

Maestría
en Integración y Cooperación
Internacional UNR



Revista Integración y Cooperación Internacional

N° 31

Julio | Diciembre 2020

Publicación Semestral

www.cerir.com.ar

REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ISSN 1852-9798

DIRECTORA: Mter. Marta G. Cabeza. Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.

EDITORIA: Lic. Vanesa I. Castello. Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.

EQUIPO EDITORIAL:

Lic. Diego Larrondo- Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.

Bibliotecóloga Verónica V. Godoy -Instituto Superior de Educación Técnica Nº 18. Rosario; Santa Fe; Argentina.

CONSEJO DE REDACCION

Dra. Miryam Colacrai - Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Dra. Gladys Lechini - Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Dr. Carlos Juárez Centeno -Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Dr. Hugo Rogelio Suppo - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Dr. Esteban Valenzuela Van Treek - Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Dra. Gretchen Hernández - Simon Fraser University, Canadá.

Dr. Rafael Domínguez Martín -Universidad de Cantabria, España.

Dr. Danu A. Fabre Platas - Universidad Veracruzana, México.

La Revista Integración y Cooperación Internacional es una publicación electrónica, nacida en el ámbito de la Maestría del mismo nombre, que busca fomentar el análisis y la reflexión sobre las cuestiones actuales vinculadas a las relaciones internacionales en general y a la integración y cooperación internacional en particular, desde un enfoque interdisciplinario. Intenta ser un aporte al mundo académico contribuyendo a la difusión de las ideas generadas en la región en torno a las temáticas mencionadas para dar así mayor visibilidad a la producción de los investigadores de nuestras universidades y centros de estudios.



Los contenidos de la *Revista Integración y Cooperación Internacional* son publicados bajo la Licencia Creative Commons **Reconocimiento – Compartir Igual** (by-sa), que permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Los trabajos son sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema doble ciego.

Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la de la Revista en Integración y Cooperación Internacional.

CORRESPONDENCIA Y CANJE - ADDRESS OF EXCHANGE

REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (UNR) - CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO (CERIR)

Maipú 1065 – 3º piso – oficina 301

2000 ROSARIO (SANTA FE)

REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: +54 341 4201231

Correo electrónico: mici@unr.edu.ar / mici.cerir@gmail.com

Sitio: revista-mici.unr.edu.ar

EDITORIAL

La propagación del virus COVID-19 a nivel global ha llamado a los investigadores y académicos a reflexionar sobre nuevas temáticas que necesitan abordajes desde diferentes ámbitos. Mientras los sistemas sanitarios de los países enfrentan enormes desafíos, y se adoptan medidas para intentar contener y minimizar los efectos que la pandemia genera, los científicos del mundo comenzaron a elaborar posibles respuestas y soluciones. Si bien el interés de la comunidad internacional puede parecer enfocado casi exclusivamente en el desarrollo de una vacuna, la actividad científica de las Ciencias Sociales contribuye al análisis e investigación de problemáticas sociales, económicas, políticas y culturales que acompañan a esta pandemia. Es así que desde las Relaciones Internacionales se identifican diferentes problemas de investigación y los investigadores intentan dar cuenta de ellos aportando a la reflexión con las herramientas propias de la disciplina.

En medio de una gran producción académica en torno a estas problemáticas presentamos un nuevo número de la Revista en Integración y Cooperación Internacional.

En esta oportunidad incorporamos una investigación vinculada a unas de las dimensiones más intensas de la situación actual de pandemia: la protección de las patentes y el acceso a las posibles vacunas. El tema es abordado en el artículo “Patentes de medicamentos y COVID-19: Reflexiones sobre el acceso a la salud en la normativa multilateral y la cooperación internacional en el marco de la pandemia”, de la Magíster María Lina Hartel. La autora propone un acercamiento a la temática desde una mirada a la intervención de los organismos internacionales involucrados y la cooperación técnica en materia sanitaria con los estados y los diferentes actores nacionales e internacionales, articulando el análisis con las patentes de los medicamentos y la producción de las posibles vacunas para el virus.

Siguiendo con nuestras líneas temáticas habituales el número incluye el artículo de la Magíster Camila Abbondanzieri “Descentralización con sintonía Sur-Sur: la cooperación internacional de las provincias argentinas en materia de agua y saneamiento con el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID)”. En su trabajo, la autora se propone reflexionar sobre la manera en que las provincias argentinas implementaron la cooperación internacional descentralizada para mejorar el acceso al agua y al saneamiento. En este contexto, se estudia el acercamiento con el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) para atender las demandas provinciales de desarrollo local, con una marcada sintonía Sur-Sur.

También se acerca un análisis, a cargo del Lic. Matías Lisandro Koller Deuschle, titulado “La política exterior alemana en la era Merkel: del bajo perfil al liderazgo regional y global” donde se abordan los principales lineamientos implementados por la canciller alemana en su dirección de la política exterior germana. Se explica en este trabajo cómo el liderazgo de Merkel posibilitó el posicionamiento alemán en la política internacional, dándole un rol clave en términos regionales y globales.

Por último, este número se enriquece con la reseña de la Magíster Sabrina Ravasio, de la obra “El Acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos” de Luciana Ghiotto y Javier Echaide. La temática

abordada por este libro es de una indudable actualidad y el análisis realizado en la reseña nos permite llegar a las principales ideas de los autores con una mirada integral.

Luego de presentarles el contenido que encontrarán en este número, hacemos pública la importante incorporación de la Revista a la REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico, y agradecemos a Paola Bongiovani, del Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Rosario, por su permanente ayuda y asesoramiento. Todos los profesionales del Portal de Revistas han facilitado, además, que este sea ya el segundo número que se propone en Open Journal System, OJS, sistema que aporta a la accesibilidad y calidad de este espacio.

Para finalizar esta Editorial es indispensable recordar el esfuerzo y la dedicación que hay detrás de toda publicación académica. Esta Revista no es la excepción y por esto nos permitimos hacer foco sobre el Equipo Editorial que recientemente se ha fortalecido con la incorporación de la Lic. Vanesa Castello, el Lic. Diego Larrondo y la Bibliotecóloga Verónica Godoy. Muchas horas de su tiempo y mucho esfuerzo intelectual y profesional han sido destinados a la preparación del número que aquí se presenta, lo que se valora y agradece.

Mter. Marta G. Cabeza

INDICE

ARTÍCULOS

- Patentes de medicamentos y COVID-19: Reflexiones sobre el acceso a la salud en la normativa multilateral y la cooperación internacional en el marco de la pandemia** 5-25

María Lina Hartel

- Descentralización con sintonía sur-sur: la cooperación internacional de las provincias argentinas en materia de agua y saneamiento con el fondo OPEP para el desarrollo internacional (OFID)** 26-44

Camila Abbondanzieri

- La política exterior alemana en la era Merkel: del bajo perfil liderazgo regional y global** 45-62

Matías Lisandro Koller Deuschle

RESEÑA

- El Acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos. Por Luciana Ghiotto y Javier Echaide** 63-67

Sabrina Ravasio

PATENTES DE MEDICAMENTOS Y COVID-19: REFLEXIONES SOBRE EL ACCESO A LA SALUD EN LA NORMATIVA MULTILATERAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL MARCO DE LA PANDEMIA

María Lina Hartel*

Resumen

El presente artículo académico estudia el acceso (activo y pasivo) a los medicamentos en el marco de la pandemia COVID-19 a partir de la consideración de los mecanismos existentes en el sistema internacional, considerando principalmente a la Organización Mundial de Salud, y secundariamente a la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de Propiedad Intelectual que resultan ser los tres organismos involucrados en la materia. Asimismo, explora los posibles escenarios de cooperación internacional mediante la cooperación técnica en materia sanitaria.

Palabras clave: Acceso – Medicamentos – COVID-19 – Organización Mundial de la Salud – Cooperación Internacional – Cooperación Técnica

MEDICINES PATENTS & COVID-19: REFLECTIONS ON ACCESS TO HEALTH IN MULTILATERAL REGULATIONS AND INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FRAMEWORK OF THE PANDEMIC

Abstract

This academic article studies the access (active and passive) to medicines in the framework of the pandemic COVID-19 from the consideration of the existing mechanisms in the international system, mainly considering the World Health Organization, and secondarily the World Trade Organization and the World Intellectual Property Organization, which turn out to be the three organizations involved in the matter. Also explores possible scenarios of international cooperation through technical cooperation in health matters.

Key words: Access – Medicines – COVID-19 – World Health Organization – International Cooperation – Technical Cooperation

TRABAJO RECIBIDO: 10/07/2020 - TRABAJO ACEPTADO: 31/08/2020

* Abogada (UNR), Magister en Integración y Cooperación Internacional (CEI - CERIR - UNR).
Correo electrónico: linahartel@gmail.com



Introducción

El surgimiento de la pandemia el 31 de diciembre de 2019 denominada COVID - 19¹ resulta ser una oportunidad mundial y única para poner en funcionamiento mecanismos “dormidos” en la comunidad internacional: cláusulas de excepción, cooperación internacional, transferencia de tecnología y solidaridad humanitaria se configuran como las principales reglas para que la población mundial pueda superar esta emergencia sanitaria.

En el presente artículo se expondrá un breve análisis de la situación actual del sistema internacional de patentes desde el punto de vista sanitario con algunas referencias al marco legal vigente en el aspecto multilateral. Por lo tanto, el enfoque será principalmente en la Organización Mundial de la Salud, que resulta ser el organismo por excelencia que debe tomar control de la situación y reforzar su rol frente a cualquier otra pretensión internacional.

1- El derecho a la salud: aspectos involucrados

El acceso de la persona a los medicamentos resulta un aspecto integrativo del Derecho Humano a la salud, esto significa que se debe garantizar el acceso a su consumo (pasivo) como el acceso a las investigaciones (activo) (Hartel, 2016:3).

De acuerdo a lo mencionado en el párrafo precedente, en el contexto de la pandemia en curso es necesario, como primer aspecto, que se habiliten las posibilidades de acceso a las investigaciones, sobre todo a los datos clínicos, y que dichos avances sean en un marco cooperativo sin ningún tipo de rivalidad. En segundo lugar, es adecuado que una vez que el resultado de dichas investigaciones permita el alcance de la elaboración de una vacuna, la misma pueda ser suministrada a la población mundial de una manera asequible.

En este sentido el actual Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, precisó que la salud debería ser considerada un “bien público global” con todas las implicancias que dicha declaración evoca. Al tratarse de una pandemia global requiere de respuestas globales, de manera tal que las soluciones no deberían elaborarse sólo dentro del marco doméstico, sino también con proyección internacional. Cualquier otra respuesta resultaría parcial y territorial, por lo tanto, insuficiente para hacer frente el problema.

Si bien el principal responsable del acceso a la salud es el Estado respecto de sus ciudadanos y la realización del derecho a la salud no sólo tiene que ver con el acceso a las innovaciones médicas sino, también, con toda una serie de prestaciones que superan e involucran a otros factores, es posible sostener que no todos los medicamentos son iguales, que existen prioridades y urgencias. Solamente aquellos medicamentos cuya administración no puede demorarse merecen el rótulo de “medicina esencial” (Schöltz, Ianello, Migliore, Nuñez, 2013). Obviamente el carácter de urgencia de cualquier

¹ Es importante aclarar que el SARS-CoV-2 es el nombre del tipo especial dentro de la familia de coronavirus causante de la enfermedad COVID-19.

tratamiento destinado a esta pandemia lo transforma en una medicina esencial y no admite atraso en su administración a los fines de disminuir la tasa de mortalidad y la propagación de la pandemia.

Por lo mencionado en el párrafo precedente resulta muy importante el mapa de protección que se establezca a nivel internacional porque es el que va a guiar a los Estados en el camino hacia la realización del derecho a la salud, estableciendo protecciones y estándares mínimos.

El marco regulatorio que conforma el régimen internacional de patentes y regula la cuestión del acceso a los medicamentos lo constituyen tres organismos internacionales: Organización Mundial de Comercio (OMC), Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI). Cada uno de ellos abordó la cuestión desde su esfera de competencia ya sea comercial, sanitaria y de propiedad intelectual respectivamente y produjo una serie de normas con mayor o menor fuerza legal a dichos fines.

Los tres organismos mencionados se encuentran altamente vinculados porque permiten la convivencia de normativa que responde a diferentes intereses. Oportunamente dicha interacción fue estudiada en el marco de una investigación de tesis de quien suscribe el presente artículo, pero a los fines de la brevedad sólo se mencionan los aspectos más relevantes.

La comunidad internacional encuentra su principal escollo al acceso a la salud en la normativa legal que protege la propiedad intelectual en sus aspectos económicos. Fue en el marco de la OMC que se firmó el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados al Comercio (ADPIC) que establece la adhesión a todos sus tratados para formar parte de la comunidad multilateral comercial. Si bien actualmente resulta una normativa subsidiaria frente a todos los acuerdos bilaterales que los países pueden concertar, la misma fija un piso de protección que se traduce en una protección mínima de veinte años para cualquier detentor de patente. Esto significa que en el caso que se pretenda acceder a la vacuna para la pandemia de COVID-19, su detentor gozará de un derecho de exclusividad en el mercado por un período de veinte años, lo que permite la fijación de un precio sin competencia y que configura un monopolio comercial para una parte de la doctrina.

En este sentido se puede afirmar que “el derecho de propiedad intelectual protege una serie de derechos subjetivos de exclusividad que implican la creación de un monopolio, que, como consecuencia lógica, restringe la competencia” (García Menéndez, 2004:32).

En idéntico sentido afirma Van Rompaey (2009:518) “el nuevo régimen global de la propiedad intelectual ha tenido como resultado el encarecimiento de los precios de los medicamentos bajo patentes monopólicas”.

En el marco de la OMC se transforma la normativa *soft law*² de la Organización

² Boyle señala que el término *soft law* presenta una serie de posibles significados y destaca que son tres los relevantes: 1) es no vinculante, 2) son normas generales o principios, pero no reglas, 3) es la ley que no es aplicable, muchas veces recogida a través de una resolución vinculante de controversias (véase: Boyle. A.E.

Mundial de Propiedad Intelectual en una normativa poderosa, quedando la OMS con un rol más pasivo, casi reducido a recomendación con muy poca fuerza vinculante.

A diferencia de lo que se puede sostener en cuanto a la OMS y a la OMPI, la OMC al contar con normativa sustantiva y de procedimiento (administrativos y judiciales) para hacer efectivos los derechos que se reconocen se constituye en un organismo con “dientes” y no un organismo “blando” (Delich, 2009) y esto resulta una característica importante frente a los otros organismos involucrados que emiten recomendaciones en materia de propiedad intelectual y de salud, pero no cuentan con un sistema de *enforcement* de los derechos respectivos.

La situación presente expone la realidad del sistema de acceso a la salud y patentes a nivel internacional, así como el rol que efectivamente ocupa la OMS, a pesar de que la Asamblea Mundial de la Salud³ tiene facultades legislativas. Sin embargo, este poder sólo ha sido utilizado una vez sustantivamente⁴. Como afirma Velásquez y Seuba (2012:7) “la OMS ocupa el lugar principal entre las organizaciones que adoptan normas sanitarias internacionales (...), sin embargo, el potencial de la OMS para emplear el derecho en su actividad de promoción de la salud ha sido, hasta la fecha, infrautilizado”

Lo cierto es que la OMS se caracteriza por la adopción de instrumentos internacionales no vinculantes de *soft law* y en este sentido se elaboran directrices, recomendaciones, listas modelo, código de conductas y estándares técnicos. Esto se ha observado en el caso de las patentes de medicamentos.

A pesar de que el art. 19 de la Constitución de la OMS habilita para concertar convenciones y reglamentos, lo cierto es que la organización le ha prestado escasa atención al derecho, sobre todo en la producción de instrumentos jurídicos (*hard law*). Por el contrario, como afirma Fidler (1998) se ha mostrado más partidaria de la búsqueda del acuerdo político y se ha excusado en su perfil médico-sanitario para asumir un rol más asistencial que jurídico.

La existencia de un acuerdo vigente en el marco de la OMS probablemente hubiese sido una herramienta fuerte para los Estados sobre la cual edificar los mecanismos de cooperación en el marco de una pandemia y dejar sentadas determinadas reglas sobre las posibles reivindicaciones de derecho en torno a las investigaciones, así como también los espacios de cooperación público-privados. A pesar de esta carencia legal, tuvo lugar una cooperación espontánea y se configuraron determinadas alianzas público-privadas de investigación, como se desarrollará en el apartado siguiente.

“Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law”, ICLQ, octubre 1999, pp. 901-913). Citado por Uzal (2011).

³ La Asamblea Mundial de la Salud es el máximo órgano de decisión de la OMS. Se reúne una vez al año y asisten a ella delegaciones de los 194 Estados Miembros de la OMS. Su función principal es determinar las políticas de la Organización. En la Asamblea Mundial de la Salud se celebran dos tipos de reuniones, que tienen finalidades diferentes: las sesiones de las comisiones, que se reúnen para debatir asuntos técnicos y sanitarios (Comisión A), y cuestiones financieras y de gestión (Comisión B), y aprueban los textos de las resoluciones, que después se someten al pleno; las sesiones plenarias reúnen a todos los delegados de la Asamblea Mundial de la Salud. La Asamblea se reúne varias veces en sesión plenaria para escuchar los informes y adoptar las resoluciones transmitidas por las comisiones. El Director General y los Estados Miembros también se dirigen a los delegados en el pleno.

⁴ Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT OMS).

2- Posibles tratamientos médicos y vacunas para la pandemia COVID -19. Su reglamentación

En el mundo, de manera simultánea y con algunos criterios de cooperación y cierta rivalidad, se están desarrollando varias investigaciones en forma paralela, tanto en el sector privado como en el sector público, a los fines de concretar la vacuna para la pandemia de COVID-19 y mejorar los tratamientos existentes.

En primer lugar, el virus fue aislado y estuvo disponible para la OMS el 12 de enero del 2020, lo cual significó un primer pilar en la investigación. Según datos actualizados de la organización internacional, existen al momento de redacción del presente artículo 23 vacunas candidatas en evaluación clínica y 140 vacunas en investigación preclínica (OMS, 2020).

Asimismo, en el marco de la OMS, se está llevando a cabo el proyecto “Solidarity”⁵. Se trata de un ensayo clínico mundial que compara opciones de tratamiento para retrasar la progresión de la enfermedad o mejorar la tasa de supervivencia.

En la investigación “Discovery” se procedió a analizar los cuatro tratamientos más prometedores de acuerdo a los criterios de la OMS que son: un compuesto antiviral experimental llamado remdesivir, los medicamentos contra la malaria cloroquina e hidroxiclороquina, una combinación de dos medicamentos contra el VIH, lopinavir y ritonavir, y esa misma combinación más interferón beta, un mensajero del sistema inmune que puede ayudar a lisar los virus (OMS, 2020).

Algunas de las importantes conclusiones provisionales que se obtuvieron son que ni la hidroxiclороquina ni la combinación lopinavir/ritonavir reducen la mortalidad en los enfermos de COVID-19 hospitalizados. Excepcionalmente se comprobó en algunos pacientes una disminución muy leve de los síntomas en etapas terminales de la enfermedad. Por lo tanto, los investigadores del ensayo *Solidarity* interrumpieron de inmediato estos tratamientos. Incluso se advirtieron en algunos casos efectos adversos para pacientes con COVID-19, pero sigue todavía en estudio su administración como profilaxis previa y estas conclusiones están sujetas a una revisión externa.

Las opciones terapéuticas que se están considerando son remdesivir e interferón beta-1a. La selección inicial se basó en datos probatorios obtenidos en estudios clínicos, estudios en animales y pruebas realizadas en laboratorios. El interferón beta-1a se usa para tratar la esclerosis múltiple. El remdesivir se ha probado en ocasiones anteriores como tratamiento contra el ébola y ha generado resultados esperanzadores en estudios en animales para el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV) y el síndrome respiratorio agudo severo (SARS), causados también por el grupo viral de coronavirus, lo que sugiere que podría tener algún efecto positivo en pacientes con COVID-19.

⁵ Ensayo clínico “Solidarity” sobre tratamientos contra la COVID-19. Al 1 de julio de 2020, cerca de 5500 pacientes se han inscrito en 21 de los 39 países que tienen aprobación para comenzar a inscribir. En total, más de 100 países en todas las regiones de la OMS, se han unido o han manifestado interés en unirse al ensayo (OMS, 2020). Disponible en línea: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/solidarity-clinical-trial-for-covid-19-treatments>. Consulta: 18 de agosto del 2020.



El principal escollo con la utilización de remdesivir es que actualmente se encuentra protegido por una patente que le pertenece al laboratorio *Gilead Sciences*. Si bien su fabricante ya otorgó varias licencias⁶ para su producción por otros laboratorios, en condiciones relativamente accesibles, las mismas están sujetas a la condición de la emergencia sanitaria, o hasta que se avance con otro tratamiento. Asimismo, se han negociado algunas patentes de uso. El 21 de enero de 2020, el Instituto de Virología de Wuhan solicitó una "patente de uso" china en remdesivir, para el nuevo uso del tratamiento de COVID-19⁷. La posibilidad de un tratamiento accesible a toda la población puede verse restringida si se parte de una opción terapéutica protegida. Sin embargo, este es un argumento relativo en virtud que nada impide que se pretendan volver a proteger bajo la consigna de segundos usos⁸ medicamentos cuya protección patentaria se encontraba cerca de su fecha de culminación.

Si bien la existencia de la patente del remdesivir, así como también cualquier intento de registración de segundos usos, no sería la decisión más favorable para el acceso, lo cierto es que otras drogas en consideración, como las que se utilizan para las enfermedades respiratorias o el interferón beta- 1a, en varios casos cuentan con sus medicamentos genéricos equivalentes, por encontrarse finalizado el período de protección de patente. Por lo tanto, el acceso en ese sentido a un tratamiento mediante la administración de drogas que ya tienen circulación mundial podría facilitar tanto su uso como su administración internacional, siempre y cuando aquellos países productores de las mismas tengan un criterio de solidaridad y no sólo de auto preservación y continúe el suministro internacional. Es importante remarcar que son muy pocos los países que cuentan con posibilidades de producción propia de determinadas drogas.

En cuanto a los medicamentos de segundas indicaciones médicas o segundos usos, el Acuerdo ADPIC no dice nada en concreto al respecto; algunas legislaciones nacionales lo admiten y otras no. Por un lado, quienes se oponen a las patentes de uso secundario argumentan que estas impiden el acceso a los medicamentos, premian las actividades no inventivas y prolongan innecesariamente la protección de patente efectiva de determinadas sustancias médicas. Por otro lado, los defensores manifiestan que un nuevo uso médico puede ser en sí mismo, una invención, y que es tan necesario incentivar el desarrollo y los ensayos clínicos de un uso secundario como los del uso primario y, en algunos casos, el uso secundario puede tener mayor valor terapéutico.

Este tipo de patente ha generado debate porque se considera que permite la perpetuación de la misma con una modificación que tiene bajo nivel inventivo. En este sentido la Comisión de Derechos de Propiedad Intelectual, Innovación y Salud Pública (CIPIH) en el marco de la OMS define a la "perpetuación" cuando en ausencia de

⁶ "Coronavirus: Gilead licencia el remdesivir a cinco laboratorios para acelerar la producción" *Diario La Nación*. Disponible en línea: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/coronavirus-gilead-licencia-remdesivir-cinco-laboratorios-acelerar-nid2364868>. Consulta: 6 de agosto del 2020.

⁷ Un instituto chino solicita la patente para usar el antiviral de Gilead. Reuters. Disponible en línea: <https://www.reuters.com/article/salud-china-patente-idESL8N2A5498>. Consulta: 5 de agosto del 2020.

⁸ El estado del arte actual de la ciencia no cuenta en estos momentos con un tratamiento específico para la pandemia y se está utilizando drogas que resultan efectivas para otras patologías. Dicha utilización se denomina de segundos usos y es cuando una droga resulta efectiva para una patología que no estaba pensada en el momento de su registración y autorización sanitaria.

beneficios terapéuticos adicionales obvios, el titular de una patente usa diversas estrategias para prorrogar el período de exclusividad más allá del plazo de 20 años de vigencia de la patente (OMPI, 2006).

En igual sentido la información proporcionada por la organización internacional Centro del Sur, afirma que “un estudio que se llevó a cabo en cinco países en desarrollo - Argentina, Brasil, Colombia, India y Sudáfrica- mostró un incremento significativo de “*evergreening*” (reverdecimiento) de patentes farmacéuticas, que puede obstaculizar la competencia de productos genéricos y, así, limitar el acceso a los medicamentos” (Correa, 2011:1).

Oportunamente la Comisión de los Derechos Propiedad Intelectual, Innovación y Salud Pública configuró una serie de directrices para que los Estados adopten medidas a aplicar en los momentos del estudio exhaustivo previo a la concesión de una patente. Cabe mencionar que el otorgamiento es un acto administrativo estatal que debería también contemplar la eficacia terapéutica como criterio adicional e incluso modificar su legislación interna en este sentido. Los criterios de patentabilidad de las Oficinas de Patentes Nacionales deben estar orientados hacia la salud pública, de manera tal que utilizando los márgenes que permite el ADPIC y utilizando las pautas para la patentabilidad de la OMS se evite el otorgamiento indebido (Velásquez, 2015).

En cuanto a la posibilidad de desarrollar una vacuna para la pandemia COVID-19, cabe afirmar que algunos de los inconvenientes mencionados precedentemente para los tratamientos médicos podrían trasladarse a este desarrollo, pero con la diferencia que para la investigación de una vacuna son disímiles los proyectos de investigación, en algunos casos la innovación médica es absoluta, en otros casos se basa en avances preexistentes para virus similares.

Todos estos proyectos de investigación se están llevando a cabo con distintas tecnologías: las vacunas basadas en virus inactivados, las basadas en virus atenuados, las vacunas basadas en ácido desoxirribonucleico (ADN), las basadas en ácido ribonucleico (ARN), las vacunas con vectores como el adenovirus y las vacunas basadas en partículas virales, en distintos lugares del mundo⁹.

Las principales vacunas candidatas son las que se están elaborando con el método de producción ARN mensajero¹⁰. El ARN es el único material genético de ciertos virus, que entra a la célula huésped que tiene el material que se desea que la célula produzca, con lo cual la vacuna la terminaría produciendo la misma célula humana. Es una tecnología nueva que no sólo debe sortear la legislación patentaria sino también la sanitaria para su aprobación y administración en las personas.

⁹ Según un prestigioso genetista, “los primeros resultados de la vacuna COVID-19 parecen realmente alentadores”, *Infobae*. Disponible en línea: <https://www.infobae.com/america/tendencias-america/2020/07/17/segun-un-prestigioso-genetista-los-primeros-resultados-de-la-vacuna-covid-19-parecen-realmente-alentadores/>. Consulta: 10 de agosto del 2020.

¹⁰ El ARN mensajero o ARNm es el ácido ribonucleico que transfiere el código genético procedente del ADN del núcleo celular a un ribosoma en el citoplasma, es decir, el que determina el orden en que se unirán los aminoácidos de una proteína y actúa como plantilla o patrón para la síntesis de dicha proteína. Este sistema de producción es utilizado por BioNTech/Fosun, Pharma/Pfizer y Moderna.

El otro proyecto prometedor es el de la Universidad de Oxford/AstraZeneca, cuya plataforma es el vector viral no replicante: un adenovirus penetra en las células humanas, libera ese material genético y provoca que las células comiencen a producir la proteína viral, lo que genera una respuesta del sistema inmunitario¹¹.

La accesibilidad a la vacuna por parte de la población mundial va a depender, en primer lugar, de las características mismas de la vacuna. Es decir, si recurre a medicamentos biotecnológicos que necesitan para su fabricación organismos vivos o si necesita de medicamentos químicos que se obtienen mediante la síntesis química.

El tratamiento excepcional que tienen los medicamentos biotecnológicos se debe a que, al estar dentro de la biotecnología, su protección legal mediante la esfera del derecho de patentes ha sido oportunamente cuestionada. Si con el fármaco basado en la biotecnología lo que se produce en verdad es una réplica de un organismo vivo ya existente, no se puede satisfacer el requisito de novedad y actividad inventiva exigido por los estándares mínimos legales en el marco de la OMC; por lo tanto, se adulteran los criterios establecidos para poder abarcar a este tipo de medicamentos en el marco de protección patentaria en algunos países¹².

En este sentido afirma Bergel (2009:1) que “la creciente necesidad del mercado de ampliar el campo de protección a la biotecnología llevó a destruir la tradicional distinción entre invento y descubrimiento y a desfigurar —a punto de tornarlos irreconocibles— los criterios de novedad, mérito inventivo y aplicación industrial”.

Es importante destacar que la biotecnología es susceptible de protección mediante patentes en Estados Unidos y la Unión Europea. Esto resulta ser un dato importante en virtud de que las principales investigaciones para la posible vacuna se están desarrollando en esas regiones, aparte del proyecto ruso y de la vacuna china¹³.

En cuanto a la jurisprudencia norteamericana afirma Tallacchini (2002:2) que la protección de la biotecnología dio lugar a una serie de abusos dado que “en algunas patentes de material humano concedidas en los Estados Unidos se puede encontrar más la legitimación de mercado que el reconocimiento de un proceso innovador y creativo”.

La Comunidad Europea cuenta con algunos precedentes similares en este sentido: en el caso Interferones-Alfa/Biogen se había impugnado la novedad de la invención en tanto la secuencia de ADN recombinante se encontraba depositado en una

¹¹ Infobae. Disponible en línea: <https://www.infobae.com/america/tendencias-america/2020/07/17/segun-un-prestigioso-genetista-los-primeros-resultados-de-la-vacuna-covid-19-parecen-realmente-alentadores/>.

Consulta: 10 de agosto del 2020.

¹² En el conocido caso *Myriad Genetics* el Tribunal Federal de Apelaciones de los Estados Unidos con sentencia de fecha 16 de agosto de 2012 confirmó la posibilidad de patentar las secuencias de ADN aisladas que codifican los genes BRCA1 y BRCA2 relacionados con la propensión de padecer cáncer de mama y de ovario.

¹³ Respecto de estos últimos proyectos la comunidad internacional resultó escéptica en cuanto a la vacuna rusa *Sputnik V* porque fue administrada a la población encontrándose pendiente la última fase experimental. En cuanto a la vacuna china, la misma se basa en un adenovirus tipo 5 que introduce material genético del coronavirus en el cuerpo. Respecto de esta vacuna ya se solicitó el patentamiento. Fuente Artículo BBC News 17 de agosto del 2020 “China aprueba la primera patente de una vacuna para el coronavirus” Disponible en línea: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53806972>. Consulta: 18 de agosto del 2020.

biblioteca de ADN genómico (banco de ADN) accesible a los investigadores.

La Cámara de Recursos de la Oficina Europea concedió la patente sosteniendo que, para determinar la novedad, la mera presencia en un banco de genes de la molécula reivindicada no significaba que el compuesto químico estuviera comprendido en el estado de la técnica o que deba ser considerado como un mero descubrimiento¹⁴.

La Convención de la Patente Europea, que se toma de referencia para el fallo mencionado, establece que una invención es nueva cuando no está comprendida en el estado de la técnica; y a su vez considera que el estado de la técnica está constituido por todo aquello que antes de la fecha de la presentación de la solicitud de la patente se ha hecho accesible al público por una descripción escrita u oral, por su utilización, o por cualquier otro medio¹⁵.

Resulta importante destacar que la Directiva Europea 98/44/CE armoniza (y no uniformiza) el derecho aplicable a las patentes biotecnológicas en los Estados miembros. En su art. 1.1, se transforma en la puerta de entrada de las patentes en biotecnología para los Miembros de la Unión. La directiva incluye límites a la patentabilidad por razones de orden público y de moralidad pública¹⁶. No incluye otra clase de límites a la patentabilidad como la salud pública o la protección del medio ambiente. Ni concreta la obligación de que la solicitud de patente incluya referencias al origen de la materia biológica, como sería necesario de conformidad con el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, acuerdo del que la Comunidad Europea es parte (Ortega Gómez, 2009).

Si bien la tendencia es la inclusión de la biotecnología en el mundo patentario, existen países como Argentina, entre otros, que no aceptan la posibilidad de patentar biotecnología, lo que podría significar para algunos países el libre acceso al componente biológico para replicarlo y lograr la elaboración de la vacuna de manera nacional.

3- El estado actual de la situación

La pandemia encuentra a los organismos internacionales con una preparación que claramente no resultó suficiente a los fines de alcanzar las metas que los mismos se proponen como institución a nivel internacional.

3.1 - La Organización Mundial de la Salud

Principalmente en cuanto a lo que compete a la salud, la OMS cuenta con procedimientos limitados y marcos de trabajos que demostraron ser insuficientes como la resolución: “Preparación para una gripe pandémica: intercambio de virus gripales y acceso a las vacunas y otros beneficios”, que se la conoce como el Sistema Mundial de

¹⁴ Decisión 301/87 del 16-02-87.

¹⁵ CPE, art. 54, Inc. 1 y 2.

¹⁶ A modo de ejemplo no es patentable una invención biotecnológica que implique la destrucción de embriones humanos. Sentencia del TJUE en el asunto C-34/10.



la OMS de Vigilancia y Respuesta a la Gripe que no pudo detectar a tiempo la potencialidad de pandemia del COVID-19.

En el sistema participan diferentes categorías de laboratorios y centros nacionales de la gripe. Los Centros Nacionales de la Gripe deben enviar periódicamente a los centros colaboradores de la OMS muestras clínicas o aislados víricos representativos, para la realización de análisis antigénicos y genéticos exhaustivos de todos los virus que sean potencialmente pandémicos y en el marco de estos centros no se admiten reivindicaciones en materia de patentes. Es por ello que la OMS (2013) afirma que “no hay patentes que obstaculicen de forma sustancial a la fabricación de ninguno de los tipos de vacunas antigripales comercializadas”.

Y, por último, el documento clave lo configura la “Estrategia mundial y plan de acción sobre salud pública, innovación y propiedad intelectual” (EMPA), documento que constituye un hito junto con la creación del Comité de Propiedad Intelectual Innovación y Salud Pública en el marco de la Asamblea Mundial de la Salud.

La importancia que reviste la EMPA está determinada por el hecho que, en primer lugar, se reconoce que los mecanismos de acceso actuales a los medicamentos resultan insuficientes y que el régimen de propiedad intelectual lo que hace es fijar precios elevados y no incentivar la investigación de medicamentos que responden a las necesidades de países con mercados pequeños, o de gran cantidad de países en desarrollo pero que no resultan un mercado rentable. Los estudios de la organización intergubernamental Centro del Sur revelaron escasas actividades de patentamiento con relación a las enfermedades que prevalecen en los países en desarrollo, y una abrumadora concentración de patentes en manos de empresas farmacéuticas extranjeras (a excepción de la India). En este sentido, “la introducción de la protección de productos por patentes ha contribuido muy poco en términos de la promoción de la innovación local de productos farmacéuticos en esos países” (Correa, 2011: 23).

En segundo lugar, la EMPA tiene como objetivo promover nuevas ideas sobre la innovación y el acceso a los medicamentos. En su párrafo 2.3 (c), se refiere a un posible tratado internacional en investigación y desarrollo de nuevos productos farmacéuticos. Si el mencionado instrumento jurídico hubiese sido concretado de manera previa a la pandemia, nos encontraríamos con un instrumento legal de un valor incalculable para la situación de emergencia sanitaria que nos convoca, pero dicho instrumento por el momento no existe.

El marco de trabajo resultó insuficiente para poder prevenir a los Estados Miembros de la pandemia. Desde el comienzo del brote del virus, el tiempo para prevenir su propagación y determinar una contención dependía más de las políticas de cada Estado que de cualquier política multilateral. Sin embargo, la OMS confeccionó una serie de informes y recomendaciones prácticas, resultado de las investigaciones realizadas en los Estados donde ocurrieron los primeros contagios, que tuvieron una recepción positiva en la mayoría de los países y se convirtieron en las políticas de aislamiento social y prácticas sanitarias de prevención que circularon de manera internacional.

3.2- Excepciones legales en el marco comercial- legal

A los esfuerzos que realiza la OMS se le suman las posibles excepciones a la normativa patentaria que se encuentra contemplada en el marco de lo comercial y que, en opinión de quien suscribe, resultarán las herramientas más concretas con las que los Estados contarán una vez que la vacuna sea fabricada y distribuida.

En virtud del Acuerdo ADPIC, los gobiernos pueden establecer excepciones limitadas a los derechos de patente, a condición de que se cumplan determinadas condiciones. Es necesario que esas excepciones no atenten "de manera injustificable" contra la explotación "normal" de la patente y no causen un perjuicio injustificado a los legítimos intereses del titular de la patente, teniendo en cuenta los intereses legítimos de terceros (artículo 30). Cabe agregar que las excepciones deben ser limitadas, aun cuando no se realizan precisiones con respecto a su ámbito, duración u otro aspecto.

En principio, quedaría en la potestad de cada Estado determinar las condiciones de procedencia de una excepción en este sentido, siempre y cuando resulte de una interpretación equilibrada de la normativa.

3.2.1- La cláusula Bolar

Los Estados cuentan con excepciones por investigaciones y "cláusula Bolar" para permitir el acceso activo a los medicamentos. El término de cláusula Bolar se toma de una ley de Estados Unidos, y "Bolar" era el nombre del laboratorio involucrado en el litigio que dio origen a la ley¹⁷. Principalmente lo que permite esta cláusula, que constituye una interpretación extensiva del art. 30 supra mencionado, es que muchos países puedan establecer una excepción por "investigaciones" o "uso experimental" para que sus científicos tengan permitido utilizar una invención patentada con fines de investigación. Es decir, esta cláusula se refiere al acceso activo de la persona al medicamento y permite determinados actos relacionados con el desarrollo y la presentación de datos de ensayos ante organismos reguladores. Asimismo, permite la utilización del medicamento patentado para obtener lo que se denomina bioequivalencia. Dicho término significa que un medicamento debe producir los mismos efectos que el patentado con el mismo principio activo; es decir, esto permite justamente partir del camino recorrido por el primer medicamento presentado para llegar a su versión genérica, de manera que se evita una gran cantidad de años de investigación y de rigurosa reglamentación frente a los organismos estatales.

En cuanto a lo que se refiere a los datos de prueba, las restricciones al acceso ingresan mediante los Tratados de Libre Comercio (TLC)¹⁸: se trata de una normativa

¹⁷ La ley estadounidense por la que se derogaba un fallo judicial en el que se confirmaba que los Estados Unidos de América no contemplaban una exención con fines de investigación -*Roche Products, Inc. contra Bolar Pharmaceutical Co., Inc.*, 733 F.2d 858 (1984).

¹⁸ En este sentido Estados Unidos firmó una gran cantidad de TLC con otros países donde, en la mayoría de los casos, las condiciones estipuladas para el tratamiento de los datos de prueba es que se los considera una categoría de Derecho Intelectual, que otorga derechos de exclusiva. Para el caso de los productos farmacológicos la protección de los datos de prueba es de cinco años, por lo tanto para los países que formaron parte de los T.L.C. la excepción Bolar debería hacerse valer dentro de esos años de protección, en cambio para los países que no hayan diferenciado esta protección entre patente y datos de prueba, estos últimos estarían protegidos dentro de los veinte años de la protección patentaria y es en el transcurso de este período que debería hacerse valer la excepción.

ADPIC- Plus, denominada así porque aumenta las protecciones requeridas en el ámbito multilateral.

Desde el punto de vista de la salud pública, la introducción de estándares ADPIC- Plus no parece ciertamente el mejor enfoque para los países en vías de desarrollo (Correa, 2002), por lo tanto, si bien no son limitaciones en el marco del sistema global, en muchas oportunidades también obstaculizan el acceso.

3.2.2- Licencias obligatorias y uso por el gobierno.

La licencia obligatoria es otro tipo de excepción que permite a una tercera parte fabricar un producto patentado o utilizar un procedimiento patentado sin el consentimiento del titular de la patente. La mayoría de los países prevén el recurso a licencias obligatorias en su legislación nacional. La expresión "licencias obligatorias" no aparece en el Acuerdo ADPIC, y esa práctica está comprendida en "otros usos sin autorización del titular de los derechos" (artículo 31), de los que las licencias obligatorias son sólo una parte, puesto que los "otros usos" comprende la utilización por el gobierno para sus propios fines.

Una gran cantidad de países ya han utilizado las licencias obligatorias y en otros casos la amenaza de uso de la misma operó como herramienta para lograr la reducción de un precio negociado con los laboratorios¹⁹.

Claramente cuando se encuentra involucrada la salud pública -como en la pandemia actual- se configura uno de los presupuestos contemplados por la normativa multilateral; por ello es necesario "despertar" estos mecanismos para lograr un acceso más global. Si bien algunos países hacen un uso frecuente del mismo -como Brasil, India, Tailandia, Sudáfrica-, y al momento de redacción de este artículo han modificado su normativa interna a los mencionados fines preparándose para un futuro suministro²⁰, es necesario hacer mayor hincapié en la existencia de esta normativa que puede resultar significativa a nivel mundial.

Es oportuno destacar algunas políticas estatales que resultan eficientes para la utilización de la presente excepción. Por ejemplo, en el caso de la India, su ley de patentes de 1970 en un principio no permitía el patentamiento de productos, sino de procedimientos, lo que le dio una ventaja muy grande para la producción de genéricos.

¹⁹ También se ha comprobado utilización de licencias obligatorias en Estados Unidos (aunque no necesariamente sólo para la cuestión de medicamentos), en Canadá (2004), en Europa (varios países incorporaron las excepciones a su legislación interna e Italia hizo uso de las excepciones en el 2005), en Asia (hicieron uso Indonesia en el 2004 y Malasia para importar genéricos de la India y Taiwán también en el 2004). En África varios países hicieron el pedido de la concesión de licencias sin obtener una resolución al respecto como ser el caso de Camerún, Guinea, Ghana y Eritrea. En otros casos también en África ha sido otorgada la licencia compulsoria como ser en Mozambique (2004), Zambia (2004), Zimbabue (2004), Suazilandia (2004) y también en Medio Oriente (Israel en 1995). Por último, algunos países como China y Colombia no hicieron uso directo de la licencia compulsoria, pero fue la amenaza del uso de la misma lo que le permitió negociar mejores condiciones y precios con los laboratorios (*Knowledge Ecology International*, 2007, "Recent examples of use of compulsory licence on patents" KEI Research Note 2).

²⁰ De acuerdo al informe elaborado por Centro de Estudios Interdisciplinario de Derecho Industrial y Económico perteneciente a la Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires, Chile y Ecuador ya han establecido cláusulas sobre licencias obligatorias en su normativa interna (abril 2020).



Luego, con la incorporación de la normativa ADPIC, optó por una política más recelosa en el otorgamiento de patentes y un uso frecuente de la licencia legal²¹, de manera tal de poder continuar con el abastecimiento a sus ciudadanos, sin infringir ninguna normativa multilateral. A ello debe sumarse un respaldo judicial²² frente a los intentos de registración de innovaciones incrementales o segundos usos y grandes movimientos de la sociedad civil.

La concesión de las patentes incrementales cuando no hay verdadera innovación puede, en algunos casos, forzar a los gobiernos que necesitan asegurar a su población el acceso a los medicamentos y que se ve impedido por la perpetuación de la patente, a otorgar licencias obligatorias, sobre todo cuando los titulares de las patentes cargan elevados precios y/o se niegan a conceder licencias voluntarias bajo condiciones comerciales razonables. De acuerdo a Correa (2011), una gran cantidad de casos de otorgamiento de licencias obligatorias²³ no habrían existido si las oficinas de patentes hubiesen aplicado un estándar de patentabilidad más riguroso.

La experiencia india parece indicar como estrategia un doble juego de rigurosidad en el otorgamiento de patentes junto con un respaldo judicial, así como también una alianza del sector civil con el Estado para ejercer presión en el otorgamiento de licencia obligatoria y fomentar consorcios de patentes e investigación²⁴. En este sentido sostiene Iannello (2012:391) “la imposición de licencias obligatorias ha sido utilizada frecuentemente por los movimientos defensores de derechos humanos en miras de garantizar la vigencia del derecho a la salud”.

La estrategia brasilera es similar a la de la India en cuanto a mecanismos excepcionales. Teniendo en cuenta que ambos cuentan con capacidad para producción de medicamentos genéricos, Brasil pudo ampararse en las patentes expiradas y en varias

²¹ En este sentido la Oficina de Patentes india otorgó una licencia obligatoria de la droga Nexavar, un medicamento para el cáncer de riñón y de hígado patentado por Bayer. 14.03.2012 “India planta cara a Bayer y emite la primera licencia obligatoria en su historia”. Periodismo Humano. Médicos Sin fronteras. Disponible en línea: <http://msf.periodismohumano.com/2012/03/14/india-planta-cara-a-bayer-y-emite-la-primer-licencia-obligatoria-de-su-historia/> Consulta: 18 de agosto del 2020.

²² El caso paradigmático Novartis AG vs. Unión de India & Otros del Tribunal Supremo de la India, por el cual se le negó al laboratorio suizo Novartis el derecho de patentar un nuevo medicamento contra el cáncer. Corte Suprema de India, Apelación Civil Nos. 2706-2716 OF 2013 (ARISING OUT OF SLP(C) Nos. 20539-20549 OF 2009. 01/04/2013).

²³ Zimbabue en mayo del 2002, Malasia en noviembre del 2003, Mozambique en abril 2004, Zambia en septiembre de 2004, Eritrea en junio de 2005, Indonesia en octubre de 2004, Ghana en octubre de 2005, Tailandia en noviembre de 2006, y también en enero de 2007. Fuente: Sampath, P. (2011) ‘*Promoting Local Pharmaceutical Capacity in Developing Countries: A Discussion on Inventive Step and Compulsory Licensing*’. La mayoría de las licencias obligatorias/uso gubernamental se concede con respecto a antirretrovirales; estos mecanismos se utilizaron para importar o para producir localmente los medicamentos patentados, y que en los casos en que se dispone de información, se obtuvieron reducciones importantes de los precios.

²⁴ La India también se caracteriza por la creación de un consorcio de patentes, El *Open Source Drug Discovery* (O.S.D.D.), o “descubrimiento de medicamentos en abierto”, del Consejo de Investigaciones Científicas e Industriales de la India que tiene como objetivo ofrecer una atención de salud asequible para los países en desarrollo mediante el establecimiento de una plataforma mundial en la que los investigadores pueden colaborar y tratar de resolver, de forma colectiva, algunos de los complejos problemas que conlleva el descubrimiento de tratamientos novedosos para enfermedades desatendidas.

excepciones, entre ellas la Bolar, para hacer ingresar al mercado un genérico apenas le fue posible. El Decreto N° 3.201/1999 es el que regula las licencias obligatorias en caso de emergencia nacional e interés público.

3.2.3- Importaciones paralelas y "agotamiento" de los derechos.

Según el Glosario de la OMC a las “importaciones paralelas” se las puede definir como: Situación en la que un producto fabricado legalmente en el extranjero (es decir, no un producto pirata) se importa sin permiso del titular del derecho de propiedad intelectual (por ejemplo, el titular de una marca de fábrica o de comercio, o de una patente).

La tercera excepción que se procede a abordar es el agotamiento del derecho de propiedad intelectual, por la cual el derecho exclusivo del que goza su titular termina en el momento en que éste introduce (o permite introducir) en el mercado, productos o bienes que están protegidos por dicho derecho y que fueron fabricados en otro país. En este marco, las importaciones paralelas se caracterizan por estar hechas por comerciantes, intermediarios o revendedores que no han sido autorizados por el titular del derecho pero que van a comercializar con productos lícitos. Una importación paralela se refiere, entonces, a la importación de un bien o servicio para el cual se ha agotado el derecho de propiedad industrial y sobre el cual puede o no existir un derecho de propiedad intelectual en otro país.

Algunos países ya están suministrando posibles drogas como tratamiento para la pandemia, como el caso del Ministerio de Salud de Israel, bajo el amparo de la Sección 104 de su ley de patentes. El país planea importar una versión genérica del medicamento “Kaletra”, que es una combinación de dos antivirales: lopinavir y ritonavir para tratar el COVID-19²⁵.

Asimismo, otros países cuentan con normativa interna desde hace tiempo, como Sudáfrica y su Ley sobre Control de Medicamentos y Sustancias Relacionadas (Ley N° 101, 1965), la cual permite la emisión de licencias obligatorias y la importación paralela de medicamentos sobre todos aquellos destinados al SIDA.

A pesar de que el gobierno sudafricano se encontraba haciendo uso de excepciones legalmente contempladas, las importaciones paralelas de genéricos de la India y las licencias obligatorias, fue demandado por la Asociación de Fabricantes de Productos Farmacéuticos de Sudáfrica, a los fines de frenar la utilización de las mismas. Sin embargo, este reclamo encontró una gran oposición en el marco de la sociedad civil (*Oxfam International*, Médicos Sin Fronteras y Treatment Action Campaign)²⁶, a tal

²⁵ Informe elaborado por Centro de Estudios Interdisciplinario de Derecho Industrial y Económico perteneciente a la Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires (abril, 2020). Disponible en línea: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/covid-19-medicamentos.pdf>. Consulta: 1 de septiembre del 2020.

²⁶ La *Treatment Action Campaign* es una organización activista sudafricana contra el SIDA y fue fundada en 1998 por el activista VIH-positivo Zackie Achmat. Se destaca por unir la acción directa de los grupos estadounidenses contra esta enfermedad con la cultura y la organización de los sindicatos y movimientos anti-apartheid de Sudáfrica y logró ser considerada parte interesada en el juicio. En una declaración durante el juicio hecha por miembros voluntarios de esta organización se evidenció la verdadera situación de la población: los únicos ciudadanos que recibían la medicación destinada al tratamiento del SIDA eran sólo

límite que los laboratorios retiraron la acción judicial el 19 de abril del 2001, sin imponer mayores condiciones²⁷. Por lo tanto, este antecedente significa la consolidación de un camino para las excepciones legales y su utilización en el país. Como afirma Iannello (2012:391). En el caso sudafricano también la presión ejercida por las sociedades civiles fue de vital importancia para el efectivo ejercicio de las licencias obligatorias, así como también de las importaciones paralelas²⁸.

Por último, es importante resaltar el caso ecuatoriano porque resuelve otro aspecto de la excepción contemplada: la retribución que les corresponde a los laboratorios por las licencias obligatorias que se les compulsa a otorgar. Si bien es necesario que ambos derechos convivan en armonía -por lo cual debe compensarse de manera equitativa al laboratorio-, la pregunta que cabe hacerse es qué se considera equitativo, ya que claramente los Estados no están dispuestos a pagar el precio de mercado.

La primera vez que el Gobierno de Ecuador concedió una licencia obligatoria fue en el año 2010 para el medicamento antirretroviral ritonavir (utilizado para el tratamiento del SIDA) a la farmacéutica india CIPLA, fabricante de medicamentos genéricos, cuyo distribuidor en el Ecuador es Eskegroup SA. La compensación económica que se tomó en ese momento fue una regalía del 4% que se determinó oportunamente en base al método por niveles Tiered Royalty Method (TRM), recomendado conjuntamente por la OMS y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

De acuerdo a lo sostenido por Iannello (2012) según este criterio de compensación, la base a considerar para fijar la misma resulta del precio de venta de un país desarrollado, el cual es ajustado luego al ingreso per cápita del país que emite la licencia compulsiva o al ingreso per cápita de personas que sufren la enfermedad en dicho país. Este criterio exhibe la ventaja de que los costos sean compartidos por los países en los procesos de investigación y desarrollo. Es importante tener en cuenta los métodos de compensación para los laboratorios, de manera tal de contemplar una solución que considere todos los intereses involucrados, así como también las diferencias entre los países que pueden solicitar una licencia obligatoria y sus capacidades para afrontar los costos.

3.3- La Cooperación Internacional en materia de acceso a los medicamentos.

La Declaración de Doha es el puntapié inicial para la cooperación internacional a los fines de una interpretación de los ADPIC con miras al acceso mediante la adopción de una declaración conocida como el “Párrafo 6”²⁹ y una disposición adicional sobre flexibilidad por la que se estableció un mecanismo en virtud del cual podían concederse

aquellos sujetos a pruebas clínicas.

²⁷ Ver Intermón Oxfam (2001) Sudáfrica vs. Gigantes farmacéuticos. Dossier informativo sobre la demanda de las empresas farmacéuticas al Gobierno Sudafricano. Campaña Patentes ¿a qué precio?

²⁸ Caso Asociación de Fabricantes de Productos Farmacéuticos de Sudáfrica c/ Gobiernos de Sudáfrica. En este sentido el caso mencionado constituye un *leading case* internacional *sui generis* por dos cuestiones: porque la parte accionante terminó desistiendo de las acciones y también porque el accionar de las ONGs se cristalizó de manera tal que se le permitió ser parte interesada en la contienda judicial.

²⁹ (WT/MIN (01) /DEC/2)20/11/2001.



licencias obligatorias especiales para la exportación de medicamentos.

La Decisión Ministerial de la Declaración de Doha lo que permite es la utilización de la licencia obligatoria cuando los países no tienen capacidad de fabricación propia. La misma habilita a importar los medicamentos desde países autorizados, con una serie de requisitos específicos en cuanto a cantidad de productos necesarios, y siempre y cuando se acredite la insuficiencia en la capacidad de fabricación del país importador y otras cuestiones formales. Es muy importante resaltar esta posibilidad que brinda el sistema del “párrafo 6” de extender las licencias obligatorias para los casos de países con problemas de abastecimiento, en miras hacia un futuro suministro de la vacuna del COVID-19, frente a la imposibilidad de muchos países de fabricarla en sus territorios.

El marco de la Decisión Ministerial sirvió asimismo para determinar el carácter de países importadores en general, de otros países que serían importadores sólo para el caso de emergencia sanitaria o casos de suma urgencia³⁰.

El Protocolo de Adhesión a la Enmienda propuesta al Acuerdo ADPIC donde se incorpora la presente Decisión Ministerial al texto legal del Acuerdo fue aceptado por varios países³¹.

Las opiniones de los distintos países respecto de la Decisión Ministerial han sido divididas³² en lo referente al funcionamiento y al examen del sistema algunas delegaciones reiteraron su preocupación por el hecho de que el sistema se ha utilizado muy poco desde 2003 y se hubiese tardado tres años en entregar los medicamentos al solicitante (Ruanda)³³ que había solicitado la provisión de fármacos mediante este mecanismo. Asimismo, los países señalaron que únicamente un número limitado de Miembros de la OMC había aceptado el Protocolo por el que se enmienda el Acuerdo

³⁰ Como se señala en la nota 3 al párrafo 1 b) de la Decisión, los siguientes Miembros han acordado que no se acogerán al sistema como importadores: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza, Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, República Eslovaca. Otros Miembros, incluidos los siguientes, han acordado que sólo utilizarían el sistema como importadores en situaciones de emergencia nacional o en otras circunstancias de extrema urgencia: Corea; Emiratos Árabes Unidos; Hong Kong, China; Israel; Kuwait; Macao, China; México; Qatar; Singapur; Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu; y Turquía.

³¹ La nómina actualizada de países aceptantes, así como su fecha de aceptación puede consultarse en la siguiente página de la organización: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/amendment_s.htm. Consulta: 18 de agosto del 2020.

³² Examen anual de la Decisión sobre la aplicación del párrafo 6 de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública — Informe al Consejo General.

³³ El caso Ruanda-Canadá es el primero de notificación de una licencia obligatoria para exportar genérico. En dicho caso se cumplieron con las dos notificaciones requeridas por parte de ambos países para Ruanda la notificación de la necesidad de importar y para Canadá de exportar en el marco de lo que se conoce como “sistema del párrafo 6” de la Decisión Ministerial del 2003 a partir de la Declaración de Doha. Documentos legales: Notificación de Ruanda de conformidad con el párrafo 2 a) de la Decisión de 30 de agosto de 2003 sobre la aplicación del párrafo 6 de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los A.D.P.I.C. y la salud pública (IP/N/9/RWA/1), Notificación del Canadá de conformidad con el párrafo 2 c) de la Decisión de 30 de agosto de 2003 sobre la aplicación del párrafo 6 de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los A.D.P.I.C. y la salud pública (IP/N/10/CAN/1)

ADPIC.

En cambio, otras delegaciones señalaron que el sistema funciona pero que en virtud de su uso limitado no se puede saber la medida de su eficacia todavía. También se señaló que podría ser necesario utilizar el sistema más frecuentemente en el futuro, en particular a causa de la introducción de la protección mediante patente para los productos farmacéuticos en los países en desarrollo que son miembros, y el vencimiento de los períodos de transición en los países miembros menos adelantados.

A pesar de las opiniones encontradas, la Declaración de Doha fue la génesis para una serie de actividades conjuntas y entrelazadas realizadas por la OMC, la OMPI y la OMS para garantizar el acceso universal a la salud, y sobre todo a los medicamentos, mediante una cooperación trilateral.

Por lo tanto, para asegurar la coherencia de las políticas, la respuesta de las Secretarías de las mencionadas organizaciones ha sido fortalecer su cooperación multilateral para promover un mejor entendimiento del vínculo existente entre las políticas de salud pública y propiedad intelectual e impulsar una aplicación mutuamente complementaria de esas políticas, así como también se contempla en cada uno de ellos la cooperación técnica con otros países.

En lo que respecta a la temática del presente artículo, la mayor actividad de cooperación multilateral ha sido en el ámbito técnico: capacitación jurídica destinada al acceso a la normativa vigente en el marco de la OMC y formación en relación a los mecanismos excepcionales de flexibilización en diversos estudios y simposios³⁴. Los principales mecanismos de cooperación técnica se traducen en consorcios de patentes³⁵, sistemas de investigaciones en abierto³⁶, *Medicines Patent Pools*³⁷, asociaciones público

³⁴ En este marco, se destacan el Simposio sobre el “Acceso a los medicamentos: prácticas de fijación de precios y adquisición” (Ginebra, 16 de julio de 2010); el Simposio sobre el “Acceso a los medicamentos: información sobre patentes y libertad para operar” (Ginebra, 18 de febrero de 2011); y una serie de estudios conjuntos entre los tres organismos para lograr una investigación interdisciplinaria de las políticas públicas, la propiedad intelectual y el comercio. Asimismo, se desarrollaron talleres de actividad de creación de capacidad y cooperación técnica. Los simposios técnicos se orientaron a reconocer la relación entre acceso a medicamento y precio, flexibilidades de la OMC y lo que se denominó *freedom to operate* o lo que en términos legales se traduce como aquellas invenciones que pueden ser utilizadas sin vulnerar derechos de ningún detentor de las mismas. Para lograr estos objetivos se hizo referencia a la necesidad de *patents landscapes* que vendrían a constituir una especie de radiografía de la situación actual de una patente, un “mapa” que incluya desde cuestiones como quién está usando determinada tecnología, donde se solicitó el patentamiento de la misma, etc.

³⁵ Los consorcios de patentes pueden definirse como acuerdos entre por lo menos dos titulares de patentes para agrupar sus derechos relativos a una tecnología en particular y conceder licencias sobre los derechos de uso de las mismas unos a otros, y a terceros con sujeción a ciertas condiciones, como el pago de regalías (Estudio conjunto OMS, OMC, OMPI, 2013). Específicamente, los Consorcios de Patentes de la OMS son una red de laboratorios que la organización estableció para que colaboren en la investigación de la causa de la enfermedad del SARS, luego del brote de la misma en el año 2002. En el marco de la OMPI se creó un consorcio con fines similares, el *WIPO Re: Search*. Sus principales instrumentos para la ejecución son la Base de datos públicos, que ofrece información de forma transparente y accesible, y el Centro de vínculos de cooperación, cuya función es facilitar la colaboración entre las asociaciones intersectoriales y *WIPO: Patentscope*. Disponible en línea: <http://patentscope.wipo.int/search/es>. Los sistemas de búsqueda referenciados permiten conocer la situación de una patente, y su situación jurídica.

³⁶ El sistema de investigación “en abierto” es aquel en el cual un proyecto pone a disposición los resultados

y privadas, entre otros.

Estas iniciativas de cooperación técnica, en particular en este contexto de pandemia, se han traducido en el fortalecimiento de la capacidad interna de los Estados y la desaparición de la asistencia foránea, en la medida que se aspira a que la cooperación no responda más al paradigma de la asistencia o la ayuda en términos de donante-receptor, sino a un nuevo concepto basado en la solidaridad, la equidad y la concertación (Abarca Amador, 2001). Lo que permite afirmar que se evidenció una voluntad política de concertación que excede los límites jurídicos existentes y estaría dispuesta a cooperar bajo nuevas reglas configurando un sentido más global que nacional de la realización del derecho a la salud.

Conclusión

El recorrido realizado a lo largo del presente artículo demuestra que la agenda internacional debe resolver varias problemáticas a los fines de garantizar el acceso a la salud para la población mundial.

En el contexto de pandemia, la disyuntiva patente versus acceso a la salud parece mitigarse, atento a que incluso suponiendo que los tratamientos y las vacunas se ofrezcan a un precio asequible -como han anunciado algunos laboratorios- todavía quedaría otra problemática vigente: la producción y suministro a nivel mundial.

Sin embargo, y pensando una respuesta global, podrían subsanarse algunos de estos inconvenientes utilizando las excepciones legalmente contempladas en el marco de la OMC a los fines de encuadrar mecanismos de cooperación a nivel mundial que no gozan todavía de ninguna estructura. Fundamentalmente, teniendo en cuenta que no se puede predecir cómo serán los mecanismos de acceso una vez que efectivamente se apruebe una vacuna.

La voluntad política de los Estados que se ha observado en el marco de la pandemia denota que otro tipo de cooperación es posible, al menos en materia de salud, y que se podría abandonar la cooperación en estado fragmentado y sin coordinación global en el cual se encuentra inmerso el mundo desde hace más de una década. Como afirmaba Sanahuja Perales (2001:13) “El actual sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo es un fiel reflejo de una sociedad de Estados escasamente integrada y regulada, y más que un sistema global de bienestar social es una política global de cohesión”.

Cabe destacar que, generalmente, se ha comprobado a nivel mundial -hasta antes de la pandemia- lo que Llistar Bosch (2009) denominaría una anti-cooperación: más orientada a la institucionalización de las normas y la cohesión del sistema internacional que a los beneficios que operan dentro de este último para los Estados Miembros.

de la investigación, ya sea para que pasen a ser dominio público o se otorguen licencias personalizadas, en ciertos sectores de la tecnología como biotecnología. Por ejemplo, para el genoma humano, se han llevado a cabo investigaciones en abierto, pero no es lo predominante en el mercado de fármacos.

³⁷ Es una organización fundada en Julio de 2010 con el apoyo de Naciones Unidas y que ha puesto a disposición del público una base de datos con la información relativa a la situación jurídica de las patentes sobre los medicamentos antirretrovirales en algunos países de bajo y mediano ingreso.



La política de coordinación llevada a cabo hasta el momento entre OMS, OMPI y OMC ha impedido que la primera desarrolle su liderazgo: la lógica institucional favorece a que mientras la OMS se preocupa por la salud, OMC y OMPI se encuentran más avocados a la protección de la propiedad intelectual y sus aspectos económicos.

Por lo tanto, el desafío consiste en hacer “saltar” a los organismos internacionales hacia el otro paradigma. En igual sentido sugiere Sanahuja Perales (2003) que debe plantearse una reforma a las instituciones internacionales tan amplia y compleja como necesaria, incluyendo nuevas instituciones monetarias y financieras internacionales y nuevos programas de asistencia internacional de ayuda más predecibles, de manera tal que no se responda sólo a la situación de emergencia, sino que constituyan los pilares sobre los que se va a fundar un sistema internacional de cobertura en materia de salud liderado por la OMS en pleno uso de sus facultades legislativas.

Asimismo, a largo plazo es necesario contar con normativa internacional vinculante que permita la armonización entre los derechos al acceso a la salud y los derechos a la protección de las innovaciones médicas, el equilibrio en la realización de ambos debe incluir tanto a los países que otorgan protección patentaria a la biotecnología, como aquellos que no lo hacen. Un primer paso en miras a lo mencionado precedentemente podría ser la incorporación de exámenes más exhaustivos en el momento del otorgamiento de una patente.

Por último, el Estado debería asumir un rol más activo de manera permanente como principal garante del derecho a la salud, y considerar también su responsabilidad en el acceso a las innovaciones médicas, para que la misma no se reduzca únicamente a la utilización de excepciones comerciales, sino en la generación propia de innovaciones médicas -como han demostrado varios Estados con avances significativos en las investigaciones de esta pandemia.

Bibliografía

ABARCA AMADOR, E. (2001), El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales. *Revista Ciencias Sociales* (Universidad de Costa Rica), Vol. IV, N° 94 pp. 169-188.

CONSTITUCIÓN DE LA OMS, 48 ed. (2014)

CORREA, C. (2002), Protección de los Datos presentados para el Registro de Productos Farmacéuticos. Implementación de las normas del Acuerdo Trips. Ginebra: *South Centre*.

CORREA, C. (2011), Innovación Farmacéutica, patentes incrementales y licencias obligatorias. (Documento de Investigación N° 41) Ginebra: *South Centre*. Disponible en línea: <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s21395es/s21395es.pdf>. Consulta: 18 de agosto del 2020.



DELICH, V. (2009), Las posibilidades de cooperación Sur-Sur en materia de propiedad intelectual. El caso de Argentina y Haití. *Paper* presentado en el marco de la Segunda reunión del *Working Group* sobre Haití, Buenos Aires: F.L.A.C.S.O., Argentina.

FIDLER, D. (1998), The future of the World Health Organization: what role for international law? *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 1079, vol. 31, Nº 5.

GARCÍA MENÉNDEZ, S. (2004), Competencia desleal. Actos de desorganización del competidor. Buenos Aires: Lexis Nexis.

HARTEL, M. (2016), *El acceso de la persona a los medicamentos en el sistema internacional de patentes. Su posibilidad en el marco de los organismos internacionales* (Tesis de Maestría), CEI, CERIR, UNR.

IANNELLO, P. (2012), Compensación adecuada en licencias compulsivas sobre medicinas esenciales. En *La armonización entre el derecho a la salud y la propiedad intelectual*. Coordinador: Gustavo J. Shöltz. Buenos Aires: Universidad Austral. Facultad de Derecho. Centro de la Propiedad Intelectual.

INTERMÓN OXFAM (2001), Sudáfrica vs. Gigantes farmacéuticos. Dossier informativo sobre la demanda de las empresas farmacéuticas al Gobierno Sudafricano. Campaña Patentes ¿a qué precio? Disponible en línea: <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/south-africa-vs-the-drug-giants-a-challenge-to-affordable-medicines-620381>. Consulta: 18 de agosto del 2020.

LLISTAR BOSH, D. (2009), *Anti cooperación. Interferencias globales norte sur. Los problemas del sur no se resuelven con más ayuda internacional*. Barcelona: Icaria Editorial S.A.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2020), Artículo Ensayo Clínico “Solidaridad” tratamientos contra la COVID-19”. Disponible en línea: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/solidarity-clinical-trial-for-covid-19-treatments>. Consulta: 18 de agosto de 2020.

ORTEGA GÓMEZ, M. (2009), La protección de las invenciones biotecnológicas, balance de una década comentario a la Directiva 98/44/CE sobre protección jurídica de las invenciones biotecnológicas. *Revista General de Derecho Europeo*, ISSN-e 1696-9634, Nº 18.

SANAHUJA PERALES, J. (2003), Cooperación al desarrollo y globalización. Entre la beneficencia pública internacional y el Estado de bienestar mundial. En GÓMEZ GALÁN, M. Y SANAHUJA, J. (coord.), *La cooperación al desarrollo en un mundo de cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, C.I.D.E.A.L., Madrid, pp.51-128. Santiago, 1 a 3 de octubre.

SCHÖTZ, G. (2012), Efavirenz en Brasil, un ejemplo de licencia compulsiva sobre un medicamento bajo patente. En *La armonización entre el derecho a la salud y la propiedad intelectual*. Coordinador: Gustavo J. Shöltz. Buenos Aires: Universidad Austral. Facultad de Derecho. Centro de la Propiedad Intelectual.

SCHÖTZ, G., IANELLO, P., MIGLIORE, J., NUÑEZ, J. (2013) *Patentes y Medicinas Esenciales. La armonización entre el Derecho a la Salud y la Propiedad Intelectual*. Centro de la Propiedad Intelectual. Universidad Austral. Buenos Aires: Heliasta.

TALLACCHINI, M. (2002), Soglie di Bioartificialità: le oscillazioni delle brevettabilità genetica, en: SANTOSUOSSO, R., GARAGNA, S., REDI, A. Y ZUCCOTTI, M. (a cura di), *Giudice davanti alla genetica, Padova: Ibis*.

VAN ROMPAEY, K. (2009), Salud global y derechos humanos: propiedad intelectual, derecho a la salud y acceso a los medicamentos. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XV, Montevideo, pp. 497-522. Disponible en línea: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23541.pdf>. Consulta: 18 de junio de 2020.

VELÁSQUEZ, G. Y SEUBA X. (2012), Repensando la salud global: Un Tratado Internacional sobre Innovación y desarrollo de productos farmacéuticos. (Documento de Investigación N° 42) Ginebra: *South Centre*.

VELÁSQUEZ, G. (2015) Pautas de Patentabilidad y el acceso a medicamentos, Documento de Investigación N° 61, Ginebra: *South Centre*.

Cómo citar

Hartel, M. L. (2020). Patentes de medicamentos y COVID-19: Reflexiones sobre el acceso a la salud en la normativa multilateral y la cooperación internacional en el marco de la pandemia. *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, 31 (Jul-Dic), 5-25

DESCENTRALIZACIÓN CON SINTONÍA SUR-SUR: LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS EN MATERIA DE AGUA Y SANEAMIENTO CON EL FONDO OPEP PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (OFID)

Camila Abbondanzieri*

Resumen

El acceso al agua y al saneamiento representan derechos humanos fundamentales que en los últimos años fueron reconocidos por diversos actores e instrumentos normativos de la comunidad internacional. De esta manera, la problemática hídrica adquirió una nueva connotación al analizarse desde la perspectiva de los derechos humanos. De acuerdo con los lineamientos constitucionales de Argentina, los desafíos relacionados con el acceso al agua y al saneamiento interpelan a los niveles nacionales y provinciales. En ese contexto, las provincias argentinas ensayaron estrategias mediante su cooperación internacional descentralizada con el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) para atender sus demandas de desarrollo local referidas al acceso al agua y al saneamiento con una marcada sintonía Sur-Sur.

Palabras Clave: provincias argentinas – OFID – agua y saneamiento – cooperación internacional descentralizada – cooperación Sur-Sur

DECEALIZATION WITH SOUTH-SOUTH TUNE: THE INTERNATIONAL COOPERATION OF ARGENTINE PROVINCES IN MATTERS OF WATER AND SANITATION WITH THE OPEC FUND FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (OFID)

Abstract

Access to water and sanitation represent fundamental human rights that in recent years have been recognized by various actors and normative instruments of the international community. In this way, water related issues acquired a new connotation when analyzed from the human rights perspective. According to the constitutional guidelines of Argentina, challenges related to access to water and sanitation interpellate the national and provincial levels. In this context, the Argentine provinces elaborated strategies through their international decentralized cooperation with OFID to meet their local development demands regarding access to water and sanitation with a marked South-South tune.

* Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR); Magister en Integración y Cooperación Internacional (CEI - CERIR - UNR). Candidata a Doctora en Relaciones Internacionales por la UNR. Correo electrónico: cabbondanzieri@hotmail.com



Key Words: Argentine provinces – OFID – water and sanitation – international decentralized cooperation – South-South cooperation

TRABAJO RECIBIDO: 17/06/2020 - TRABAJO ACEPTADO: 07/07/2020



Introducción

La cuestión hídrica representa una problemática global que adquiere un alto impacto ya que se trata de un componente básico, limitado y actualmente inapropiadamente distribuido, para apuntalar el desarrollo de los países de manera sostenible. Además, en las últimas décadas, el acceso al agua y al saneamiento comenzaron a ser reconocidos como derechos humanos fundamentales por parte de una multiplicidad de actores del sistema internacional y, en tal sentido, las perspectivas acerca de los desafíos asociados a esta cuestión adquirieron una urgencia preponderante.

El objetivo del presente artículo consiste en describir la cooperación internacional descentralizada de las provincias argentinas con el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID), abordando particularmente los proyectos en curso desarrollados con las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Juan referidos exclusivamente a obras de infraestructura para el acceso al agua y el saneamiento.

El artículo cuenta con una sección inicial en la que, de manera introductoria, se discutirán las principales problemáticas asociadas al derecho humano del acceso al agua y al saneamiento y a su vulneración en la práctica, destacando las particularidades del estado de la cuestión en Argentina. Seguidamente, se indagará acerca de la manera en la que se desarrolla la gestión del agua y el saneamiento en Argentina. Posteriormente, se profundizará el concepto de cooperación internacional descentralizada para dar cuenta de las estrategias desplegadas por las provincias argentinas en pos de dar respuesta a las demandas vinculadas con la vulneración del acceso al agua y saneamiento en sus territorios. A continuación, se describirán sintéticamente los proyectos de cooperación internacional suscriptos por las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Juan con OFID, realizando ciertas precisiones teóricas con respecto a la cooperación Sur-Sur que representa el marco de referencia en el que se inscriben los casos de estudio. Finalmente, se expondrán unas breves conclusiones.

Con respecto a la metodología, se recurrió a la estrategia cualitativa aplicándose la forma descriptiva y la comprensión interpretativa del contenido de fuentes primarias y secundarias mediante la técnica de recolección de datos y el análisis de documentos bibliográficos pertinentes de la disciplina de las Relaciones Internacionales y a los acuerdos estipulados entre las provincias y el organismo internacional.

1- El agua y el saneamiento: derechos humanos en jaque

El agua, además de ser considerada el más básico de los alimentos, representa un derecho humano que es reconocido por distintos documentos normativos internacionales¹. Efectivamente, la Asamblea General de Naciones Unidas mediante una histórica resolución en 2010 reconoció que “el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos

¹ En este sentido, es preciso destacar los siguientes hitos internacionales: la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, 1977); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (1990) y el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994).

los derechos humanos” (AGNU, 2010).

El agua es un recurso vital para la humanidad que está presente en todas sus actividades sociales, económicas y ambientales y, además, representa un componente que influye en el desarrollo social y tecnológico y en el bienestar de las sociedades. De hecho, los recursos hídricos responden a múltiples demandas relacionadas con el agua potable, la higiene, la producción de alimentos, la energía y el mantenimiento de los ecosistemas naturales (Instituto Nacional del Agua, 2010:27).

En tanto recurso indispensable e insustituible para la humanidad, el agua representa un bien común y, en ese sentido, su acceso debe ser garantizado indiscriminadamente (Petrella, 2008). Concebir al agua como bien común implica que este recurso sea considerado un patrimonio del planeta y, de esta manera, es preciso que sea gestionado a partir de los principios de “solidaridad, cooperación mutua, acceso colectivo, equidad, control democrático y sostenibilidad” (Serrano, García y Marín, 2012).

En la actualidad, la gestión de los recursos hídricos implica afrontar las presiones provenientes de tendencias globales como el crecimiento económico, el aumento demográfico y el cambio climático desde una perspectiva sostenible (Instituto Nacional del Agua, 2010). De acuerdo con Petrella (2008:2), los desafíos que actualmente ponen el jaque al agua como derecho humano aluden a la desigualdad en cuanto a la disponibilidad y acceso del recurso, a la degradación cuantitativa y cualitativa de los recursos de agua dulce en el mundo entero, y, finalmente, a la mercantilización del agua.

Tal como se sostiene desde el Instituto Nacional del Agua de Argentina, “durante los últimos años, la comunidad internacional ha tomado mayor conciencia de la necesidad de desarrollar prácticas sostenibles para la protección, la gestión y el uso eficiente de los recursos hídricos” (Instituto Nacional del Agua, 2010:27). En efecto, Naciones Unidas reconoce la importancia y complejidad de esta problemática socioeconómica incluyéndola dentro de la Agenda del Desarrollo Sostenible 2030, específicamente en el Objetivo 6 que plantea el desafío de “garantizar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y saneamiento para todos” (Lentini, Brenner y Mercadier, 2018:48).

De acuerdo con el último informe del Programa Mundial de UNESCO de Evaluación de los Recursos Hídricos (2019:53),

el enfoque basado en los derechos humanos proporciona una perspectiva crítica para examinar a grupos específicos que están quedando rezagados o que se están quedando atrás debido a la discriminación o al acceso desigual a los recursos y oportunidad para participar en los procesos de toma de decisiones.

Es decir, en virtud del abordaje que considera a los recursos hídricos y al saneamiento como derechos humanos, los Estados son obligados a accionar para garantizar su acceso de manera universal, no ya como una cuestión asociada meramente a la provisión eficiente de los servicios básicos, sino como la garantía de protección y fomento de un pilar esencial del desarrollo de las sociedades.

En lo que respecta específicamente a Argentina, el Instituto Nacional del Agua, es decir, el organismo científico tecnológico descentralizado que investiga y presta

servicios especializados en el campo del aprovechamiento y preservación del agua, enumera las principales problemáticas asociadas a este componente y destaca que

existe una amenaza creciente a la sostenibilidad de las fuentes de aguas superficiales y subterráneas por la alteración antrópica del uso del suelo en su cuenca de aporte. Las prácticas agrícolas no conservacionistas, la deforestación, el uso de agroquímicos y los cambios en el uso del suelo, particularmente la urbanización, perturban el balance hídrico y las condiciones de calidad de las fuentes (Instituto Nacional del Agua, 2010:69).

Las principales características, problemáticas y desafíos de la situación hídrica del país han sido ampliamente abordados por Faccendini quién, desde el enfoque de los derechos humanos, advierte que el avance en la garantía del acceso al agua y al saneamiento ha sido lento y no del todo promisorio en los últimos años. En palabras del autor, “Argentina que, en la primera mitad del siglo XX, estuvo primera en la provisión de agua potable, actualmente está detrás de Cuba, Colombia, Costa Rica, Uruguay, México y Chile” (Faccendini et al., 2019:60).

En efecto, en Argentina, actualmente el 21,6% de los habitantes no acceden al agua potable y el 57,5% no goza de sistema de cloacas (Faccendini, 2019; Lentini et al., 2018; IANAS & UNESCO, 2018). Además, el incremento en más del 50% del consumo de agua en el período 2025-2050 en el mundo profundizaría esta situación problemática comprometiendo seriamente a las futuras generaciones (Faccendini, 2019). Es preciso destacar que estas proyecciones impactan con mayor intensidad y afectan directamente a los sectores sociales en condiciones de mayor vulnerabilidad (Bereciartua, 2017:12). Es decir, la inequidad en el acceso a los derechos humanos del agua y el saneamiento se inscriben en un contexto de desigualdad socio económica insoslayable para el accionar estatal.

De acuerdo con el informe de IANAS & UNESCO sobre la calidad del agua en América (2018), Argentina enfrenta mayores desafíos con respecto a la calidad del agua que con su escasez. En tal sentido, los esfuerzos de la gestión política deben estar dirigidos prioritariamente a garantizar la totalidad de la cobertura de agua segura e incrementar de manera significativa el saneamiento urbano, ya que es ahí donde se concentra el 91% de la población del país (Lentini et al., 2018:50). Por otra parte, considerando que el principal uso del agua en Argentina corresponde al riego (con un casi 70% del total de agua extraída), el citado informe recomienda aumentar los controles para minimizar la generación de contaminantes industriales, disminuir el uso de herbicidas nocivos y promover el reúso agrícola con los líquidos residuales tratados.

Si bien Argentina sostuvo una posición de defensa del derecho humano al agua de acuerdo con el proyecto presentado por Bolivia ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 2010, es preciso destacar por el momento no existe una alusión explícita a dicho derecho en la Constitución Nacional (Echaide, 2016). Por lo tanto, no puede eludirse el hecho de que existe una tensión entre los principios defendidos en los organismos internacionales con lo que efectivamente se refleja en la Constitución Nacional. De todas maneras, de acuerdo con Minaverry y Martínez (2016), los cambios trascendentes en el sistema de recepción constitucional del derecho internacional de la reforma de 1994, referidos principalmente a los derechos humanos con rango constitucional, contemplan el reconocimiento de derechos fundamentales o derechos

humanos de tercera generación mediante el concepto de “desarrollo humano”. Además, las autoras añaden que,

si bien el derecho al agua como tal no goza de un reconocimiento expreso en nuestra Carta Magna, es preciso señalar que el artículo 41 representa un reconocimiento implícito de aquel, pues resulta impensable que en ausencia de tal prerrogativa se configure un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano sustentable. El derecho humano al agua se encuentra estrechamente vinculado a la satisfacción de otros derechos, entre los que destacamos el derecho al ambiente sano y el desarrollo humano sustentable, expresamente reconocidos por la Constitución Nacional en el artículo 41, en un todo acorde con el perfil ideológico de la constitución argentina reformada en materia de derechos humanos de la solidaridad (Minaverry y Martínez, 2016:18).

Actualmente, el derecho humano al agua y al saneamiento se encuentra vulnerado al presente ya que el principio de la universalidad no puede ser garantizado por el Estado. Por lo tanto, la cuestión del agua y el saneamiento representan una temática de atención urgente y prioritaria por parte de la administración estatal, ya sea desde el nivel nacional como desde el subnacional, considerando que las proyecciones futuras advierten el incremento del riesgo de una situación crítica en la que casi un cuarto de la ciudadanía no puede acceder al agua potable y en la que más de la mitad de la población advierte severos obstáculos en relación al saneamiento en Argentina.

2- La gestión del agua y el saneamiento en Argentina: el rol de las provincias en el marco de la descentralización

En lo que respecta al marco legal e institucional, Argentina es un país federal y en virtud de los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, cada provincia se rige por su propia Constitución. Además, tal como establece el artículo 124, el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio corresponde a las provincias. Esto implica, en definitiva, que cada Estado provincial tiene la potestad de reglamentar las relaciones emergentes del aprovechamiento, defensa y conservación del agua (IANAS & UNESCO, 2018).

Por otra parte, es preciso tener en consideración que el artículo 41 de la Constitución Nacional establece garantías para los habitantes relativas al ambiente y a los recursos naturales y estipula que la Nación puede dictar normas que contengan presupuestos mínimos de protección, y las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que las jurisdicciones locales sean alteradas. Entonces, de acuerdo con el tratamiento del agua en la Constitución Nacional, Scherbosky y Moreyra (2015:7) destacan que “la Nación dicta marcos jurídicos que contengan los presupuestos mínimos y las provincias podrán administrar sus recursos sin violentar esos presupuestos mínimos”.

En relación a la organización institucional del sector dedicado a la administración del agua y saneamiento en Argentina, existen organismos con competencias nacionales referidas a la planificación y financiamiento como la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, dependiente del Ministerio de Obras Públicas.

Por otra parte, cabe destacar que, a lo largo de los últimos treinta años, las provincias argentinas adquirieron progresivamente mayores competencias en relación a la provisión de los servicios de agua y saneamiento, constituyéndose en verdaderas protagonistas de la gestión de esta clase de servicios. En efecto, actualmente, como subraya Bereciartua (2017:8), “la titularidad o autoridad de aplicación de las normas y reglamentaciones de los servicios de agua potable y saneamiento corresponde a los gobiernos de las provincias dentro de sus respectivos territorios”.

En Argentina, el proceso de descentralización en la provisión de los servicios de agua y saneamiento desde los organismos nacionales hacia las provincias comenzó a gestarse a partir de la década de 1960 y se concretó hacia finales de 1979 en el marco de la última dictadura militar (Acuña *et al.*, 2017). La descentralización supuso que el Estado Nacional transfiriera a las provincias la prestación de los servicios de agua y saneamiento, generando, en consecuencia, una multiplicidad de sistemas de gestión a lo largo de todo el país. Esta situación se vio agravada en la década del noventa debido a “la incorporación de capitales privados en la gestión de los servicios como actores protagónicos” (Acuña *et al.*, 2017:119).

En definitiva, actualmente la gestión del agua y el saneamiento se caracteriza por la pluralidad de modelos entre los que se pueden identificar prestadores con distintas escalas y alcances geográficos y con diversas composiciones en cuanto a su organización interna y a la participación de capitales públicos y privados. En consecuencia, se estima que existen alrededor de 1800 prestadores de servicios de agua y saneamiento en Argentina al presente (Lentini *et al.*, 2018,51).

Bereciartua (2017:8) sistematiza las principales consecuencias de la situación en la que actualmente se desarrolla la prestación de servicios de agua y saneamiento en Argentina en los siguientes términos:

esta descentralización y atomización en el caso de pequeños prestadores, ha hecho muy difícil la coordinación del sector a nivel nacional. En las últimas décadas, esta situación se agravó porque desde el Gobierno Nacional se carecieron de iniciativas integradoras o de coordinación, o éstas fueron muy débiles para abordar este problema con una visión integral del país.

De manera paralela, a partir de la década del noventa, comenzó a desarrollarse con mayor intensidad un proceso relacionado con la revalorización de las provincias como actores destacados para apuntalar procesos de desarrollo local en sus respectivos territorios (Flores, Gil e Iparraguirre, 2018; Madoery, 2005). En efecto, el proceso de reforma estatal implicó que las provincias ampliaran su campo de competencias y funciones en relación a la prestación de servicios básicos desde una perspectiva asociada, en un principio, a la administración urbanística. En este sentido, en la atención de las crecientes y cada vez más complejas demandas sociales, las provincias comenzaron a percibir problemáticas vinculadas al financiamiento y a los recursos disponibles para poder afrontar esta nueva disposición de competencias de acuerdo a los reconocimientos constitucionales (Altavilla, 2016).

Es preciso subrayar, además, que, en el siglo XXI, la premisa de que el gran juego de la globalización consiste en encontrar las maneras de poder insertarse en la complejidad de las relaciones internacionales para potenciar las capacidades internas y el campo de actuación externo ha cobrado una trascendencia inusitada. En este contexto,

las provincias argentinas que comenzaron a gestionar espacios políticos, económicos, sociales y medio ambientales que tradicionalmente estuvieron supeditados a las competencias del Estado Nación, se encontraron en un ámbito de actuación signado por dificultades asociadas al financiamiento de sus funciones y caracterizado por las oportunidades que ofrece el relacionamiento externo con actores del sistema internacional.

En este orden de cuestiones, es decir, ante la ausencia de una política hídrica gestionada desde el nivel nacional, y, en consideración de las problemáticas de desarrollo local asociadas a su propio territorio, las provincias argentinas comenzaron a adquirir un amplio espectro de oportunidades y desafíos en el que elaboraron y ensayaron sus propias estrategias políticas para apuntalar sus procesos de desarrollo local.

Además, tal como advertimos en secciones previas, en los últimos años, la perspectiva de derechos humanos permitió profundizar el debate acerca del acceso al agua y saneamiento, ya no como una problemática meramente de eficiencia urbanística, sino como un componente central del desarrollo local de los ciudadanos de sus territorios, adquiriendo una connotación y una urgencia significativa.

3- La cooperación internacional descentralizada en materia de agua y saneamiento: una opción estratégica para las provincias argentinas

Partiendo de las consideraciones previamente expuestas, es preciso remarcar que atender al derecho humano del acceso al agua y al saneamiento forma parte de las prioridades políticas de las provincias argentinas y se relaciona estrechamente con los fundamentos que apuntalan el desarrollo local de los territorios. Por lo tanto, la búsqueda de alternativas a partir del relacionamiento estratégico con actores del sistema internacional ofrece posibilidades para que las provincias puedan paliar la problemática del financiamiento para sus proyectos destinados a garantizar el acceso universal al agua y al saneamiento.

En ese sentido, cobra especial importancia la atención a los proyectos de infraestructura relacionados con el acceso al agua y al saneamiento ya que, además de su carácter instrumental en tanto posibles respuestas frente al desafío de la calidad, las obras generan condiciones y decisiones para apuntalar el desarrollo local en el marco del paradigma de los derechos humanos en el país. Es decir, el proceso de infraestructura desde las provincias es pensando fundamentalmente en clave de desarrollo. Así, de acuerdo con Colacrai (2004:163) se reconoce que “la cuestión de infraestructura – como potenciadora del crecimiento – puede aportar al logro de una situación más balanceada entre las diferentes regiones del país”.

Siguiendo a Calvento, la participación internacional de los actores subnacionales, entre los que ciertamente se destacan las provincias argentinas, abarca un amplio conjunto de acciones que incluye dos dimensiones: en primer lugar, de relacionamiento institucional internacional, referida a los “vínculos formales que se establecen con otros actores subnacionales e instituciones internacionales, buscando construir relaciones de carácter bilateral y multilateral con la finalidad de generar, principalmente, vías de cooperación política y técnica” (Calvento, 2016:326); y, en segundo lugar, de posicionamiento internacional, vinculadas a la promoción internacional de las localidades.

Tal como se desprende de la dimensión del relacionamiento institucional internacional, las acciones de cooperación internacional descentralizada, es decir, aquellas vinculaciones gestionadas y desarrolladas desde las administraciones de las provincias argentinas con organismos y/o instituciones internacionales, cobran una trascendencia inusitada para explorar las alternativas que estos actores encuentran en el sistema internacional como componentes fundamentales que les permiten diagramar sus estrategias de desarrollo local.

Si bien la cooperación internacional descentralizada es un concepto elusivo que se encuentra en constante evolución en tanto intenta dar cuenta de una multiplicidad de contextos y situaciones, una de las definiciones comúnmente acordadas por su carácter operativo es la propuesta por Romero, quien sugiere que

la cooperación descentralizada local es un conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo liderazgo de autoridades locales, busca estimular las capacidades de los actores de bases territoriales y fomentar un desarrollo más participativo. Sin negar la existencia de un tipo de prácticas que conservan algunos elementos del enfoque de la cooperación con ‘ayuda’, la cooperación descentralizada local se asienta básicamente sobre los principios de la multilateralidad, intereses mutuos y alianzas, y tiende cada vez más a las iniciativas que agregan valores reunidos en las actividades, basado en la propia especificidad de los ámbitos de competencia y experiencias de los gobiernos locales (Romero (2005) en Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008:39).

En efecto, con respecto a la cooperación descentralizada, Salazar Morán (2012:11) advierte que

por su trayectoria, compromiso y manifiesto, la cooperación descentralizada tiene un legítimo lugar como interlocutor relevante en los procesos de desarrollo por la experiencia en enfoques que le son cercanos, como la visión integradora del territorio, el desarrollo local, la gobernabilidad democrática, la participación y el apoyo integral a las comunidades.

De acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Argentina, las provincias están habilitadas a “celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación”. En este sentido, dentro del marco legal e institucional del país, la cooperación internacional descentralizada se posiciona como una posibilidad y, más aún, como una estrategia fundamental para que las provincias puedan ensayar vinculaciones internacionales que les permitan apuntalar sus procesos de desarrollo local, siempre y cuando se encuentren en sintonía con las disposiciones constitucionales de la Nación.

Por lo tanto, en este orden de cuestiones, se destaca el hecho de que las provincias argentinas se constituyen como verdaderas protagonistas con un activo rol en la búsqueda de alternativas para poder dar respuesta a las demandas locales relacionadas con la vulneración al derecho del acceso al agua y saneamiento.

4- Los proyectos en materia de infraestructura en agua y saneamiento de las provincias argentinas con OFID: una vinculación con sintonía Sur-Sur

Para analizar los acuerdos de cooperación signados entre las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Juan con OFID, además de la referencia a la mencionada cooperación internacional descentralizada, se recurre a la conceptualización de la cooperación Sur-Sur. Para ello, en primer lugar, resulta necesario realizar ciertas precisiones acerca de los lineamientos de acción internacional de cada una de las provincias bajo análisis para coadyuvar a la comprensión de su vinculación con OFID. Seguidamente, se describirá brevemente al organismo internacional que se presenta como contraparte frente a las provincias argentinas para comprender, en última instancia, el contexto y contenido de los acuerdos. Luego se profundizará acerca de la conceptualización de la cooperación Sur-Sur a partir de la perspectiva teórica de las teorías decoloniales latinoamericanas y finalmente se describirán sintéticamente los acuerdos de cada una de las provincias.

Si bien histórica y tradicionalmente se destacó la aproximación a los países limítrofes y europeos como contrapartes en el marco de las estrategias de cooperación internacional desarrolladas por las provincias argentinas (Colacrai y Zubelzú, 2004), se identifica que, de manera progresiva y cada vez con mayor intensidad, el espectro de actividades y actores comenzó a ampliarse “conforme con la estrategia y los objetivos en materia de inserción internacional de cada una de las unidades provinciales” (Fabani, 2018:69). Aunque pueden rastrearse una serie de lineamientos coincidentes entre Córdoba, Santa Fe y San Juan, fundamentalmente, en lo relativo a la búsqueda de diversificación de las acciones internacionales en las dimensiones de las temáticas trabajadas y los actores involucrados, es preciso considerar las particularidades que engloban a las provincias bajo análisis, para comprender, en última instancia, la especificidad de los acuerdos signados con OFID en cada caso.

Así, si bien la provincia de Córdoba históricamente se caracterizó por un marcado desempeño internacional, Trebucq y Pizarro (2016) destacan una evolución descentralizada y carente de una planificación integral en cuanto a las acciones desplegadas en el ámbito internacional. La actividad internacional, concentrada principalmente en asuntos económicos hasta los primeros años del siglo XXI, comenzó a diversificarse incluyendo una amplia gama de asuntos referidos a infraestructura, educación y deporte y abarcando nuevos socios sin que exista una trama sistematizada entre las distintas áreas temáticas y los socios (Trebucq y Pizarro, 2017). De hecho, de acuerdo con el análisis de los autores, una de las principales falencias y desafíos con respecto a la gestión de la participación internacional de la provincia radica en la falta de sistematización de una planificación coherente y estructurada.

Por otra parte, en lo que respecta a Santa Fe, Fabani (2018) pudo constatar que, a partir de 2008, la provincia adscribió a un tipo de estrategia sistemática que promovía una diversificación de los canales tradicionales de la cooperación internacional no sólo en cuanto a su temática (incorporando cuestiones de salud e infraestructura), sino también en cuanto a los actores involucrados (incluyendo, por ejemplo, la vinculación novedosa con países emergentes como la República Popular China, Rusia y un conjunto de países árabes como Kuwait y Emiratos Árabes Unidos).

Finalmente, de acuerdo con el relevamiento convenios internacionales de CARI (2013), el perfil internacional de la provincia de San Juan fue destacado por su activa participación internacional a nivel bilateral tanto con países limítrofes (priorizando su

relacionamiento con Chile en relación a las temáticas de conectividad física), como con países del resto del mundo, ya sea involucrando dependencias estatales nacionales (con Alemania, Francia, Italia, China y Japón) o subnacionales (con la provincia de Jiangsu en China y la región de Véneto en Italia). Además, la diversificación de contrapartes se expresa en la vinculación con organismos internacionales como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otros. Con respecto a las áreas cubiertas, se evidencia una multiplicidad de temáticas vinculadas a economía, producción y empleo, desarrollo agrícola, educación, etc. De todas maneras, sobresalen ciertas limitaciones para la definición estratégica de un plan integral que englobe las distintas acciones, más similar, en ese sentido, al caso de la provincia de Córdoba.

Por lo tanto, si bien las tres provincias bajo análisis incursionaron en la arena internacional a partir de estrategias de cooperación internacional que manifiestan el recurso a la diversificación temática y geográfica, se destaca que existen distintos niveles de sistematización y planificación de los lineamientos, orientaciones y acciones de la política internacional por parte de las administraciones provinciales en la que se inscriben los casos de cooperación internacional que serán indagados a continuación. Es precisamente en este marco de diversificación que se inscribe el relacionamiento institucional internacional con OFID.

OFID es un organismo internacional intergubernamental de financiamiento al desarrollo, fundado en 1976 por los Estados miembros de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP)². De acuerdo con su carta constitutiva, OFID promueve la solidaridad que une a los países de la OPEP con el resto de los países en condiciones de desarrollo similares que se encuentran en la permanente lucha contra las problemáticas asociadas al desarrollo y, en ese sentido, fomenta las medidas necesarias para estrechar lazos mediante la cooperación internacional (OFID, 2018).

El objetivo de OFID consiste en promover la cooperación a partir de la “solidaridad Sur-Sur” (OFID, 2018:2) mediante: líneas de asistencia financiera en condiciones favorables para préstamos destinados a la ejecución de proyectos y programas de desarrollo; financiamiento de actividades del sector privado; prestación de asistencia técnica, alimentaria, de investigación para situaciones de urgencia humanitaria; contribución a los recursos de otras instituciones de desarrollo cuyo trabajo beneficiaría a los países socios; y, sirviendo como agentes financieros internacionales frente a situaciones que insten a una acción colectiva (OFID, 2018:3).

Los proyectos de cooperación internacional signados entre las provincias argentinas de Córdoba, Santa Fe y San Juan con OFID ciertamente se pueden inscribir dentro del marco conceptual de la cooperación Sur-Sur como se analizará a continuación.

La cooperación Sur-Sur, de hecho, representa una respuesta alternativa y complementaria a la tradicional concepción de la cooperación internacional (Lechini, 2009:65). De acuerdo con Ayllón Pino (2009:2), la definición y delimitación conceptual de la cooperación Sur-Sur debe articular los lineamientos del PNUD, según los cuales esta modalidad de la cooperación es “un proceso por el cual dos o más países en

² En 2020, OFID cuenta con trece Estados miembros: Arabia Saudita, Argelia, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Indonesia, Irán, Iraq, Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar y Venezuela.

desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y *know how* tecnológico”, con la propuesta del Grupo de Consultores en Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, según la cual “la cooperación Sur-Sur es un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo”.

Además de desarrollarse entre Estados, la cooperación Sur-Sur se realiza mediante el relacionamiento entre un Estado con una institución internacional, adscribiendo a la dimensión de relacionamiento institucional internacional en la práctica (Calvento, 2016). En este sentido, los casos analizados de las tres provincias argentinas de Córdoba, Santa Fe y San Juan con OFID representan un objeto de estudio paradigmático que posibilita comprender las múltiples modalidades que ofrece la cooperación internacional y, más específicamente la cooperación Sur-Sur, en el sistema internacional. Es decir, los ejemplos que se desarrollarán a continuación permiten coadyuvar la comprensión de la pluralidad de opciones que se inscriben en la arquitectura de la cooperación internacional en la actualidad, relacionadas fundamentalmente con el tipo de participantes y con las modalidades propuestas.

En este sentido, resulta relevante en términos epistemológicos recuperar los abordajes teóricos elaborados desde el sur para comprender las motivaciones, fundamentos y complejidad de la cooperación internacional, y fundamentalmente la cooperación Sur-Sur. El planteo de descolonización del estudio de la cooperación internacional a partir de una epistemología situada en los países que se desliguen de las principales concepciones teóricas del norte es reconocido por diversos autores (Domínguez y Lucatello, 2018:12). Así, Surasky (2014:1) destaca que, “en el marco del pensamiento decolonial y desde una epistemología centrada en el sur, la cooperación Sur-Sur se presenta como una herramienta privilegiada para enfrentar las consecuencias que el binomio modernidad/colonialidad impone al sur”. Es decir, en completa sintonía con los objetivos y la misión de OFID, las provincias argentinas de Córdoba, Santa Fe y San Juan elaboraron sus estrategias de relacionamiento institucional internacional con un socio no tradicional de la arquitectura de la cooperación internacional, adscribiendo, en la práctica, a la cooperación Sur-Sur como recurso para apuntalar sus propios procesos de desarrollo local vinculados al derecho humano de acceso al agua y al saneamiento.

Ahora bien, es importante realizar ciertas precisiones teóricas para aclarar algunas características de la cooperación Sur-Sur que resultarán clave para comprender en profundidad los casos de estudios analizados en este artículo.

En primer lugar, es preciso remarcar que las formas mediante las cuales se desarrolla esta tipología de la cooperación internacional han evolucionado en sus modalidades, incluyendo un amplio espectro de acciones técnicas, económicas y políticas, y en su participación, abarcando a un vasto conjunto de actores relacionándose de manera bilateral, trilateral, multilateral y regional (Ranucci, 2016).

En segundo lugar, cabe subrayar que, si bien la cooperación Sur-Sur se inscribe en los principios basales de horizontalidad, consenso y equidad, existen vías de relacionamiento vinculadas con la modalidad financiera. En este sentido, los préstamos que serán analizados a continuación no deben ser abordados como una mera transferencia de recursos de OFID a las diferentes provincias argentinas, sino como un proceso orientado por los principios fundamentales de la cooperación Sur-Sur en el que

de advierten los desafíos básicos de los países que comparten problemáticas de desarrollo similares. En este sentido, Ranucci (2016:52) advierte que

al ejecutarse entre países con semejantes niveles de desarrollo científico y técnico, la cooperación Sur-Sur emplearía tecnologías y medios más apropiados y adaptados a las necesidades del socio, entendiendo como tales aquellos más útiles, más fáciles de transferir y que contienen los elementos que permiten su uso viable y sostenible, generando fortalezas complementarias e innovación.

Las acciones desplegadas por parte de OFID ciertamente se pueden enmarcar dentro de la categorización de la cooperación Sur-Sur. De hecho, el programa de préstamos del organismo internacional está establecido en base a prioridades relacionadas directamente con cuestiones vinculadas al desarrollo local de sus contrapartes, es decir, con la energía, el agua y el saneamiento, la salud, la educación, la industria, el transporte y las telecomunicaciones. Además, desde OFID se promueve el relacionamiento con actores subnacionales, reforzando el anclaje local y descentralizado de las transformaciones en materia de desarrollo de los participantes en estas instancias de cooperación internacional.

Por otra parte, los préstamos garantizados por OFID se cimientan en un entendimiento horizontal de la situación política, económica y social en tanto se establecen con una tasa anual fija con un interés que oscila entre el 1% y el 5% aproximadamente, es decir, en condiciones favorables para sus contrapartes. Además, las condicionalidades están basadas en las características fundamentales de los socios vinculadas no solamente al PBI, sino también a su población.

El mecanismo escogido por las provincias argentinas para subscribir los convenios fue la solicitud de préstamos ante OFID que posteriormente se convirtieron en deuda pública soberana. Es decir, de acuerdo con los lineamientos constitucionales del Estado argentino, las provincias estuvieron habilitadas a contraer préstamos internacionales en el marco del margen conseguido mediante el ejercicio de su cooperación internacional descentralizada, pero debieron garantizar la congruencia con los artículos de la Constitución Nacional, como se analizó previamente.

A continuación, se describirán sintéticamente los proyectos de infraestructura en materia de agua y saneamiento en curso signados entre las tres provincias argentinas con OFID.

Córdoba

El proyecto “Desarrollo del Sistema de Saneamiento de Córdoba”, fue signado en diciembre de 2018 entre OFID con la provincia, siendo la unidad ejecutora la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento (ACIF), es decir, el ente facultado para evaluar, aprobar técnicamente, coordinar y administrar los proyectos que se ejecutan con fondos provenientes de los Convenios de Préstamo entre la provincia y los organismos nacionales e internacionales.

El préstamo, acordado a una tasa fija anual del 5,1% con un plazo de devolución de entre dieciocho y veinte años, representó un alivio financiero para la provincia en un contexto signado por la problemática por conseguir inversiones externas para apoyar el desarrollo de obras de infraestructura en materia de acceso al agua y al saneamiento.

El proyecto permitirá la construcción de 53.7 kilómetros de tuberías de alcantarillado, diecisiete estaciones de bombeo y cuatro plantas de tratamiento de aguas residuales en el centro de la provincia, específicamente en los sistemas cloacales en las Sierras Chicas, la cuenca media y oeste del lago San Roque y Traslasierra. El préstamo concedido por OFID de sesenta millones de dólares permitirá la mejora de la salud y las condiciones de vida de 418,000 ciudadanos de la provincia de Córdoba. Además, contribuirá a reducir la contaminación ambiental y ayudará a impulsar actividades económicas nodales en la región, como la agricultura y el turismo.

Santa Fe

En línea con la sistematización de una estrategia de diversificación de la cooperación internacional, la provincia de Santa Fe fue la primera en recurrir al relacionamiento institucional internacional con OFID, subscribiendo acuerdos relacionados a proyectos de infraestructura en agua y saneamiento desde 2015. Además, con el transcurso de los años se consolidó como un actor clave apoyando y participando en las gestiones de negociación con OFID de otras provincias como, por ejemplo, San Juan.

El proyecto “Abastecimiento de Agua – Reconquista”, actualmente en su segunda fase, fue firmado en febrero de 2015 entre OFID y el Ministerio de Economía y el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio ambiente de Santa Fe. El préstamo acordado consiste en una financiación combinada de cincuenta millones de dólares para la ejecución del proyecto. Además, el convenio cuenta con una tasa de interés anual fija del cinco por ciento, con catorce años de amortización y con un plazo de gracia de cuatro años.

El objetivo del proyecto consiste en apoyar el desarrollo económico y social de la provincia a partir de la mejora del abastecimiento de agua, en términos de cantidad y calidad, para facilitar el acceso de 175.000 habitantes. La provisión del sistema de abastecimiento de agua y la mejora de las condiciones medio ambientales que estas acciones traen aparejadas, permitirá fomentar la captación de inversión externa y fortalecer las actividades económicas locales del área. Además, se espera que, como externalidad positiva del proyecto, aumenten las actividades turísticas, importantes generadoras del ingreso local con un alto potencial de crecimiento.

En relación a la comunicación oficial del convenio entre OFID y la provincia de Santa Fe, el secretario general del Fondo, Suleiman Al-Herbish, manifestó que el préstamo acordado

marca el peldaño de nuestra cooperación, de conformidad con el mandato de OFID para promover la solidaridad Sur-Sur y nuestro compromiso con la erradicación de la pobreza; hemos acogido con satisfacción la iniciativa de lanzar nuestra cooperación con Argentina por el apoyo a este proyecto de abastecimiento de agua en su provincia (Santa Fe Noticias, 2015).

Por otra parte, el proyecto “Abastecimiento de Agua – Desvío Arijón”, en su segunda fase, fue signado en octubre de 2018 entre OFID y la provincia de Santa Fe, siendo las unidades ejecutoras el Ministerio de Economía y el Ministerio de Infraestructura y transporte provinciales. Este proyecto consiste en una financiación combinada de cincuenta millones de dólares que cuenta con la participación del Fondo

de Abu Dabi para el Desarrollo.

En este caso, mediante el convenio se estipuló una tasa de interés anual fija del 5% anual, contando con una amortización de catorce años y cuatro años de gracia. Es decir, las condicionalidades a las que está sujeta la provincia de Santa Fe son las mismas que para el proyecto “Abastecimiento de Agua – Reconquista”, signado con anterioridad. Al respecto de las características del préstamo, el Ministro de Economía de la provincia de Santa Fe, Gonzalo Saglione, destacó la importancia de un acuerdo de financiamiento “en condiciones tan favorables para la provincia con un extenso plazo de amortización y baja tasa de interés” (Santa Fe Noticias, 2018).

El objetivo del proyecto consiste en la facilitación del acceso al agua potable segura y confiable para 120.000 ciudadanos de la región central de la provincia de Santa Fe mediante la expansión y el incremento de la cobertura del sistema de abastecimiento de agua. Además, en pos de coadyuvar al fortalecimiento de las actividades económicas locales, el proyecto aboga por proveer abundante abastecimiento de agua para el riego de cultivos y la ganadería.

En definitiva, la actividad internacional de Santa Fe a partir de su relacionamiento institucional internacional con OFID es un hecho insoslayable. Además de ser la primera de las provincias argentinas en vincularse de manera estratégica con el organismo internacional, Santa Fe comenzó a ejercer un rol fundamental en el apoyo para la facilitación de las negociaciones de otras provincias como, por ejemplo, San Juan, como se destacará a continuación.

San Juan

El proyecto “Abastecimiento de agua Gran Tulum”, fue acordado entre OFID y la provincia, bajo la ejecución de Obras Sanitarias Sociedad del Estado (San Juan) en febrero de 2018 y cofinanciado por el Fondo Kuwaití para el desarrollo económico árabe, la agencia estatal de Kuwait para la prestación y administración de asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo.

El financiamiento fue establecido con una tasa promedio del 3,75% anual (Fondo Kuwaití) y del 5% anual (OFID), contando con cuatro años de gracia y con un plazo de dieciocho y veinte años para su devolución. Es decir, las condiciones de los dos préstamos son sumamente favorables para la provincia de San Juan.

En este caso, el acuerdo consiste en una financiación combinada, en la que OFID y el Fondo Kuwaití aportan cincuenta millones de dólares cada uno para la promoción del desarrollo socio-económico y la mejora de los estándares de vida de alrededor de 520.000 ciudadanos de la provincia de San Juan a partir de la construcción de un sistema de abastecimiento de agua capaz de cubrir las demandas de acceso al agua presentes y futuras. Además, en pos de mejorar los indicadores de salubridad, el proyecto permite potenciar el sector agrícola mediante la provisión de una fuente de agua de calidad para el riego de cultivos y la ganadería.

Es importante resaltar que, en las negociaciones del acuerdo, la provincia de San Juan contó con el apoyo del entonces gobernador de la provincia de Santa Fe, Miguel Lifschitz, quien participó como colaborador para facilitar la profundización del vínculo estratégico en el marco del relacionamiento institucional internacional sanjuanino con OFID.

Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto a lo largo del artículo, se pudo constatar la relevancia que implica para las provincias argentinas la búsqueda de alternativas a partir del relacionamiento estratégico con actores del sistema internacional para poder hacer frente a las problemáticas del desarrollo local a partir de la participación en distintas instancias de cooperación internacional. En contextos de profundas transformaciones globales y de desafíos locales, adquiere suma importancia poder contar una visión estratégica amplia y práctica situada desde la perspectiva de los actores subnacionales que permita detectar las oportunidades en el escenario internacional. Así, la descentralización en clave Sur-Sur quedó expresada en las experiencias entre Córdoba, Santa Fe y San Juan con OFID marcado un ejemplo de modalidades novedosas en relación a temáticas y actores de la cooperación internacional en los últimos años.

El relacionamiento institucional internacional relevado con OFID en proyectos de infraestructura para el acceso al agua y al saneamiento da cuenta de la estrategia de diversificación de temáticas y de actores de la cooperación internacional descentralizada que fue desplegada, con mayor o menos grado de sistematicidad y planificación en cuanto a sus lineamientos, orientaciones y acciones, por parte de las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Juan. En este orden de cuestiones, se destaca el papel de Santa Fe por haber sido la primera provincia en incursionar en las relaciones con este socio no tradicional de la arquitectura de la cooperación internacional para el tratamiento de una temática central para el desarrollo local como la garantía del acceso al agua y al saneamiento de la población de su territorio. Asimismo, se remarca su participación en la asistencia de la provincia de San Juan para la suscripción de acuerdos de características similares. El estudio de las estrategias conjuntas de las provincias representa una temática de sumo interés para próximas líneas de investigación.

Las condiciones de los acuerdos, el área temática cubierta y el relacionamiento institucional internacional con un organismo que expresa los lineamientos de la cooperación Sur-Sur permiten repensar en las distintas estrategias posibles que pueden seguir diseñándose y pensándose para aprovechar acciones desde la cooperación descentralizada de las provincias. Así, se continúa ampliando el espectro de oportunidades y posibilidades globales para los actores subnacionales.

Bibliografía

ACUÑA, C., CETRÁNGOLO, O., CÁCERES, V., GOLDSCHMIT, A. (2017), La economía política de la política de agua y saneamiento en Argentina. Historia, actualidad y perspectivas. Documento de Trabajo IIEP Baires, FCE-UBA/CONICET, (22), noviembre.

AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) (2010), El derecho humano al agua y al saneamiento. Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010, sexagésimo cuarto período de sesiones, A/RES/64/292.

ALTAVILLA, C. (2016), *Conflicto y coordinación política en las Relaciones Intergubernamentales en Argentina. Un análisis neoinstitucional a través del Régimen de coparticipación federal de impuestos*. Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Córdoba.

AYLLÓN PINO, B. (2009), Cooperación sur-sur: innovación y transformación

en la cooperación internacional. Fundación Carolina, Madrid, 18 de diciembre de 2009.

BATISTA, S., JAKOBSEN, K., EVANGELISTA, A. (2008), La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. *Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina*. Editorial: Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL, Montevideo.

BERECIARTUA, P. (2017), Argentina: Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Avances 2016-2017. Documento N°1, Plan Nacional del Agua. Agua Potable y Saneamiento, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Octubre.

CALVENTO, M. (2016), La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. En: *Revista Desafíos*, Núm. 28, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Centro de Estudios Políticos Internacionales.

CARI (2013), Convenios Internacionales de la Provincia de San Juan. Período 1994-2010. *Proyecto “Sistematización y publicaciones online de los Convenios Internacionales celebrados por las provincias argentinas, en su aplicación en San Juan”*. San Juan, agosto de 2013.

COLACRAI, M. (2004), La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de infraestructura física. En: *Integración & Comercio*, Núm. 21

COLACRAI, M., ZUBELZÚ, G. (2004), Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegada por las provincias argentinas en las últimas décadas. Una lectura desde las Relaciones Internacionales. En: Vigevani, T., *La dimensión subnacional y las relaciones internacionales*, San Pablo, UNESP, 2004.

DOMÍNGUEZ, R., LUCATELLO, S. (2018), Introducción: historizando y descolonizando la cooperación internacional para el desarrollo. En: *Revista CIDOB D’Afers Internacionals*, Núm. 120.

ECHAIDE, J. (2016), El derecho humano al agua potable y el saneamiento: su recepción constitucional en la región y su vinculación con la protección de las inversiones extranjeras. En: *Revista Derecho Público*, Año 1, Núm. 2, Ediciones Infojus.

FABANI, O. (2018). El acercamiento de la provincia de Santa Fe a Kuwait y Emiratos Árabes Unidos. Un ejemplo de la activa paradiplomacia santafecina (2007-2017). En: *Estudos Internacionais*, Vól. 6, Núm. 1, pp. 66-86

FACCENDINI, A., PETRELLA, R., BOFF, L. (2019). La nueva humanización del agua: una lectura desde el ambientalismo inclusivo. Argentina: CLACSO.

FLORES, H., GIL, M., IPARRAGUIRRE, D. (2018), Las decisiones del gasto público y el rol de los municipios en el desarrollo local en Argentina: un abordaje desde la autonomía municipal y los actores sociales y políticos. En: *Terra*, Núm. 4, Universidad de Valencia.

IANAS & UNESCO (2018), Calidad del Agua en las Américas. Riesgos y Oportunidades.

INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA (2010). Prospectiva hídrica. Argentina: julio de 2010.

LECHINI, G. (2009), La cooperación sur-sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad? En: *Relaciones Internacionales*, Núm. 12, octubre, GERI-UNAM.

LENTINI, E.; BRENNER, F., MERCADIER, A. (2018), Los servicios urbanos de agua potable y saneamiento en Argentina: Estado actual y desafíos. En: Universidad Nacional de San Martín y Fundación Innovación Tecnológica (FUNINTEC). *Programa Futuros: Escuela de Posgrado: Agua + Humedales*. (Serie Futuros). Buenos Aires: UNSAM Edita.

MADOERY, O. (2005), La primera “generación” de políticas locales de desarrollo en Argentina: contexto, características y desafíos. En: *Argentina: Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT)*.

MINAVERRY, C., MARTÍNEZ, A. (2016), El derecho de acceso al agua para consumo humano en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación de Argentina. En: *Actualidad Jurídica Ambiental*, Núm. 57, 2 de mayo.

OFID (2018). Annual Report 2018, Viena.

PETRELLA, R. (2008), *El manifiesto del agua para el siglo XXI*. Expoagua Zaragoza.

RANUCCI, M. (2016), *La cooperación sur-sur como nueva dimensión de la política exterior brasileña en el gobierno de Lula: una aproximación constructivista*. Tesis Doctoral del Programa de Doctorado América Latina Contemporánea, Universidad Complutense de Madrid.

ROMERO, M. (2005), Un análisis de la cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea – América Latina. En: ROMERO, M., ORTEGA EGG, M., SARRAUTE, S., CORONEL, A., DRAIBE, S., *Anuario de la cooperación descentralizada 2005*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea y América Latina. Barcelona.

SALAZAR MORÁN, M., PABLO ALCAINE, C. (Eds.) (2012), La eficacia de la ayuda para el agua y saneamiento. Un análisis de la cooperación descentralizada. Secretariado de Alianza por el Agua / ECODES, Zaragoza.

SANTA FE NOTICIAS (23/02/2015), Bonfatti firmó un convenio de préstamo por U\$S 50 millones con el fondo de la OPEP. Lunes 23 de febrero de 2015. Recuperado del portal SANTA FE PROVINCIA -NOTICIAS.

SANTA FE NOTICIAS (20/03/2018), La provincia recibirá un préstamo para financiar la segunda etapa del Acueducto Desvío Arijón. Recuperado del portal SANTA FE PROVINCIA – NOTICIAS, de la sección ECONOMÍA Y FINANZAS, del día martes 20 de marzo de 2018.

SERRANO, L., GARCÍA, A., MARÍN, G. (2012), El bien común, el derecho humano al agua y las políticas de privatización. En: portal *Agua es vida*, 28 de octubre.

SCHERBOSKY, R., MOREYRA, A. (2015), La garantía del derecho humano al agua y el nuevo Código Civil. Trabajo presentado en CONAGUA 2015, XXV Congreso Nacional del Agua, realizado del 15 al 19 de junio de 2015, en Paraná, Entre Ríos.

SURASKY, J. (2014), Estado y Cooperación Sur-Sur: una proyección decolonial. Serie Documentos de Trabajo, Núm. 9, Instituto de Relaciones

Internacionales (IRI).

TREBUCQ, F.; PIZARRO, L. (2016), Política internacional de la Provincia de Córdoba: la internacionalización como una Estrategia Multinivel. En: *Programa para la Internacionalización de Córdoba*, Fundación CEIEC.

TREBUCQ, F.; PIZARRO, L. (2017), Estado de las Relaciones Internacionales de los municipios de la Provincia de Córdoba. Estudio Estratégico. Fundación CEIEC.

WWAP (Programa Mundial de UNESCO de Evaluación de los Recursos Hídricos) (2019), No dejar a nadie atrás. Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019. UNESCO, París.

Cómo citar

Abbondanzieri, C. (2020). Descentralización con sintonía Sur-Sur: la cooperación internacional de las provincias argentinas en materia de agua y saneamiento con el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID). *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, 31 (Jul-Dic), 26-44

LA POLÍTICA EXTERIOR ALEMANA EN LA ERA MERKEL: DEL BAJO PERFIL AL LIDERAZGO REGIONAL Y GLOBAL*

Matías Lisandro Koller Deuschle**

Resumen

La política exterior de Alemania se ha caracterizado desde la fundación de la República Federal en 1949 por su bajo perfil, su marcado multilateralismo y la promoción y defensa de valores europeos-liberales. En términos diplomáticos, durante la Guerra Fría y los años posteriores a la Reunificación, dicho país era un ‘enano político, un gigante económico’. Sin embargo, la llegada al poder de Angela Merkel en 2005 representó un aumento de la incidencia alemana en el escenario internacional, al posicionar al país como un actor clave en términos regional y global. De todos modos, la política exterior de la canciller no ha significado un quiebre con su pasado, sino que se han preservado sus lineamientos tradicionales. Ante ello, en el siguiente artículo se buscará dar cuenta de aquellos cambios en la continuidad de la política exterior de Alemania, como así también los principales desafíos que ha debido afrontar desde 2005 a la fecha.

Palabras claves: Alemania – política exterior – Merkel – percepción – liderazgo

GERMAN FOREIGN POLICY DURING MERKEL ERA: FROM LOW PROFILE TO REGIONAL AND GLOBAL LEADERSHIP

Abstract

Germany's foreign policy has been characterized since the founding of the Federal Republic in 1949 by its low profile, its intense multilateralism and the promotion and defense of European and liberal values. During the Cold War and the years after the Reunification, this country was an ‘economic giant, political dwarf’. Nevertheless, Angela Merkel arrival in office in 2005 represented an increase in the German incidence in the international scenario. In any case, the foreign policy of the Chancellor has not meant a break with her past, but its traditional guidelines have been preserved. According to this, the following article will seek to account for those changes in the continuity of Germany's foreign policy, as well as the main challenges that it has

* Este trabajo está basado en la investigación realizada por el autor en su tesina de grado, dirigida por la Dra. Natalia Ceppi. En ella, se buscó conocer explorar la política exterior alemana (1998 – 2013) con énfasis en la dimensión cultural (Koller, M. (2019). *Ver, sentir y escuchar a Alemania en el mundo: la diplomacia cultural de los gobiernos Gerhard Schröder y Angela Merkel* (1998 – 2013).

** Licenciado en Relaciones Internacional. Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Investigador independiente. Correo electrónico: kollermatias01@gmail.com



had to face from 2005 to date.

Key words: Germany – foreign policy – Merkel – perception - leadership

TRABAJO RECIBIDO: 10/06/2020 - TRABAJO ACEPTADO: 18/08/2020



1- La tradicional política exterior de Alemania

Desde la creación de la actual República Federal de Alemania¹ en 1949, la nación germana ha tenido una política exterior constante y coherente, basada en dos ejes centrales que guiaron su accionar durante décadas, a saber, el Europeísmo y el Atlanticismo (AUSWÄRTIGES AMT, 2011). El padre fundador de la Alemania moderna, el canciller democristiano Konrad Adenauer (1949 – 1962) sentó estas bases comprendiendo que para alcanzar la tan ansiada paz tanto en su país como en el continente europeo era necesaria una diplomacia basada en el accionar multilateral con los principales actores del viejo continente, sustentada en una estrecha relación con los Estados Unidos. Más tarde, y en el contexto de Guerra Fría conocido como la ‘détente’, el canciller socialdemócrata Willy Brandt (1969 – 1973) sentó el tercer eje de la política exterior del país que moldearía su diplomacia hasta nuestros días: la Ostpolitik (política del Este), propugnando un acercamiento hacia la ahora extinta Unión Soviética y sus Estados satélites de Europa central y oriental (MAULL, 2014).

De esta manera, durante el período de Guerra Fría, la política exterior alemana se orientó hacia estos tres ejes a través de una diplomacia de ‘bajo perfil’ y ‘moderada’, marcada por un fuerte acoplamiento a los dictámenes del mundo occidental y una nula injerencia en asuntos geoestratégicos a nivel global. Esta situación, contrapuesta a su gran peso económico - al tratarse del tercer país según el Producto Bruto Interno (PBI) en el mundo tras el Wirtschaftswunder (Milagro económico) en los '50 -, le valió la caracterización de ‘gigante económico, enano político’, al igual que a Japón. Sin embargo, la caída del Muro de Berlín en 1989 y la consecuente Reunificación de las ‘dos Alemanias’ en 1990 bajo la misma unidad política suscitó que la política exterior debió comenzar a ser repensada, en particular, respecto a la forma de percibirse a sí misma y al momento de interactuar con los otros actores del mundo. En este contexto, donde el orden bipolar había cesado y había caído el ‘telón de acero’ que dividió Europa en dos bloques antagónicos fracturando el territorio alemán en dos Estados, en los '90 se vio surgir a un país con mayor territorio, población y recursos en el corazón del viejo continente (QUIROGA RIVIERE, 2010).

Este cambio suscitó cierta preocupación en la comunidad internacional y académica, la cual comenzó a plantear el resurgimiento del ‘dilema alemán’, ya que, tras la Reunificación, ‘Gulliver’ (Alemania) andaba suelto nuevamente por ‘Lilliput’ (Europa) (MAULL, 2014). Sin embargo, los principales policymakers alemanes, liderados por el canciller democristiano Helmut Kohl (1983 – 1998), en pos de no generar desconfianzas internacionales, preservaron los principales lineamientos diplomáticos que habían regido a Alemania desde antes de la caída del Muro. Recién con el cambio de gobierno en 1998, la administración del socialdemócrata Gerhard Schröder y su ministro de Asuntos Exteriores, el ‘verde’ Joschka Fischer, se comenzaron a repensar ciertas cuestiones de la política exterior alemana. Concretamente, la dupla de centro – izquierda planteó la necesidad de llevar adelante

¹ Durante el período de la Guerra Fría coexistieron dos Estados que se adjudicaban ser ‘Alemania’: la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana. Tras la ansiada Reunificación en 1990 se dio paso a una única unidad administrativa conocida como República Federal de Alemania.

una diplomacia ‘normal’, alejándose de aquella concepción de ‘moderación’ (QUIROGA RIVIERE, 2010).

Sin embargo, ha sido recién en octubre de 2005, tras la llegada al poder de la actual canciller, Angela Merkel, que la política exterior del país germano evidenció un rotundo giro en la forma de concebirse, aunque preservando, por otro lado, su esencia original. Por ello, en las siguientes páginas se buscará dar cuenta de tales cambios, analizando en primer lugar aquellas cuestiones relativas a la percepción alemana en su política exterior, para luego indagar acerca de los principales desafíos regionales e internacionales que la administración Merkel ha debido afrontar.

2- Percepciones alemanas: entre lo tradicional y lo ‘oculto’

Pensar la política exterior de un Estado implica avanzar sobre la noción de percepción, entendida como la “representación simbólica de cómo se lo ve al mundo [...], se procesa desde un lugar, desde una posición, en la que obviamente se mezclan factores históricos, culturales y psicológicos” (MIRANDA, 2005, p. 5). En este sentido, es posible identificar dos atributos centrales de la percepción estatal, a saber, la identidad y la interacción, entendido esta última como la forma de comportarse con otros actores en la arena internacional.

En el caso de Alemania, su percepción del mundo – y de sí misma – está profundamente marcada por la traumática experiencia nacionalsocialista. Con la fundación del Estado alemán de 1949, la *Vergangenheitsbewältigung* (la responsabilidad del pasado) ha sido la piedra angular desde entonces de tal percepción, basada en una sólida política de Estado que perduraría hasta nuestros días, conocida como en el ‘*Nieder wieder*’ (Nunca más). Así, esta percepción consiste en la promoción de un cúmulo de valores en lo identitario y en la defensa del multilateralismo, particularmente con sus pares europeos, respecto a su accionar (AUSWÄRTIGES AMT, 2011).

De esta manera, la defensa de valores occidentales ha garantizado que Alemania sea vista, reconocida y percibida como una nación occidental en lo general, y europea en lo particular, promotora de la cooperación internacional, con un fuerte poder civil y moral y orientada a la *Friedenspolitik* (la política de paz). A su vez, al momento de relacionarse con otros actores - aunque tenga socios prioritarios como Estados Unidos o Francia -, la diplomacia teutona se ha caracterizado por construir poder de manera multilateral, apelando a organismos, instituciones y foros internacionales. Algunos ejemplos de ello son su participación en la Organización de Naciones Unidas (ONU) a nivel global, Organización Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Grupo de los 20 (G20) y Grupo de los 7 (G7) en asuntos internacionales y la Unión Europea en materia regional (AUSWÄRTIGES AMT, 2011).

No obstante, es posible rastrear dos facetas enfrentadas que hacen a la percepción del país: una de índole tradicional, con los rasgos anteriormente mencionados (valores y multilateralismo), que coexiste con una percepción ‘oculta’, que marca la necesidad de avanzar en los intereses nacionales y actuar unilateralmente. Ante la coexistencia de dos percepciones, antagónicas entre sí, la diplomacia germana, independientemente del partido gobernante, se ha encargado de ocultar su interés nacional, al que percibía como peligroso y dañino tanto para el país como para la

comunidad internacional (MAULL, 2014).

Durante la Guerra Fría, la política exterior alemana logró invisibilizar aquellos impulsos unilaterales, basados en el interés nacional. En verdad, en un escenario bipolar, donde las decisiones globales se tomaban desde Washington y Moscú, Alemania Federal no podía tomar decisiones autónomas en asuntos militares o geopolíticos, sino que lo hacía a través del acoplamiento al bloque occidental en el marco de la OTAN. Como resultado, la diplomacia revistió las características – anteriormente mencionadas – de ‘bajo perfil’ y ‘modesta’.

Sin embargo, el orden internacional que devino a partir de 1990, con características uni-multipolares (HUNTINGTON, 1999), representó que el acoplamiento de la Guerra Fría, tan ‘cómodo’ para Alemania en términos de responsabilidades materiales², ya no era posible. El nuevo orden internacional, mucho más complejo y demandante de respuestas, exigía una participación más activa y protagónica de Berlín en el escenario internacional (MAULL, 2014). Precisamente, este mundo es el que recibió Angela Merkel en 2005 al asumir la Cancillería Federal del país más poderoso de Europa y, en ese momento, el tercero con mayor PBI del mundo (MAULL, 2014). Por ello, para enfrentar los nuevos desafíos Alemania tuvo que sacar a la luz su otra faceta, invisibilizada y escondida durante décadas; aquella que pondera el interés propio y el unilateralismo. En este sentido, el primer escenario que ha desafiado a la diplomacia germana ha sido el corazón de su política: Europa.

3- Alemania es Europa, pero... ¿Europa es Alemania?

La llegada al poder en 2005 de Angela Merkel estuvo marcada por una gran fortaleza doméstica, nunca vista en la política alemana contemporánea. Se trataba de la tercera canciller en gobernar el país tras la Reunificación, aunque, a diferencia de sus predecesores, no debió pagar los costos de la incorporación de los *Länders* (Estados federados) al modelo capitalista. En este sentido, si bien la Reunificación había sido un rotundo logro político, a partir de 1995 se comenzaron a sentir los primeros síntomas de una aguda crisis económica y social que trascendería los gobiernos de Helmut Kohl (1983 – 1998) y de Gerhard Schröder (1998 – 2005), que llevaron a un severo ajuste fiscal a comienzos del siglo XXI. Así, cuando Merkel llega al *Bundestag*, las medidas impopulares de ajuste ya habían sido tomadas por su predecesor y la bonanza económica estaba resurgiendo. A esto se suma, en el plano político, la inédita coalición entre los dos principales partidos políticos de Alemania, la Democracia Cristiana (CDU/CSU) de Merkel y su principal contendiente histórico, la Socialdemocracia (SDP); situación que solo se había dado durante el gobierno de Kurt Kiesinger (1966 – 1969). En el caso de Merkel, la ‘Gran coalición’ permitió contar con un aliado importante en lo político, un fuerte caudal de votos en las sucesivas elecciones y alentó el diseño de consensos, acuerdos y políticas a largo plazo (NAUMMANN, 2004).

Por su parte, el nuevo gabinete se compuso de ministros que habían nacido

² Por responsabilidades materiales nos referimos a la planificación y ejecución de intervenciones militares en el extranjero. Hasta la década del '90, Alemania no había sacado sus tropas del país en ninguna operación militar.

varios años después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, incluida la misma Merkel. Este hecho, aunque parezca menor, significó un considerable cambio en la *Machtsbewusstsein* (conciencia de poder) de la clase política de Alemania, ya que históricamente los dirigentes habían forjado la identidad de país como potencia civil, ocultando el verdadero poderío germano en aquellos asuntos más allá de lo económico. Sin embargo, la nueva generación, consciente del pasado nacionalsocialista sólo en términos ‘históricos’, comenzó a reflexionar sobre la necesidad de revalorizar el interés nacional del país, procurando posicionarse como una ‘potencia normal’ como sus pares franceses y británicos (HABERMAS, 2011). De todos modos, el afloramiento de esta faceta ‘oculta’ de la política exterior alemana, basada en el interés nacional, no descartó aquella tradicional, sino que, por el contrario, continuó fortaleciéndose en paralelo. Así, y en sintonía con el proceso iniciado en 1991 con la firma del Tratado de Maastricht, Alemania consolidó su ideal nacional en una clara dirección, la Unión Europea. Hasta entonces, los *policymakers* habían concebido a ‘Alemania como un país europeo’. Sin embargo, ante un contexto en el que se buscó avanzar hacia el grado de integración más elevado, la Unión Política, se comenzó a sentenciar que ‘Alemania es Europa’. Este pequeño cambio semántico impactó enormemente en la identidad del país, dado que el ideal nacional se extrapoló a aquel regional – comunitario (QUIROGA RIVIERE, 2010).

Así los hechos, en sintonía con el marcado europeísmo, el naciente interés nacional se acopló en esta nueva concepción al devenir en ‘interés europeo’, como se manifiesta en el siguiente fragmento: “Queremos una Europa fuerte y segura, que hable con una voz y esté determinada a respetar los principios de paz, libertad y bienestar. Solo a través de una única Europa podemos compartir exitosamente nuestros valores e intereses” (KOALITIONSVERTRAG ZWISCHEN CDU/CSU/FDP, 2009, p. 114. Traducción propia).

Durante los primeros años del gobierno de Merkel, el engranaje compuesto por los ideales e intereses europeos parecía funcionar adecuadamente, ya que su motor, dirigido de manera multilateral y en términos intergubernamentales, permitió poner en marcha toda la maquinaria europea. Sin embargo, a partir de 2008 este complejo y sofisticado sistema comenzó a mostrar sus limitaciones y fallas al desatarse la crisis financiera producida tras la quiebra de *Lehmann Brothers*, a la par que la Unión Europea estaba avanzando en su proyecto más ambicioso, el Tratado de Lisboa. En este sentido, el proceso de integración debió tomar medidas contingentes que pusieron en riesgo todo su andamiaje comunitario.

4- Crisis económica en Europa, respuesta alemana

A partir de 2008, los principales países de la Unión Europea – España, Italia, Francia y Reino Unido – entraron en un profundo proceso de recesión y parálisis económica. Sin embargo, Alemania, tras un solo año con caída de su PBI, logró sortear rápidamente la crisis. Esta situación representó un profundo desacople en el ámbito multilateral, dado que los principales impulsores de Europa estaban en una situación crítica, quedando únicamente Alemania como potencia económica. Sumado a esta cuestión, el país germano, al acoplar su ideal e interés nacional al europeo, entendió que la crisis del bloque era una crisis suya y, por ello, era precisa una responsabilidad

irrestrita ante la misma. Sin embargo, y aquí el gran dilema alemán, ningún país europeo podía acompañar a Alemania a buscar soluciones concretas a los problemas que atañían al viejo continente.

En verdad, la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial había diseñado un reaseguro para evitar cualquier resurgimiento de la primacía alemana, basado en el balance franco-alemán³. Sin embargo, cuando la interdependencia bilateral era indispensable en el siglo XXI para dar respuesta a la crisis del bloque, el eje se resquebrajó, producto del desacople galo frente a su par germano. Así, ante la imposibilidad de afrontar la crisis de manera multilateral y de acudir eventualmente a Francia, la única solución factible y viable era la menos deseada, tanto por los países de todo el continente como por la misma Alemania: un fuerte liderazgo ejercido desde Berlín. Este complejo dilema se sintetiza en la siguiente pregunta: “¿puede un país que comparte por todas partes sus fronteras con otros estados, puede Alemania darse el lujo con sus nueve vecinos de no impulsar una política activa europea?” (JANNING, 2010, p. 15).

De todos modos, aunque rápidamente han surgido fuertes resquemores, producto de las experiencias hegemónicas de Alemania en el continente, su resurgimiento como líder continental fue demandado en esta ocasión – en gran medida – por los países de la Unión. A modo de ejemplo, el ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, Radek Sikorski, cuyo país padeció la primacía germana sobre su territorio, afirmó “temo menos el poderío alemán de lo que estoy temiendo la inactividad alemana” (en JANNING, 2010, p. 58). A su vez, la misma Alemania, que cargaba con dicha responsabilidad, procuró ser un ‘líder benevolente’.

Al analizar el accionar de Alemania en los años posteriores, particularmente durante el segundo gobierno de Merkel (2009 – 2013), es posible distinguir una gran dualidad respecto a dicho liderazgo. Así, en aquellos asuntos de índole política se ha optado desde Berlín por mantener una estrecha relación con Bruselas, a través de las instituciones de la Unión Europea (Koalitionsvertrag CDU/CSU/FDP, 2009).

Sin embargo, en las áreas económicas, particularmente financieras y fiscales, Alemania adoptó una política decididamente unilateral y asertiva en pos de garantizar la continuidad y estabilidad de la Zona Euro, bajo el lema “salvar al Euro”. Así, se otorgaron suntuosos ‘salvatajes’ a países con profundas crisis fiscales, con un marcado énfasis en el caso de Grecia. A cambio de los mismos, Frankfurt exigía severos ajustes en materia pública basados en principios de ‘austeridad’. La férrea postura adoptada desde el corazón de Europa se debe al compromiso irrestricto por resguardar ante todo la integridad de Unión Europea, ya que como se ha mencionado, Alemania había extrapolado su propio ideal e interés al de toda la Unión. “Si fracasa el Euro, fracasará Europa” (en GOMEZ, 2011) sentenció la canciller alemana en 2011. Por ello, la crisis de Grecia, al ser un desafío a la estabilidad para Europa, era visto desde Berlín como una amenaza a todo el proyecto europeo, a la que Alemania debía dar respuesta

³ El eje franco-alemán, materializado bajo la firma del Tratado de Aquisgrán (1963) por los estadistas Charles de Gaulle y Konrad Adenauer, pretendía contrabalancear al poderío alemán a través del liderazgo compartido entre ambas naciones.

(AUSWÄRTIGES AMT, 2011).

No obstante, las políticas de austeridad causaron múltiples efectos colaterales en países como España y Grecia, con altas tasas de desempleo, recesión prolongada y falta de inversión e iniciativa privada. Por su parte, tales políticas en pos de proteger al Euro generó el efecto menos deseado por la Unión Europea: el Euroescepticismo.

5- El desafío euroescéptico

El desencanto de la sociedad civil europea con sus gobiernos y con las instituciones comunitarias fue canalizado por partidos populistas de derecha quienes culpan y acusan al proceso de integración como la causa de los males de la población y sus países. En este sentido, partidos de ultraderecha como VoX (España), Lega (Italia), UKIP (Reino Unido), Frente Nacional (Francia), entre otros, comenzaron a obtener más escaños en los diferentes parlamentos nacionales y este crecimiento tuvo alcance, inclusive, en el Parlamento Europeo. De esta manera, la ideología nacionalista anti-europea logró posicionarse como una alternativa política relevante, alcanzando en la mayor parte de los países resultados electorales superiores a los 2 dígitos, colocándose como las principales fuerzas políticas.

De todos modos, si bien el fenómeno euroescéptico tuvo su primera oleada durante la crisis financiera, donde el desencanto con la Unión Europea tenía una impronta económica, frente al deterioro social en varios países, el rechazo comunitario tuvo un mayor auge durante la crisis de los refugiados (ÁLVAREZ, 2015). Esta situación, catalogada como ‘crisis’ por la magnitud de la situación a fines de 2015, representó un episodio que perdura hasta la actualidad y en el cual un gran número de refugiados de Medio Oriente y África aún hoy deben dejar sus hogares producto de las guerras civiles o conflictos internos, particularmente, en Irak, Siria y Afganistán, con rumbo a Europa.

En este contexto, se sentaron tres grandes posiciones al interior de la Unión Europea respecto a cómo abordar la crisis de los refugiados. Por un lado, aquellos países intransigentes ante la recepción de musulmanes árabes o afganos, dado que su religión y cultura resultaban diferentes a los ‘valores’ cristianos y europeos. Ejemplo de ello, son los países de Europa Central, siendo la Hungría de Victor Orban el caso icónico, seguido por Polonia y República Checa. Una segunda postura sostenía que era necesario desarrollar una política de acogida de migrantes prudente y controlada entre todos los países. Esta posición era sostenida por la mayoría de los miembros de la Unión. Sin embargo, la posición triunfante ha sido la tercera, defendida a ultranza por la canciller alemana, según la cual, Europa debía mantener una política de ‘brazos abiertos’, al estar dispuesta a recibir a tantos inmigrantes como deseen llegar.

La postura de Merkel, fuertemente cuestionada incluso dentro de su propio partido, está vinculada al interés nacional alemán, ya que el país viene reportando desde inicios del siglo XXI tasas de crecimiento poblacional nulas o negativas, por lo cual necesita de mano de obra. Ante ello, Berlín reconoció en los migrantes una posibilidad de paliar este envejecimiento en la población germana al recibir a jóvenes emigrantes, quienes están, por su parte, más predispuestos a tener más hijos que el promedio de los ciudadanos alemanes. Bajo el lema lanzado por Merkel “*Wir schaffen es*” (lo

lograremos), Alemania acogió en su territorio a más de un millón de refugiados entre 2015 y 2016. De todos modos, si bien fueron los políticos teutones quienes deseaban recibir refugiados, éstos impusieron a todo el bloque la necesidad de que cada país albergue en su territorio a miles de inmigrantes. Esta postura, antagónica a la del resto de Europa como se señaló previamente, generó rispideces con los países de la Unión, dado que Alemania impuso, unilateralmente, la necesidad de plantear ‘cuotas’ de recepción de refugiados. Si bien Berlín fue quien tuvo la cuota más alta, sentó la obligatoriedad de que todos los Estados debían cumplir con la acogida de un enorme número de personas, bajo el slogan de la “solidaridad”. Esta cuestión ha calado hondo en las sociedades europeas, fuertemente afectadas en los recientes años por las políticas de ajuste, a las que en 2015 se les incorporaba la necesidad de abrir sus puertas indiscriminadamente (SERRANO ROYO, 2018).

Tal contexto fue utilizado por los partidos de ultraderecha, quienes pudieron ver reforzadas sus plataformas partidarias, ante la necesidad de defender y proteger las costumbres y tradiciones nacionales y europeas frente al avance musulmán. En este marco, el partido Alternativa para Alemania (AfD) ha pasado, de ser un partido marginal tras su fundación en 2013, a ser una de las principales fuerzas políticas alemanas. A modo de ejemplo, en las elecciones parlamentarias nacionales de 2013, AfD no obtuvo ningún escaño. Sin embargo, para las siguientes elecciones en 2017, tras el arribo de más de un millón de musulmanes, AfD, con un 12% de los votos, consiguió 94 escaños en el *Bundestag*, de un total de 704 parlamentarios (SERRANO ROYO, 2018). La postura de la canciller ha sido de intransigencia con esta ideología, como sentenció en una sesión del *Bundestag*: “No hay que ser ingenuos: las fuerzas antidemocráticas y los movimientos radicales autoritarios están esperando una crisis económica para explotarla políticamente” (SANCHEZ, 2020).

Retomando este euroescepticismo presente a escala continental, el punto culmine fue representado por la posibilidad de que un Estado miembro de la Unión se retirara de la misma -posibilidad contemplada en el Tratado de Lisboa. El resultado del Referéndum en Reino Unido en 2016 a favor de *Leave the Union*, significó una preocupación real para toda Europa, dado que el euroescepticismo había saltado de un partido político hacia las políticas de un Estado. De todos modos, se trata de un caso particular, dado que Alemania delegó en la Unión Europea las negociaciones diplomáticas en pos de gestionar el *Brexit*, sin tomar las riendas del asunto de manera bilateral (SERRANO ROYO, 2018).

En resumen, ante este panorama desafiante, Alemania pudo sortear durante los cuatro gobiernos de Merkel, de manera relativamente satisfactoria, aquellas dos principales crisis que aquejaron al continente. Siguiendo con esta defensa a ultranza de la Unión Europea, y pese a los cuestionamientos y efectos económicos nocivos que aún perduran en varios países (desempleo, recesión, entre otros), la integración ha logrado perdurar y trascender. De todos modos, a estos desafíos europeos que ha afrontado Alemania en los últimos años han comenzado a sumarse nuevos problemas de índole global, particularmente durante el tercer mandato de Merkel (2013 – 2018) y el cuarto período (2018 a la actualidad), que aquejan al continente europeo y, por ende, a Alemania.

6- De la paz en Europa a la paz para Europa

“Al servicio de la paz del mundo en una Europa unida”. Así comienza la ‘Ley Fundamental’ de Alemania; la norma con carácter constitucional promulgada en 1949 que ha dado origen a la República Federal, que tiene – precisamente – como corazón de toda su política a la *Friedenspolitik*, la política de paz. Basada en el respeto y la defensa de los valores europeos-liberales, esta política tiene una relevancia clave en el plano exterior de Alemania, al ser entendida como la ausencia de conflictos y confrontaciones entre las principales naciones europeas; problemática que ha aquejado al viejo continente por siglos.

De esta manera, la paz ha sido entendida como un medio y un fin, materializada en la concertación, la cooperación y el entendimiento con sus pares europeos. Desde entonces, el ambicioso objetivo ha recorrido un largo camino de paz⁴[\[5\]](#), iniciado tras el acercamiento en el marco de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) en los ’50 hasta avanzar en el comunitarismo de la Unión Europea. Los logros han sido notorios, como asevera el ministro de Asuntos Exteriores alemán, Guido Westerwelle (2011): “Europa es nuestro seguro de paz. Por primera vez en la historia, Alemania está rodeada solo de amigos. Y eso no es casualidad. El modelo de cooperación de la unificación europea ha puesto fin a siglos de confrontación” (traducción propia).

La llegada a la Cancillería Federal de Angela Merkel en 2005 estuvo signada por un favorable contexto regional, en el cual, ante ausencia de potenciales conflictos entre países europeos, era posible comenzar a avanzar en una paz aún más ambiciosa. En este sentido, la *Friedenspolitik* alemana se acopló a la visión profundamente europeísta de los *policymakers*, lo que trasladó el foco de dicha política: en lugar de pensar la paz en Europa, en términos intergubernamentales, donde cada Estado se comprometía a través de la cooperación y concertación, la nueva visión se proponía avanzar mucho más allá, a través del comunitarismo, es decir, la paz para Europa. El Tratado de Lisboa (2009) permitió materializar esta concepción en términos político – jurídicos, mientras que, en el campo de las ideas, Alemania pensó la paz de manera indivisible a toda la Unión (KOALITIONSVERTRAG ZWISCHEN CDU/CSU/FDP, 2009; KOALITIONSVERTRAG ZWISCHEN CDU/CSU/SPD, 2013).

Así, la ‘frontera’ de Alemania en términos de paz, pero también de seguridad, se expandió hacia aquellas de la Unión. Dicho de otra manera, cualquier desafío y amenaza en algún lugar de Europa, pasaría a ocupar un lugar en la agenda nacional, dado que la política europea es comunitaria, generando una “sobrecarga diplomática”. Como se observa, y en sintonía con los dichos de los ministros de Asuntos Exteriores Frank Steinmeier y Guido Westerwelle, los desafíos no provendrían de la Unión, sino

⁴ La concepción de lo que se entiende por ‘paz’ ha ido variando a lo largo de las décadas, avanzando y consolidándose por ‘etapas’. En primera instancia, el entendimiento en la década de los ’50 con la República Francesa permitió generar confianza en toda Europa Occidental. Varias décadas después, con la caída del Muro de Berlín (1989) se pudo terminar con aquellas hipótesis de conflicto con los Estados al Este del ‘Telón de acero’. Así los hechos, el fin de la Guerra Fría permitió consolidar un área de cooperación a lo largo de todo el continente, desde Portugal al Báltico, a través de la transformación de aquellos Estados otrora comunistas en ‘occidentales’ y ‘europeos’ a través de su adhesión a la OTAN y la Unión Europea, respectivamente.

que, en un mundo globalizado y profundamente interdependiente, son en su gran mayoría exógenos, cada vez más difíciles de controlar:

La Unión Europea ya no es solo el proyecto para Alemania, al que debemos la paz durante 60 años. También es nuestra respuesta a la globalización y sus peligros (STEINMEIER, 2007).

Globalización y mundo multipolar, estos son los desafíos de la política exterior en el siglo XXI (...) solo desde Europa podremos dar respuesta a la globalización en un mundo multipolar (WESTERWELLE, 2011).

Aquellas nuevas problemáticas a las que se hacen alusión son el terrorismo, los fundamentalismos, el cambio climático, las armas nucleares, la inseguridad alimentaria, la pobreza y el subdesarrollo, la inseguridad energética, entre otros. Tales desafíos son vistos desde Alemania a través de dos aristas. En primer lugar, desde una mirada de los valores europeos, es decir, a través de la necesidad de transmitir, promover y difundir la tríada Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en aquellos lugares del mundo donde no están garantizados. A esto se suma la visión del país de construir una ‘globalización más justa’ ante el mundo inminentemente multipolar. Pero, por otro lado, estas problemáticas han despertado un fuerte interés, al ser vistas como una amenaza para Europa, tanto por no aceptar los valores occidentales, como por los desafíos que implican para la Unión las migraciones y los refugiados, el terrorismo internacional o -a una escala más global- el impacto del cambio climático (KOALITIONSVERTRAG CDU/CSU/FDP, 2009).

7- Cambios en la periferia: el mundo multipolar, un nuevo desafío para la paz europea

Así, frente a la dualidad en su liderazgo y la presencia de un mundo multipolar, donde Europa tiene menor poder relativo frente a ciertas regiones del mundo, la administración Merkel reconoció la relevancia de ciertos países en el nuevo escenario internacional. En este sentido, durante el primer y segundo mandato de Merkel (2005 – 2013), se planteó la necesidad de estrechar los lazos con Brasil, India y China; tres países con un gran potencial económico – comercial, pero con grandes problemas sociales, políticos, ambientales en su interior.

En los casos de Brasil e India, los desafíos que presentaban estos países se vinculaban a que se trataban de naciones cada vez más pujantes y prósperas en términos económicos, pero con marcadas deficiencias en el plano social y ambiental. Por ello, Alemania buscó acercarse a través de dos canales: por un lado, mediante la cooperación internacional al desarrollo, en pos de contribuir a la reducción de la pobreza y las desigualdades, y por el otro, a través del fomento del comercio y las inversiones germanas, al tratarse de grandes mercados y puertas de ingreso a sus respectivas regiones (AUSWÄRTIGES AMT, 2011).

En el caso de los lazos con China, por su parte, se constituyó un caso de particular, dado que es una de las principales economías del mundo, pero contraria a los valores liberales-occidentales. Frente a ello, Merkel realizó durante sus primeros años

una sencilla ecuación que permitiría integrar al país asiático al orden liberal. A través de la política “*Wandel durch Handel*” (cambio a través del comercio), Alemania se proponía llenar el mercado chino de bienes alemanes, particularmente automotrices, y así, con un fuerte comercio, sumado al vínculo que China tenía con otros países Occidentales, el régimen comunista iría abriéndose hacia los valores liberales (AUSWÄRTIGES AMT, 2011). Sin embargo, la ecuación resultó no ser tan sencilla - ni correcta -, dado que para 2012, Beijing desplazó a Berlín como tercera economía del mundo y la balanza comercial no fue tal holgada como pensaba el país europeo.

Por otro lado, la Unión Europea tuvo un vecindario complicado que implicó, visto desde la óptica europea, una amenaza directa a la seguridad y la paz. A las guerras de Irak y Afganistán, se incorporaron a partir de 2011 las revueltas árabes en los países del Norte de África y Medio Oriente, dando lugar a una gran inestabilidad política, social y económica en la mayoría de los países árabes. Frente a ello, la política de Alemania -a diferencia de sus principales pares como Francia- ha sido la de no intervenir en los conflictos y tratar de mantener un relativo *status quo* en la región, ya que en términos pragmáticos y del interés europeo, terminan siendo más costosas las intervenciones (AUSWÄRTIGES AMT, 2011). Ejemplo de ello, ha sido la postura frente a la tensión en la Libia de Muhamar Gaddafi en 2011, donde Alemania se negó a participar de la intervención que derrocó al dictador, que ocasionó una espiral de violencia que perdura hasta el presente, ya que preveía que el resultado iba a ser peor que el problema inicial, como finalmente ocurrió.

Sin embargo, los conflictos en Medio Oriente llevaron a que la diplomacia alemana, defensora de la paz en esa región, comience a tener fuertes rispideces con otros vecinos como Rusia o Turquía. Ambos países, con regímenes vistos por Berlín como cada vez más autoritarios, han tomado parte del conflicto en Siria, sin contribuir a un cese del conflicto, sino que, por el contrario, han incentivado y prolongando su desarrollo. Como consecuencia de la guerra civil, millones de sirios se han visto obligados a emigrar, generando un nuevo desafío para la Unión Europea, al tener que contener a los refugiados árabes, como se señaló previamente. Además, producto de la gran oleada migratoria, y pese a haber recibido a más de un millón de sirios, muchos otros aún desean llegar a Europa, por lo que la Unión, para no verse desbordada, debe negociar con Turquía el pago de suntuosas sumas de dinero para contener la migración en territorio turco (CDU/CSU-FRAKTION IM DEUTSCHEN BUNDESTAG, 2019).

Por último, el frente oriental de la Unión Europea también presentó desafíos diplomáticos durante la segunda década del siglo XXI. Rusia ha sido un socio de relativa importancia para poder mantener una cierta estabilidad euroasiática desde la caída de la Unión Soviética y la consecuente conformación de un nuevo tablero en Europa Oriental. No obstante, en 2013, ciertos hechos llevaron a marcar un quiebre definitivo en la relación bilateral europeo – rusa, donde Alemania ha tenido un liderazgo preponderante, al ser el principal impulsor de tal cambio diplomático y el interlocutor directo con Moscú.

En el frente oriental, la anexión de Crimea (2014) y la Guerra del Lugansk y Donbass (2014, a la actualidad) al este de Ucrania, significaron para Berlín una espiral de conflictos con Moscú, al ser interpretado como una provocación por parte de Rusia a la mirada pro-europea que estaba adoptando Ucrania en los últimos años. La tensión

entre Alemania y Rusia, manifestada inicialmente en las sanciones impuestas por la UE al gigante euroasiático, tuvo sus represalias del lado ruso al amenazar la seguridad energética de la UE, y de Alemania en particular, al cortar durante el invierno de 2014 los suministros de gas y petróleo desde el Este. Desde una mirada más profunda, el impacto que ha generado esta tensión diplomática ha sido que uno de los pilares del multilateralismo, Rusia, se convirtió en una amenaza a la *Friedenspolitik*. De esta manera, tras 25 años de construir una relación de confianza entre ambos países, la percepción de Alemania mutó de una relativa ‘confianza’ a entender la política exterior rusa en términos de una amenaza real a la estabilidad del orden europeo – occidental (GUTIÉRREZ DEL CID, 2017).

Frente a las múltiples amenazas, tanto en el vecindario próximo como en regiones más remotas como Asia o Brasil, Alemania ha podido, durante los primeros años de la administración Merkel, dar cuenta de los principales desafíos. En este sentido y como veremos a continuación, fue importante contar con aliados más allá de la Unión Europea que permitieran mantener y defender los valores e intereses comunitarios. La diplomacia alemana se apoyó en las estrechas relaciones transatlánticas con los Estados Unidos en el marco de la OTAN, con los cuales hubo un entendimiento durante los años de Barack Obama. Sin embargo, la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump en 2017 implicó un nuevo desafío para la administración Merkel.

8- Cambios en el centro del orden internacional: Alemania, ¿líder global?

La asunción del presidente estadounidense Donald Trump en enero del 2017 fue un duro golpe al multilateralismo germano y, por ende, europeo. Tras años de un perfecto entendimiento entre la Unión Europea y el demócrata Barack Obama, en temas de comercio, inversiones, seguridad, ambiente, entre otros, la nueva administración cuestionó todo lo hecho por su predecesor. Así, y bajo el marcado unilateralismo de Estados Unidos, sintetizado en el lema ‘*make America great again*’, múltiples ejes de trabajo conjunto entre la Unión y el país transatlántico fueron desechados. A modo de ejemplo, durante los primeros meses de la nueva gestión, Estados Unidos se retiró del Acuerdo Nuclear con Irán, como también del Acuerdo de París, vinculado a cuestiones medioambientales (NOLTE, 2018).

Asimismo, uno de los puntos más críticos de la relación transoceánica han sido las críticas a la relación comercial. Según Trump, Alemania tiene una balanza comercial muy favorable en su relación con Estados Unidos, por lo que busca recortar sus déficits particularmente en materia automotriz, el fuerte germano a nivel global. Por otro lado, sus críticas apuntan a la OTAN, ya que, según el mandatario norteamericano, los aportes en defensa resultan sumamente desparejos, siendo su país el que más contribuye a la defensa europea, mientras que los principales Estados europeos aportan montos muy bajos. Bajo esta afirmación subyace un profundo cuestionamiento al andamiaje sobre el que se ha sustentado la relación bicontinental desde los años ’50. El reclamo de Trump consiste en que Alemania invierta el 2% de su PBI en defensa, al igual que hace Estados Unidos (SERRANO ROYO, 2018). Pese a que Berlín logró llegar a tal cifra de gasto militar en 2019, siendo uno de los principales países en aumentar su gasto a nivel mundial en tal área, Washington anunció en junio de 2020 de manera unilateral el retiro de tropas en diferentes bases de Alemania para trasladarlas a Polonia.

Es cierto que, más allá del deterioro en la relación bilateral germano – estadounidense, algo histórico frente a las tradicionales buenas relaciones desde la Segunda Guerra Mundial, la administración Trump ha planteado un cambio respecto a cómo entiende al orden internacional. Así, la nueva visión de Estados Unidos, basada en una agenda con poco énfasis en los valores liberales, crítica de sus instituciones y regímenes internacionales y un mayor contenido nacionalista y proteccionista, ha representado que dicho país deje de ser el estandarte del ‘mundo libre’. En este sentido, ante la ausencia de una nación a escala global que sea difusora y defensora de dichos valores, Alemania se ha ido constituyendo, producto del vacío en la comunidad internacional, en un incipiente ‘líder moral’, encargada de promover la tríada de ideales desde una óptica europea (NOLTE, 2019).

Producto de su condición de cuarta economía del mundo, y aún sin ser una ‘superpotencia’ en términos militares y geopolíticos, Berlín ha debido adoptar estos nuevos compromisos como defensora del mundo liberal – occidental. Esta situación se retroalimenta en la concepción identitaria de dicho país, basada en la necesidad de promover los intereses de Europa y la defensa de sus valores, lo cual deriva en un aumento de responsabilidad ante un mundo inminentemente menos multilateral.

En este marco, el ascenso de China, como inminente superpotencia, es visto como un gran desafío para Alemania. El gigante asiático y su régimen comunista, en particular, representan para Berlín una amenaza a los valores occidentales, al tratarse de un país que viola sistemáticamente los Derechos Humanos y carece de un régimen democrático. Sin embargo, el vínculo con China y Trump representa un dilema en términos diplomáticos para Merkel: mientras que Beijing no respeta la tríada de valores liberales, promueve el libre comercio. Por su parte, Estados Unidos con Trump pertenecen a Occidente, pero tiene posiciones fuertemente proteccionistas, que atentan contra el comercio alemán, uno de los más abiertos del mundo (CDU/CSU-FRAKTION IM DEUTSCHEN BUNDESTAG, 2019).

Ante esta dualidad, la canciller alemana ha buscado mantener un equilibrio pragmático entre las dos potencias, evitando caer en una dependencia con alguna de ellas. Para ello, ha buscado fortalecer el vínculo con aliados no tan tradicionales, como los países latinoamericanos, India y el Sudeste asiático, a fin de fortalecer posiciones de manera multilateral. El caso de América Latina en su conjunto reviste una particularidad significativa para la diplomacia alemana dado que se trata de la región más democrática del mundo, aparte de Europa, con la cual Alemania siente que comparte los mismos valores. Además de Brasil, otros socios importantes son México, Colombia, Chile y Argentina, con quienes comparte la defensa del multilateralismo a nivel internacional. Por su parte, en material comercial, Alemania busca asentarse en tales países como puerta de ingreso a la región en su conjunto, y así prevenir que la región caiga en una doble dependencia entre China y Estados Unidos. En este sentido, el gobierno alemán ha notado que el peso de China en la región, en términos relativos, ha aumentado mientras que el de Europa ha disminuido, por lo cual, Alemania debe ser la locomotora que traccione la promoción y el desarrollo del comercio birregional (CDU/CSU-FRAKTION IM DEUTSCHEN BUNDESTAG, 2019).

Así los hechos, este resultaría el panorama actual de la política exterior durante la era Merkel tras 15 años de gestión. Como si fuera la culminación de una etapa, las

responsabilidades globales han sido parte de una compleja y hábil diplomacia, cuyos inicios datan de 2005, cuando el país comenzó a reafirmar fervientemente su compromiso dentro de Europa y de la Unión, para posicionarse en 2020 como un líder central en la arena regional y global.

Conclusiones

La llegada al poder de Angela Merkel coincidió con un período de fortaleza doméstica, basada en el sustento de la ‘Gran Coalición’ y la bonanza económica como así también un escenario regional e internacional favorable, no sin desafíos. Ante ello, el nuevo gobierno llevó adelante una política exterior en la cual, manteniendo sus principales lineamientos idealistas y principistas, incorporó una mirada profundamente europeísta, basada en un acople del interés nacional al interés europeo. Sin embargo, la coyuntura regional puso en jaque el tradicional esquema diplomático alemán, derivando en la necesidad de sacar aquella faceta que había permanecida oculta durante tantos años, basada en el liderazgo unilateral. Pero esta vez, sería en nombre de Europa, ya que ese era el interés que había que defender.

Así, los sucesivos desafíos que ha debido afrontar el gobierno de Angela Merkel marcaron un quiebre con el pasado y permitieron mostrar esta nueva mirada en la política exterior. La crisis financiera y la crisis de los refugiados son ejemplos del liderazgo regional que Alemania debió emprender. En adición, la difuminación del interés alemán en pos del ‘europeo’, representó que en un mundo globalizado e interdependiente, donde las amenazas en el viejo continente parecían resueltas, los principales desafíos eran exógenos. Ante las amenazas de Rusia y Medio Oriente, Alemania debió erigirse como un país que protege a la Unión Europea contra tales problemáticas, como también presentarse como socio confiable en regiones como Asia y América Latina. Por último, la nueva visión de la administración Trump significó que Alemania deba ser el garante de los valores del orden occidental liberal, función que otrora cumplía Estados Unidos mientras los países europeos lo acompañaban. Así, en un mundo en conflicto diplomático y comercial entre este último país y China, Merkel ha debido preservar el lugar de Alemania, buscando nuevos socios y posicionándose como un líder global alternativo a ambos modelos.

De todos modos, pese a todos los cambios, las nuevas responsabilidades y los desafíos, Alemania sigue teniendo presente su esencia tradicional. La defensa de los valores y el multilateralismo, expresados en el rol activo como cooperante internacional y promotor de las instituciones internacional, hacen de la nación europea un país de paz. En este sentido, ha sabido utilizar de manera cautelosa su interés nacional, otrora tan potencialmente dañino para Europa como para el mundo, en beneficio del orden regional e internacional. Con todo ello, y pese a las eventuales adversidades que ha debido enfrentar la administración Merkel, Alemania ha podido reafirmar que su esencia es la paz, siendo la Democracia y los Derechos Humanos los vectores que hacen a toda su diplomacia.

Bibliografía

ÁLVAREZ, M.V. (2012). El euroescepticismo en una Unión Europea en crisis: ¿viejo fenómeno en nuevos odres, *Revista Integración y Cooperación Internacional*, nº 13, p.4–17, Rosario. Disponible en línea:

http://www.publicacioneserir.com/pdf/Revistas_MICI/Revista13.pdf. Consulta: 11 de octubre del 2019.

ÁLVAREZ, M.V. (2015). El euroescepticismo en el Parlamento europeo. Análisis del comportamiento legislativo y político de los diputados euroescépticos de la Cuarta a la Séptima legislaturas (1994-2014). ¿Cambio o continuidad en la Octava legislatura 1 (2014-2019)? *Deusto Journal of European Studies*, nº 52, p. 67-99: Bilbao. Disponible en línea: <http://ced.revistas.deusto.es/article/view/797>. Consulta: 11 de octubre del 2019.

AUSWÄRTIGES AMT. (2011). Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik in Zeiten der Globalisierung. Partner gewinnen, Werte vermitteln, Interessen vertreten. 8 de septiembre: Berlín. Disponible en línea: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/die-auswaertige-kultur-und-bildungspolitik-in-zeiten-der-globalisierung-735192>. Consulta: 14 de agosto del 2020.

CDU/CSU-FRAKTION IM DEUTSCHEN BUNDESTAG. (2019). Vision 2030 – Eine Partnerschaft für die Zukunft. Lateinamerika-Karibik-Strategie der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. 14 de mayo: Berlín. Disponible en línea: https://www.cduscu.de/sites/default/files/2019-05/Positionspapier%20Lateinamerika-Karibik-Strategie%20der%20CDU-CSU-Fraktion_FINAL.PDF. Consulta: 11 de octubre del 2019.

GOMEZ, J. (14 de noviembre, 2011), Merkel llama a fortalecer la unión política para salvar al euro de la crisis, *El País*. Disponible en línea: https://elpais.com/internacional/2011/11/14/actualidad/1321277267_092347.html. Consulta: 17 de julio del 2020.

GUTIÉRREZ DEL CID, A. (2017), Las claves del conflicto entre Rusia y Occidente después de Crimea y el conflicto con Ucrania. *Foro Internacional*, vol. 57, nº2, p. 356-388: México D.F. Disponible en línea: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2430/2415>. Consulta: 11 de octubre del 2019.

HABERMAS, J. (2011), Merkels von Demoskopie geleiteter Opportunismus, *Süddeutsche Zeitung*, Stuttgart. Disponible en línea: <https://www.sueddeutsche.de/politik/europapolitik-merkels-von-demoskopie-geleiteter-opportunismus-1.1082536>. Consulta: 29 de agosto del 2019.

HUNTINGTON, S. (1999), La superpotencia solitaria, en *Política Exterior*, Estudios de Política Exterior, vol. 13, nº 71, p. 39–53. Disponible en línea: <https://www.jstor.org/stable/20644815>. Consulta: 03 de agosto del 2019.

JANNING, J. (2010), Deutschland in Europa. Tatsachen über Deutschland, *Frankfurter Societäts-Medien GmbH*, pp. 77-87: Frankfurt.

KRASTEVA, I. (2008), Die Macher der Visitenkarte Deutschlands - Deutsche Welle: Eine qualitative Studie zum Selbstverständnis von DW-Journalisten, Ludwig-Maximilians-Universität München Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung: München.

KOALITIONSVERTRAG ZWISCHEN CDU, CSU und SPD (2005), “Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit”. 11 de noviembre, Berlín. Disponible en línea: <http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2005.pdf>. Consulta: 10/09/2019.

KOALITIONSVERTRAG ZWISCHEN CDU, CSU und FDP (2009). “Wachstum. Bildung. Zusammenhalt”. 26 de octubre, Berlín. Disponible en línea: https://www.fdp.de/files/363/Koalitionsvertrag_mit_Index.pdf. Consulta: 10 de septiembre del 2019.

KOALITIONSVERTRAG ZWISCHEN CDU, CSU und SPD (2013). 18 de noviembre: Berlín. Disponible en línea: <http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2005.pdf>. Consulta: 10 de septiembre del 2019.

MAULL, H. (2014). Deutsche Außenpolitik: zwischen Selbstüberschätzung und Wegducken, *German Institute of Global and Area Studies*, Hamburg. Disponible en línea: <https://www.giga-hamburg.de/de/publication/deutsche-au%C3%9Fenpolitik-zwischen-selbst%C3%BCbersch%C3%A4tzung-und-wegducken>. Consulta: 10 de septiembre del 2019.

MIRANDA, R. (2005), “La política exterior argentina como objeto de estudio. Un enfoque, algunas pistas”, *Jornadas sobre Prospectivas y perspectivas de nuestra política exterior*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, La Plata.

NAUMANN, B. (2004), Mediales Aushängeschild, Deutsche Welle repräsentiert Deutschland in der Welt, en *Die dritte Säule: Beiträge zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik*, Politik und Kultur, nº 16, Berlín.

NOLTE, D. (2018), Trump und Lateinamerika: Zwischen Monroe-Doktrin und Nichtbeachtung, *GIGA Focus*, N°3, p. 1-13, Hamburgo. Disponible en línea: https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_lateinamerika_1803_de.pdf. Consulta: 10 de septiembre del 2019.

PACHECO MÉNDEZ, G. (2018), Cambios en el orden mundial y en los órdenes regionales de Europa, 1991-2016, *Política y Cultura*, nº. 50, p. 55-81: México. Disponible en línea: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n50/0188-7742-polcul-50-55.pdf>. Consulta: 10 de septiembre del 2019.

QUIROGA RIVIERE, M. (2010), Alemania: continuidad, rupturas y desafíos de su política exterior desde 1990, *Oasis*, nº 15, p. 143-172. Universidad Externado de Colombia: Bogotá. Disponible en línea: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/3166>. Consulta: 10 de septiembre del 2019.

SANCHEZ, R. (17 de febrero, 2020), Merkel acusa a Alternativa para Alemania de querer «destruir la democracia», *ABC Internacional*. Disponible en línea: https://www.abc.es/internacional/abci-merkel-acusa-alternativa-para-alemania-querer-destruir-democracia-202002121007_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F. Consulta: 17 de julio del 2020.

SERRANO ROYO, L. (2017), El Brexit, su desarrollo y sus consecuencias (hasta finales de 2018), *Global Affairs STRATEGIC STUDIES*, Universidad de Navarra: Navarra. Disponible en línea: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle1/-/blogs/el-brexit-su-desarrollo-y-consecuencias>. Consulta: 17 de julio del 2020.

STEINMEIER, F. W. (2007), Rede der Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP), Aktuelle Fragen der deutschen Außenpolitik, Auswärtiges Amt, 11 de septiembre: Berlín. Disponible en línea: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-desbundesministers-des-auswaertigen-dr-frank-walter-steinmeier--796990>. Consulta: 17 de julio del 2020.

WESTERWELLE, G. (2011), Rede von Außenminister Guido Westerwelle anlässlich der Vorstellung des Konzepts der Bundesregierung „Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen, Auswärtiges Amt, 8 de febrero: Berlín. Disponible en línea: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/120208-bm-gestaltungsmaechtekonzert/248810>. Consulta: 17 de julio del 2020.

Cómo citar

Koller Deuschle, M. L. (2020). “La política exterior alemana en la era Merkel: del bajo perfil al liderazgo regional y global. *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, 31 (Jul-Dic), 45-62



El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Estudio Integral de sus cláusulas y efectos. GHIOTTO, Luciana y ECHAIDE, Javier. Ed. CLACSO Fundación Rosa Luxemburgo Greens/EFA, 2020

El trabajo en español elaborado por los autores Luciana Ghiotto y Javier Echaide, titulado “El Acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos”, publicado en febrero del 2020, deja de manifiesto una fuerte crítica por parte de los autores, atravesada por un firme enfoque ambientalista y socioeconómico, al Acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

Ghiotto, investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en Argentina y profesora en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y Echaide, también investigador del CONICET y profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ), se muestran preocupados por los impactos medioambientales, económicos y sociales que este instrumento de cooperación económica puede causar en las economías del MERCOSUR y, particularmente, en la Argentina.

En términos generales, los argumentos centrales sobre los cuales apoyan sus críticas al Acuerdo son, principalmente, el daño al medio ambiente que generará su entrada en vigor y el efecto negativo en las economías locales. Por un lado, los autores mencionan que la importación de mayor cantidad de carne y otros productos agrícolas, por parte de los países europeos, significará un incremento de emisiones, mayor deforestación, contaminación del suelo y el atropello de los derechos humanos, mientras que, del lado del MERCOSUR, se pondrán en riesgo de dislocación a las cadenas de valor regionales y las economías.

Además, sostienen que lo negociado no sólo no está a la altura de la exigencia de las normas laborales y medioambientales vinculantes, sino que, también, este Acuerdo, al igual que el resto de los acuerdos comerciales negociados por los gobiernos, no cuenta con la participación democrática de los ciudadanos. Por el contrario, el mismo fue llevado a cabo por los gobiernos desconectados de la sociedad y ésta es una preocupación muy grande que demuestran los autores en su obra. En este sentido, advierten que hay nulos estudios del impacto para las economías, las sociedades y el medio ambiente sobre la implementación de este tipo de instrumentos, lo cual, en cierta medida, está acompañado por la carencia de criterio, en los gobernantes, sobre su cancelación en caso de que los mismos no sean sostenibles. De hecho, los autores, potencian esta idea con la afirmación de que varios funcionarios gubernamentales y negociadores del Acuerdo MERCOSUR-UE han mencionado, de manera extra oficial, que el mismo no traería ganancias para la Argentina y que la negociación se hizo, prácticamente, a ciegas.

El trabajo se compone de una introducción, en donde los autores describen el contexto en el que se firma el Acuerdo y anticipan su mirada crítica al mismo. En ésta destacan una Unión Europea en proceso de apertura compulsiva de su comercio, mediante la firma y negociación de acuerdos comerciales (siendo, la misma, el segundo socio comercial de Argentina, luego de Brasil, y el primero en inversiones extranjeras directas) y, como contracara, una guerra comercial entre Estados Unidos y China, en donde el primero pregona un proteccionismo económico nacional.

Además, en la primera parte hacen un detallado recorrido sobre el proceso de negociación que tuvo este instrumento comercial, mediante una puntualización cronológica prolija, lo cual es calificado, por los autores, como “las negociaciones comerciales más largas del mundo”.

En el segundo capítulo trabajan específicamente sobre el pilar comercial y, desde el comienzo, los autores resaltan las asimetrías económicas que hay entre los países de la Unión Europea y los del MERCOSUR, lo cual aseguran que es un dato sustancial para evaluar el impacto de la liberalización comercial entre ambos bloques. A modo de ejemplo, retoman datos del Observatorio de la Coyuntura Internacional y la Política Exterior (OCIPLEX) y aseguran que el PBI de Alemania es igual al de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay combinados. La gran asimetría radica en el tipo de bienes que exporta la Unión Europea y los que vende el MERCOSUR. Mientras que los primeros producen, fundamentalmente, bienes con valor agregado medio y alto, los segundos, tienen sus exportaciones primarizadas.

Por este desequilibrio, la liberalización, por parte de la UE, del 100% del comercio de bienes “para uso industrial no genera beneficios claros para las economías del bloque sureño, ya que sus principales exportaciones a Europa corresponden a productos primarios y sus derivados. Esto es puesto de manifiesto por Ghiotto y Echaide en un conciso cuadro aclarativo que grafica tal desequilibrio.

Siguiendo esta línea argumentativa, señalan, firmemente, que el efecto negativo del Acuerdo conllevará, no sólo a una mayor primarización de las economías sureñas y al reemplazo del comercio interindustrial entre países del MERCOSUR, sino también, a la sustitución del comercio local de productos procesados de origen agrícola por productos europeos, como el aceite de oliva o los quesos.

Otro gran desequilibrio entre los bloques, que los autores destacan, radica en la importancia del otro socio para cada uno de ellos: el MERCOSUR representa sólo el 1,3% de las ventas de la UE mientras que, por su parte, la UE abarca el 21% de las exportaciones mercosureñas.

Luego de marcar estas grandes asimetrías entre ambas partes, subdividen minuciosamente el análisis del pilar comercial en los diferentes rubros analizados: bienes industriales; sector automotriz; bienes agrícolas; “productos sofisticados”, tales como el vino, licores, aceite de oliva, fruta fresca, duraznos enlatados, conservas de tomate, malta, papas congeladas, chocolates, galletas y refrescos; carnes de vacuno, cerdo y aves de corral; “otros sectores importantes”, como el lácteo y olivinícola.

Uno de los puntos más importantes en el que ambos hacen foco y advierten, es en el hecho de que, si bien el capítulo agrícola no fue festejado por los sectores productores europeos, la letra de lo acordado permite a Europa mantener subvenciones agrícolas a través de la Política Agrícola Común (PAC) lo cual le otorga una mejora en la competitividad de los productos europeos, afectando las exportaciones del MERCOSUR a dicho destino. No obstante, reconocen que los grandes ganadores del acuerdo son los empresarios ligados a la agro-exportación del MERCOSUR y ejemplifican los sectores que, a su criterio, van a verse beneficiados.

En el tercer capítulo, los autores comienzan con un breve y preciso recorrido por las barreras técnicas al comercio. La primera parte del mismo es fundamentalmente descriptiva y, en ésta, se identifican algunos conceptos claves como, por ejemplo, el de *stakeholders* y de transparencia.

Más adelante reflexionan sobre los efectos de la inclusión, en el Acuerdo, de la

facilitación del comercio y los obstáculos técnicos al mismo alertando, con argumentos sólidos, que esto podría implicar que los Estados cedan en su proceso de toma de decisiones al tener que incorporar los requerimientos del sector privado en el momento de adoptar nuevas regulaciones. Esta cuestión preocupa a los autores, pues la tendencia a la homogeneización de todas las regulaciones vinculadas al comercio y aduana puede reducir los estándares de protección de los consumidores y del medio ambiente y puede, también, conllevar a la disminución de estándares sanitarios y fitosanitarios.

Como contracara, observan que el sector privado se verá favorecido de la reducción de costos y tiempos de operación. La mayor intranquilidad de los autores, en relación a este tema, es el hecho de que este efecto es pasado por alto en los estudios de impacto ya que se consideran a estos capítulos como puramente técnicos.

Asimismo, hacen un breve repaso sobre el capítulo de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) retomando el planteamiento de la creación de un subcomité cuyas decisiones no estarán sujetas a control democrático ya que el Acuerdo entre ambos bloques dejó de lado esta cuestión.

En el estudio que presentan sobre el capítulo de Diálogos retoman un análisis hecho por Carla Poth, en 2019, en donde se considera que la inclusión del capítulo sobre Biotecnología Agrícola hace más flexible la importación, por parte de la UE, de productos con niveles más altos de Organismos Genéticamente Modificados, normalizando el modelo de biotecnología agrícola en el MERCOSUR. Según los autores, este capítulo carece de certezas y se considera inadecuado por dejar de lado el principio precautorio. Siguiendo esta línea argumentativa, y considerando que el sector de la Agroindustria en el MERCOSUR es el que sale más beneficiado del Acuerdo entre las partes, los autores manifiestan, con criterio, su preocupación por las asimetrías regulatorias entre ambos socios en relación a los procesos productivos y a la falta de regulación de éstos. Consideran que existe un vacío legal en los países del sur en lo concerniente al cumplimiento de medidas sanitarias y fitosanitarias. El Acuerdo negociado no contribuye a resolver este problema, por el contrario, el capítulo de MSF es débil ya que son las propias autoridades competentes de los países exportadores las que deben llevar a cabo este tipo de controles, transformándose, este tema, en extremadamente sensible para los consumidores europeos.

En el cuarto capítulo, sobre comercio y desarrollo sostenible, Ghiotto y Echaide comienzan resaltando la importancia de la inclusión de esta temática en el Acuerdo y se muestran preocupados por la misma. Retomando la opinión de Adriana Erthal Abdenur, sostienen que la debilidad de este capítulo del Acuerdo radica en el hecho de que no se establecen mecanismos exigibles para mitigar el cambio climático ni, tampoco, se establecen sanciones para los Estados que no cumplan las obligaciones del Acuerdo de París, a pesar de que colocaron al mismo como vinculante para poder llevar a cabo asuntos comerciales.

Además de lo mencionado, advierten, con certeros motivos, que el Acuerdo conducirá a incrementar la emisión de gases de efecto invernadero y detallan, con cifras, la generación actual de toneladas de CO₂ por el comercio entre MERCOSUR y UE avisando que el incremento de exportaciones e importaciones entre los bloques generará, inevitablemente, un aumento de dichas toneladas. En este sentido, los impactos negativos mencionados por los autores son muchos y todos son congruentes y claramente detallados en el trabajo.

Otro tema que consideran relevante, y que fue incluido en la letra del Tratado, es un artículo sobre información técnica y científica (el número 10), mediante el cual se

establece el “Principio Precautorio”, ya trabajado por ellos con anterioridad, que permite a la UE tomar medidas en caso de sospecha de que ciertos productos impliquen riesgo para la salud pública y el medioambiente, a pesar de que el MERCOSUR estaba en desacuerdo. En el documento, Ghiotto y Echaide exponen con claridad la postura del MERCOSUR al respecto y reflexionan sobre la terminología utilizada en el instrumento comercial criticando al mismo la libre interpretación a la cual queda abierta este tema.

En el quinto apartado, los autores hacen un recorrido sobre el capítulo de servicios que tiene el Acuerdo entre MERCOSUR y UE haciendo una detallada descripción de estos temas e incorporando puntos de vistas sobre algunas de sus cláusulas. Un ejemplo de esto es la crítica al abordaje del capítulo de movimiento de capital que, si bien está incluido, para los autores, no se desarrolla a fondo al considerarse un tema en el que los bloques son complementarios. Otro ejemplo, es el hecho de que, los Estados, terminarán gravando a sus propios ciudadanos por utilizar los servicios electrónicos, sin tener la posibilidad de gravar a las empresas que obtienen ganancias de esto.

En el sexto capítulo del libro se ocupan del mercado de compras gubernamentales y licitaciones que incluye el acuerdo advirtiendo, de entrada, que los mercados nacionales se verán expuestos a un nuevo nivel de competencia en el que, competidores nacionales de los países del MERCOSUR y europeos tendrán igualdad de condiciones. Los autores ejemplifican con sensatez esta opinión y dejan de manifiesto su inquietud en relación a la exposición que van a tener que enfrentar las empresas del bloque sureño frente a la competencia europea.

En el capítulo siete, Ghiotto y Echaide hacen un breve recorrido sobre la inclusión de los derechos de propiedad intelectual en el acuerdo birregional y, dentro de todos los temas que abarca el capítulo, analizan los siguientes tres como críticos y problemáticos: patentes medicinales; tratamiento de variedades vegetales e indicaciones geográficas (IG). En relación al último tópico, dentro del análisis hacen una reflexión sobre el alcance de las indicaciones geográficas, contrastando las aceptadas por MERCOSUR a la UE en comparación con las aceptadas por otros socios comerciales de la Unión entendiendo que la UE protege más sus productos con este acuerdo que con otros.

En el capítulo ocho, abordan temas que clasifican como “Otros” y que no fueron trabajados a lo largo del documento. Entre ellos, Pymes, para el cual advierten que falta una parte del capítulo sobre una financiación especial para las empresas del MERCOSUR con el objetivo de apoyarlas a poder entrar en el mercado de la UE, lo que consideran débil por no comprender temas importantes como, por ejemplo, el impacto de la liberalización para las Pymes, ni el tema de las asimetrías entre ellas; empresas estatales, capítulo que mencionan como de importancia; el de solución de controversias, detallando las consultas de buena fe, la mediación, los paneles de arbitraje y el código de conducta para árbitros. Finalizan este capítulo con una pequeña mención al Comité de Asociación y Comités Especiales altamente políticos que harán las discusiones del acuerdo.

En el capítulo final enumeran, de manera ordenada, sus conclusiones, las cuales son transversales y coherentes con todos los tópicos abordados y analizados en la obra, tales como la falta de democracia y transparencia en las negociaciones del Acuerdo; las asimetrías económicas entre ambos bloques que quedan profundizadas con este instrumento y que bien detallan y ejemplifican al analizar el pilar comercial del mismo; el riesgo en el cual quedan los estándares ambientales y de salud con la estandarización de las regulaciones y, por último, el daño al medioambiente que generará el aumento del comercio entre los bloques, sobre todo, la mayor cantidad de emisiones de CO₂ y el peligro de deforestación. Todas estas conclusiones alcanzadas por los autores contribuyen

a su postura crítica al Acuerdo y se encuentran minuciosamente respaldadas a lo largo del trabajo aportando estudios, referencias de investigaciones complementarias y datos estadísticos que le otorgan autenticidad y acierto.

Sabrina Ravasio, Lic. en Relaciones Internacionales (UNR). Magister en Cooperación e Integración Internacional (CEI, CERIR, UNR). Correo electrónico: ravasiosabrina@gmail.com

Cómo citar

Ravasio, S. (2020). Reseña GHIOTTO, Luciana y ECHAIDE, Javier (2020), El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Estudio Integral de sus cláusulas y efectos. Ed. CLACSO Fundación Rosa Luxemburgo Greens/EFA. *Revista Integración Y Cooperación Internacional*, 31 (jul-dic), 63-67