegal de las Islas Malvinas; rechazo a la militarización creciente del Atlántico Sur, a la realización de ejercicios militares que han incluido el lanzamiento de misiles desde las Islas Malvinas y que ponen en riesgo no solo la seguridad de navegación sino que también ponen en riesgo a los ciudadanos de la República Argentina y a todos los países de la región.

Evidentemente no podemos dejar de valorar y agradecer en cada una de las intervenciones que hagamos el apoyo de los países del MERCOSUR y de la UNASUR a los legítimos derechos de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Sandwich del Sur, Georgias del Sur y los espacios marítimos circundantes.

Estos cinco ejes que señalé de la política exterior argentina no pueden desmembrarse de la política de integración en el marco del MERCOSUR y de la UNASUR. Y no podemos entender el MERCOSUR actual si no consideramos esos tres tipos de integración: la integración estratégica, la integración social y la integración productiva y si no entendemos el cambio que ocurrió en la región a partir del 2003.

Esto es lo que teníamos para señalar como breve introducción al debate. Les pido disculpas por la extensión pero me parecía que eran todas cuestiones que me parecía necesario decir hoy acá, en la Casa de la integración, en la Patria Grande. Y nuevamente agradezco a Pablo y a Mariana haber pensado en mí, haberme invitado a compartir esta mañana con ustedes. Gracias.

Pablo Vilas: Gracias Rubén. Acto seguido le damos la palabra a la Profesora Mariana Vázquez.

Mariana Vazquez: Buenos días. Antes que nada quiero decirles que es una enorme alegría y un orgullo estar aquí presentando un libro de José Briceño, a quien conociera compartiendo un Panel allá por la década de los '90 donde descubrí y sigo confirmando día a día que es una de las personas que más sabe sobre los temas de nuestra región y eso es verdad. Así que realmente es una alegría estar aquí y tener en mis manos este libro, que como siempre José, es un nuevo aporte a la reflexión y a la discusión de estos temas.

Quisiera comentar el libro a partir de tres ejes que plantea José en su trabajo. Voy a comenzar por el trabajo de José porque me parece que a partir de la forma en la cual él plantea su aproximación al tema de la integración es como él piensa luego el libro. Hay algunos elementos de su enfoque que se ven reflejados en toda la elección de los autores, de los temas. Entonces por eso quiero comenzar por el trabajo de José especialmente.

Me parece que él se acerca al tema del MERCOSUR a partir de tres ejes, como decía. En primer lugar, cómo aprenderlo, la dimensión epistemológica, teórica, de pensamiento, cómo pensar el proceso de integración MERCOSUR. Luego, una evaluación del proceso, evaluación entre comillas después quiero explicar por qué. Una evaluación o un análisis de cuál es la trayectoria, la historia y la situación actual del proceso de integración. Y luego las perspectivas, en el libro se plantean perspectivas tanto desde el punto de vista teórico como político con respecto a los escenarios posibles del estudio y del propio proceso de integración.

Hay algo que quiero destacar especialmente en este libro y creo que es un enorme aporte tanto a la disciplina como a la política en relación a las definiciones sobre la integración regional, que es que él hace un enorme esfuerzo por comenzar una nueva epistemología de la integración o si no queremos nueva, una epistemología de la integración. Eso es algo que en la mayoría de los casos estaba ausente en nuestra disciplina, con honrosas excepciones, una de ellas está aquí presente, con quienes discutimos siempre estos temas. Pero realmente el esfuerzo de hacer una epistemología de la integración es algo que estaba ausente y que es profundamente necesario.

¿Qué implica – y esto lo trabaja muy bien José en su capitulo- esta epistemología de la integración? Tomar con gran valentía lo que él plantea como la idea de complejidad. La cuestión de la complejidad no es una cuestión menor. Tanto desde el punto de vista del conocimiento como desde el punto de vista político, que evidentemente están sumamente relacionados pero me parece que vale hacer esta diferenciación de dimensiones, hablar de complejidad en la integración es sumamente importante. Tanto cómo se ha concebido y qué se ha jerarquizado en los primeros diez años del MERCOSUR, cómo se lo ha estudiado nos han tenido durante mucho tiempo presos de un sesgo profundamente comercial, no solo en la definición política de qué era lo que se jerarquizaba en el propio proceso de integración sino de qué se estudiaba con respecto a la integración.

Yo me acuerdo que empecé a interesarme en estos temas en el '93, '94 y como politóloga no encontraba ningún trabajo de mi disciplina que hablara del MERCOSUR por lo que el MERCOSUR era, pero no sólo por lo que el

MERCOSUR era sino por cómo se había decidido en la mayoría de los casos estudiar, porque el MERCOSUR por más que jerarquizara la dimensión comercial siempre ha tenido dimensión política-institucional o el sólo hecho de priorizar la dimensión comercial tenia detrás un trasfondo político.

Entonces este esfuerzo en José por plantear la idea de complejidad me parece un aporte enorme. Esto implica la multidimensionalidad (lo comercial, lo político, lo social, lo productivo, lo cultural), esto implica también poder pensar un trabajo multidisciplinario, es algo que nos cuesta mucho y esto está reflejado en este libro también. Pensar en múltiples factores: él habla del contexto internacional, de las historias nacionales, de los proyectos de desarrollo nacional, de la economía, de la política, es decir, hablar de la multiplicidad de factores que explican y que dan un sentido y un camino a la integración.

Y aparece también permanentemente en el trabajo de José y en muchos otros la idea de originalidad del proceso de integración MERCOSUR. Esto es empírico pero requiere a su vez una hermenéutica original, es decir, una forma original de acercarnos al proceso de integración. Y en esta definición José nos está planteando una posición emancipatoria. Esto es lo que me parece sumamente valioso. Emancipatoria en dos sentidos: con respecto al llamado modelo europeo, dejemos de estar tan condicionados por el llamado modelo europeo o la experiencia europea; y una emancipación con respecto a la lente comercial.

Hay un ejemplo que me gusta mencionar. Una colega que no pudo estar hoy aquí, Daniela Perrota, en algún momento me comentó que leyó en una tesis de Maestría que era sobre la trayectoria del sector educativo del MERCOSUR y la persona que escribía la tesis analizaba la dimensión de la integración educativa a partir de categorías que Roberto Bouzas había pensado hace mucho tiempo; una de ellas, me acuerdo, era el déficit de implementación que en algún momento tuvo el MERCOSUR. ¿Ahora cuál era el tema? No se puede estudiar la integración educativa con una categoría que puede ser correcta o no, pero que está pensada para la dimensión comercial. Eso es lo que aporta a esta discusión el trabajo de José.

Y no se puede, y esto me parece que también tiene consecuencias políticas importantes, evaluar el proceso de integración a partir de cuánto crece o decrece el comercio en un periodo determinado de la historia de este bloque comercial. Entonces tenemos que dar esa discusión desde el mundo académico, los que tenemos una "pata" ahí tenemos la responsabilidad de dar esa discusión.

La idea de emancipación tiene que ver con la idea de recuperación del pensamiento propio con un esfuerzo que se está haciendo hace unos años, pues ya en otro libro lo ha hecho también, de recuperar el pensamiento de nuestra región con respecto a la integración regional en ese esfuerzo emancipatorio, lo que no quiere decir que uno no tenga en cuenta la experiencia europea y no quiere decir que no se fije cuáles son los movimientos de los flujos comerciales. Pero tenemos que avanzar en un estudio mucho más complejo de la integración.

Otra cuestión que es importante, que

apareció mucho también en la presentación de Rubén, que aparece como una de las dimensiones a considerar es la relación entre región y nación. O se habla del contexto internacional en el cual se dan determinadas características o aparecen los modelos de regionalismo que él presenta. Rubén planteó con enorme claridad la relación entre la política exterior argentina, la región y los posicionamientos globales tanto del país como del MERCOSUR, UNASUR, CELAC, etc. Es imposible pensar la integración regional sin ver la articulación de estas dos dimensiones: región y nación.

Y otra cuestión que aparece también en el libro y que me llamó mucho la atención es que habla del consenso societario, es decir, del consenso a nivel de las sociedades de los Estados Parte, en este caso del MERCOSUR, que se da en un momento determinado que sostiene algunos de los modelos de regionalismo sobre los cuales él habla. Me parece que no hemos reflexionado suficiente hasta ahora sobre esta idea que se plasma aquí en el concepto de José de consenso societario.

Entonces José está abriendo un sendero. Nos plantea líneas, caminos posibilidades para explorar nuevos rumbos en el debate sobre el modelo, que no estaba tan presente o con tanta claridad entonces. Él, y lo retoma también Rubén, habla de un híbrido entre lo que queda de etapas anteriores, de los regionalismos previos y el supuesto regionalismo social o regionalismo productivo como una conjugación de elementos de lo viejo y de lo nuevo, y los distintos escenarios que pueden plantearse a partir de cómo la tensión entre lo viejo y lo nuevo se resuelve, que es lo que ocurre en última instancia a nivel de cada uno de nuestros países porque la herencia de lo viejo todavía está presente y en muchos aspectos es muy pesada y también se da en el proceso de integración.

Otra pregunta que aparece que sería interesante discutir aquí, porque en varios de los trabajos el MERCOSUR fue planteado en sus primeros momentos como un caso más exitoso de integración, bueno ¿cuáles son los parámetros? Es algo que Paradiso siempre se pregunta porque no está establecido, no hay un manual que diga integración exitosa es tal cosa. ¿Cuáles son los parámetros de éxito de un proceso de integración? ¿Cómo se definen? ¿Son universales o varían según tiempo y lugar? Si el MERCOSUR fue exitoso en función de sus objetivos originales, la verdad a mí en algunas cuestiones no me interesa en absoluto y si en la actualidad el MERCOSUR es un fracaso porque no cumple los compromisos determinados en su programa de liberalización comercial, determinadas cuestiones que se establecieron en 1991. Ya Rubén nos dijo que no podemos ver el MERCOSUR actual si nos quedamos en los compromisos de 1991. Entonces me parece que vale la pena discutir eso a nivel de los medios en estas últimas semanas, sobre todo en Uruguay y Paraguay aparecen titulares estridentes: el MERCOSUR murió, el MERCOSUR es un fracaso. Me parece que hay que dar esa discusión. ¿En función de qué? Si escuchamos a Rubén, en la dimensión política, social, yo creo que el MERCOSUR es el proceso más exitoso de los últimos, no sé cuantos años. Bueno tal vez hay un poco de cada cosa. Pero entonces ¿cómo definimos esto?, tenemos que dar una respuesta a esta discusión también. Esa discusión no se da solo en los medios.

También hemos escuchado a muchos colegas plantear que el MERCOSUR está muerto, está invernando, un conjunto de categorías originales y un poco exóticas para definir en qué situación estamos.

Entonces tal vez no sea universal, tal vez esos parámetros varíen y tengan una historicidad. Lo que sí tal vez pueda ser universal, según lo que vemos del análisis del libro sobre MERCOSUR y lo que nos muestra la experiencia europea es que claramente la integración no es lineal. Eso lo plantea José, la experiencia europea también lo muestra. Entonces tal vez eso sí podamos decirlo.

Algo que me llamó mucho la atención es que no linealidad no significa fracaso y ahí volvemos de nuevo al tema del éxito. En el caso de la Unión Europea, José menciona el concepto de Philippe Schmitter de *spill back*, el retroceso en el proceso de integración. Ahora en este momento del MERCOSUR yo no hablaría de *spill back*, yo hablaría de cambio de paradigma. El problema es que muchas interpretaciones del cambio de paradigma, se leen como fracaso o se leen como retroceso. Entonces me parece que esa discusión también hay que dar. Si tenemos una visión rígida y hasta evolutiva, diría en algunos casos, de hacia dónde debe ir la integración, pero si la integración no va en el sentido originariamente establecido, hay un retroceso. No hay un retroceso, hay un cambio de paradigma, hay conflicto entre modelos de regionalismo que están en tensión. Entonces ahí tenemos que ver la relación entre cambio político e integración, cómo leemos lo que Rubén mostró en toda su presentación, cómo el cambio de época -como diría Rafael Correa- incide sobre el proceso de integración. Esto sería más la parte de discusión epistemológica o teórica de temas no resueltos en relación a la integración.

Aparece también en el libro la evaluación o la reflexión sobre la trayectoria del MERCOSUR y el momento actual. Yo rescaté ahí todo lo que tiene que ver con el cambio de paradigma. Voy a plantear muy poquito de eso porque tuve la suerte de que hablara Rubén antes, así que si no quedó claro el cambio de paradigma, más que lo que hizo él yo no puedo hacer. Sí recuperar lo que planteaba Rubén del Consenso de Buenos Aires y la lectura del Consenso de Buenos Aires en clave José Briceño, porque José en sus trabajos de pensamiento latinoamericano plantea que los proyectos, que yo llamo más nobles, de la integración latinoamericana tenían como principales objetivos la autonomía, la independencia y el desarrollo. El Consenso de Buenos Aires, que no es una mera declaración, es un acuerdo programático a partir del cual se crean las condiciones para que muchas de aquellas cuestiones que se establecieron como programa pudieran concretarse a lo largo de estos años. Las lecturas de aquél momento de la diplomacia mediática, un conjunto de cosas que se dijeron en la etapa del Consenso de Buenos Aires, eran un tanto irreales en el sentido de que esperar que el Buenos Aires se concretara de un día para el otro con la historia de la región, de los países y de la integración era totalmente absurdo. Ese acuerdo programático poquito a poquito se ha ido concretando, como bien mostró Rubén, a lo largo de todos estos años.

Ahora en ese Consenso de Buenos Aires para mí están los elementos, incluso están mencionados, que José plantea como parte

de nuestra tradición de pensamiento latinoamericano sobre la integración y yo agregaría que se agrega el objetivo de la inclusión, que también es parte de ese Consenso.

Aparecen nuevas agendas. Todas las mencionó Rubén. Se transforman viejas agendas y lo que aparece en esta etapa que parece que hace a la esencia de ese nuevo regionalismo es la perspectiva de derechos. Porque había una dimensión socio-laboral en el Subgrupo de Trabajo 11 y un conjunto de cosas que él plantea como respuestas coyunturales o aprensiones de algunos sectores pero sin un cambio de paradigma, sin un cambio de perspectiva. Es decir, la esencia del modelo, patrón, tipo de regionalismo, como queramos llamarlo, es la perspectiva de derechos que aparece como transversal en esta nueva etapa.

Y como signo del cambio de época también están las nuevas posiciones en el ámbito hemisférico. Escuchando a Rubén pienso no sólo hemisférico sino global, pero no voy a profundizar más en esto porque creo que ya quedó más que claro.

Entonces a partir de la discusión epistemológica, a partir de la reflexión sobre la historia del MERCOSUR que aparece en cada uno de los trabajos, allí en el libro tenemos también lo que yo llamaría perspectivas en los dos campos. En el campo epistemológico sobre cómo aprender esto que si podemos tomar de la experiencia europea, este objeto político no identificado. Bueno en eso tenemos algo en común, también es un objeto político no identificado, podemos conceder eso.

Me parece que tenemos un desafío desde el trabajo académico: aún no hemos estudiado suficientemente las agendas no comerciales. Hay excepciones, hay grandes esfuerzos en la dimensión de la integración educativa, la integración social, la integración productiva pero no hemos estudiado lo suficiente si hay o no acumulación; si hay o no linealidad; si los tiempos, los ritmos, la densidad de las agendas son similares o diferentes. Es un gran esfuerzo. Es mucho más simple tomar una única dimensión y hacer conclusiones a partir de ahí, pero estudiar todo el proceso, cada una de sus dimensiones, poder realmente ver cuanto hemos avanzado en la integración a partir de una mirada más compleja, que es la que plantea José, requiere mucha valentía, así que hay que trabajar en eso. Si hay institucionalización de estas agendas, eso tampoco hemos estudiado tanto. En todos los trabajos sobre la institucionalidad en algún punto nos quedamos todavía en la institucionalidad original, le sumamos el Parlamento tal vez en el mejor escenario, pero estas agendas nuevas han creado institucionalidad en una institucionalidad original realmente disfuncional como un MERCOSUR político, social. En una institucionalidad original pensada para otros objetivos, la política ha resuelto creativamente darse una nueva institucionalidad para poder avanzar en agendas no comerciales.

Me parece que en los esfuerzos de construcción teórica que plantea José tenemos también que intentar diferenciar con más claridad la dimensión empírica de la dimensión normativa, porque a veces nos confundimos, porque a veces tal autor dice que el MERCOSUR es esto pero en realidad es lo que debería ser o sería bueno que fuera. Entonces para asir el fenómeno tenemos que tener en cuenta ambas cosas porque en realidad están dialécticamente

relacionadas, y ver en la construcción conceptual cómo analizamos estas agendas para después poder hacer un aporte desde la teoría, a pensar nuevas propuestas.

Y me parece que tenemos que seguir pensando, estudiando, viendo cuál es la relación entre desarrollo e integración regional, que me parece que es lo que está bastante en juego en este momento. Yo leo a veces cables de prensa que plantean esto que decía antes de que el MERCOSUR está muerto, que no hay integración porque tal bien no circuló como debería haber circulado o que integración fuera sólo eso. Y me recuerda mucho ciertos obstáculos que tuvo la integración a mediados del Siglo XX. Avanzamos en la liberación comercial, en la liberalización en áreas no sensibles, cuando eso empieza a acercarse al núcleo duro de las políticas de desarrollo que cada uno de los países quiere llevar adelante, aparece el conflicto. Entonces si en algún punto ya sucedió, si está sucediendo, tenemos que lograr esta vez salir de esa trampa. Obviamente la respuesta sería: pensemos juntos el desarrollo. Esa es una respuesta que suena muy bonito pero que en la negociación del día a día no es tan fácil. Pero me parece que tenemos la obligación de ver cómo salimos de esa trampa, porque sino vamos a volver a esquemas anteriores.

Otra de las trampas es que, eso sí es una herencia hasta en el pensamiento de la primera década de integración: integración regional no es igual a libre comercio y sigue sin estar completamente claro. Me parece que da para hacer una discusión porque si no salimos de ese esquema no vamos a poder avanzar en lecturas diferentes.

Ahora me parece que otra pregunta que tenemos que hacernos es si hay jerarquía de agendas porque yo he escuchado y he visto negociaciones en las cuales un avance en la dimensión social es bloqueado para retaliar a algún país por cuestiones comerciales, pero en el sentido inverso nunca lo he visto. Entonces en la pauta negociadora prima la agenda comercial. Es una pregunta, es algo que ando pensando hace un tiempo y me parece que es interesante, dado los actores que hay aquí, que lo discutamos entre todos porque si prima en la parte negociadora la agenda comercial tenemos que darle una respuesta política a eso y una respuesta institucional porque la institucionalidad en parte nos lleva a eso, tal vez tengamos que dar algún tipo de mayor autonomía -si eso fuera pensable- institucional a las agendas no comerciales. Es una idea, ¿no?

Creando propuestas de formación que no tenemos que formar para la coyuntura sino que tenemos que formar decodificadores que puedan interpretar la realidad permanentemente cambiante. Yo creo que este momento es un momento en el cual los decodificadores están puestos completamente a prueba. Tenemos que ser capaces de descodificar en el marco de crisis internacional, en el marco de ruptura de paradigmas, en un marco donde en nuestra región la articulación entre lo viejo y lo nuevo es conflictiva, cómo avanzamos para profundizar la integración con el desarrollo, la inclusión y parámetros de éxito que realmente reflejen el marco político en el cual esta integración se está haciendo en este momento. Y así plantean en los trabajos cómo salir de la trampa del regionalismo abierto y allí tenemos varias de las pautas de la agenda, muchas de las cuales mencionó Rubén: la ampliación de la perspectiva de derechos, la integración productiva, la transformación de la

institucionalidad.

Todo esto está planteado aquí y todo esto dispara a la lectura del libro. Por eso, terminando ya, gracias José. Me parece que a partir de esto podemos hacer una rica discusión.

José Briceño Ruíz: Primero quiero agradecer a Pablo y a Mariana y a la Casa Patria Grande Néstor Carlos Kirchner por la invitación. Es un gusto estar acá. Y en segundo lugar, reconocer que ahora no sé que voy a decir después de las presentaciones espléndidas de Rubén y de Mariana en las cuales se ha descripto con bastante cercanía lo que yo me planteé originalmente en el por qué de la creación, de la necesidad de elaborar un libro de este tipo. Honestamente digo no sé que voy a decir.

En realidad lo que yo sí quiero es plantear el contexto que me incitó a compilar un libro de este tipo porque se cumplieron veinte años del MERCOSUR. Cuando el MERCOSUR nació como esquema de integración en el año 1991 estaba ya en mis últimos años de universidad y empezando mi formación de posgrado y el MERCOSUR -y ahí vuelvo un poco a lo que en algún momento señaló Mariana- era como la gran estrella, la luminaria dentro de la escena si vemos a la integración latinoamericana como una escena en la cual hay varios actores, era la gran estrella en ese escenario. Por primera vez los latinoamericanos decidieron enseñarse y establecer un proceso de integración en el cual se cumplen los compromisos. El período de transición de cinco años de liberalización de los aranceles es un éxito en el MERCOSUR. Los andinos y los centroamericanos tienen que aprender del Cono Sur que finalmente está haciendo la integración de América Latina.

Y pasan veinte años, el año pasado, y entonces en el contexto académico el escenario era absolutamente distinto, hablo de la actividad en el ámbito académico sobre temas del MERCOSUR. Es decir, el cumplimiento de los veinte años no fue utilizado, no fue una excusa para decirlo de alguna manera, para que se convocasen los centros académicos de la región a una reflexión sobre qué había pasado. El tema era como subalterno. En mi país ni siquiera hubo una actividad, pero entendamos que Venezuela ha tenido un complejo proceso de adhesión. En mi opinión eso no lo justifica. Si queremos ser miembros plenos del MERCOSUR, tenemos que debatir más que incluso que el resto de la región sobre el MERCOSUR. Pero bueno, no es miembro pleno, entonces aceptemos. Ni siquiera una jornada convocada por la Universidad Central en Caracas o la misma Universidad de los Andes, de donde yo provengo, sobre el tema de los veinte años del MERCOSUR. En el resto de la región fue lo mismo. Yo sé que se organizó en abril una actividad de dos días, fui invitado pero lamentablemente no pude ir porque tenía unos compromisos de agenda. No sé acá, pero vengo con frecuencia a Argentina y no conocí que la UBA, o La Plata tuvieran alguna actividad de ese tipo. Entonces el MERCOSUR en el ámbito académico se convirtió en una cosa secundaria. Probablemente en algunos centros académicos del norte se hicieron cosas sobre el MERCOSUR, tampoco fue mucho, sé que en Oxford se hizo algo por ejemplo y sé que Miami hizo algo.

Pero, y allí llego al centro de lo que me llevó a compilar este libro, en esos análisis

que se hicieron en el norte y algunos que se hicieron en el sur también, el lugar común era que el MERCOSUR fracasó, el MERCOSUR tuvo un periodo inicial del éxito, el MERCOSUR hoy día es irrelevante. Es irrelevante porque al final resultó ser muy latinoamericano, nos engañó al principio que parecía ser serio, se cumplían los compromisos; pero resultó ser muy latinoamericano, no cumple los compromisos, todavía es una unión aduanera imperfecta, la interdependencia comercial se ha reducido enormemente, los progresos en la interdependencia regional en el ámbito comercial que se lograron entre el '91 y el '96 se han reducido, la participación del comercio intrazona en el comercio total de los países sigue siendo muy baja -no es el 60% de la Unión Europea-, es irrelevante, resultó que es igual al resto de América Latina.

Cuando yo escucho eso y al mismo tiempo conozco por haber escrito un trabajo doctoral sobre estos temas del MERCOSUR en el cual tuve la suerte de contactar a algunas personas, como por ejemplo Ana María Cortés que está aquí en esta sala, y como cualquier investigación doctoral que requiere cierta profundidad y a raíz de ese conocimiento se puede ver que existen otras agendas en el MERCOSUR. Esas agendas son tan importantes como la agenda comercial, pero esas agendas son invisibles para gran parte de la academia. Son invisibles, no se conocen. A partir de allí se me planteó la necesidad de celebrar esos veinte años del MERCOSUR poniendo en la mesa de discusión esas agendas. Esta es la diversidad del MERCOSUR o, como coloqué en el título del libro, esa complejidad del MERCOSUR.

Entonces a partir de eso lanzo algunas, yo no sé si propuestas epistemológicas, como dice Mariana, o simplemente algunas provocaciones de mi parte. Con esas simples provocaciones creo que están alcanzados los objetivos del libro. Primero, lo que Mariana llamó cambio de paradigma, la discusión sobre la existencia de un cambio de paradigma en la integración de América Latina desde 2003. Y resulta increíble esto. La integración ya no es comercio y eso es el centro del cambio de paradigma. En el MERCOSUR el comercio dejó de ser el centro, por lo menos en el discurso, en el 2003 con el Consenso de Buenos Aires. El 2003 fue hace nueve años, es decir, que de los 21 años del MERCOSUR por lo menos en nueve la retórica en el discurso oficial o como quieran llamar dejó de tener al comercio en el centro. Y sin embargo, siguen habiendo interpretaciones que dicen que el MERCOSUR fracasó porque los objetivos comerciales no se han alcanzado. Creo que ahí hay una ineficiencia en el análisis.

Segundo punto, la cuestión del modelo. ¿Qué modelo finalmente describe al MERCOSUR y hacia dónde debe ir el MERCOSUR en materia del modelo de integración?

Y una tercera preocupación, más bien de mi ámbito de trabajo académico, es la necesidad de construir una interpretación nuestra de la integración. Es decir, la cuestión de crear comunidades epistémicas, como se dice en teoría de las relaciones internacionales. Comunidades epistémicas que generen un *feedback* en el resto de la sociedad y con otras comunidades epistémicas. Es decir, que no seamos simplemente receptores de la idea exógena

para interpretar lo nuestro, sino que seamos capaces -aunque sea a través de provocaciones- de tratar de generar una discusión sobre cómo construir una interpretación nuestra a partir de lo nuestro.

Nuevo punto, cambio de paradigma. Claramente el regionalismo abierto es pasado en la integración latinoamericana, esa es una realidad. Si miramos el escenario actual de la integración regional, se puede ver que hay un pequeño eje, pero hay tres ejes en la integración latinoamericana. Uno constituido por el MERCOSUR, que está en un proceso de revisión del paradigma del regionalismo abierto y creo que de hecho lo ha superado. Y que inició en el 2003 un proceso de revisión del paradigma de regionalismo abierto, pero que no se planteó una ruptura total con el sistema capitalista, con el libre comercio sino se considera que eso no es suficiente para la integración, que la integración no puede asimilarse simplemente al libre comercio, la integración es el comercio y muchas cosas más especialmente en América Latina. Hay un segundo eje, crítico al libre comercio y al capitalismo, que lo representa el ALBA por ejemplo. Se plantea la integración no capitalista, alternativa, solidaria. Y un pequeño eje, pero muy chiquitito, que se queda en la idea del Consenso de Washington y que se adecuó en la nueva Alianza del Pacífico hace un año atrás, que es Chile, Colombia, Perú y México.

Claramente si miramos todos los países con mayor peso en la región, con excepción de México, hay una ruptura con el regionalismo abierto. ¿Pero qué sucede? Nosotros en Venezuela y el resto de América Latina, en la década de los '80 y principios de los '90 cada uno de los gobiernos aplicaba con mucha frecuencia programas de ajuste estructural. Los venezolanos, que a todo lo ponemos un nombre, a eso le llamábamos los paquetes económicos, los paquetes económicos de Carlos Andrés Pérez y así con cada gobierno. Cuando se produce la ruptura primero con Caldera y luego con Chávez, Caldera al principio y luego Chávez más claramente porque Caldera volvió a la reforma estructural, empezaron a aparecer críticas de que estábamos volviendo otra vez al estatismo y eso no nos lleva a nada. Entonces algunos con mucha genialidad decían que esas eran las "viudas" del paquete, que andan recordando los tiempos de la reforma económica que ya pasamos en Venezuela. Hay muchas "viudas" del regionalismo abierto cuando se analiza la integración en América Latina, que siguen interpretando los procesos de integración bajo el paradigma de la inserción a la economía internacional, de la respuesta a la globalización, de la liberalización de los aranceles y no se dan cuenta que la región y que el mundo cambió.

El mundo cambió, no es el mismo. El ejemplo paradigmático es la Unión Europea con su más profunda crisis, se habla incluso de la posibilidad de desaparición del euro, que sería un golpe tremendo para la integración europea. El mundo cambió, hay nuevos actores. China es un vector importante en América Latina, ni que decir en el mundo. En América Latina se está ganando espacio y estamos unidos porque tenemos capacidad de respuesta para tratar esa "invasión" -digamos así entre comillas- de China. Aunque no tenga presencia tan importante en América Latina, India está en un

proceso similar. Hay nuevos actores internacionales. La creación del G-20 expresa esa nueva realidad internacional.

Entonces esos factores internacionales obviamente tenían que incidir sobre el modelo de integración de la región. Y la región también cambió, no es la misma de los años del regionalismo abierto. Cambió porque hay un actor cada vez más global, cada vez con más poder económico que es Brasil, que es nuestro socio mayor en el MERCOSUR. Brasil en enero de este año se convirtió en la sexta economía del mundo, no es cualquier cosa tener como socio a la sexta economía del mundo. Podrá tener sus problemas de inequidades internas todavía sin resolver, tendrá que hacer mucho trabajo Brasil en materia institucional, pero es una economía enorme y con eso tenemos que tratar. Hace veinte años, cuando nace el MERCOSUR, todavía Brasil estaba sufriendo las consecuencias de los años de hiperinflación.

Y además el otro contexto es el ideológico. Hace veinte años estaba Lacalle, en Venezuela estaba Carlos Andrés Pérez; hoy en día está Hugo Chávez, Rafael Correa, Cristina, Dilma o Lula. Se puede coincidir o no con los proyectos nacionales que cada uno de ellos tienen, esa es otra discusión. Pero el caso es que el fundamento ideológico de construcción de sociedad que sostienen esos gobiernos es totalmente distinto al de los años '90. Eso tiene que incidir en la estática de la integración, y por eso ya la idea de integración como sinónimo de apertura comercial cada vez es más irrelevante en las agendas. Miremos la agenda de la UNASUR, miremos la agenda del ALBA, incluso miremos la agenda que ha desarrollado MERCOSUR después del 2003, el tema comercial allí es secundario.

Pero en el mundo académico se sigue diciendo -no digo en todo pero en buena parte del mundo académico- se sigue analizando el MERCOSUR y sus éxitos y fracasos porque todavía la unión aduanera es imperfecta o porque se aprobó un código aduanero pero finalmente va a estar en su totalidad en el 2018 y tiene que aprobarse en el 2011 y aplicarse en el 2012 porque sino no es integración.

Las cosas acá hay que hacerlas más rápido que en otras partes del mundo. Eso nos lleva al segundo elemento, cambio de paradigma, ya no estamos en el regionalismo abierto, pero no tenemos claro adonde vamos, y eso nos lleva al segundo elemento: ¿adónde vamos? ¿Qué modelo de integración le toca a América Latina en esta nueva fase histórica que está viviendo? Y obviamente esa es una doble provocación porque plantear una respuesta a una pregunta tan compleja es un atrevimiento. Yo desarrollé tres modelos que Rubén y Mariana explicaron muy bien, que explican lo que siento es el MERCOSUR. El MERCOSUR hoy día mantiene elementos viejos, comerciales, que no tienen porqué desaparecer, aquí no se trata de un sesgo anticomercio, pero a lo cual se suman elementos nuevos en el área social y en el área productiva que hacen que el MERCOSUR sea una cosa en mi opinión *sui géneris*. Se está en el proceso de construcción de ese modelo. En consecuencia no hay una última palabra porque estamos en el proceso.

Pero lo que sí me queda claro, por los menos del análisis que yo hice e incluso de la colaboración de algunos capítulos de los colaboradores -por ejemplo uno de ellos

un británico, el único no latinoamericano que participa allí en el libro, y que pensé que podía tener un sesgo de comparar al MERCOSUR con la Unión Europea y totalmente lo contrario, dice que la Unión Europea es otra historia y que la historia del MERCOSUR es distinta- y ahí viene el punto, en términos del modelo la primera cosa que tenemos que hacer es el deslinde correcto con el modelo europeo. Deslinde no quiere decir que no vamos a hacer lo que hicieron los europeos, no hay que decir que lo que hicieron los europeos no nos sirve a nosotros, lo que quiero decir es que nosotros tenemos realidades históricas, sociales, propias que hacen que muchos de los instrumentos que se aplicaron en Europa no sean aplicables en América Latina. Y no lo queremos entender, por ejemplo el concepto de supranacionalidad. No tengo nada en contra del concepto de supranacionalidad desde el punto de vista teórico, pero las construcciones teóricas y las construcciones institucionales no se crean de la nada. Las instituciones son formas de acción social diría Max Weber que responden a un contexto social específico. La supranacionalidad es eso, responde a un contexto histórico específico de Europa: los alemanes y los franceses durante más de 100 años, matándose por el control del carbón y del acero que era vital para la industria de guerra, seis millones de muertos en la segunda guerra mundial, había que evitar que eso sucediera de nuevo, había que crear una autoridad por encima de los franceses y los alemanes que controlara la producción del acero y del carbón, la Alta Autoridad de la CECA.

Ese fue el origen de la supranacionalidad, pero eso no nos pasa a nosotros acá en América del Sur. Nuestro contexto es otro, no hay variables de ese tipo que societalmente nos obliguen a crear instituciones supranacionales, esa es una alternativa entre muchas otras. Entonces en la Comunidad Andina tenemos desde el año '79 un Tribunal con poder supranacional que nadie lo respeta, supranacional pero nadie lo respeta. Y en el MERCOSUR se sigue dando debate institucional sobre la debilidad mayor del MERCOSUR es su poca fortaleza institucional porque posee mecanismos intergubernamentales de toma de decisiones y para resolver eso hay que ponerle al MERCOSUR algo de supranacionalidad, y con eso se resuelve la crisis del MERCOSUR. De nuevo, es trasplantar el modelo europeo a una realidad distinta. Por eso hablo de deslinde, que es distinto a la ruptura. Lo que la experiencia europea o el regionalismo abierto asiático, o los TLC o lo que nos pueda servir, no lo sé, bienvenido. Pero no se puede aplicar forzosamente las experiencias exógenas europeas a América del Sur y de eso tenemos experiencia incluso en América Central.

Y esto nos lleva al último punto. Primero la ruptura del paradigma, luego la discusión sobre el poder, la tercera es eso que Aldo Ferrer llama en el libro ***Vivir con lo nuestro*** o que Raúl Prebisch mencionó que es la necesidad de construir, y tenemos un acervo enorme en América Latina. Tenemos un acervo de pensamiento, quizás no de teorización, son dos cosas distintas. Reconozcamos que la gran teoría de la integración (el funcionalismo, el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo), todas estas teorías han surgido a la luz de la integración en Europa. Nosotros quizás podríamos hacer algunas reflexiones sobre pensamiento, autonomía, obviamente la constitución de Raúl

Prebisch, incluso algunos economistas discuten su solidez teórica; no hemos hecho teoría pero sí hemos hecho pensamiento. Entonces hay apuro siempre a la distinción que hace Michel Foucault entre teoría y saber. La teoría es una expresión del saber, pero sabemos sacar solo la teoría. Hay una amplísima y riquísima reflexión sobre la integración latinoamericana que viene, perdón por decirlo porque va a parecer venezolano e imitando a mi Presidente, pero viene de Simón Bolívar y que llega hasta José Paradiso, que lo tenemos acá presente por ejemplo.

Entonces ¿qué nos dice esa reflexión nuestra sobre la integración? ¿Por qué insistimos con la integración si siempre fracasa? ¿Por qué si no somos capaces de alcanzar una zona de libre comercio siempre insistimos en la integración? ¿Por qué después de veinte años Lula, Kirchner o Cristina no desean eliminar el MERCOSUR y comenzar todo de nuevo? ¿Por qué la integración está siempre ahí? Porque la integración está estrechamente vinculada a dos objetivos que la región todavía no pudo alcanzar y que en algún momento Mariana los mencionó en sus comentarios. La integración de América Latina está vinculada a la idea de desarrollo, desarrollo económico, desarrollo social. Y de eso quizás la mejor expresión economicista la tuvo Raúl Prebisch, aunque ya en el siglo XIX el chileno Francisco Bilbao decía cosas como esa. Y el otro objetivo que la integración en América Latina siempre tenía es la autonomía política, porque somos países formalmente independientes, pero incluso hoy día con el caso de Malvinas lo demuestra, con una autonomía limitada por la intervención extranjera. Ese intervencionismo es mutable, el mundo es otro, las fuerzas de intervención son otras, pero no hay problemas de autonomía, los latinoamericanos sienten que uniéndonos somos más autónomos. Y esos dos objetivos los tienen el MERCOSUR y la Comunidad Andina. Para interpretar, para construir el modelo desde esta parte del charco del Océano Atlántico, la llamada la segunda región más pro-integracionista del mundo -se suele decir después de Europa- para construir un modelo de integración hay que considerar esas dos variables.

Eso es un poco lo que puedo decir porque la verdad que lo que dijeron previamente prácticamente me dejó sin argumentos.

Muchas gracias

Nota:
Desgrabación y edición realizada por densidades, *sin la supervisión ni corrección de los expositores y organizadores.*

L.T.

Maestría en procesos de integración regional con énfasis en el MERCOSUR

Materia desarrollo humano y medio ambiente 2012

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires
Buenos Aires, Argentina

La Maestría en Procesos de Integración Regional con Énfasis en el Mercosur, fundada y dirigida por el Dr. Aldo Ferrer, integra la oferta académica de la Escuela de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Fue creada por Resolución N° 2669/95 del Consejo Superior de la UBA, y categorizada Categoría "B" (Muy Buena) por Resolución CONEAU N° 368/00. Sus autoridades se completan con: Dr. Carlos Leyba, Director Alterno; Mg. Adriana B. Rodríguez, Coordinadora; y Lic. Aixa Igielberg, Secretaria.

La Maestría promueve un enfoque global de los problemas y oportunidades que plantea el MERCOSUR, a través del tratamiento multidisciplinario de las cuestiones económicas, financieras, sociales, culturales, ambientales, jurídicas, administrativas, políticas e institucionales, involucradas en el proceso de integración regional. Su objetivo se orienta a la formación de recursos humanos altamente calificados para operar en el nuevo escenario sub-regional, regional e internacional, con los instrumentos teóricos, prácticos y analíticos que ofrece su programa de estudios, estructurado en dos años académicos, con doce materias obligatorias, y la elección de una materia optativa, en el segundo.

Las siguientes materias son obligatorias: *Economía internacional y tendencias tecnológicas contemporáneas*. Docente: Miguel Cuervo; *Relaciones internacionales e inserción internacional del Mercosur*. Docente coordinador: Raúl Bernal Meza; *Historia y relaciones de los países del Mercosur*. Docente: Carlos Bulcourf; *Estructura y desarrollo económico comparados de los países miembros y asociados del Mercosur*. Docente coordinador: Carlos Leyba; *Desarrollo humano, social y político de los países del Mercosur*. Docente: Verónica Giordano; *Seminario de Cultura de los países del MERCOSUR*. Docente: Raúl Arlotti; *Economía de la Integración y Mercosur*. Docente: Miguel Cuervo; *Derecho de la integración y Mercosur*. Docentes: Sandra Negro y Marina García del Río; *Seminario sobre Economía para No Economistas* (optativa para los graduados en esta carrera). Docente coordinador: Miguel Cuervo; *Seminario de Metodología de la Investigación y Teoría de la Integración*. Docente coordinadora: Adriana B. Rodríguez; *Idioma Portugués*. Docente: Andrea Dayán.

Respecto de las materias optativas del segundo año, los maestrandos deberán optar entre: *Desarrollo Económico*, Docente coordinador: Miguel Cuervo; *Relaciones Internacionales*, Docente coordinadora: Adriana B. Rodríguez; *Desarrollo Humano y Medio Ambiente*, Docente coordinadora: Alicia Moreno; *Ordenamiento Jurídico y Administrativo*, (Docente coordinador a designar).

Programa de trabajo 2012 "Desarrollo Sustentable"

El ciclo académico correspondiente a la cohorte 2011-2012 presenta un nuevo programa para la materia *Desarrollo Humano y Medio Ambiente*, focalizando sus contenidos en el paradigma del *Desarrollo Sustentable o Sostenible*.

Esta novedad académica se presenta en concordancia con la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, más conocida como ***Río+20***. Convocada por la Asamblea General, esta nueva edición de una cumbre mundial sobre medio ambiente y desarrollo tiene como objetivo "*...obtener un compromiso político renovado en favor del desarrollo sostenible, evaluando los avances logrados hasta el momento y las lagunas que aún persisten en la aplicación de los resultados de las principales cumbres en materia de desarrollo sostenible y haciendo frente a las nuevas dificultades que están surgiendo*."[1]

Cabe señalar que, en junio de 2012 se cumplirán 20 años de la realización de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, o "*Cumbre de la Tierra*" y, a la vez, 40 años de la Conferencia de Estocolmo sobre Ambiente Humano, lo cual da cuenta del tiempo transcurrido desde que la temática ambiental y su relación con el desarrollo, comenzó a ser abordada en el marco del Sistema de las Naciones Unidas.

El desarrollo sustentable o sostenible ha sido definido como aquel que "*satisface las necesidades de la generación actual, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades*". Desde la Cumbre de la Tierra en adelante, goza de reconocimiento universal en el plano conceptual. No hay dudas que el paradigma decimonónico, que considera a la Naturaleza como suministro inagotable de recursos naturales y, a la vez, un sumidero de los subproductos del desarrollo y del consumo, es un modelo agotado. No obstante, es evidente que su implementación efectiva dista de ser alcanzada.

"*Nuestros supuestos sobre el progreso no podrían enfrentar un desafío mayor que el de armonizar las actividades económicas y el consumo, con las realidades ecológicas*", advierte el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su Informe 2007/08[2].

Los procesos de integración regional, como el Mercosur, lejos de permanecer ajenos a estos desafíos, pueden constituirse en actores fundamentales en la promoción del desarrollo sustentable, a través de la cooperación regional y la coordinación de sus políticas sectoriales.

1. Resolución A/RES/64/236 - Ejecución del Programa 21 y del Plan para su ulterior ejecución, y aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

2. PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 2007-08 "La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido"

En este contexto, desde un enfoque interdisciplinario, la materia Desarrollo Humano y Medio Ambiente de esta Maestría, plantea como objetivo general, comprender el paradigma del desarrollo sustentable, y el desafío que implica integrar las consideraciones económicas, sociales y ambientales, en el ámbito de la integración regional.

Como objetivos específicos, se espera que al cierre de la materia, los alumnos: Adviertan la complejidad de abordar el desarrollo, desde la perspectiva de la sustentabilidad; Identifiquen los problemas ambientales de orden global, como el cambio climático o la pérdida de biodiversidad, y los ritmos crecientes de degradación de nuestros recursos naturales; Valoren su importancia estratégica; Reconozcan los instrumentos de política y gestión del desarrollo sustentable; Adquieran y apliquen una visión proactiva en su desenvolvimiento futuro, ya sea en el sector público, privado, académico o sociedad civil; Aprecien la importancia de la incorporación de las consideraciones sociales y ambientales, en las políticas sectoriales del Mercosur, y su pertinencia para contribuir a la profundización del proceso de integración regional.

La secuenciación de los contenidos responde a criterios relacionados con los conceptos, tanto en términos de relaciones de clase, como de prerrequisitos lógicos. Su desarrollo está organizado de manera tal que, partiendo de los aspectos básicos, se asimile el concepto mismo de complejidad, en el que se enmarca el paradigma del desarrollo sostenible.

Los contenidos de la materia serán dictados por la titular en coordinación con docentes invitados, expertos y/o negociadores del Mercosur en los temas específicos, a su cargo. El programa se compone de 21 clases, en las que se abordarán, entre otros, los siguientes contenidos: ***Integración del Medio Ambiente y el Desarrollo***; ***Ética del Desarrollo Sustentable***; ***Dimensión Jurídica e Institucional***; ***Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente***; ***Geografía del Mercosur***; ***Estado del Ambiente en la región***; ***Sistema atmosférico y Capa de Ozono***; ***Océanos y Aguas Superficiales***; ***Cambio Climático***; ***Biodiversidad y Recursos Genéticos***; ***Suelos y Desertificación, Patrones Insustentables de Producción y Consumo, Eficiencia en el Uso de Recursos***; ***Minería, Energía e Infraestructura***; ***Gestión de Sustancias Químicas y Residuos***; ***Consumo***; ***Responsabilidad Social Empresaria***; ***Integración Productiva***; ***Situación Sociolaboral en el Mercosur***; ***Comercio y Ambiente***; ***Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable en el Mercosur***.

Maestría en Procesos de Integración Regional con Énfasis en el Mercosur
Director: Dr. Aldo Ferrer
Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires
Av. Córdoba 2122, piso 2, sector Posgrado
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Telefax: (54-11) 4370-6156. Tel.: 4374-4448 int. 6504/6505
Contacto: mercosuruba2004@yahoo.com.ar
http://web.econ.uba.ar/

Declaración de la I Reunión de las Ministras y Ministros de Medio Ambiente de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

Quito, 3 de febrero de 2012

En la ciudad de San Francisco de Quito, República del Ecuador, a los 3 días del mes de febrero de 2012, Nosotros, las Ministras y Ministros de Medio Ambiente y Jefas y Jefes de Delegación, en su XVIII Reunión del Foro de Ministras y Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, y que acogió la Primera Reunión de las Ministras y Ministros de Medio Ambiente de Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños -CELAC-;

Reconociendo las lecciones y experiencias aprendidas relacionados con el desarrollo institucional del Foro de Ministros y Ministras de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, acumulados en los últimos 30 años;

Considerando que la Presidencia Pro Tempore de la CELAC solicitó la realización de la Primera Reunión de las Ministras y los Ministros de Medio Ambiente de la CELAC, con relación al mandato del Plan de Acción de Caracas del 3 de diciembre de 2011, dispone "*Convocar una Reunión de Ministros y Ministras del área ambiental, antes de la Cumbre de Río+20, para hacer un seguimiento de los acuerdos de la Declaración Ambiental Ministerial de Caracas y contribuir para el éxito de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), cuyo Segmento de Alto Nivel será realizado entre los días 20 a 22 de junio de 2012*";

Considerando la plena vigencia de los acuerdos y los compromisos establecidos en la Declaración de Río 92, el Programa 21, el Plan de Implementación de Johannesburgo, y la necesidad de fortalecer su implementación en la próxima Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río + 20;

Comprometidos con el éxito de la Conferencia de Río+20 y teniendo como objetivo fomentar el desarrollo sostenible enfocado en la erradicación de la pobreza y la inclusión social;

Conscientes de la importancia de renovar el compromiso político al más alto nivel en torno al desarrollo sostenible en la conferencia de Río+20, ven con beneplácito la

propuesta presentada en el marco de discusión de Río + 20 sobre la posible adopción de objetivos de desarrollo sostenible para avanzar en la construcción de nuevos modelos de desarrollo, considerando que puede constituirse en una herramienta importante para enfocar metas que garanticen la integralidad y complementariedad de las tres dimensiones del desarrollo sostenible;

Deseosos de que Rio + 20 contribuya a reducir los déficits de implementación de las metas ambientales internacionalmente acordadas en oportunidad de Río 92 a la fecha en materia de desarrollo sostenible;

Afirmando que el derecho de los pueblos y los Estados al desarrollo implica el reconocimiento al derecho de las poblaciones para superar la pobreza, la eliminación de las condiciones que generan inequidad y exclusión, el ejercicio de derechos en armonía con la naturaleza, respetando a la Madre Tierra, y los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, bajo los principios de la Agenda 21 y otros instrumentos relevantes, y la necesidad de que estos derechos sean implementados en el contexto de una visión de complementariedad de forma integral e interdependiente;

Afirmando que en el marco de las múltiples crisis que enfrenta la humanidad, desde la región de América Latina y el Caribe emergen nuevas visiones y propuestas alternativas al desarrollo en armonía con la naturaleza, que le permite aportar a la comunidad internacional retos renovadores al desarrollo sostenible;

Tomando nota de las Declaraciones de los Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR + Chile y la Declaración de los Ministros de Ambiente de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países que forman parte de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) relativas a sus procesos preparatorios hacia Río + 20;

Advirtiendo que la problemática actual en torno del desarrollo sostenible, requiere de reformas en la institucionalidad regional y global y que sus mecanismos de cooperación deben ser fortalecidos;

Reafirmando los principios de Río, en particular el cumplimiento del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y el derecho soberano de los Estados sobre sus recursos naturales;

Afirmando que el acceso a la innovación tecnológica de los países en desarrollo es fundamental para avanzar en las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible y para tal efecto, es necesario remover las barreras, y por tanto se deben fortalecer los mecanismos que la promueven;

Afirmando que la coordinación e intercambio de información y herramientas para la gestión sostenible de las sustancias químicas y los desechos peligrosos; así como la definición de los mecanismos de financiamiento a largo plazo se requieren para una efectiva implementación;

Subrayando la importancia de fortalecer la educación y formación ambiental en la región, asegurando su transversalidad, a través de mecanismos organizados por los países

de América Latina y el Caribe, e instaurar en el Foro mecanismos de seguimiento y evaluación de los compromisos adquiridos por cada uno de los países;

Reafirmando la importancia que los acuerdos multilaterales de medio ambiente tienen para cada uno de los Estados, en especial los relativos al cambio climático, a la diversidad biológica y a la lucha contra la desertificación y sequía;

Reafirmando el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades y la plena vigencia de la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático (CMNUCC) y todos sus principios;

Tomando en cuenta la necesidad de adaptación de los países de Latinoamérica y el Caribe y su particular vulnerabilidad al cambio climático, y sobre todo los pueblos indígenas, las comunidades pobres y marginadas;

Que los países de América Latina y el Caribe requieren de recursos financieros nuevos, adicionales, suficientes y no condicionados, basado en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, para hacer frente a las necesidades de mitigación y muy especialmente de adaptación, para evitar y remediar los daños y pérdidas ocasionados por el cambio climático.

Declaramos:

1. El XVIII Foro de Ministros y Ministras de Medio Ambiente acogió con beneplácito la Primera Reunión de Ministros de Ambiente de CELAC, en respuesta al Plan de Acción de Caracas, diciembre 2011.

2. Que se requiere iniciar la elaboración de una propuesta regional para fortalecer la gobernanza e institucionalidad del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.

3. Que los resultados alcanzados en el XVIII Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe y en la Primera Reunión de Ministros de Ambiente de CELAC deben servir para crear una visión regional y fortalecer su unidad con vistas a constituirse en una de las bases y plataformas centrales para las negociaciones de Río+20.

4. Que la reunión de Ministros de Ambiente de CELAC como mecanismo de consultas políticas deberá ser fortalecido para que la región pueda construir una visión de integración para el desarrollo sostenible.

5. Para el logro de los propósitos, objetivos y metas del desarrollo sostenible debe tomarse en cuenta el alcance, de forma integral, complementaria e interdependiente, el derecho de los pueblos y los Estados al desarrollo, que implica el reconocimiento al derecho de las poblaciones para superar la pobreza, la eliminación de las condiciones que generan inequidad y exclusión, el ejercicio de derechos en armonía con la naturaleza, respetando a la Madre Tierra, y los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, bajo los principios de la Agenda 21 y otros instrumentos relevantes.

6. Que se deben fortalecer y/o crear mecanismos y estructuras financieras regionales propios, que garanticen la provisión de recursos para apoyar a los países de la región en la

implementación de las actividades en pro del desarrollo sustentable.

7. Instar el cumplimiento del compromiso histórico de los países desarrollados a destinar el 0.7% del PIB a la Asistencia Oficial al Desarrollo.

8. Instar a los países desarrollados a incrementar sus compromisos de financiación a favor de los países de América Latina y el Caribe, para la mitigación y adaptación con fondos nuevos, adicionales, suficientes y no condicionados, en armonía con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

9. Instamos a los países desarrollados a cumplir e incrementar sus compromisos en favor de los países de América Latina y el Caribe para la adaptación, el fortalecimiento de capacidades y transferencia de tecnología, de acuerdo con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y sus correspondientes instrumentos. acordado.

10. Instamos a los países desarrollados a cumplir con los compromisos de mitigación en el marco del Protocolo de Kyoto y a definir y cumplir metas más ambiciosas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, periodos de compromiso claros, bajo mecanismos de exigibilidad. acordado

11. Que, podría ser de utilidad que durante el proceso preparatorio a Río + 20, se definan los temas de los objetivos de desarrollo sostenible en el marco de propuestas de nuevos modelos de desarrollo teniendo en cuenta sus características de alcance universal y aplicación nacional, integralidad y complementariedad, teniendo como referente los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sin perjuicio de su implementación; y se defina a su vez el proceso de formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible después de Río + 20.

12. Nuestro firme compromiso para continuar realizando esfuerzos a todos los niveles para avanzar en la transición hacia el desarrollo sostenible, ya que esta representa la estrategia adecuada para alcanzar de manera armónica objetivos vinculados con la promoción del bienestar social, el crecimiento económico, la protección del medio ambiente, y el uso sostenible de los recursos naturales, como asimismo, desarrollar estrategias a fin de evitar restricciones encubiertas al comercio.

13. Que, dentro de los elementos para la construcción de una visión común para alcanzar el desarrollo sostenible se deberá reconocer los límites de la naturaleza, su importancia para la vida y promover una relación armoniosa con ésta, el fomento de todos los derechos humanos y colectivos, la justicia y solidaridad inter-generacional y la inclusión económica y social, respetando la diversidad cultural y social de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

14. Que es necesario alcanzar compromisos para la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río, entendiéndolos como requisitos indispensables para la construcción de una ciudadanía comprometida con el desarrollo sostenible.

15. Que es necesario incrementar la cooperación regional en materia de educación y

formación profesional tecnológica, de transferencia de conocimientos de la ciencia y de las tecnologías limpias y la revalorización de los conocimientos tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas, destacando los saberes ancestrales.

16. Que es necesario promover una posición conjunta para crear mecanismos facilitadores para la transferencia de tecnología y la construcción de capacidades en beneficio de los países en desarrollo que permitan la mayor difusión de aquellas tecnologías adaptables a sus realidades nacionales, que hagan la diferencia en cuanto a la reducción del impacto ambiental y que contribuyan al desarrollo sostenible.

17. Que, para alcanzar el desarrollo sostenible se promoverá el respeto de los límites biofísicos y los ciclos vitales de la naturaleza, la erradicación de la pobreza, la disminución de la brecha entre ricos y pobres, asegurando la inclusión social como objetivo indispensable para la consecución del desarrollo sostenible en el marco de un orden económico, más solidario e inclusivo.

18. Que, en el marco de la Conferencia de Río+20 se discuta una declaración universal de los derechos de la naturaleza como instrumento para alcanzar el buen vivir.

19. Que, en el marco de la adopción de una agenda ambiental regional, se fortalecerán los lazos de cooperación Sur-Sur para lograr una efectiva articulación de los pilares del desarrollo sostenible en forma integral equilibrada y global para la generación de instrumentos integrales de apoyo a la planificación.

20. Que, en el futuro marco institucional para desarrollo sostenible se revisen los roles y mandatos de los órganos de las Naciones Unidas para que se relacionen eficientemente actuando en forma coherente, coordinada y cooperativa sin sobreponer sus agendas, funciones y problemas similares.

21. Que, se apoye el fortalecimiento del pilar ambiental, a través de un marco institucional que garantice membrecía universal con capacidad técnica, científica y financiera suficiente para ser el catalizador de la cooperación internacional en temas ambientales y de desarrollo sostenible.

22. Que se promueva la cooperación para el desarrollo de estrategias regionales, inspiradas desde las realidades nacionales, que generen sinergias entre las Convenciones y acuerdos multilaterales, así como también intercambios de experiencias y el impulso a iniciativas innovadoras de política pública.

23. Que, se aliente a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) para que considere, en el contexto de la seguridad alimentaria y desarrollo agrícola, la excesiva volatilidad de los precios de los alimentos y la especulación en los mercados de productos básicos, como un tema emergente y un factor que compromete el logro del objetivo de erradicar la pobreza en los países en vías de desarrollo.

24. Que, instamos a los países desarrollados a que pongan fin a la volatilidad en el precio de los *commodities* a nivel mundial y la definición de sus precios, provocado por la especulación financiera y al margen de consideraciones ambientales y sociales, afectando el cumplimiento del desarrollo sostenible al que se han comprometido los países de

América Latina y el Caribe.

25. Que uno de los principales objetivos de la Conferencia de Río +20 es acordar una visión y compromiso renovados con el desarrollo sostenible para la erradicación de la pobreza, la promoción de la inclusión y equidad social, por tanto, esa será una oportunidad indiscutible para orientar nuestros esfuerzos en la construcción de un nuevo orden económico internacional más justo, equitativo e inclusivo que supere el desgaste, descrédito y limitaciones del modelo de desarrollo vigente.

26. Que se debe continuar fortaleciendo y enriqueciendo el trabajo realizado por la ILAC en materia de indicadores de desarrollo sostenible, recogiéndolos, de forma complementaria con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como insumos para la elaboración de los objetivos de desarrollo sostenible a ser definidos en Río + 20.

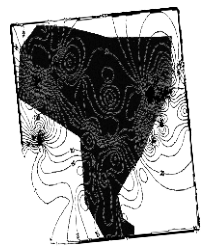
27. Que se reconoce la alta vulnerabilidad de los países sin litoral marino y, honrando la solidaridad y las responsabilidades en garantizar el derecho al máximo desarrollo de las potencialidades de estos países, se ve en la necesidad de visibilizarlos incluyéndolos con particular mención en los documentos producidos en el XVIII Foro de Ministros y en la Primera Reunión de Ministros de Ambiente de la CELAC.

28. Que el Foro de Ministros adopte el grupo de trabajo conformado en la primera reunión de la CELAC como respuesta al artículo 1 de la decisión I aprobada en el XVIII Foro de Ministros y modificando su composición.

29. Que se solicita a la Presidencia del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe que comunique a la Secretaría de Río+20, y a la Presidencia Pro Tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, los resultados de la XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe y de la Primera Reunión de Ministros de Medio Ambiente de la CELAC.

30. Que agradecemos al pueblo y al Gobierno de la República del Ecuador por su hospitalidad, impulso y contribución para la realización de la XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe y la Primera Reunión de Ministros de Medio Ambiente de la CELAC.

31. Que agradecemos al PNUMA por su apoyo a la organización de la XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.



Declaración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR sobre la cuestión de las Islas Malvinas

Asunción, 17 de marzo de 2012

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas reitera el firme respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes de conformidad con lo manifestado por las Cumbres del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, la Declaración de UNASUR sobre Actividades Militares dei Reino Unido en las Islas Malvinas, la Declaración sobre Cooperación de los Países Miembros de UNASUR sobre Movimientos Relevantes de buques cuyo derrotero incluya las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur que incorpora el compromiso de los Estados miembros de adoptar, de conformidad con el Derecho Internacional y sus respectivas legislaciones internas, todas las medidas susceptibles de ser reglamentadas para impedir el ingreso a sus puertos de los buques que enarbolen la bandera ilegal de las Islas Malvinas y la Declaración sobre el Desplazamiento de la Fragata HMS Montrose a las Islas Malvinas.

Lamenta que no obstante el tiempo transcurrido desde la aprobación, en 1965, de la resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas y, posteriormente de las resoluciones 3160 (XXVIII), 31/49, 37/9, 38/12, 39/6, 40/21, 41/40, 42/19 y 43/25; esa prolongada controversia aun no haya sido resuelta y que, a pesar del amplio respaldo internacional a una negociación entre los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, a fin de encontrar, a la brevedad posible, una solución pacífica a la disputa de soberanía, no se haya cumplido con el mandato descolonizador de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Islas Malvinas.

Destaca la permanente actitud constructiva y disposición del Gobierno argentino

para alcanzar, por la vía de las negociaciones, una solución pacífica y definitiva a esta anacrónica situación colonial en suelo americano y lamenta la negativa del Reino Unido a reanudar las negociaciones sobre soberanía, pretendiendo ignorar los llamamientos de la comunidad internacional.

Al respecto, destaca el compromiso asumido por el Gobierno de la Argentina en cumplimiento del mandato de las citadas resoluciones y consagrado en su Constitución Nacional de tener en cuenta los intereses y respetar el modo de vida de los habitantes de las Islas Malvinas, conforme a los principios del Derecho internacional.

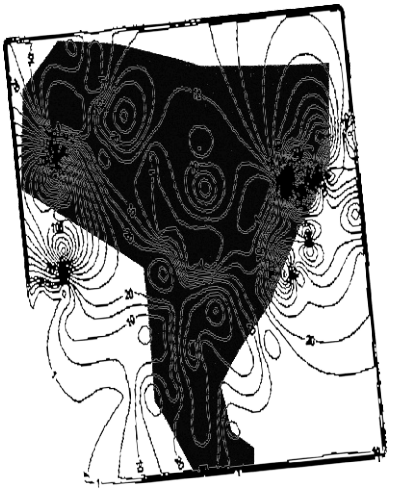
En tal sentido, el anuncio de la participación de la señora Presidenta de la República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner en la próxima sesión del Comite Especial de Descolonización ratifica la voluntad del Gobierno argentino, expresada a su más alto nivel político, de lograr una solución pacífica y definitiva a la disputa de soberanía.

Subraya que la presencia militar del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en ias Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, es contraria a la política de la región de apego a la búsqueda de una solución pacífica de la disputa de soberanía y reitera su rechazo a tal presencia, así como al desarrollo de actividades unilaterales británicas en la zona disputada que incluyen, entre otras, la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables de la Argentina así como la realización de ejercicios militares, las que vulneran las resoluciones de la Asamblea General de la ONU, especialmente la Resolución 31/49.

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR reafirma el llamado al Gobierno del Reino Unido para que, en respuesta a ia plena disposición manifestada por el Gobierno de la Argentina,reanude las negociaciones con el objeto de poner fin a la mayor brevedad posible a la disputa de soberanía relacionada con la cuestión de las Islas Malvinas de conformidad con lo establecido en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y reitera al Secretario General la solicitud contenida en Ia nota de abril de 2011, firmada por la totalidad de los Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, para que renueve sus esfuerzos en el cumplimiento de la misión de buenos oficios que le fuera encomendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

FIRMADO en la ciudad de Asunción, República del Paraguay, el 17 de marzo de 2012.





densidades

El número nueve de la revista **densidades** fue editado en
Buenos Aires, República Argentina
en el mes de mayo de 2012.

Distribución libre y gratuita

