



**Revista**  
**Integración y Cooperación  
Internacional**

**N°15**

Abril / Junio 2013





# Revista Integración y Cooperación Internacional

## Sumario

### 03 Editorial

#### Artículos

### 04

*La Protección  
del Medio Ambiente.  
Proyecciones normativas  
en el MERCOSUR*

por Micaela Ollacarizqueta

### 15

*Nuevas instancias  
de diálogo en  
América del Sur  
y América Latina:  
UNASUR, CELAC  
y el fin de la era unipolar*

por Ariel Tcach

#### Reseña

### 22

*La Dimensión Social  
de la Cooperación  
Internacional: Aportes para  
la construcción de una  
agenda post-neoliberal.*

por Flora Nativel Robles

## Revista

Publicación trimestral de la Maestría  
en Integración y Cooperación Internacional  
Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI)  
Centro de Estudios en Relaciones Internacionales  
de Rosario (CERIR)  
Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Maipú 1065 -3° piso oficina 301  
2000 Rosario, República Argentina  
www.cerir.com.ar - mici@unr.edu.ar

**Directora:** Magíster Marta Graciela Cabeza  
**Editora:** Magíster Lidia Virginia Gatti

#### Consejo de redacción:

Dr. Alfredo Bruno Bologna  
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dr. Danu A. Fabre Platas  
Universidad Veracruzana, México

Ma. Gretchen Hernández  
Simon Fraser University, Canadá

Dr. Hugo Rogelio Suppo  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Dra. Graciela Zubezú  
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

ISSN 1852-9798

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores  
y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de  
la Revista.

[www.cerir.com.ar](http://www.cerir.com.ar)



## Editorial

Este nuevo número de la *Revista Integración y Cooperación Internacional* se dedica al tratamiento de dos cuestiones referidas a nuestra región.

En primer lugar, el trabajo de la maestranda Micaela Ollacariqueta “**La Protección del Medio Ambiente. Proyecciones normativas en el MERCOSUR**”, se centra en particular en la normativa medioambiental desarrollada por nuestro proceso de integración desde sus orígenes en el Tratado de Asunción, tanto a nivel propio del bloque como de armonización legislativa entre los Miembros, “individualizando sus avances y potencialidades, e identificando sus debilidades”. En este trabajo se ponen en relación las cuestiones económicas de producción regional con el cuidado del medio ambiente, marcando el carácter transnacional de este tipo de temáticas.

Dentro de la Regulación del MERCOSUR se enfoca la legislación en sus dos aristas: hacia el interior de cada Estado parte y en sus relaciones regionales con el intento de implementación de una política común de protección al medio ambiente, poniendo mayor énfasis en esta última.

La autora también aborda las cuestiones sociales vinculadas al tema de estudio, enmarcadas en un escenario internacional con una multiplicidad de actores: personalidades públicas, organizaciones no gubernamentales, comunidades indígenas y campesinas, entre otros. Asimismo se tienen en cuenta las vinculaciones comerciales y sus impactos en la protección del medio ambiente, con la correspondiente legislación.

Por otra parte, el artículo del maestrando Ariel Tcach titulado “**Nuevas instancias de diálogo en América del Sur y América Latina: UNASUR, CELAC y el fin de la era unipolar**”, analiza los desafíos que los mecanismos de cooperación e integración regional que se vienen gestando en América Latina plantean al liderazgo de la tradicional organización de cooperación hemisférica, la Organización de Estados Americanos (OEA) y con ello, según el autor, a la política exterior de los Estados Unidos de América. Es interesante además el planteo de la manera en que este nuevo escenario puede afectar el relacionamiento de los países del área con la potencia continental.

Los interrogantes y reflexiones que esboza el autor, como él mismo lo indica, se contextualizan en la crisis de la Organización, crisis que podría incluso calificarse de crónica. Algunos de sus críticos la señalan como una “crisis de legitimidad” y

responsabilizan a la OEA el haberse constituido en la correa de transmisión de los designios norteamericanos para la región.

Mientras se escribía este artículo, las divisiones en el seno de la OEA quedaron una vez más puestas en evidencia en el proceso de reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano principal y autónomo de la Organización, en el marco de un trabajo que apunta a fortalecer uno de sus logros más prestigiosos y hasta no hace demasiado tiempo menos controvertidos: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Estados Unidos por una parte, y Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua por otra, han planteado sus posturas divergentes desde el punto de vista ideológico en cuanto a la financiación de la Comisión, particularmente las relatorías, y especialmente entre ellas la de Libertad de Expresión. La fuerte tensión generada pudo ser superada a fines de marzo de este año a partir de una propuesta argentina que permitirá continuar el diálogo en el seno del Consejo Permanente de la Organización.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos corre el riesgo de verse debilitado a partir del retiro de Venezuela, consecuente con su posición político-ideológica, de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), uno de los instrumentos centrales del Sistema. Esta denuncia viene a sumarse a la consabida ausencia de Estados Unidos de América del Pacto, y a la vez, no resultaría extraño fuera seguida por los países como Ecuador, quienes comparten con Venezuela una visión crítica de todo el sistema de cooperación hemisférica.

Contamos además en este número con el aporte de la maestranda Flora Nativel Robles en la Reseña sobre la obra compilada por Ana Josefina Arias y Miguel Gabriel Vallone titulada *La Dimensión Social de la Cooperación Internacional: Aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal*.

Deseosos de construir un puente útil entre los autores y los lectores, les dejamos el presente material para el análisis y la lectura reflexiva.

### Editorial

# La Protección del Medio Ambiente. Proyecciones normativas en el MERCOSUR

por Micaela Ollacarizqueta\*

## • Resumen

Este artículo aborda el estudio de los desarrollos normativos en materia medio ambiental del MERCOSUR, tanto a nivel de bloque como a nivel de los Estados Partes, resaltando la importancia que la preservación del medio ambiente reviste para los países de la región, altamente dependientes de sus exportaciones de materias primas.

## ■ Palabras clave

MERCOSUR - normativa - medio ambiente

## • Abstract

This article focuses on the environmental regulation developed in MERCOSUR, either at regional or national level. It studies the importance the preservation of the environment for this group of countries highly dependent on exports of raw materials.

## ■ Key words

MERCOSUR - regulation - environment

## Consideraciones Generales

El auge de la integración en la región, con el surgimiento del MERCOSUR a través de Tratado de Asunción, como esquema más acabado en estas latitudes, viene acompañado por una real toma de conciencia sobre la importancia del medio ambiente y la consiguiente necesidad de protegerlo como legado para las futuras generaciones. Fruto de esta nueva concepción es convocada la Cumbre de la Tierra; en nuestro vecino Brasil.

Estos dos acontecimientos ubicados témporo-espacialmente a comienzos de la década del noventa en nuestra región, sirven como punto de partida para desandar las particularidades que asumió el tópico medioambiental en el MERCOSUR. A esos fines, resultará de vital importancia la consagración normativa que se le ha dado a la temática, que prescindiendo de llevar a cabo un repaso histórico minucioso desde su fundación en 1991 hasta nuestros días, será abordada analizando los avances experimentados hasta el momento y las cuentas pendientes que aún observa sobre el tema en cuestión.

El análisis pretendido será llevado a cabo considerándolo atravesado por dos cuestiones no menores: el primero, vinculado a rol que se le ha dado a la sociedad civil en la reivindicación y tratamiento de la ecología como asunto nodal de la agenda del MERCOSUR, y por otra parte –y con innegable protagonismo- la vinculación con el comercio, con las consiguientes fricciones y dilemas que esa relación suele generar.

De esta manera se trata de explicitar el modo en que el MERCOSUR ha iniciado su labor protectoria del medio ambiente y de los recursos naturales locales, individualizando sus avances y potencialidades, e identificando sus debilidades; todo ello contextualizado en una etapa que encuentra al bloque con manifiesta voluntad de expansión.

## I. MERCOSUR y Recursos Naturales.

### Progreso vs. Conservación

Abordar la temática ambiental más seriamente con propósitos dirigidos a la armonización de sus legislaciones en la materia –y de ese modo, reducir al mínimo las asimetrías existentes entre los socios-, resulta de suma importancia en el MERCOSUR, entre otras cosas, por la preponderancia que los recursos naturales tienen como base para el desarrollo en los estados partes. Bonyuan explicita la realidad de los países de la región,

\* Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI, Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Abogada (Universidad Católica Argentina). E-mail: micaela.ollzqta@live.com.ar



*“que viven de la explotación de los recursos naturales, [y] se ven obligados, en muchos casos, a fin de mantener en equilibrio la balanza comercial o para evitar el endeudamiento o el empobrecimiento crecientes, a una explotación no sustentable de aquellos, degradando suelos, aguas, y alterando la biodiversidad. Por ejemplo elevando el uso de fertilizantes para una mayor producción agrícola, generando un rápido agotamiento de la productividad del suelo” (BONYUAN, 2011:1).*

Es sabido que los países integrantes del bloque se han consolidado como exportadores de materias primas, adoptando así un estilo de desarrollo fundado en el aprovechamiento de los recursos naturales -esencialmente las oleaginosas-, asegurando el ingreso constante de divisas. Ello trajo como consecuencia la necesidad de maximizar las ventajas del suelo a través de la expansión de la frontera agropecuaria, llevándose consigo valiosas extensiones de bosques. En Brasil la “invasión” de la Amazonia a través de la construcción de la ruta trans-amazónica o la implementación de políticas migratorias, en aras de promover el desarrollo económico y aliviar la pobreza, forzó el desplazamiento de comunidades indígenas enteras (SMITH, 1996:253).

El “boom minero” es muestra de este modelo de desarrollo acuñado en la región: habiéndose sumado a aquél, países extractivistas no tradicionales como Brasil o Argentina, representa una de las mayores preocupaciones entre ecólogos y ambientalistas, en tanto los más ambiciosos proyectos mineros resultan cuestionados por eludir los más elementales estudios de impacto ambiental, trayendo consecuencias devastadoras al paisaje local.

A ello se le adiciona la trascendencia y permeabilidad que asumen los problemas ambientales, caracterizados por extenderse más allá de las fronteras de un Estado. Estas características que llevan a definir al Derecho Ambiental como “supranacional” (BUSTAMANTE ALSINA, 1995, en BONYUAN, 2011: 2), vuelven necesaria a la cooperación internacional entre los Estados para prevenir y resolver eventuales daños ecológicos. El hecho de constituirse como responsables comunes de las riquezas naturales presentes en los ecosistemas compartidos (tales como el Acuífero Guaraní o la Cuenca del Plata<sup>1</sup>, que frente a la anunciada crisis del agua deviene necesaria su protección y uso racional, por ser importantes reservorios de este recurso estratégico) se presenta como un plus que exige una labor coordinada de los países socios del MERCOSUR para trabajar mancomunadamente en la cuestión.

Asunto no menor son los problemas medioambientales y sus efectos, caracterizados por la misma trascendencia y fuerza expansiva antes apuntada. Basta señalar los inconvenientes generados a partir de la instalación de las plantas papeleras ENCE y Botnia, en la margen del Río Uruguay, y las repercusiones que ha tenido en la relación bilateral argentino-uruguayo. A esto se vincula la falta de una instancia jurisdiccional supranacional independiente que pueda dar respuestas efectivas ante supuestos de estas características.

Las obras de infraestructura, tan necesarias en aras de fortalecer las relaciones de vecindad entre los países y la integración física entre ellos, inciden directamente en el mantenimiento de la integridad ambiental. A esos fines sirven de ejemplos la hidrovía Paraná-Paraguay o el Puente Colonia-Buenos Aires, que entre sus impactos incluyen “modificaciones a la morfología organizativa del territorio, hasta cambios culturales, económicos y por supuesto ambientales”, como el corrimiento de la frontera agrícola en pos del turismo y la urbanización (MOLTKE y RYAN, 2001:6).

Hasta aquí, se hace explícita la importancia que los recursos naturales tienen para el bloque regional, como así también la necesidad de redoblar los esfuerzos dirigidos a protegerlos. En ese sentido se destacan la cooperación y la coordinación de políticas, como los instrumentos más valiosos para la conservación y la protección de los ecosistemas (MOLTKE y RYAN, 2001:5).

## II. Regulación Jurídica Medioambiental

Tomando el esquema propuesto por Bec (1997:202) se pueden advertir –en función de su naturaleza intergubernamental- dos niveles diferentes de regulación dentro del MERCOSUR. Uno, que podríamos denominar interno, que se lleva a cabo en el marco de cada estructura estatal (en sus diferentes niveles: nacional, provincial y municipal/comunal), que “debe tender a la armonización”. El otro presupone una “regulación coordinada” atento a la existencia de asuntos de interés común para sus miembros. Por razones de pertinencia, me detendré en el análisis de este último nivel, sin perjuicio de realizar oportunamente algunas referencias someras a los ordenamientos jurídicos internos.

A nivel regional y sin pretender ahondar en aspectos históricos pueden citarse el Tratado de Asunción que conforma el derecho de fondo del MERCOSUR, que recepta la preocupación que por entonces tenían los principales

1. Involucra a los cuatro socios originarios más Bolivia.



mandatarios de los cuatro países “fundadores” y que quedó consagrada en el propio Preámbulo al señalar que su objetivo, dirigido a la ampliación de los mercados, la integración y el desarrollo económico con justicia social “debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente”, entre otros.

Su reconocimiento no se agota allí. Dentro del Capítulo N° 1 que menciona los propósitos, principios e instrumentos, y practicando una interpretación más amplia, Colacrai de Trevisán entiende que el art. 5 inc. d) incluye una nueva referencia al tema: en la expresión “La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes”,

*“quedan comprendidos tanto los recursos naturales como el factor humano, a la vez que también entran en esa consideración los procesos de utilización de los diversos recursos, la calidad de la producción, la relación comercio-medio ambiente, sólo para mencionar algunos” (COLACRAI DE TREVISÁN, 1998:303).*

Por su parte Andorno agrega el art. 1° del mismo tratado, el cual en su última parte refuerza el compromiso asumido por los Estados signatarios de “armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración” que, entiende, incluye la implementación de una política común de protección al medio ambiente (ANDORNO, 2004:12-13).

El sostenimiento del **principio precautorio** también se presenta como eje nodal en lo que a protección del ambiente refiere dentro del MERCOSUR. De esta manera, y frente a riesgos potenciales de daño ecológico grave e irreversible<sup>2</sup>, se ordena tomar todos los recaudos posibles tendientes a su identificación y evaluación, y posteriormente, procurar la reducción o eliminación de sus efectos.

Es de destacar que, si bien no se lo ha mencionado en el Tratado de Asunción, Moltke y Ryan interpretan que sí se lo ha hecho –aunque tímidamente– en la Directriz N° 5, de las “Directrices básicas en materia de política ambiental” de 2004, como así también en el “Acuerdo sanitario y fitosanitario entre los Estados parte del MERCOSUR”, en los artículos 2.2 y 5.2 (Dec. CMC 6/96) (MOLTKE y RYAN, 2001:26). Con él, el bloque adoptó el “Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” (AMSF) de la OMC, el cual,

*“enfatisa la necesidad de basar las medidas sanitarias y fitosanitarias en principios científicos que justifiquen aportar una mayor protección a la salud y a la vida de las personas y animales y a la preservación de los vegetales. Tales normas no deben ser aplicadas de manera discriminatoria, arbitraria o injustificable, como tampoco deben constituir una restricción encubierta al comercio agrícola internacional” (LARACH, 2003:10).*

De esta manera, el MERCOSUR ratificó un postulado fundamental ya consagrado en otros documentos de carácter internacional tales como el Convenio de Basilea de 1989 sobre el control de los movimientos transfronterizos en los residuos peligrosos y su eliminación (art. 4 inc. 2.c) o la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (Principios 7 y 15), entre otros.

Otro hito lo constituye la adopción del **Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR** (en adelante AMMAM), que por Decisión CMC N°02/01 y firmado en Asunción el 22 de Junio de 2001, postula en su preámbulo que el “pilar ambiental” contribuye junto a los pilares económico y social al desarrollo sustentable, ratificado en su artículo 4° como sustrato para la realización de su objeto. Explicitó la necesidad de contar con una regulación marco protectora del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales autóctonos. Es de notar que en sí mismo significó un avance fijando un piso sobre el cual comenzar a trabajar sobre la cuestión. Sin embargo “no contiene ninguna norma de ejecución directa, razón por la cual no puede ser aplicado directamente” (BONYUAN, 2011:4).

Se reafirmaron los compromisos asumidos en Río, en oportunidad de la Cumbre de la Tierra de 1992, consagrados en la Agenda 21, y se insiste en la importancia de la cooperación entre los países como vía para realizar los propósitos perseguidos en la materia (Capítulo III). Tras la aprobación de los cuatro Estados socios, entró en vigor el 22 de Junio de 2004.

Su antecedente más inmediato lo constituyen las ya mencionadas “**Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental**” de 1994 (Res. GMC 10/94) que fija puntos básicos sobre los cuales se debería trabajar en la protección del medio ambiente en la región, aún mencionando otras cuestiones tales como competitividad o turismo interregional sustentable.

2. A ello debe agregarse que no exige la certidumbre científica, pues el mismo resulta operativo frente a la “posibilidad de riesgo” que “naturalmente deben tener cierta apoyatura en los conocimientos científicos alcanzados al tiempo de su implementación” (Andorno, 2004: 3).



*“Su valor reside en que constituyen un marco apropiado para un proceso de integración y cubren un amplio espectro de cuestiones que abarcan condiciones de competitividad, adopción de prácticas no degradantes en el uso de los recursos naturales y en el desarrollo de las actividades turísticas, empleo de tecnologías limpias hasta la necesaria armonización de la legislación y la coordinación de criterios ambientales comunes para la negociación del MERCOSUR a nivel internacional” (COLACRAI DE TREVISÁN, 1998:307).*

Desde el reemplazo de la Reunión Especializada de Medio Ambiente (en adelante REMA) por el Subgrupo de Trabajo N° 6 Medio Ambiente (en adelante SGT N° 6) en 1995 tras la Declaración de Taranco, se insistió en la creación de un instrumento jurídico para el MERCOSUR. Hasta entonces las prioridades habían estado centradas en el relevamiento y comparación de las legislaciones ambientales estatales existentes, como medida preliminar de cara a futuras tareas de armonización, labor que fue encomendada a la REMA. En 1999, con los objetivos de dotar al MERCOSUR de una base jurídica más sólida en materia medioambiental para los actores interesados y sobre aquella iniciar la tan pretendida armonización normativa en consonancia con los propósitos de su tratado fundacional, y dar jerarquía a la temática en consideración junto a los postulados incluidos en la “Directrices Básicas...” de 1994, se elaboró un Proyecto de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente (LACIAR, 2003:90). Sin embargo, la falta de consenso a instancias del GMC tras algunas divergencias entre las delegaciones, hicieron que aquellas intenciones se vieran momentáneamente postergadas.

El reconocimiento a nivel regional de postulados vinculados a la protección del medio ambiente (a las que se suman otros tratados y convenciones internacionales celebrados por fuera del bloque) vitales para protección de los ecosistemas autóctonos comunes, indudablemente sirvieron de punto de partida para que cada uno de los Estados miembros nutriera su normativa interna, ya sea por vía de la internalización legislativa de tales documentos o simplemente receptando sus postulados fundamentales.

Es así que expresiones como armonización y “reducción de asimetrías” se han vuelto una constante al referirse al bloque regional, aún más cuando se alude a las deudas que presenta respecto a la temática ambiental, en su estructura orgánica y en su funcionamiento, pese a cumplirse ya más de dos décadas desde su creación. Y no es raro que así sea, máxime en el contexto geográfico en donde el Mercado Común del Sur se inserta: América Latina adolece de una cierta debilidad el área en cuestión y son tími-

dos los avances que hasta el momento se han registrado no sólo como “subsistema” sino también en un análisis más desagregado al estudiar país por país.

Ello habilita a referirse a otro inconveniente que el MERCOSUR debe enfrentar y que influye directamente en el objetivo de reducción de asimetrías en el plano medioambiental, aunque no es exclusivo de éste área, sino por el contrario, se comunica al proceso integrador en su conjunto.

La fragilidad jurídico-institucional del proceso de integración mercosureño -producto de su naturaleza intergubernamental- sumado a la reticencia por parte de los estados socios respecto al proceso de internalización normativa a su ordenamiento -enraizado en la disparidad de mecanismos creados a tal efecto y consagrados en los respectivos textos constitucionales- impiden la adopción de posturas unificadas en la protección del medio ambiente. A modo de síntesis, y sin efectuar un análisis exhaustivo, que excedería los objetivos del presente; Paraguay en los artículos 137, 141 y 145, y Argentina en el artículo 75 inciso 22 y 24 de sus respectivas Constituciones, resultan más decisivos en sus preceptos fundamentales, consagrando verdaderas “fórmulas constitucionales habilitantes” para la inserción de la normativa regional en el ordenamiento jurídico interno. Del mismo modo, lo hace la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 153, recientemente incorporada al bloque como miembro pleno.

Por su parte Brasil, en el art. 4° de su Carta Magna; y Uruguay, en el art. 6° de su texto fundamental, incluyen una clara visión aperturista hacia los procesos de integración regionales. Sin embargo, en ambos casos los problemas se suscitan respecto a la jerarquía adquirida por los tratados internacionales y/o “normativa regional”, y eventuales colisiones entre ellos y la ley interna estadual, ante la ausencia de disposiciones esclarecedoras sobre el asunto. En este sentido, ha resultado por demás de valiosa la labor jurisprudencial de los máximos decisores judiciales en cada estado: en sentido concordante el Tribunal Federal Brasileño y la Corte Suprema de Justicia de Uruguay han hecho aplicación del adagio latino “Lex posteriori derogat priori”, dando lugar al supuesto que una ley nacional posterior derogue la eficacia de un tratado, cuando ambos regulen el mismo asunto de modo contradictorio (SCOTTI, 2010:90-91).

Concluyendo, bien puede afirmarse que a nivel regional se han evidenciado sendos progresos: se percibe una activa producción normativa sobre el tópico medioambiental dirigido a la coordinación de políticas sobre asuntos de interés común para los Estados parte. Sin embargo, el carácter programático de buena parte de ella, revela un comportamiento más “prudente”, sobre el que se debería profundi-



zar la labor. En lo atinente al ámbito interno, el escenario es desalentador: la endeblez del aparato jurídico institucional y la disparidad de mecanismos constitucionales relativos a la integración y jerarquía normativa, ralentizan la armonización deseada y desalientan la asociación regional por ser generadoras de inseguridad jurídica para los Estados participantes.

### III. Medio ambiente y participación social

La trascendencia alcanzada por los problemas medioambientales en el último tiempo, motivó una mayor movilización social y un escenario internacional poblado de una multiplicidad de actores de diversa escala que encarnaron las principales demandas en pos de la protección de los ecosistemas naturales. Tal fenómeno fue puntualizado como saludable en ocasión de la Cumbre de la Tierra de 1992 lo que, recogido por Andorno ha quedado plasmado en la Declaración de Río en su artículo 10:

*“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional toda persona deberá tener la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos” (ANDORNO, 2007:163).*

Tal fenómeno ha generado una pérdida del carácter estatocéntrico del sistema a nivel global. Particular observación efectúan es este sentido Moltke y Ryan al señalar que,

*“la globalización ha dado un fuerte impulso al surgimiento de valores y actores que participan en el debate desde una perspectiva de gobernabilidad amplia y multidimensional. Es aquí donde comienzan a ganar espacios las lógicas locales y también las transnacionales” (MOLTKE y RYAN, 2001:17).*

El MERCOSUR, no se ha mantenido al margen de aquel fenómeno, y los grupos intermedios y ONGs han asumido un mayor protagonismo liderando los reclamos por la protección de recursos naturales locales. Tal es el caso de “Fundación Reserva del Iberá” (Argentina) Coalición Ríos Vivos (Brasil), Fundación M<sup>a</sup> Biguá (Argentina), Rede Pantanal (Brasil, Bolivia y Paraguay), Cultura Ambiental (Uruguay), Sobrevivencia (Paraguay), Paz & Natureza Pantanal (Brasil), entre otras, las que han observado una tímida proyección regional.

Muchas de las organizaciones ambientalistas has asumido un rol preponderante, interviniendo activamente en el monitoreo de los proyectos de infraestructura. La mayor muestra de trabajo articulado lo constituye la “Alianza Sistema”, que nuclea diversas organizaciones socioambientales de la Cuenca del Plata dedicadas a la preservación y sustentabilidad del sistema de humedales Paraguay-Paraná (DANERI, 2010:572).

Ya en oportunidad de la II Reunión del SGT N° 6, se reveló el interés por asegurar un grado de participación al sector privado. Definido como “aquel que tiene interés directo en cualquiera de las etapas del proceso de producción, distribución y consumo”, se procuró su intervención, en un cupo mínimo por cada estado miembro, en las sesiones a nivel cuatripartito del subgrupo, que se haría extensiva a las ONGs (COLACRAI DE TREVISÁN, 1998:309). Los criterios de participación fueron recogidos en la Dec. CMC 04/91, en su capítulo VII y de ese modo se disciplinó su participación para los años siguientes en el ámbito del SGT N° 6, además de la intervención que le es garantizada a través del Foro Consultivo Económico y Social, como órgano representativo de los sectores económicos y sociales.

Sin perjuicio de ello se ha insistido en este aspecto: el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, acentuó en su preámbulo el fomento de “la participación de la sociedad civil en la protección del medio ambiente y en la utilización sustentable de los recursos naturales”, lo que se halla reforzado en el art. 3 inc. e): entre las acciones que deberán observar los Estados partes incluye el de promover aquella participación.

En idéntico sentido, y con mayor especificidad, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa celebró en 1998 “la Convención de Aarhus”<sup>3</sup>. La misma sentó las bases en materia de participación pública y acceso a la información en el proceso de toma de decisiones gubernamentales sobre problemas ambientales, favoreciendo de ese modo una relación transparente entre la ciudadanía y los gobiernos. Contempla también los mecanismos de acceso a la justicia, útiles en caso de verse vulneradas o insatisfechas las garantías por ella contempladas. Kofi A. Annan, por entonces Secretario General de las Naciones Unidas, destacó el aporte significativo que ha tenido la adopción de la Convención de Aarhus en el desarrollo del Derecho Internacional Ambiental; enfatizando su carácter global –a pesar de haberse gestado en el ámbito regional- por ser una clara expresión del Principio 10 de la Declaración de Río. Asimismo, la definió como la iniciativa más ambiciosa relativa a la “democracia ambiental” llevada a cabo bajo los auspicios de la ONU, destinada a servir como marco global

3. Bajo el nombre de “Convención sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones, y acceso a la justicia en temas medioambientales”, fue firmada en Dinamarca el 25 de Junio de 1998, entrando en vigor el 30 de octubre de 2011.



para el fortalecimiento de los derechos medioambientales de los ciudadanos (UN/ECE, 2000).

Si bien ha sido suscripta en el contexto regional europeo queda abierta la posibilidad, y con sujeción a ciertos recaudos, a la adhesión de otros Estados que no conforman la CEE. De hecho, se recomienda la adhesión del bloque a la Convención de Aarhus “a efectos de armonizar la legislación ambiental mercosureña y fortalecer así el proceso de integración como compromiso asumido por los signatarios del Tratado de Asunción del 26 de Marzo de 1991, y reiterado en documentos posteriores” (ANDORNO, 2007:169).

Para finalizar, Negro, califica al MERCOSUR de acuerdo al grado de participación ciudadana, como un proceso de integración de naturaleza verticalista intermedio, en tanto que las personas jurídicas y físicas “tienen participación directa a través de instituciones intermedias integradas por ellas o representantes libremente elegidos. En general, estas instituciones cumplen tareas de consulta y asesoramiento” (NEGRO, 2010:48), citando a título ejemplificativo al Foro Económico y Social. Sin perjuicio de ello, destaca “un atisbo de la naturaleza horizontal” luego de los Protocolos de Brasilia, Ouro Preto y Olivos, en lo que refiere a la potestad recursiva de los particulares (NEGRO, 2010:49), canalizada a través de la Sección Nacional del Grupo Mercado Común de su Estado.

#### IV. La tríada Medio Ambiente-Comercio-Derecho en el MERCOSUR

El debate respecto a la relación medio ambiente-comercio irrumpe en la escena internacional hace ya más de cuarenta años en el marco del GATT, oportunidad en la que se reconoció aquel vínculo, creándose en consecuencia, en 1971, el “Grupo MACI” (Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional), propuesto como foro para la discusión de cuestiones ambientales relacionadas con el comercio y la incidencia de medidas ambientales sobre el comercio internacional.<sup>4</sup>

Desde allí hasta nuestros días se ha venido discutiendo sobre este conflictivo vínculo respecto del cual no se han arribado a acuerdos, y por lo demás ha significado verdaderos obstáculos para lograr el consenso en los diversos foros internacionales. A ello se suma el componente “jurídico” cuando se pretende disciplinar las fricciones emergentes de aquella ligazón.

Resulta ineludible, entonces, poner énfasis en la relación triangular que se presenta entre la temática ambiental, el

Comercio y el Derecho, o si se prefiere, la regulación normativa que se le han dado a los diversos aspectos surgidos a raíz de las interacciones en ese contexto.

Y no resulta un tema menor en el MERCOSUR, que no ha escapado al fenómeno descrito. Desde sus comienzos se advirtió que el aspecto político-económico resultaba primordial para los socios; ello quedó plasmado en el objetivo por antonomasia dirigido a la conformación plena de un Mercado Común, generador de oportunidades para las economías del área, y consolidando allí una zona de paz, a través del fortalecimiento de sus instituciones y del sistema democrático. Sobre esa base fue estructurando su normativa, sus propósitos, su estructura orgánica y su funcionamiento<sup>5</sup>. Sobre estos mismos cimientos fue, con el correr de los años, expandiéndose a otras áreas procurando alcanzar un bloque más acabado, ambicioso y abarcativo.

La importancia que esta tríada asume en el marco del MERCOSUR queda plasmada en el propio contenido de las normas que se fueron dictando por los diferentes órganos estatuidos: gran parte de aquel bagaje legislativo medioambiental, refiere o atraviesa actividades económicas claves para la consolidación del pretendido mercado común, transporte o política energética por citar algunas. Inclusive, es de notar que muchas de aquellas han tenido un órgano de origen distinto al SGT N° 6, tales como el SGT N° 2 (hoy Aspectos Institucionales) o el SGT N° 5 (hoy Transportes). A título ejemplificativo pueden señalarse:

- ▶ Dec. CMC 2/94 – Acuerdo sobre transporte de Mercancías Peligrosas en el MERCOSUR: se considera que el transporte de mercancías peligrosas debe garantizar la seguridad del medio ambiente. De ahí la necesidad de contar con un marco jurídico común para disciplinar la actividad, regulando su transporte, embalaje e identificación, entre otros.
- ▶ Resol. GMC 57/93 – Directrices de políticas energéticas en el MERCOSUR: considerando la importancia de la energía para el desarrollo socioeconómico de los países del MERCOSUR y por ello la necesidad de coordinar políticas energéticas para una utilización eficaz de los recursos, la optimización de la producción y del uso de las fuentes de energía, y fundamentalmente su uso racional y su conservación, lo que incluye también mitigación de impactos sobre el medio ambiente resultantes de su producción e incorporación de los costos ambientales a los costos de la energía.
- ▶ 'PResol. GMC 09/91 – Normas técnicas armoniza-

4. “Primeros años: Inicio del debate sobre el medio ambiente en el GATT y la OMC” (05/03/2013) <http://www.wto.org>

5. Lo dicho, no impide reconocer que el elenco de temas que integraban la joven agenda del recién surgido bloque atravesaban cuestiones medioambientales tales como: políticas agrícolas e industriales, normas técnicas, entre otros.



das sobre requisitos de seguridad, ruidos y emisiones vehiculares: los países socios del bloque explicitan su preocupación por los efectos nocivos generados por las emisiones de los vehículos, contaminación por gases y ruidos a causa de la creciente circulación automotora; y en consecuencia manifiestan la necesidad de definir exigencias básicas comunes para tal circulación, considerando el medio ambiente.

Es de notar que previo a la creación de la REMA y su sustitución por el SGT N° 6, al carecer de una oficina o grupo que centralizara toda la labor relativa a la protección ambiental, el MERCOSUR por Declaración N° 1/92, le encomendó las tareas vinculadas a la materia a diversos subgrupos y órganos ya existentes en su estructura institucional (el Subgrupo de Política Agrícola, Subgrupo de Política Energética o al de Política Industrial o Tecnológica, por citar algunos) en tanto atravesaran las funciones que les eran propias, todo ello en un contexto normativo que no incluía referencias explícitas a la cuestión ambiental.

De esta manera en su evolución, muchos de los avances experimentados en materia ambiental y su consagración normativa, atravesaron aquella temática a fin de que el tráfico comercial no fuera en detrimento de los recursos naturales y el medio ecológico, e inversamente, evitar que la implementación de medidas protectorias del ambiente sirvieran de mero ropaje a verdaderos bloqueos comerciales, tal es el caso de las denominadas “barreras no arancelarias de tercera generación o barreras verdes” (COLACRAI, 1995:21). Ello en definitiva conspiraría contra cualquier intento integracionista favoreciendo la fragmentación. Es aquí donde se vuelve a plantear como necesaria la implementación de una política ambiental común que haga compatible los dos aspectos apuntados y contemple un mínimo regulatorio uniforme para todos los estados socios (BONYUAN, 2011:2), al mismo tiempo que resulte clarificadora ante eventuales incompatibilidades que puedan presentarse entre la libertad de comercio y la protección del medio ambiente. Todo esto teniendo en cuenta que el bloque no incluye previsión alguna que dirima tal pugna, a diferencia de lo que acontece en la Unión Europea, en donde el TJE se ha pronunciado por la protección de la salud y el medio ambiente como objetivos generales esenciales para la Comunidad (BONYUAN, 2011:4).

Por su parte, el preámbulo del AMMAM, atiende tal conflictivo nexo reconociendo expresamente la íntima vinculación entre estos dos aspectos, y considera “que las políticas comerciales y ambientales deben complementarse, para asegurar el desarrollo sustentable en el ámbito del MERCOSUR”.

Tal como quedó dicho *ut supra*, las restricciones no arancelarias y otras medidas de ese tipo vinculadas a la protección ambiental también fueron un tema central de tratamiento dentro del MERCOSUR desde la Reunión de las Leñas en Junio de 1992. Se procuró la supresión de algunas de ellas y la compatibilización de aquellas cuyo mantenimiento fuera justificado en pos de la protección del medio ambiente. Previo a ello, en ocasión de la Reunión de Canela en febrero del mismo año, había efectuado una referencia al asunto y reivindicando la incipiente integración en la región se instó a que “las normas de protección ambiental no se constituyan en prácticas discriminatorias o barreras encubiertas al comercio internacional si se pretende avanzar hacia la equidad internacional”. Posteriormente por Resolución del GMC N° 62/93, se le encomendó a la por entonces REMA (en coordinación con otros subgrupos de trabajo ya existentes) la elaboración de un cronograma de eliminación de restricciones no arancelarias, que quedaron plasmadas al año siguiente en la Declaración del CMC N° 3/94.

Un aspecto saliente demostrativo de la vinculación expuesta más arriba lo constituyen los debates en torno a la adopción de las denominadas **Normas ISO 14.000**. Ya en el marco de la segunda reunión del SGT N° 6, se reveló una particular preocupación por la vinculación comercio-medio ambiente y la conveniencia acerca del tratamiento y adopción de las ISO ambientales, “Su finalidad está muy ligada a lograr que las industrias adopten sistemas de gestión ambiental y se comprometan con una mejora constante” (COLACRAI DE TREVISAN, 1998:309). La adecuación al estándar de las ISO 14.001, a través de la sistematización –mediante de la identificación y documentación- de los aspectos ambientales que se generan en cada una de las actividades desarrolladas por la organización, con potencial o real impacto ambiental, arrojará, de acuerdo al análisis de Lavia Haidempergher beneficios internos, tales como una mayor eficiencia, ahorro en costos o la reducción de la siniestralidad (y consecuente limitación de la responsabilidad empresarial); y beneficios externos, como un mayor acceso a los mercados y a fuentes de financiación, todo ello enlazado al creciente reconocimiento y mejora de la imagen corporativa (LAVIA HAIDEMPERGHER, 2012:1). Más allá de las ventajas que su elaboración podría aportar como factor diferenciador de los productos locales, varios aspectos fueron observados como amenaza a la circulación de bienes y servicios, sumado a las dificultades que debían afrontar las PYMES en la implementación de una serie en particular como las ISO 14.001 (LACIAR, 2003:75), generando nuevas desigualdades entre las firmas que certifiquen respecto de



aquellas que no puedan hacerlo. En definitiva, los principales obstáculos para su adopción provienen de las propias asimetrías que se intentaban reducir.

Otro de los temas sobre los cuales se continúa trabajando en el seno del SGT N° 6, es el relativo a la adopción del denominado “sello verde”. “Se trata de un sistema de certificación en el cual la variable resulta el ambiente y el objetivo central es que un producto debidamente identificado o un servicio sea producido o brindado con el menor impacto ambiental posible” (COLACRAI DE TREVISAN, 1998:311). A través de la implementación del “Sello Verde MERCOSUR”, se pretende la homogeneización de criterios en aras de alcanzar una certificación –aceptable en términos ecológicos- con reconocimiento de los distintos Estados socios. De implementarse en forma efectiva, se lograría satisfacer la preferencia –cada vez más difundida- de los mercados externos por productos “verdes”, esto es, respetuosos en términos ambientales.

Es de notar que estas últimas cuestiones integraron la nómina de tareas prioritarias para SGT N°6, de la Resolución GMC 38/95, incisos 3) y 7) (aun cuando aquel subgrupo de trabajo no llevaba un año de su creación) y quedaron subsumidos para su tratamiento bajo la tarea “Competitividad y Medio Ambiente”. Esta labor estuvo orientada a establecer condiciones de sana competencia entre los mercados del área y entre ellos con mercados foráneos, con adecuación a sus pretensiones de protección al medio ambiente.

Finalmente, la aceptación de aquel sello de calificación ambiental –junto al sistema de certificación ISO 14.000- traería aparejada la adecuación del subsistema MERCOSUR a parámetros ambientales internacionalmente establecidos y exigiría la armonización de los procesos productivos, en aras de eliminar cualquier supuesto de discriminación. Por otra parte, la adopción y el fomento de aquellas prácticas, promovería la demanda de productos “ecológicamente sanos” y permitiría avanzar también en la internalización de los costos ambientales a los productos, servicios y procesos económicos, revalorizando así los recursos naturales locales.

Estos últimos párrafos permiten arribar como conclusión inicial que la política ambiental del MERCOSUR desplegada hasta el momento ha oscilado entre el objetivo por armonizar dos propuestas antagónicas, características de lo que Esty (2001), citado por Sindico, ha denominado un “choque de culturas” (SINDICO, 2007:177): la liberalización del comercio, por un lado y la protección del medio ambiente, por el otro. Ello sumado a las dificultades que genera la conciliación de políticas ambientales con las demás políticas sectoriales.

## V. Avances «verdes» extrabloque

Los esfuerzos que desde 1991 con la firma del Tratado de Asunción se fueron realizando en aras de la disminución de las divergencias existentes entre los socios en materia ambiental, procurando implementar herramientas más eficaces en la protección de los ecosistemas locales, en muchos casos se visualizaron fuera del MERCOSUR o en ocasiones se procuró un trabajo mancomunado con otros esquemas de integración o más modestamente, junto a otros países de la región.

El primer antecedente, tuvo lugar en 1992, fuera del marco institucional del bloque y convocó a los cuatro países socios más Chile en la Reunión de Canela. De hecho, este encuentro tenía una visión más amplia en tanto fue la antesala a la “Cumbre de la Tierra” y permitió definir posiciones sobre los principales problemas ecológicos que los aquejaban.

Resultaron de vital importancia también, los tratados bilaterales sobre Medio Ambiente que nuestro país celebró con estados asociados, primero con Chile (ratificado por Ley N° 24.105/1992) y luego con Bolivia (ratificado por Ley N° 24.774/1997). A ellos se les suman los tratados bilaterales celebrados entre socios tales como el Acuerdo sobre Cooperación ambiental entre Argentina y Brasil de 1996 y el Convenio en materia de Salud Fronteriza entre Argentina y Paraguay (Ley N° 24.836/1997).

En 1995 se celebra entre el MERCOSUR y la UE el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, siendo “el primer documento diplomático del género firmado por dos sistemas regionales de integración” (LACIAR, 2003:178). En el mismo se ratifican los principios fundamentales en la materia consagrados en instrumentos internacionales precedentes. Asimismo, se acuerda en su art. 17 que “las Partes promoverán la protección del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales, con arreglo al objetivo del desarrollo sustentable” (COLACRAI DE TREVISAN, 1998:314). Las modalidades bajo las cuales se cristalizaría aquella cooperación serían, de acuerdo al mismo artículo, la ejecución de proyectos de investigación en forma conjunta, la asistencia técnica, el intercambio de información, entre otros.

En la nómina puede mencionarse también el Proyecto de Cooperación Técnica que vinculó al MERCOSUR con Alemania a través de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) en 1999, bajo el nombre de “Competitividad y Medio Ambiente (CyMA): Fomento de la Gestión Ambiental y de la Producción + limpia para las PyMES”, este acuerdo permitió enlazar asuntos de neto corte económico-comercial (con énfasis particular en el sector productivo) con el medio ambiente y promover el



acercamiento con el sector privado y otros de la sociedad civil (cámaras empresariales, institutos técnicos, etc.). Se reconoce a las PyMES como principales destinatarias del proyecto en tanto factores claves para el desarrollo sostenible y el progreso económico y social, procurando aumentar su competitividad y mejorar su desempeño ambiental. “Este acuerdo, constituye el primer antecedente en materia de cooperación ambiental celebrado entre un Estado y el MERCOSUR” (LACIAR, 2003:69).

Otro de los avances verificados en este sentido se vincula al Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR (SIAM), proyecto que vincula al MERCOSUR y a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y que tiene como objetivo primordial la puesta en funcionamiento de un Sistema de Información en la materia que favorezca la publicidad y actualización de la labor que en este sentido se realiza en el seno del MERCOSUR y que sirva como foro de consulta<sup>6</sup>. Incluye la divulgación de resultados de las reuniones realizadas, publicación de actas, entre otros. Este logro es producto de una labor que el SGT N° 6 viene realizando desde 1996, en su II Reunión, cuando se manifestó el interés de contar con plataformas de este tipo (COLACRAI DE TREVISÁN, 1998:309-310). Sin perjuicio de ello es de notar que el proyecto de SIAM ya se encontraba presente en la nómina de tareas prioritarias previstas por la Resolución GMC 38/95 en su inciso 6), para el SGT N° 6 Medio Ambiente, reafirmado en 2002 por Res. GMC 45/02, bajo el nombre de “Pautas Negociadoras”.

Por otra parte, desde 2009, se encuentra en pleno proceso de ejecución el Proyecto “Econormas MERCOSUR: Apoyo a la Profundización del Proceso de Integración económica y desarrollo sostenible del MERCOSUR”, producto del trabajo conjunto del bloque en el marco de un acuerdo de cooperación con la Unión Europea. El mismo desde sus inicios demanda la labor coordinada SGT N° 6 junto al SGT N° 3 (Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad) y abarcó tres áreas de trabajo: desertificación y sequía, producción y consumo sostenible, y clasificación y etiquetado de productos químicos. Entre sus objetivos se busca “mejorar la calidad y seguridad de los productos de la región y el crecimiento armonioso de la actividad económica y comercial, fortaleciendo la producción y consumo sostenible, la protección ambiental y de la salud”. El proyecto demandó una inversión total de 18 millones de euros de los cuales doce millones fueron

aportados por la Unión Europea, y los seis restantes por el MERCOSUR, presupuesto administrado por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)<sup>7</sup>. La Coordinadora Nacional del SGT N° 6 por nuestro país, Dra. Mirta Laciari, enfatizó la interdependencia entre la mejora del ambiente, el desarrollo económico y la inclusión social, necesaria para la construcción del desarrollo sostenible en el bloque, identificándolo como punto de convergencia de las líneas de acción del programa; destacando la contribución del proyecto a la cooperación horizontal en la región.<sup>8</sup>

Concluyendo, bien puede afirmarse que

*“en la relación entre ambas regiones, la variable ambiental ocupa un lugar de relevancia y tiene una incidencia de doble vía. Por un lado se convierte en un área de cooperación y, a la vez, en una condición de peso para el desarrollo e incremento de la relación comercial” (COLACRAI DE TREVISÁN, 1998:314).*

## Colofón

Tal como se ha observado hasta el momento, la cuestión ambiental ha alcanzado en el MERCOSUR una importancia creciente desde su conformación por el Tratado de Asunción en 1991. De este modo se han seguido las tendencias que se venían verificando en el mundo en donde el tema se posicionaba como asunto de agenda internacional, más allá de tratarse de un asunto de “soft power”.

Todo ello, no resulta extraño en esta región del mundo, donde abundan los recursos naturales y cobija interminables reservas naturales ricas en las más variadas especies, y en su mayoría –por su localización- patrimonio común entre los países del bloque. Paradójicamente, sobre esa misma riqueza natural se ha edificado un propio estilo de desarrollo altamente dependiente de aquellos, basado en el aprovechamiento y explotación de esos recursos, en ocasiones predatoria y desmesurada.

Sin embargo, y pese a los constantes esfuerzos por controlar los problemas más acuciantes fueron tibios los resultados que se patentizaron en los hechos. La prolífica normativa dictada a tal efecto proveniente de los diversos órganos que conforman la estructura institucional del bloque, ha dado una sólida base, que bien serviría como

6. “Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR” Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (10/02/2013) <http://www.ambiente.gov.ar>

7. “Econormas MERCOSUR. El Proyecto” (10/02/2013) <http://www.econormas-mercosur.net>

8. “Proyecto ECONORMAS (MERCOSUR – Unión Europea)”, entrevista a la Dra. Mirta Elizabeth Laciari, Coordinadora del Subgrupo de Trabajo N° 6 por Argentina – (SSPyPA) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. (10/07/2013) <http://www.ambiente.gov.ar>



punto de partida para trabajar con más profundidad.

Así las cosas, es dable continuar la labor normativa en un doble nivel. A nivel de bloque, el MERCOSUR deberá hacerlo sobre las directrices sentadas por el AMMAM, ya que por su naturaleza programática se torna imposible su aplicación efectiva, a fin de concertar el tratamiento y consiguientes soluciones a los temas centrales allí individualizados. Y por último deberá verificarse una actitud proactiva a nivel “estado”, agilizando los resortes internos que permitan un rápida internalización de la normativa MERCOSUR sin perjuicio de los avances que unilateralmente han observado en el marco de sus propias estructuras gubernamentales para atender los problemas ecológicos más serios dentro de sus límites geográficos. Es sabido que las asimetrías constitucionales existentes entre los socios obstaculizan la puesta en práctica de las decisiones tomadas de común acuerdo en el seno del bloque.

Los lazos estrechos y amistosos que unen a los socios junto a las similitudes existentes entre ellos, deben ser capitalizados en la búsqueda de fórmulas generadoras de un mayor compromiso, más sólido frente a la cuestión ambiental dirigido a la reducción de las tan cuestionadas asimetrías existentes.

Lo dicho exige mayor atención y los consiguientes esfuerzos si se desea continuar en el camino de la ampliación del bloque a otros países del área, con el natural costo económico y político-estratégico que en la actualidad la protección del ambiente demanda sobre todos los países del mundo y las diversas experiencias integracionistas a nivel global.



## Bibliografía

- ANDORNO, Luis O. (2007), "La materia ambiental en la normas MERCOSUR y la Convención de Aarhus sobre acceso a la información y a la justicia y participación pública", en COSSARI, Nelson G. y LUNA, Daniel (coord.), *Cuestiones Actuales de Derecho Ambiental*, Ed. El Derecho, Buenos Aires, págs. 155 a 169
- ANDORNO, Luis O. (2004), "El principio precautorio ambiental en el MERCOSUR. Visión de la Argentina y Brasil", en *Derecho de la Integración*, N° 14, Centro de Estudios Comunitarios (CEC) Rosario, enero, págs. 1 a 13
- BEC, R. Eugenia (1997), "Aspectos ambientales del MERCOSUR. El medio ambiente como asimetría potencial", en *Revista de Derecho del MERCOSUR*, N° 2, septiembre de 1997, La Ley, Buenos Aires, págs. 201 a 203
- BONYUAN, Fabián H. (2011), "Derecho de la integración: el medio ambiente en el MERCOSUR", en *Revista La Ley, Suplemento de Actualidad*, Año LXXV, N° 44, Buenos Aires 3/3/2011
- COLACRAI DE TREVISÁN, Miryam (1998) "La búsqueda de armonización ambiental en el MERCOSUR", en VV.AA., *Política Exterior Argentina 1994-1997*, Capítulo XIV, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Rosario
- COLACRAI, Miryam (1995), "Medio Ambiente y Relaciones Internacionales", en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Docencia, N° 31, Octubre, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Rosario
- DANERI, Jorge O. (2010), "Monitoreo de los Proyectos de Infraestructura. Desafíos para la región. Otra integración es posible", en DI PAOLA, María Eugenia y SANGALLI, Federico (editores), *Informe Ambiental Anual 2010*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, págs. 561 a 580
- Econormas MERCOSUR*, disponible en: <http://www.econormas-mercosur.net> [Consultado el 10/02/2013]
- LACIAR, Mirta E. (2003), *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Los desafíos del MERCOSUR*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid
- LARACH, María A. (2003), *El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: contenido y alcance para América Latina y el Caribe*, Serie Comercio Interna-
- cional*, N° 39, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile
- LAVIA HAIDEMPERGHER, Laura (2012), "Iniciativas voluntarias en materia ambiental", en *Revista La Ley. Suplemento de Actualidad*, Año LXXVI, N° 228, Buenos Aires, 4/12/2012
- VON MOLTKE, K; y RYAN D. (2001), *Medio Ambiente y Comercio El caso de Mercosur y los Principios de Winnipeg*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- NEGRO, Sandra (2010), "Caracterización y clasificación de los esquemas de integración", en NEGRO, Sandra (Directora), *Derecho de la Integración*. Manual, Euros Editores SRL, Buenos Aires, págs. 33 a 49
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, disponible en: <http://www.wto.org> [Consultado el 05/03/2013]
- SCOTTI, Luciana B. (2010), "El Derecho de la Integración en el MERCOSUR", en NEGRO, Sandra (Directora), *Derecho de la Integración*. Manual, Euros Editores SRL, Buenos Aires, Págs. 53 a 108
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN, disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/> [Consultado el 10/02/2013]
- SINDICO, Francesco (2007), "El Medio Ambiente y el Sistema Multilateral de Comercio", en COSSARI, Nelson G. y LUNA, Daniel (coord.), *Cuestiones Actuales de Derecho Ambiental*, Ed. El Derecho, Buenos Aires, págs. 171 a 204
- SMITH, Peter (1996), "Age of Uncertainty", en *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S. Latin American Relations*, Oxford University Press, New York
- UNITED NATIONS/ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (2000), *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York and Geneva

# Nuevas instancias de diálogo en América del Sur y América Latina: UNASUR, CELAC y el fin de la era unipolar

por Ariel Sebastián Tcach\*

## • Resumen

A partir del surgimiento de nuevas organizaciones internacionales como la UNASUR en América del Sur y la CELAC en América Latina, se generan instancias de diálogo nunca antes observadas entre los Estados de la región. Estos procesos de integración y cooperación, basados en el desarrollo de espacios de diálogo multilaterales instituidos a partir del año 2005, contrastan nítidamente con los establecidos en la segunda mitad del Siglo XX por la OEA, y demuestran una gradual autonomización de los Estados Unidos de América.

## ■ Palabras clave

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)- diálogo multilateral – autonomización - sistema uni-multipolar

## • Abstract

Since the creation of new international organizations in South America, like the Union of South American Nations (USAN), and in Latin America, like the Community of Latin American and Caribbean States, new spaces of dialogue emerged in the region. These integration and cooperation processes, based on multilateral dialogues initiated in 2005, differentiate from the ones established in the second half of the XX century and demonstrate a gradual autonomy from the United States of America.

## ■ Key words

Union of South American Nations - Community of Latin American and Caribbean States multilateral dialogue – autonomy - uni-multipolar system

## Introducción

En este trabajo pondré de relieve los actuales procesos tanto de cooperación como -en menor medida- de integración, entre los países de América Latina, e intentaré develar de qué manera este proceso tiene como contrapartida un alejamiento y autonomización con respecto a la influencia de la otrora potencia hegemónica en la región: Estados Unidos.

Para ello describiré políticas, negociaciones y mecanismos de diálogo multilaterales en el comienzo del nuevo milenio entablados a nivel sub-regional en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y a nivel regional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Ambos entendidos como organizaciones que promueven una nueva idea de pensar nuestra América y un modo de diálogo y cooperación distinto del que propone la Organización de Estados Americanos (OEA) impulsada y dirigida principalmente por los Estados Unidos de América.

## I. América Latina: UNASUR y el retroceso de la OEA

Tomando como punto de partida los conceptos de unipolaridad y multipolaridad reconocidos en la academia y enunciados en artículos destacados dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, un sistema unipolar es aquel en el cual existe una potencia hegemónica que concentra las capacidades de decisión en todos los ámbitos estratégicos (políticos, económicos, militares, etc.), y un sistema multipolar remite a la existencia de polos de poder con la capacidad de movilizar recursos para la adopción de decisiones. Puede decirse, a partir de estas consideraciones, en palabras de Samuel Huntington (1999) que en nuestra región estamos viviendo un proceso de **cambio desde un sistema unipolar o imperial a un sistema uni-multipolar**. En el sistema unipolar una potencia establece la agenda, dicta las normas y controla todas las fuentes de poder de manera verticalista, tal como ocurrió en nuestra región aproximadamente a partir de 1950.

A la vez, esta potencia reúne en sus manos el poder de coerción y de esa manera logra imponer su sistema de valores a través de iniciativas unilaterales y “recomendaciones” (bilaterales y multilaterales), por caso, las propiciadas por los Estados Unidos de América a través de

\* Maestrando en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI, Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Licenciado en Ciencia Política (Universidad Católica de Córdoba).



la OEA y sus respectivas Embajadas en cada uno de los países de la región.

Ahora, **¿en nuestra región estamos en un sistema en transición?** Las situaciones que venimos transitando desde hace aproximadamente una década ¿nos indican que estamos frente de una transformación en el ámbito de las relaciones internacionales a nivel regional?

## I.I. UNASUR: El nuevo espacio de diálogo regional

El surgimiento y consolidación de la denominada “nueva izquierda latinoamericana” se vivió como una revolución en las formas discursivas e ideológicas en el subcontinente. Las reivindicaciones por el control estatal de los recursos naturales, la emancipación frente a las directrices del Consenso de Washington, y la regionalización como estrategia primordial, se constituyeron como políticas clave con gran impacto en las relaciones internacionales en toda América.

El bautismo de fuego del nuevo ideario regional y subregional fue, quizás, la Cumbre realizada en Mar del Plata en el año 2005, donde se rechazó tajantemente la propuesta norteamericana para constituir en la región un Área de Libre Comercio, denominada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La Cumbre, que fue secundada por una contra cumbre y masivos actos de protestas a lo largo y ancho de Argentina contra la presencia del entonces Presidente norteamericano George W. Bush en Mar del Plata, simbolizó un duro revés para la política exterior de Estados Unidos, que vislumbró cómo una gran cantidad de Estados de la región se desprendían de su órbita o al menos de su plan económico.

Sin embargo, la verdadera cristalización de los crecientes lazos de cooperación e integración entre los países de la América del Sur no llegó sino hasta la constitución de la Unión de Naciones Suramericanas.

Sus primeros pasos se remontan a ese mismo año 2005, fruto del esfuerzo de esta comunidad de naciones para construir *“un espacio de integración y de unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la par-*

*ticipación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”*<sup>1</sup>. Es decir, consolidándose como una alternativa auténticamente sub-regional.

Posteriormente, el bloque fue evolucionando a través de la realización de varias Cumbres, la primera de ellas en el 2007, en la Isla Margarita, donde fue adoptado su nombre actual, y el 23 de mayo de 2008 en Brasilia, donde se suscribió su tratado constitutivo. Así, la UNASUR viene a institucionalizar el espíritu de cooperación vigente en la región, e incluye a Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, es decir que contiene a todos los países del territorio sudamericano, a excepción de la Guyana Francesa<sup>2</sup>.

Esta organización intergubernamental tomó las riendas en proyectos de orden energético y de integración económica, social, política y cultural, complementándose con los dos mayores sistemas subregionales: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

La dimensión militar y defensiva, desde luego, tampoco fue apartada en este proceso de integración, y ha sido contemplada en el Consejo de Defensa Suramericano. Este punto es crucial, ya que el Consejo es una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa. Tiene el objetivo de consolidar Sudamérica como una *“zona libre, soberana y en paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos”*. Además de ello, este órgano de la UNASUR pretende fomentar *“una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe”*<sup>3</sup>. En estas frases se puede observar cómo la nueva consolidación del bloque sudamericano se aleja paulatinamente de la órbita propuesta en materia defensiva por los Estados Unidos y su visión de “seguridad hemisférica” planteada por la OEA en el seno de su Comité de Seguridad Hemisférica, en tanto se fomenta una cooperación que favorece la unidad de América Latina y el Caribe, excluyendo al país del norte. Por lo tanto, el Consejo de Defensa Suramericano tiene como objetivo el pensar y debatir una política de defensa sub-regional, de acuerdo a las necesidades comunes, así como promover la cooperación militar, la industria y tecnología de defensa, la formación y capacitación, y por qué no llegar hasta la integración militar. /

1. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Disponible en: <http://www.unasursg.org/inicio/documentos/unasur/tratado-constitutivo>

2. Departamento de ultramar del Estado Francés.

3. Consejo de Defensa Suramericano, Disponible en: <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/cds>



Pero lo más importante, quizás, reside en la inmediata consolidación de UNASUR como espacio de diálogo multilateral-subregional, quitándole protagonismo a la OEA, con sede en Washington D.C. Teniendo en cuenta estas circunstancias, examinaré algunos acontecimientos ocurridos en Sudamérica para comparar algunas acciones enabladadas por la UNASUR y la OEA.

## UNASUR vs. OEA (primeros rounds)

Varios acontecimientos pusieron a prueba la eficacia política de la UNASUR frente a la OEA. El primero de ellos fue la **crisis institucional vivida en Bolivia en el 2008**<sup>4</sup>, donde se demostraron mecanismos de apoyo a nivel de las Jefaturas de Estado a la estabilidad democrática e institucional del Estado boliviano. En ese entonces la UNASUR respaldó al Primer Mandatario boliviano, emitiendo nueve puntos (los cuales fueron aprobados por unanimidad) acordados en la *Declaración de La Moneda de Santiago*<sup>5</sup>, al mismo tiempo que declararon su apoyo a Evo Morales mediante la creación de una comisión en el seno de la UNASUR para colaborar con Bolivia en lo que su Gobierno requiriese para superar ese momento. Del otro lado de la moneda (sic), algunos funcionarios de los Estados Unidos de América -Estado que como dijimos anteriormente impulsa y direcciona las políticas de la OEA-, como por ejemplo su Embajador en Bolivia, fueron sospechados de haber “orquestrado un golpe de Estado” en aquel país. En declaraciones a finales del 2010, con motivo de la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), Morales expresó que Estados Unidos impulsó golpes de Estado en Venezuela (2002), Bolivia (2008), Honduras (2009) y Ecuador (2010). Sin embargo, Morales insistió en que “*la pulseada con Estados Unidos es de 3 a 1, pues sólo ganó en Honduras*”<sup>6</sup>.

Luego, el incidente causado a raíz del **golpe de Estado en Honduras del año 2009**, fue seguido por una reunión de

Jefes y Jefas de Estado miembros de la UNASUR, en donde, a pesar de tratarse de un país institucionalmente ajeno a la organización, se expresó el rechazo al golpismo de Roberto Micheletti y el apoyo al Presidente depuesto Manuel Zelaya. Por el contrario, si bien en un principio Honduras fue expulsada de la OEA a raíz de la irregularidad constitucional, luego fue readmitida por este organismo en menos de un año tras la elección de Porfirio “Pepe” Lobo como Presidente de dicho Estado. La readmisión, promovida por Estados Unidos, provocó el rechazo de la mayoría de los países de Sudamérica, que a través de sus representantes expusieron su oposición en la Cumbre de la OEA que tuvo lugar en Lima en el año 2010<sup>7</sup>.

Otro acontecimiento que puso a prueba a la UNASUR en materia democrática fue el **intento de golpe de Estado al Presidente Rafael Correa de Ecuador el 30 de septiembre del 2010**. El mismo motivó inmediatamente una reunión extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas en Buenos Aires. Horas más tarde, la organización expedía la *Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador*<sup>8</sup> en apoyo incondicional al mandatario y en rechazo de cualquier intento desestabilizador tanto en el país como en la región. En tanto, Perú determinó el cierre de la frontera con Ecuador, y el organismo sudamericano determinó medidas de aislamiento si el golpe llegase a materializarse<sup>9</sup>. Al día siguiente, los Cancilleres de la UNASUR viajaron a Quito en clara señal de apoyo al Gobierno de Rafael Correa.

Días más tarde, el Canciller de Perú, José García Belaunde, afirmó que la UNASUR había demostrado ser más eficaz que la OEA ya que posee una capacidad de reacción y mecanismos de acción más rápidos<sup>10</sup>.

4. Esta crisis tuvo su origen en enfrentamientos internos entre dos sectores de la población de Bolivia diferenciados por sus características étnicas y territoriales. Estos enfrentamientos pusieron en riesgo la estabilidad del gobierno constitucional y la integridad territorial del país, afectando al mismo tiempo a toda la región sudamericana. La confrontación tuvo como protagonistas, por una parte, al gobierno nacional, liderado por el Presidente Evo Morales, y por la otra a los Prefectos departamentales opositores de la región conocida como la “Media Luna”. Estos últimos impulsaban la constitución de gobiernos departamentales autónomos y rechazaban el proyecto constitucional plurinacional de Evo Morales. El conflicto registró una escalada de violencia en la que fallecieron al menos treinta ciudadanos bolivianos.

5. Emitida el 15 de septiembre de 2008.

6. “Evo centra su discurso en ataque a EERR”, Diario “Los Tiempos”, 23 de noviembre de 2010, Disponible en: [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/politica/20101123/evo-centra-su-discurso-en-ataque-a-eeuu\\_100370\\_194984.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/politica/20101123/evo-centra-su-discurso-en-ataque-a-eeuu_100370_194984.html)

7. Disponible en: <http://blogs.tvpublica.com.ar/internacional/2010/06/12/oea-unasur/>

8. Disponible en: [http://www.uclm.es/profesorado/vballesteros/ARCHIVOS/ARCHIVOS\\_DIP\\_I/tablonanunciosDIPI/3.%20Declaraci%C3%B3n%20de%20Buenos%20Aires%20sobre%20la%20situaci%C3%B3n%20en%20Ecuador.pdf](http://www.uclm.es/profesorado/vballesteros/ARCHIVOS/ARCHIVOS_DIP_I/tablonanunciosDIPI/3.%20Declaraci%C3%B3n%20de%20Buenos%20Aires%20sobre%20la%20situaci%C3%B3n%20en%20Ecuador.pdf)

9. “...se adoptarán medidas concretas e inmediatas tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros.”

10. “Unasur más eficaz que la OEA”, Diario “La República”, 3 de octubre de 2010, Disponible en: <http://www.larepublica.pe/impresas/unasur-mas-eficaz-que-la-oea-2010-10-03>



## I.II. «Lula» conducción

Cabe destacar que el diálogo multilateral en cuestiones trascendentales que impulsa el marco institucional de la UNASUR se corresponde en parte a que la República Federativa del Brasil se ha posicionado como un jugador clave en la región, siendo reconocida por los Estados como *potencia regional*.

No fue sino el ex Presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva quién fomentó con mayor energía la consolidación de esta organización utilizando los eficientes medios de la diplomacia brasileña. Lula logró posicionar a la representación brasileña encabezando las iniciativas regionales, a la vez que se instauró como un jugador importante a nivel global estableciéndose como *potencia emergente*. Es en ese momento cuando se fomentaron políticas de cooperación con otras potencias con similares características como China, India, Rusia y Sudáfrica (BRICS) y aumentó el grado de incidencia de la política exterior brasileña en las instancias multilaterales de diálogo como el Grupo de los 20 (G20). A su vez, el pedido reiterado y continuo del ahora ex Presidente para la reforma democrática del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es otro componente que afirma la fuerte presencia brasileña en la reconfiguración actual de las relaciones internacionales<sup>11</sup>.

Así, la fortaleza brasileña avanza de la mano de su eficiente diplomacia, del desarrollo económico y la explotación de recursos energéticos escasos bajo la órbita del Estado. En este sentido, recordamos que en septiembre de 2010 Petrobras llevó a cabo la mayor oferta pública de acciones de toda la historia, por un valor de aproximadamente setenta mil millones de dólares, con la finalidad de financiar la explotación de los yacimientos petrolíferos descubiertos en la Cuenca Atlántica. La operación, que reportó un impactante éxito en los mercados internacionales, supuso la consolidación del desarrollo petrolífero de Brasil de la mano de una actitud pragmática para con el capital extranjero puesto que, lejos de incrementar la extranjerización de la empresa, la operación resultó en un aumento de la participación del Estado brasileño en el paquete accionario.

## II. Otros esfuerzos de la nueva autonomía regional: la CELAC

Otra organización más reciente aún es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), conformada en el año 2010. Esta nueva organización emergió, en parte, gracias a la coordinación de temas e intereses de dos organizaciones preexistentes, el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, más conocido como Grupo de Río, y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). En palabras del ex Presidente mexicano Felipe Calderón *“las reuniones del Grupo de Río y la CALC se realizarán a través de este foro unificado (CELAC) de acuerdo con los calendarios de ambos mecanismos”*<sup>12</sup>. El nuevo organismo nació *“con vocación de promover la cooperación entre los mecanismos subregionales y al abrigo de principios como el respeto al derecho internacional, la igualdad soberana de los Estados, el no uso ni amenaza del uso de la fuerza, y la promoción de la democracia y los derechos humanos”*<sup>13</sup>.

De este modo, se plantea impulsar la integración regional con miras a la promoción del desarrollo sostenible de la región, promover la concertación política e impulsar la agenda latinoamericana y caribeña en los foros sociales.

Como una señal de los intentos por lograr una nueva autonomía regional se puede atender el caso de la República de Cuba que es Estado Miembro del CELAC mientras que no pertenece a la OEA desde la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en 1962, cuando fue expulsada de la misma por imposición estadounidense. Aunque en el año 2009 hubo pedidos de varios países latinoamericanos para levantar la sanción a Cuba y así reincorporarla al organismo, ésta rechazó esta posibilidad. Según el Gobierno de Raúl Castro, en la Cumbre de la OEA celebrada en San Pedro Sula (Honduras) el 3 de junio del 2009, hubo *“presiones, condicionamientos y maniobras de Estados Unidos”* para impedir la derogación de la suspensión a Cuba, pero al final se impuso *“la fuerza formidable de la América Latina que está naciendo”* e *“hizo posible el desagravio, la rectificación histórica, la condena implícita al oprobioso pasado”*<sup>14</sup>.

11. “La ONU (Organización de las Naciones Unidas) está superada en tiempo y en espacio por la coyuntura; no se justifica la no participación de países latinoamericanos, africanos, de Alemania y de India en el Consejo”, TELAM MUNDO, “Lula pidió que América Latina esté en el Consejo de Seguridad de la ONU”, 26 de marzo de 2013, Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201303/11637-lula-pidio-que-america-latina-este-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu.html>. Revisado el 11/7/2013

12. “Una nueva institución regional sin Estados Unidos”, Diario “El Mundo”, 24 de febrero de 2010, Disponible en: <http://www.elmundo.es/america/2010/02/23/mexico/1266944223.html>

13. “Crean la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, Diario “El Universal”, 23 de febrero de 2010, Disponible en: [http://www.eluniversal.com/2010/02/23/int\\_ava\\_crean-la-comunidad-d\\_23A3475771](http://www.eluniversal.com/2010/02/23/int_ava_crean-la-comunidad-d_23A3475771)

14. “Cuba, feliz por la decisión de la OEA, rechaza ingresar en la institución”, Diario “El Mundo”, 26 de junio de 2009, Disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/04/internacional/1244079733.html>



Cuba se congratuló por la resolución de la OEA, si bien reiteró que no le interesa pertenecer al organismo que lo excluyó hace 47 años por sus vínculos con el bloque socialista. Para La Habana, lo sucedido no es sólo una victoria suya, sino de toda la región. Es “*un día histórico y de reivindicación para los pueblos de nuestra América*”, expresó un alto mandatario ecuatoriano.<sup>15</sup>

En este mismo sentido, el Grupo de Río, había incluido a Cuba en el año 2008, en clara señal del nuevo esfuerzo regional latinoamericano en miras de revitalizar su autonomía y no obedecer taxativamente las recomendaciones realizadas por los Estados Unidos de América.

### III. No todo es color de rosas

No obstante lo dicho anteriormente, es cierto que el conflicto regional entre los países del sur del Río Grande también existe, y amenazó con desestabilizar la región. Al respecto, la crisis diplomática del 2008 entre Colombia, Venezuela y Ecuador se sucedió con tensión y puso a prueba los nuevos espacios de diálogo a nivel regional. La crisis, ocasionada a raíz de la violación de la soberanía territorial del Ecuador por parte de Colombia durante un operativo militar contra las FARC, fue dirimida en la XXª Cumbre del Grupo de Río (grupo que excluye a Estados Unidos y Canadá), donde el entonces Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, reconoció la violación y pidió las disculpas pertinentes al Jefe de Estado ecuatoriano, Rafael Correa. Al respecto, puede leerse la Declaración de la Cumbre mencionada que tuvo lugar el 7 de marzo del 2008 en Santo Domingo: “*Tomamos nota, con satisfacción, de las plenas disculpas que el Presidente Álvaro Uribe ofreció al Gobierno y al pueblo de Ecuador, por la violación del territorio y la soberanía de esta hermana nación, el primero de marzo de 2008, por parte de la fuerza pública de Colombia.*”<sup>16</sup>

Las negociaciones, que llegaron a buen puerto, fueron en un principio mediadas por el entonces Secretario General de la UNASUR, Néstor Kirchner. Las gestiones del ex Presidente argentino y las declaraciones del entonces Presidente colombiano en el marco de Grupo de Río reforzaron la tendencia regionalista y multilateral a la hora de dirimir los eventuales conflictos de intereses entre países miembros de la UNASUR y/o la CELAC.

Otro punto de tensión a tener en cuenta en el análisis es la posición de México dentro de otras organizaciones de cooperación o integración. Al ser una potencia regional (al igual que Brasil) y al mismo tiempo Estado Parte del

Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá (NAFTA), el Estado mexicano ve reducidas sus posibilidades de acción en materia de integración económica con el resto de los países de Latinoamérica.

Otro detonador de críticas, y con toda seguridad la más relevante a nivel de agenda regional, es la controvertida cooperación militar entre Colombia y el país norteamericano. La instalación de bases militares estadounidenses en territorio colombiano, sumado a la ayuda militar provista por Estados Unidos al país sudamericano y las denuncias acerca de violaciones a los derechos humanos en el marco de las actividades de cooperación militar, suscitan sospechas y denuncias entre los países vecinos. Las críticas más severas, desde luego, vinieron desde el entonces mandatario venezolano Hugo Chávez y el Presidente ecuatoriano Rafael Correa. La situación entera predispuso a una predecible tensión que continúa latente entre los tres países.

### Consideraciones finales

Lo expresado anteriormente suscita distintas reflexiones y varios interrogantes. En primera instancia, teniendo en cuenta que uno de los actores principales en la UNASUR es Brasil, sustentado en su reconocida diplomacia, y que el promotor de hoy y de siempre de la OEA es Estados Unidos de América, ¿cuál es la actual relación entre estos dos Estados? La historia nos muestra que Brasil fue un aliado estratégico de los Estados Unidos en la región, que siempre, al igual que los demás países del continente, estuvo bajo su órbita exclusiva.

Si bien cabe enunciar que Estados Unidos, y por lo tanto la OEA, ceden espacios en la región, no se puede especular con un retiro acelerado ni mucho menos. Ésta se sitúa como una organización que aún tiene perspectivas de perdurar dada la avanzada institucionalización resultante de más de 50 años de trayectoria. Organismos dependientes como la Corte interamericana de Derechos Humanos y la Comisión interamericana de Derechos Humanos otorgan instrumentos jurídicos consolidados a nivel continental. En este marco institucional, sin embargo, no se puede dejar pasar que Estados Unidos de América no ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que esto es, desde luego, fuente de criticismo hacia la potencia occidental. Es necesario aclarar que Estados Unidos no es el único país ausente en estos organismos ya que la República Bolivariana de Venezuela se retiró de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2012.

15. *Ibidem*

16. *Texto completo de la Declaración de la Cumbre*, 8 de marzo de 2008, Disponible en: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/12698/texto-completo-de-la-declaracion-de-la-cumbre/>



Al respecto del organismo Hillary Clinton, ex Secretaria de Estado norteamericana, expresó que *“adolece de una proliferación de prioridades y mandatos que debilitan sus esfuerzos, presionan su presupuesto y reducen su efectividad”*<sup>17</sup>.

Tales oposiciones y divergencias en el seno de la OEA pueden interpretarse a la luz del fenómeno de los nuevos espacios de interacción multilateral regional y el retroceso de la influencia de Estados Unidos en la misma.

Empero, a partir de las nuevas prácticas políticas reflejadas en relaciones más horizontales de diálogo, cooperación, solución de controversias y, en última instancia, de integración, que se están estableciendo entre las otras unidades del sistema -traducidas en organismos como UNASUR y CELAC- se asiste a una redefinición de las relaciones con Estados Unidos en un sentido tendiente a disminuir las asimetrías que signaron ese vínculo en el pasado.

Este proceso es el que subyace a la creación y fomento de tales organizaciones, el camino en el cual, con sus idas y vueltas, convergencias, divergencias y tensiones propias de procesos en vías de transformación, los países del sur del Río Grande se autonomizan a pasos lentos pero marcados. De esta manera se articulan espacios de diálogo subregionales -UNASUR- y regionales -CELAC- en los cuales los Estados Miembro se alejan de las directrices y valores “recomendados” por el país del norte, en pos de mecanismos

horizontales que tienen más en común con la idea de multilateralidad que con las iniciativas unilaterales.

Es en este marco que lo que proclamaba Barack Obama en el inicio de su primer gestión, el proyecto de “una Nueva Asociación para las Américas”, hoy parece ser una posibilidad abandonada o, al menos, postergada.

Siguiendo a Huntington (1999), el nuevo sistema que se está edificando responde entonces, como dije anteriormente, a un sistema uni-multipolar. Esto es, un sistema de transición que ha de tornarse en multipolar, pero que conserva características que son propias de una estructura unipolar que conviven con las de un sistema multipolar<sup>18</sup>, en donde Estados Unidos sigue siendo un interlocutor importante en los asuntos regionales y continúa como potencia hegemónica regional (y mundial) a nivel militar, pero no así en otras esferas como la económica, política o diplomática. En este sentido podemos observar, a modo de ejemplo, cómo Brasil se ha consolidado gracias a su diplomacia y floreciente economía como potencia en la región, fomentando nuevos escenarios de diálogo en instancias multilaterales y regionales. Es por ello que la consolidación de la UNASUR y la CELAC son los primeros, pero importantes esbozos de un renovado sistema regional, que no exento de tensiones y claro-oscuros, parece asomar en el horizonte.

17. “Si no prioriza, la OEA se hará insostenible”, Diario “El País” (Santiago de Cali), 8 de junio de 2010, Disponible en: [www.elpais.com.co/elpais/internacional/noticias/si-prioriza-oea-se-hara-insostenible](http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/noticias/si-prioriza-oea-se-hara-insostenible)

18. RENZI, Fernando, “Rel. Internacionales: Huntington y el sistema internacional actual”, Disponible en: [ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=193](http://ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=193)

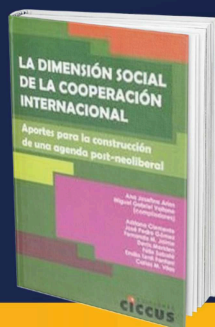


## Bibliografía

- “Brasil sin Lula”, Disponible en: [elexterior.es/brasil-sin-lula/](http://elexterior.es/brasil-sin-lula/)
- “Crean la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, Disponible en: [eluniversal.com/2010/02/23/int\\_ava\\_crean-la-comunidad-d\\_23A3475771.shtml](http://eluniversal.com/2010/02/23/int_ava_crean-la-comunidad-d_23A3475771.shtml)
- “Cuba, feliz por la decisión de la OEA, rechaza ingresar en la institución”, *Diario “El Mundo”*, 26 de junio de 2009, Disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/04/internacional/1244079733.html>
- “Evo centra su discurso en ataque a EEUU”, *Diario “Los Tiempos”*, 23 de noviembre de 2010, Disponible en: [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/politica/20101123/evo-centra-su-discurso-en-ataque-a-eeuu\\_100370\\_194984.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/politica/20101123/evo-centra-su-discurso-en-ataque-a-eeuu_100370_194984.html)
- “Rechazo en Brasil a la presencia de la Cuarta Flota”, Disponible en: [paginadigital.com.ar/articulos/2008/2008prim/noticias6/brasil-27062008.asp](http://paginadigital.com.ar/articulos/2008/2008prim/noticias6/brasil-27062008.asp)
- “Si no prioriza, la OEA se hará insostenible”, *Diario “El País”* (Santiago de Cali), 8 de junio de 2010, Disponible en: [www.elpais.com.co/elpais/internacional/noticias/si-prioriza-oea-se-hara-insostenible](http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/noticias/si-prioriza-oea-se-hara-insostenible)
- “Una nueva institución regional sin Estados Unidos”, *Diario “El Mundo”*, 24 de febrero de 2010, Disponible en: <http://www.elmundo.es/america/2010/02/23/mexico/1266944223.html>
- “Unasur más eficaz que la OEA”, *Diario “La República”*, 3 de octubre de 2010, Disponible en: <http://www.larepublica.pe/imprensa/unasur-mas-eficaz-que-la-oea-2010-10-03>
- HUNGTINTON, Samuel (1999), “La superpotencia solitaria”, *Revista Política Exterior*, N° 71, septiembre/octubre, págs. 39-53
- LUZZANI, Telma, “¿Qué es la IV Flota? EEUU vuelve a patrullar aguas latinoamericanas. La influencia de Washington en la Región”, Disponible en [revistapueblos.org/spip.php?article1227](http://revistapueblos.org/spip.php?article1227)
- LUZZANI, Telma, “La IV Flota de EE.UU. vuelve a patrullar aguas latinoamericanas”, Disponible en: [edant.clarin.com/diario/2008/06/30/elmundo/i-01704902.htm](http://edant.clarin.com/diario/2008/06/30/elmundo/i-01704902.htm)
- RENZI, Fernando, “Rel. Internacionales: Huntington y el sistema internacional actual”, Disponible en: [ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=193](http://ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=193)
- TÉLAM MUNDO, “Lula pidió que América Latina esté en el Consejo de Seguridad de la ONU”, 26 de marzo de 2013, Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201303/11637-lula-pidio-que-america-latina-este-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu.html>. Revisado el 11/7/2013
- Texto completo de la Declaración de la Cumbre, 8 de marzo de 2008, Disponible en: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/12698/texto-completo-de-la-declaracion-de-la-cumbre/>
- Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Disponible en: <http://www.unasursg.org/inicio/documentos/unasur/tratado-constitutivo>
- UNASUR: Declaración de Buenos Aires sobre la situación de Ecuador, Disponible en <http://www.embajadaargentina.mx/noticia.php?id=56>
- VICENT, Mauricio, “La OEA levanta la sanción que excluye a Cuba desde 1962”, Disponible en: [elpais.com/articulo/internacional/OEA/levanta/sancion/excluye/Cuba/1962/elpepuint/20090604elpepuint\\_10/Tes](http://elpais.com/articulo/internacional/OEA/levanta/sancion/excluye/Cuba/1962/elpepuint/20090604elpepuint_10/Tes)

## Páginas web

- [www.alianzabolivariana.org](http://www.alianzabolivariana.org)
- [www.pptunasur.com](http://www.pptunasur.com)
- [www.southcom.mil](http://www.southcom.mil)
- [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org)



## La Dimensión Social de la Cooperación Internacional: Aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal

Arias, Ana Josefina; Vallone, Miguel Gabriel (comp.) (2010)  
Ediciones Ciccus, Buenos Aires, 163 páginas

por Flora Nativel Robles\*

Este corpus entremezcla dos críticas hechas al sistema internacional actual. En primer lugar, a nivel teórico, evalúa las mutaciones que han introducido los Estados y los organismos internacionales en los conceptos de pobreza, exclusión y cohesión social. En segundo lugar, a nivel práctico, evalúa los programas de cooperación implementados, que generan mayor fragmentación institucional y territorial. En los dos casos, los autores revelan una enorme disparidad entre las intenciones y los discursos por un lado, y la realidad de los hechos por otro.

Según los compiladores, los orígenes de este proyecto se encuentran en una falta de análisis sobre las reflexiones en torno a los impactos de la cooperación internacional sobre los receptores. Busca analizar las dimensiones sociales de la cooperación internacional a través de perspectivas diferentes, apuntando a los resultados de la creciente interposición de los organismos internacionales en las políticas públicas de los países en desarrollo. Uno de los argumentos más empleados a lo largo de los capítulos es que la *realpolitik* sigue teniendo un rol fundamental en determinar las políticas de cooperación aún en proyectos de solidaridad hacia los países pobres.

La cuestión de la agenda post-neoliberal que aparece en el título de la obra subyace a lo largo de los capítulos sin manifestarse expresamente. Todos los autores tienen una idea semejante de lo que significa lo social, y encontramos similitudes de discurso entre la noción de cohesión social de M. G. Vallone y E. T. Fanfani. El primero y el último capítulo del corpus se responden mutuamente sobre las cuestiones fundamentales alrededor del estatuto de las poblaciones beneficiarias de los programas de desarrollo.

Los capítulos centrales, aunque tratan todos de la cooperación, no siguen una voz argumentativa lineal. De la cooperación al desarrollo y del caso práctico de la política de cooperación española, pasamos al rol de los bancos multilaterales de desarrollo para volver a lo social con el capítulo de Denis Merklen sobre la solidaridad internacional. Sigue después una descripción de la diversidad de cooperación internacional, para volver a unos casos prácticos de fondos y programas implementados en América Latina. El capítulo final no tiene una estructura clásica y no parece

concluir el corpus sino llevar al lector en una pista más filosófica y bastante lejana del punto de partida.

### Cohesión social y Cooperación Internacional: La utilidad de un concepto en las relaciones de América Latina y la Unión Europea

Miguel G. Vallone (Universidad Nacional de  
General San Martín)

En este capítulo el autor plantea que si bien la cooperación internacional sirve de nueva legitimación de la política exterior europea, en el diálogo con América Latina está ausente la problemática de la cohesión social.

Ahora bien, el autor presenta la particularidad del pensamiento latinoamericano sobre las cuestiones sociales, con sus teorías que desarrollan una comprensión de los mecanismos de marginalidad y cohesión social: la *teoría de la modernización*, la *teoría de la marginalidad* y la *teoría de la dependencia*. Se distinguen entonces tres oposiciones: tradición-modernidad, marginalidad-integración y centro-periferias. De este modo, el autor plantea lo que entiende por *cohesión social*: lograr una sociedad de individuos con pleno ejercicio de sus derechos, productores de democracia.

En la primera parte, Miguel G. Vallone plantea que la cohesión social está fuertemente anclada en la tradición de integración europea y que dada su influencia en América Latina, es un concepto que fue transmitido al continente.

En la segunda parte del capítulo, se presenta cómo en materia de cooperación internacional, los organismos internacionales reducen la multitud de cuestiones estructurales focalizándose únicamente en la pobreza (ella misma vista sólo como un estado de la población en anomia y desempleada). De esta manera no ayudan a promover la cohesión social. Así, el autor considera que la integración en América Latina, demasado ligada a un pensamiento estructuralista y dependentista, no cuestiona suficientemente la relación de causalidad que se puede encontrar entre la competitividad económica y la

\* Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Licenciada en Historia, Sociología y Estudios Sociales (Universidad de Limerick, Irlanda).



justicia social. Y añade que la cooperación internacional, en vez de ser vector de integración, muchas veces es partícipe en la fragmentación del Estado, del territorio y del sistema social.

Finalmente, el autor define los puntos de una cooperación internacional eficaz en términos de promoción de la cohesión social. Primero, a través de un nuevo pensamiento más dinámico que busque promocionar “políticas económicas socialmente sustentables”. Segundo, con intervenciones de políticas coordinadas y coherentes al momento de vincularse con América Latina. Tercero, poniendo la cohesión social en el centro del proceso de integración y relevando la necesidad de aportar soluciones a la fragmentación territorial. Finalmente, reservando para la exclusiva acción de los Estados, un mínimo de protección social sin intervención por parte de los organismos internacionales.

### La cooperación española y su impacto en las políticas sociales

Pedro José Gómez Serrano (Universidad Complutense de Madrid)

El autor analiza las aplicaciones de la cooperación para el desarrollo y concluye que debe ser entendida como una herramienta y no como un fin en sí misma en la elaboración de políticas sociales en el Sur.

Primero, provee un análisis crítico de lo que entiende por fractura Norte-Sur que sería el punto de partida de la noción de *cooperación para el desarrollo*. Es crítico de la idea que existen “factores aleatorios de subdesarrollo” que favorece la dependencia de auxilios humanitarios, y de la jerarquía entre proveedor (poderoso) y receptor (asistido pasivo). Es crítico también del concepto de “comportamiento de los afectados” ya que supone definir el nivel de subdesarrollo basados en capacidades morales como por ejemplo la capacidad de crear leyes y de cumplirlas, o el hecho de ser pobre y de tener muchos hijos, sin tomar en cuenta el contexto y la historia de cada sociedad. Asimismo menciona que la responsabilidad del subdesarrollo recae en “el funcionamiento del sistema económico capitalista” vinculando este análisis a las teorías de la dependencia y del estructuralismo y, por otra parte, en “el reparto asimétrico del poder a escala mundial” que considera a ciertos pueblos o grupos sociales como víctimas de decisiones que se ejercen desde gobiernos, empresas o instituciones multilaterales.

El autor considera que la cooperación para el desarrollo surge para reequilibrar las desigualdades intrínsecas a la historia generadas por el sistema corporativista mundial. Es en esos términos que propone distinguir entre la definición de *ayuda al desarrollo*, que supone la intervención de países desarrollados en los asuntos de los países subdesarrollados

para mejorar una situación que no pueden aliviar solos, creando situaciones de dependencia y de dominación por parte de los Estados donantes, y la definición de *cooperación al desarrollo* que se acerca más a una colaboración entre pares para solucionar problemas vistos desde un ángulo de igualdad. Gómez Serrano afirma que esos puntos y definiciones son necesarios para tener una visión completa de la cuestión de la *cooperación para el desarrollo*.

En el resto del capítulo el autor evalúa la evolución del rol de España en la cooperación internacional presentando una creciente participación en la ayuda hacia el exterior a pesar de la crisis y mejor coordinación entre la administración y las organizaciones sociales españolas. En términos de contenido, la dinámica de la cooperación para el desarrollo fue generalmente dirigida a los grupos sociales más desfavorecidos de los países en desarrollo. Subraya especialmente los resultados de la cooperación descentralizada que promueve la cooperación con el sector no gubernamental.

### Cooperación para el desarrollo y reforma del Estado. El rol de la cooperación externa en la territorialización de las políticas sociales de atención a la pobreza

Adriana Clemente (Universidad de Buenos Aires)

La autora analiza el rol crucial de los *Bancos Multilaterales de Desarrollo* (BMD) en las reformas económicas y el Estado de bienestar en América Latina. Considera que los BMD no solamente financian proyectos de desarrollo social sino que forman parte de la configuración del sistema social y son relevantes en la cuestión de las *condiciones derivadas del endeudamiento*.

Se pregunta cómo fueron implementados los proyectos de desarrollo social y qué consecuencias tuvieron esas medidas frente al endeudamiento sobre la población frágil. Sus conclusiones son claras: primero, observa que un Estado de bienestar mejor implantado tiene mayores chances de resistir a los BMD que los Estados de América Latina (desarrolla particularmente el caso de Argentina en el período pre-2001). Segundo, la región, inestable debido a sus crisis pasadas, no pudo responder de forma independiente a las propuestas de los BMD. Así, concluye que los Estados proveedores de financiación son responsables de la deuda de los Estados pobres.

En términos de resultados, Clemente plantea que, aunque siendo ineficientes, los programas de los BMD siguieron siendo implementados de la misma manera. Es muy crítica con respecto a la eficiencia de los programas de cooperación multilateral y bilateral, que tienen todos la



tendencia a ignorar las estructuras sociales existentes y los factores contextuales. Considera asimismo que los agentes de territorialización, especialmente los municipios y las ONG, tuvieron un rol muy importante en recibir y aplicar las recomendaciones de los BMD pero que hay disparidades entre la distribución de la ayuda y las necesidades del terreno. Estas disparidades podrían verse reducidas si el Estado asumiera un rol más centralizador en la gestión de la cooperación externa.

La autora concluye que la descentralización, que viene más de una necesidad política (limitar los conflictos contenidos en el centro) y económica (reducir los costos), puede empeorar el empobrecimiento social si no va acompañada por una política central de homogeneización. Añade que los BMD y los Estados de la Unión Europea están sumergidos en graves conflictos de intereses ya que promovieron la descentralización en América Latina, participan a las negociaciones de la deuda externa y además, siguen financiando programas sociales en los mismos países. Su opinión es que la *cooperación al desarrollo* debe ser usada en proyectos a largo plazo y no en situaciones de emergencias o para cubrir los gastos corrientes.

### El impacto de la cooperación ¿Qué tipo de relaciones sociales genera la solidaridad internacional?

*Denis Merklen (Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París)*

El autor analiza las razones que hicieron que las políticas sociales entraran en la agenda internacional, lo que él mismo define como “la transnacionalización de lo social”.

Primero, la acción social viene a legitimar tanto a los receptores como a los proveedores. Se intenta determinar cuáles son las poblaciones que necesitan más atención, a través de un verdadero cambio de percepción del receptor: anteriormente el trabajador, ahora el marginado. Las actuales políticas sociales contra la pobreza suponen activar la participación de la población pobre. Sin embargo no ponen en cuestión el anclaje territorial en que se ubica la persona pobre (villas o barrios pobres), perdiendo así la capacidad de “acercarse” a los pobres para verdaderamente borrar los conflictos sociales.

Segundo, las ONG forman parte de la definición de las políticas sociales pero a su vez las despolitizan. Lo social se vuelve un tema internacional, tratado en las agendas bilaterales entre Estados y en los foros internacionales en que las ONG actúan como representantes del hombre universal.

Tercero, las políticas sociales implementadas por esos nue-

vos actores se caracterizan por ser focalizadas, descentralizadas y puntuales. Los nuevos actores no quieren reemplazar las estructuras estatales sino participar en proyectos de apoyo limitados en el espacio y el tiempo. Limitadas y localizadas para evitar interferencias con el sistema establecido, las políticas sociales de cooperación se vuelven ineficaces. El autor describe casos en que una pluralidad de operaciones de cooperación se superponen con anteriores sin aportar soluciones durables. La fragmentación de las intervenciones de cooperación y la falta de coordinación impide llegar a las verdaderas cuestiones sociales.

Finalmente el autor busca determinar qué tipo de relación se constituye entre los proveedores y los receptores. Destaca que los proyectos son poco valorados por los Estados beneficiarios aunque son los únicos capacitados para realizar el seguimiento de los sucesivos proyectos.

Concluye que “la vida cotidiana es una cuestión de jerarquías sociales, de relaciones y de conflictos”: es necesario involucrar al Estado, y de hecho a la política y a la economía, para implementar políticas sociales efectivas. Sólo programas inclusivos vistos a largo plazo e involucrando el sistema público pueden tener durabilidad y entonces sacar a las personas de la pobreza.

### Algunas maneras de analizar la cooperación internacional (apuntes para el debate)

*Carlos M. Vilas (Universidad de Lanús)*

El autor quiere transmitir que cada voluntad de cooperación refleja de parte de los Estados una percepción de la organización económico-político-social deseada del sistema internacional, pero esta dimensión no siempre se encuentra expresada en los proyectos de cooperación en sí. Para apoyar su argumento, presenta tres perspectivas de cooperación internacional.

Primero, la cooperación como solidaridad internacional en que Estados ricos ofrecen ayuda a Estados pobres, se legitima primero por un discurso de auténtica solidaridad moral de intelectuales, eclesiásticos, etc., y segundo por discursos de los países más ricos responsables de redefinir el orden internacional desigual. En términos de implementación, el autor lamenta la propuesta solidaria de las Naciones Unidas que no produce efectos en la práctica. Tiene una visión más positiva de los proyectos multilaterales y bilaterales.

Segundo, la cooperación como un proceso de interés mutuo, basada sobre un intercambio entre bienes de desarrollo y acuerdos diplomáticos, limita la inmigración excesiva y la inseguridad. Aunque se base sobre beneficios mutuos, infelizmente, muchas veces los programas de cooperación

tratan solamente las consecuencias coyunturales de problemáticas más estructurales y entonces no modifican las realidades sociales. El autor lamenta que las instituciones internacionales sigan promoviendo este modelo de cooperación aunque beneficie solamente el Estado proveedor.

Finalmente, la cooperación internacional como herramienta de *softpower* para ganar aliados, influencia y recursos, no tiene el objetivo de mejorar la situación del país receptor. El autor toma ejemplos que prueban que estos programas son solamente solidarios en apariencia.

En conclusión, el autor da su propia definición de la cooperación internacional que tiene como objetivo el desarrollo de los países pobres y no el empoderamiento de los ricos. Sus argumentos presentan bien de qué manera los objetivos iniciales fueron desviados por los países ricos, lo que hoy en día el Sur trata de modificar con nuevos modelos de cooperación.

## La cooperación internacional y los sistemas de protección social en América Latina: Itinerarios de una política social global

*Fernando M. Jaime y Félix Sabaté (Universidad de General San Martín)*

Según los autores, el interés a partir de los 1990s de mejorar la situación social de los países latinoamericanos, proviene del temor de los BMD que el descontento popular desestabilice las jóvenes democracias. Sin embargo, la cooperación internacional no fue desarrollada para proteger a la democracia sino para asegurar el mantenimiento de las estructuras neoliberales de mercado. Los autores buscan analizar las lógicas operativas de los proyectos sociales de cooperación internacional para ver en qué medida los BMD influyen las políticas sociales latinoamericanas. Consideran que los BMD legitiman, financian y participan en la difusión de los programas estandarizados de cooperación en la región. Definen su cuerpo teórico para explicar que las políticas públicas eran puramente nacionales antes de los años 1990s, y se internacionalizaron a partir de los proyectos de cooperación.

Los autores describen primero los Fondos de Inversión Social (FIS), dedicados a financiar áreas como la salud y la educación, que tuvieron un cierto éxito a pesar de que generaron disputas internas sobre su control y contradijeron los procesos de descentralización. Los autores notan una reducción importante del uso de los FIS entre la década de los 1990s y la del 2000, debido a que este tipo de financiamiento puramente estructural no mejoraba los ingresos de las poblaciones pobres.

Segundo, describen los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) que aseguran un seguimiento sanitario, escolar y de participación en la comunidad de las familias a cambio de un apoyo financiero por familia. Mostraron excelentes resultados en reducir la pobreza al corto y largo plazo.

Los PTCI primero fueron implementados por los Estados con financiación local y a partir de su éxito los BMD empezaron a interesarse en estos mecanismos. Los autores opinan que los PTCI, se transformaron en financiamientos pasivos con la intervención de los BMD.

## Notas sobre exclusión e inclusión (documento para la discusión)

*Emilio Tenti Fanfani (Universidad de Buenos Aires y CONICET)*

El autor destaca trece notas sobre los conceptos de exclusión e inclusión. Su argumento principal se centra en considerar que el concepto de exclusión no ayuda (o impide) la implementación de políticas sociales para los desfavorecidos.

El concepto de exclusión es impreciso y fue popularizado por el discurso político y periodístico, no por la investigación sociológica. Tiene como antepasado el concepto marxista de explotado. Se normaliza el concepto a partir de los años 1980s con la aparición de “una nueva miseria social”. De ahí el concepto de exclusión se divide en dos, la exclusión macrosocial (tener una situación social frágil y minoritaria) y la exclusión microsocia, también llamada desafiliación (no tener vínculos con ninguna red de amigos, familia, grupo social, etc.). Los excluidos no son entendidos como grupo racional sino percibidos negativamente como personas a quienes les falta “algo” necesario para el bienestar. El autor destaca bien que al llamarles excluidos, se les compara a los “incluidos”, sin cuestionar la estructura social en que tienen que reinsertarse.

Los movimientos sociales que aparecen para apoyar a los excluidos se distinguen de los movimientos sociales clásicos (sindicatos, partidos políticos) por sus estructuras flexibles y sus acciones directas. El autor plantea la dificultad que supone para los movimientos sociales hacer que los excluidos sean valorados y hacer reconocer que las causas del sufrimiento social son múltiples, ya que no son víctimas directas de nadie precisamente. El término exclusión sólo se refiere a la consecuencia y no a las causas de la pobreza. La exclusión, además de tener connotaciones despreciativas, no da posibilidad de lucha ya que no marca oposición con un grupo o un actor social. El



autor prefiere por eso el término de explotación que define una causa de lucha y supone una desigualdad entre el explotado y el explotador.

El autor analiza en qué medida los “pequeños” son fundamentales para el crecimiento de los “grandes”: mientras los pequeños se mueven en un espacio territorial, los poderosos son ultra-móviles, se desplazan al nivel global para expandir su red de poder (diferencia local/cosmopolita). En este sentido, sigue existiendo un vínculo jerárquico, pero la relación explotado/explotador no está más limitada a clases sociales sino que se democratizó a la sociedad entera y es más fluida. El autor termina exponiendo el caso de excluidos de un barrio de clase media de Inglaterra, oponiendo el grupo de nuevos instalados en oposición al grupo de antiguos residentes. Se pregunta si la exclusión no aparece viralmente en cualquier sociedad ya que la exclusión es un producto de cualquier situación de poder que no está siempre relacionada a características culturales o sociales.

Con la mirada del filósofo Roberto Espósito, el autor concluye que se necesita definir al hombre con más neutralidad para evitar desarrollar exclusión.

### Conclusión

La homogeneidad de discurso a través de este libro lo vuelve una buena presentación del pensamiento contemporáneo opuesto al status quo neoliberal y conservador. Acerca las nociones de cooperación entre Estados y de resolución de la pobreza en los hechos y los casos prácticos, y con un foco sociológico, más allá del discurso sobre los valores. Aunque carece de una estructura argumentativa, propone una dinámica eficaz hacia la resolución de las problemáticas concretas.