

MANUEL CIENFUEGOS MATEO

Director y Editor

NOEMÍ BEATRIZ MELLADO

Directora

**LOS CAMBIOS EN LA
INFRAESTRUCTURA REGIONAL
Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES
EN CLAVE DE MEJORAR
LA GOBERNABILIDAD
EN EL MERCOSUR**

María Luciana Ali - Clara Amzel-Ginzburg

Anna Ayuso Pozo - Manuel Cienfuegos Mateo

Wilson Nerys Fernández - Juan Carlos Fernández Saca

Rita Marcela Gajate - Rita Giacalone

Ignacio Jovtis - Noemí Beatriz Mellado

Juan Ignacio Miranda - Carles Murillo Fort

Alejandro Puglia Macaronis - Lautaro Martín Ramírez

Xavier Seuba Hernández - Martín Tetaz



LERNER
Editora S.R.L.

**LOS CAMBIOS EN LA
INFRAESTRUCTURA REGIONAL
Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES EN
CLAVE DE MEJORAR LA
GOBERNABILIDAD EN EL MERCOSUR**

MANUEL CIENFUEGOS MATEO
DIRECTOR Y EDITOR

NOEMÍ B. MELLADO - WILSON N. FERNÁNDEZ
COORDINADORES

**María Luciana Ali
Clara Amzel-Ginzburg
Anna Ayuso Pozo
Manuel Cienfuegos Mateo
Wilson Nerys Fernández
Juan Carlos Fernández Saca
Rita Marcela Gajate
Rita Giacalone
Ignacio Jovtis
Noemí Beatriz Mellado
Juan Ignacio Miranda
Carles Murillo Fort
Alejandro Puglia Macaronis
Lautaro Martín Ramírez
Xavier Seuba Hernández
Martín Tetaz**



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

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

FOTOCOPIAR ESTE LIBRO ES DELITO

Los cambios en la Infraestructura Regional y sus Impactos Ambientales en clave de mejorar la Gobernabilidad en el Mercosur.

1ª ed. - Córdoba: Lerner Editora, 2011.

388 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1579-44-0

1. los. 2. cambios. 3. en.

CDD

Fecha de catalogación: 14/03/2011

La presente edición ha sido financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) bajo la coordinación general del Dr. MANUEL CIENFUEGOS MATEO, de la Universidad Pompeu Fabra, España, y coordinación para Latinoamérica del Dr. WILSON NERYS FERNÁNDEZ, de la Universidad de la República del Uruguay.

Esta obra puede consultarse en:

<http://www.mercosurpci2009.net/>

© MANUEL CIENFUEGOS MATEO



Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

ÍNDICE

Acerca de los autores 7

Introducción

MANUEL CIENFUEGOS MATEO y NOEMÍ B. MELLADO 13

PRIMERA PARTE

PRESUPUESTOS INSTITUCIONALES

PARA UNA MEJOR GOBERNABILIDAD EN EL CONO SUR

CAPÍTULO I

Iniciativa IIRSA y Gobernabilidad en MERCOSUR.

RITA GIACALONE 29

CAPÍTULO II

Infraestructura y gobernabilidad en el MERCOSUR.

NOEMÍ B. MELLADO y MARÍA LUCIANA ALI 51

CAPÍTULO III

La sociedad civil en la construcción del MERCOSUR y su participación en el ámbito de política exterior del bloque.

IGNACIO JOVTIS 91

CAPÍTULO IV

Bienes públicos regionales y gobernabilidad en un contexto multijurisdiccional. Un análisis desde la teoría de los juegos.

MARTÍN TETAZ 109

SEGUNDA PARTE

LA DIMENSIÓN AMBIENTAL Y EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS DEL MERCOSUR

CAPÍTULO V

IIRSA: desafíos y oportunidades de un megaproyecto controversial.

WILSON NERYS FERNÁNDEZ 129

CAPÍTULO VI

La inversión en infraestructura tecnológica y el intercambio comercial.

CARLES MURILLO FORT 151

CAPÍTULO VII

Los fondos de convergencia estructural del MERCOSUR
Un enfoque distinto del proceso de integración.

ALEJANDRO PUGLIA MACARONIS..... 175

CAPÍTULO VIII

Experiencias de financiación de infraestructuras en
Centroamérica.

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA 183

CAPÍTULO IX

El MERCOSUR y el tratamiento de las asimetrías.
Ampliación de la agenda en un contexto de transformación
regional.

ANNA AYUSO POZO..... 215

CAPÍTULO X

Implicancias medioambientales de los acuerdos
comerciales en el marco de la ALADI: el caso de los
países del MERCOSUR.

JUAN I. MIRANDA y LAUTARO M. RAMÍREZ 245

CAPÍTULO XI

Agrobiotecnología y bioseguridad en el MERCOSUR.

XAVIER SEUBA HERNÁNDEZ 279

TERCERA PARTE

**LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS AMBIENTALES Y DE
INFRAESTRUCTURAS EN EL MERCOSUR A LA LUZ
DE LA EXPERIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

CAPÍTULO XII

Una conflictiva cuestión medioambiental subregional:
el caso de las pasteras.

RITA MARCELA GAJATE 295

CAPÍTULO XIII

Uruguay-Argentina: impedimentos a la libre circulación.

CLARA AMZEL-GINZBURG 323

CAPÍTULO XIV

La solución jurisdiccional de conflictos medioambientales
con implicaciones en materia de infraestructuras en la
Unión Europea.

MANUEL CIENFUEGOS MATEO 339

BLANCA

ACERCA DE LOS AUTORES

MARÍA LUCIANA ALI. Licenciada en Relaciones Internacionales. Especialista en Políticas de Integración y Maestrando en Integración Latinoamericana, UNLP. Ex. Secretaria del Instituto de Integración Latinoamericana. Experta Contratada del Consejo Federal de Inversiones –CFI– para la Provincia de Buenos Aires. Asesora de la Dirección de Estadística y Control de Gestión de la Provincia de Buenos Aires, Área Económica. Investigadora del Instituto de Integración Latinoamericana. Directora de edición de la revista “Aportes para la Integración Latinoamericana” del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Autora de diversas publicaciones nacionales y extranjeras.

CLARA AMZEL-GINZBURG. Abogada, UBA. Magíster en Integración Latinoamericana, UNLP. Docente de posgrado de la Maestría en Integración Latinoamericana. Editora y coordinadora de la revista “Integración Latinoamericana”, publicación del Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina (BID-INTAL). Coordinadora de la revista “Aportes para la Integración Latinoamericana”. Directora asistente y coordinadora académica del Boletín “Informe Integrar” del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Integrante del equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana. Autora de diversas publicaciones nacionales.

ANNA AYUSO POZO. Doctora en Derecho Internacional Público y Master en Estudios Europeos por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Investigadora principal del Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB) donde ha coordinado el Programa América Latina y el Área de Cooperación internacional Profesora del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). Ha participado en diversos trabajos de consultoría para instituciones españolas y europeas.

MANUEL CIENFUEGOS MATEO. Maestrías en Derecho de la integración europea por el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona (1989) y el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas (1990). Doctor en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (1995). Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Derecho de la Unión Europea de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (2002). Director Adjunto del Observatorio de las Relaciones con América Latina (ORLA) de Barcelona. Docente, investigador y consultor en universidades y organismos internacionales de España, Europa y América Latina, entre los que se encuentra las Universidades de La Plata, Buenos Aires y Tres de Febrero de Argentina, Dr. José Matías Delgado de El Salvador, el Pacífico de Perú, el Instituto Tecnológico de Monterrey de México y la *Chaire Mercosur* de París, así como el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo. Autor de más de 70 trabajos científicos sobre diferentes procesos económicos de integración regional.

WILSON NERYS FERNÁNDEZ. Profesor de Geografía. Doctor en Sociología por la Universidad de Brasilia (UnB), Brasil. Maestro en Economía y Política Internacional por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México, D.F. Catedrático de Teoría de las Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay. Director Académico de la Maestría en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Es autor de libros y diversas publicaciones nacionales y extranjeras.

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA. Licenciado en Economía, Maestro en Administración Pública y Magíster en Integración Latinoamericana –UNLP–. Subdirector de Programas de Posgrado y Coordinador del Área Económica de la Facultad de Economía, Empresa y Negocios de la Universidad Dr. José Matías Delgado (UJMD) de El Salvador. Decano de la Facultad de Posgrado de la UJMD. Director Editor de las publicaciones electrónicas “Investigaciones de Posgrados” y “Ventana Económica”. Profesor titular de Economía Internacional II de la Licenciatura en Economía Empresarial y profesor de Metodología de la Investigación en el área de posgrados de la UJMD. Autor de diversos artículos de su especialidad.

RITA MARCELA GAJATE. Especialista en Integración Latinoamericana. Abogada. Profesora Adjunta Ordinaria de Economía Política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad del Noroeste de la Pro-

vincia de Buenos Aires. Profesora de postgrado de Derecho de la Integración en la Maestría y Especialización en Integración Latinoamericana IIL -UNLP. Secretaria de Asuntos Académicos períodos 2007–2010 y 2010–2014 de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Investigadora categorizada del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. Directora del Instituto de derecho de la Integración Latinoamericana del Colegio de Abogados de La Plata. Delegada por el CALP en la Comisión de MERCOSUR de la FACA –Federación Argentina de Colegios de Abogados–. Miembro de la Comisión para la Abogacía del MERCOSUR del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería Argentina.

RITA GIACALONE. PhD en Historia, Indiana University, EE.UU. Historiadora, Universidad de Buenos Aires. Profesora Titular de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes. Coordinadora del Grupo de Integración Regional, GRUDIR e Investigadora del Centro de Investigaciones Agroalimentarias, CIAAL, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Ex Directora de la Escuela de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes. Coordinadora de REDINRE, Programa Alfa de la Comunidad Europea. Miembro del Sistema de Promoción del Investigador –SPI–, Nivel IV. Autora de diversas publicaciones nacionales e internacionales.

IGNACIO JOVTIS. Doctorando en Derecho, especialidad en Estudios Internacionales de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España. Magíster en Estudios Internacionales y profesor asociado en Derecho Comunitario de la misma Universidad. Ha integrado diversos grupos de investigación y ha realizado consultorías vinculadas a las relaciones Unión Europea-América Latina; asimismo, forma parte de la red de consultores “Beyond-Development”. Actualmente es Responsable de Campañas para Veterinarios Sin Fronteras, en Barcelona. Anteriormente fue Responsable de Campañas para el equipo de la Unión Europea del Secretariado Internacional de Amnistía Internacional en Londres, Reino Unido. Asimismo, ha colaborado con la oficina Bruselas de ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones para la Promoción) brindando asesoramiento sobre las relaciones Unión Europea-Mercosur.

NOEMÍ BEATRIZ MELLADO. Especialista en Derecho de la Integración Económica, UNLP. Profesora Titular ordinaria de Economía Política en Universidad Nacional del Noroeste y en la Universidad Nacional de La Plata. Directora del Instituto de Integración Lati-

noamericana de la UNLP. Profesora de posgrado de Teoría de la Integración e Integración Latinoamericana. Experta invitada por diversas universidades –argentinas, estadounidenses, europeas y latinoamericanas–. Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana y de la Especialización en Políticas de Integración. Investigadora máxima categoría del ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Directora del equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP. Evaluadora científica nacional e internacional por diversos organismos de ciencia y técnica. Autora, de libros y publicaciones sobre integración latinoamericana, nacionales e internacionales.

JUAN IGNACIO MIRANDA. Abogado. Jefe de Trabajos Prácticos de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. Maestrando en Integración Latinoamericana, UNLP. Curso de doctorado “Medio Ambiente: Instrumentos socioeconómicos, territoriales, jurídicos y educativos para el desarrollo sostenible”, Universidad Complutense de Madrid, España, período de docencia año 2001/2002. Secretario del Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP. Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana. Autor de varios artículos sobre integración regional.

CARLES MURILLO FORT. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Director del Observatorio de las Relaciones con América Latina (ORLA) de la Universidad Pompeu Fabra. Director del Máster en Negocios Internacionales con Especialización en América Latina, Asia y Europa en el IDEC de la Universidad Pompeu Fabra. Ha sido Vicerrector de Relaciones Internacionales y de Formación Continua en la Universidad Pompeu Fabra y Decano y Vicedecano, respectivamente, en las Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona y de La Laguna. Consultor habitual para la Unión Europea en Proyectos de Cooperación Internacional en América Latina desde hace más de 15 años. Autor de diversos artículos y trabajos en el ámbito de la internacionalización de la empresa y la economía internacional. Miembro del Consejo Editorial de la revista Moneda Única y de Estudios de Economía Aplicada. Miembro del Consejo Asesor del Institut d'Estadística de Catalunya.

LAUTARO MARTÍN RAMÍREZ. Abogado. Maestrando en Integración Latinoamericana, UNLP. Jefe de Trabajos Prácticos Ordinario de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP.

Becario de investigación sobre integración regional en la UNLP. Integrante del equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana. Acreedor a varias becas de formación en la Argentina, en EE.UU y en Europa. Autor de diversos artículos sobre problemáticas vinculadas a la integración latinoamericana.

ALEJANDRO PUGLIA MACARONIS. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay (UDELAR). Asesor Jurídico de la Secretaría del MERCOSUR por concurso público internacional. Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República O. del Uruguay - Università degli Studi di Padova. Docente de la Maestría en Relaciones Internacionales –orientación en Economía, Política y Derecho de la Integración Regional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República-. Investigador de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (2007/2009).

XAVIER SEUBA HERNÁNDEZ. Doctor en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra y Profesor Lector de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Económico en la misma Universidad. Ha trabajado como asesor de diversas organizaciones internacionales, entre otras, la OMS, el PNUD, la Unión Europea, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Sistema de Integración Social Centroamericana. Tiene numerosas publicaciones en el ámbito de la salud pública, los medicamentos y el Derecho Internacional Público.

MARTÍN TETAZ. Licenciado en Economía. Profesor adjunto ordinario de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional del Noroeste. Maestrando en Psicología Cognitiva, Universidad de Buenos Aires. Es investigador del Instituto de Integración Latinoamericana e investigador visitante del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales, ambos de la UNLP. Autor de libros y diversas publicaciones nacionales y extranjeras.

BLANCA

INTRODUCCIÓN

América Latina está sufriendo la tensión de fuerzas contradictorias en los últimos años, en los que, por ejemplo, se aprueban iniciativas políticas al más alto nivel para crear procesos de integración regional innovadores, como la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004), reconvertida en Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2007, y la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (2004), rebautizada Alianza Bolivariana de los Pueblos de América –Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)– en 2009, configurando lo que viene llamándose el *regionalismo postliberal*¹, a la vez que se trata de reactivar procesos subregionales que atravesaban momentos delicados, como es el caso del MERCOSUR tras la Cumbre Presidencial de San Juan (2010), en virtud de las que se aprueba –*inter alia*– el código aduanero común, la progresiva eliminación del doble arancel aduanero, la distribución de la renta aduanera entre los Estados mercosureños y la reforma del reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y se avalan iniciativas por la representación proporcional atenuada para la composición futura del Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) y la creación de una Corte de Justicia del MERCOSUR. Lo que permite albergar esperanzas de que, por fin, se pasará página al tenso debate acerca de si conviene dar un paso atrás para refundar el MERCOSUR como una simple zona de libre cambio y, asimismo, poner fin a la tensión causada durante el último quinquenio por la *guerra de las pasteras* entre Uruguay y Argentina, sólo recientemente finalizada con la firma de un acuerdo político entre ambos países (julio de 2010). También se está profundizando en la integración centroamericana, en particular en el marco del Subsistema de Integración Económica Centroamericana, con avances significativos para la consecución de su unión aduanera (así, el Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduane-

¹ Sobre el regionalismo postliberal véase Sanahuja Perales, José Antonio, (2010), en Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José Antonio (Eds.), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, CIDOB, Barcelona, pp. 87-135.

ra Centroamericana, de 2007) y la decisión política de que Panamá se incorpore al mismo en 2011.

Simultáneamente, se suceden los esfuerzos en distintos foros de la región para solucionar conflictos subregionales, como las Cumbres de la Organización de Estados Americanos, el Grupo de Río y la UNASUR desde 2008 para mediar en conflictos de la región suramericana y que ha servido de espacio para el debate de la crisis diplomática que enfrentó a Ecuador y Venezuela con Colombia por el ataque colombiano al campamento guerrillero de las FARC en territorio ecuatoriano (2008), así como la crisis social y política en Bolivia por los enfrentamientos internos y actos de desobediencia (2008) y el intento de golpe de Estado por la sublevación policial en Ecuador (2010), sucesos ambos que pusieron en jaque la democracia y unidad interna de ambos países andinos.

Estas positivas experiencias contrastan con otras negativas, como los graves problemas internos que atraviesa la Comunidad Andina (CAN) desde hace algunos años, creciendo la agenda de asuntos pendientes, como el incumplimiento de la normativa andina sobre el transporte terrestre de mercancías, agravado por el desconocimiento de las decisiones dictadas por el Tribunal de Justicia Andino en la materia, y que han sido una de las causas, a la postre, de la salida de Venezuela de esta Organización en el 2006 y la constitución de dos bloques internos enfrentados en su seno, Colombia-Perú, por un lado, y Bolivia-Ecuador, por el otro.

Asimismo tienen lugar sucesos de interpretación ambigua, como los acuerdos que está negociando la Unión Europea (UE) con Perú y Colombia, ya en la fase de autenticación (2010), para crear asociaciones bilaterales en cuyo seno se tratarán las cuestiones relativas al libre comercio, la cooperación y el diálogo político, rompiendo la tradicional estrategia europea de firmar acuerdos con bloques subregionales, la CAN en este caso, debido a las posiciones refractarias de Bolivia y, en menor medida, Ecuador, que –según la evolución de los acontecimientos– pueden llevar a certificar la defunción del bloque andino como también a revitalizarlo, pues Ecuador ya ha comenzado a negociar su asociación con la UE y no cabe descartar que Bolivia haga lo propio para no quedar aislada en el tablero suramericano, con lo que la UE habría conseguido jugar su papel de *federador externo*². Lo mismo puede decirse en relación con la aso-

² Sanahuja Perales, José Antonio (2007), “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 22, pp. 93-94. 75-106.

ciación entre la UE y el MERCOSUR, bloqueada desde 2004 hasta que, con ocasión de la VI Cumbre birregional entre la UE, América Latina y el Caribe (Madrid, mayo de 2010) se han relanzado las negociaciones, que podrían concluir con un acuerdo entre bloques, pero también finalizar sin acuerdo o bien que éste sea bilateral con Brasil, dado el estatuto de socio privilegiado que le concedió la UE en 2007. En contrapartida, ha de valorarse positivamente el acuerdo de la UE con Centroamérica como bloque (2010), que es un buen exponente del *interregionalismo contemporáneo*³.

Esta compleja y enrevesada situación concitó la atención de un conjunto de investigadores, procedentes de universidades latinoamericanas y españolas, que se plantearon en los albores de 2008 la creación de un foro de reflexión y debate, articulado jurídicamente como una red interuniversitaria de investigación en temas de integración regional, para tratar de dar respuesta a una serie de preguntas, y en particular las tres siguientes: 1) ¿Qué es la gobernabilidad?, palabra de moda pero no siempre bien definida, y menos cuando es utilizada en el contexto de un proceso regional de integración económica; 2) ¿Cuál ha sido la experiencia institucional de gobernabilidad en la UE, el MERCOSUR, la CAN y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)?; y 3) ¿Cómo pueden contribuir los modelos comparados de integración regional en la gobernabilidad del MERCOSUR, especialmente en los ámbitos de las infraestructuras y el medio ambiente?

Estos investigadores proceden de la Universidad Pompeu Fabra (España), la Universidad Nacional de La Plata (Argentina), la Universidad de la República (Uruguay), la Universidad de los Andes (Venezuela) y la Universidad Dr. JOSÉ MATÍAS DELGADO (El Salvador). Algunos de ellos ya habían tenido experiencias muy interesantes de colaboración institucionalizada en el pasado⁴, fruto de las cuales se

³ Acerca del interregionalismo contemporáneo, veáse Cienfuegos Mateo, Manuel (2010), ¿El interregionalismo en cuestión?: el caso de las relaciones de la Unión Europea con el MERCOSUR”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, núm. 22, pp. 1-27.

⁴ En efecto, la Universidad Pompeu Fabra, la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad de la República trabajaron conjuntamente entre 2005 y 2008, en el marco del proyecto EULATIN II –Europa Latinoamericana Integración Regional, subvencionado en mayo de 2005 por la Comisión Europea en el marco del Programa ALFA (América Latina– Formación Universitaria) II.

publicaron dos libros, uno sobre cooperación y conflicto en el MERCOSUR⁵ y otro sobre la Unión Europea y el MERCOSUR⁶.

Animados por el buen *feeling* generado por todo ello, este conjunto de universidades, lideradas por la Universidad Nacional de La Plata, solicitó en 2008 una subvención del Gobierno argentino para desarrollar el proyecto REDFIRE, que trata de identificar fortalezas y debilidades en diversos procesos regionales de integración, como el MERCOSUR y la CAN, a fin de determinar si las instituciones sub-regionales pueden contribuir a la gobernabilidad de la UNASUR. Otorgada la ayuda pedida⁷, su implementación dio lugar, entre otras cosas, a un seminario internacional, titulado “Gobernabilidad en la integración latinoamericana”, celebrado el 13 de mayo de 2010 en la sede del Instituto Latinoamericano de Integración de la Universidad Nacional de La Plata y un libro sobre Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional⁸.

Ulteriormente, en diciembre de 2009 la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) nos otorgó una ayuda económica para desarrollar, bajo la coordinación de la Universidad Pompeu Fabra, el proyecto A//024981/09, con el título *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad e institucionalidad del MERCOSUR. Una perspectiva interdisciplinaria y comparada*. Partiendo del trabajo realizado en REDFIRE, el objeto de este proyecto es profundizar en ámbitos concretos en los que se visualiza realmente el estado real de la gobernabilidad en el Cono Sur, como son las infraestructuras y el medio ambiente. Como resultados del mismo cabe mencionar, entre otros, la celebración de un seminario internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, en Montevideo, los días 4 y 5 de noviembre de 2010, que lleva el mismo título que el proyecto; la gestión de la intranet Webcongress.net

⁵ Hummer, Waldemar y Mellado, Noemí –Eds.– (2007), *Cooperación y conflicto en el MERCOSUR*, Lerner Editora S.R.L., Córdoba, Argentina.

⁶ Hummer, Waldemar y Drnas de Clement, Zlata –Eds.– (2008), *MERCOSUR y Unión Europea*, Lerner Editora S.R.L., Córdoba, Argentina.

⁷ Se trata de una subvención del Programa de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias III otorgada por el Ministerio de Educación en febrero de 2009 para la creación de la Red de Formación de Posgrado e Investigación en Integración Regional, REDFIRE, que ha sido renovada en julio de 2010.

⁸ Mellado, Noemí –Ed.– (2010), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Lerner Editora S.R.L., Córdoba, Argentina.

para la preparación del anterior evento científico y otros servicios de comunicación y ayuda a los miembros del proyecto; la creación de una página web (<http://mercosurpci2009.net/>) para la mejor difusión de las actividades realizadas y, finalmente, la publicación del libro titulado *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad del MERCOSUR* que ahora presentamos⁹.

Este libro pretende ofrecer a analistas, académicos, responsables políticos, decisores y funcionarios un estudio más profundo de la gobernabilidad en el MERCOSUR y su potencial para gestionar el desarrollo sostenible en el Cono Sur y consolidarlo como actor internacional de primer orden en temas claves de hoy en día en la agenda internacional, como son el medio ambiente y las infraestructuras. Con este fin se ha estructurado el volumen en los siguientes tres grandes bloques temáticos:

- 1) Presupuestos institucionales para una mejor gobernabilidad en el Cono Sur.
- 2) La dimensión ambiental y en materia de infraestructuras del MERCOSUR.
- 3) La solución de conflictos ambientales y de infraestructuras en el MERCOSUR a la luz de la experiencia de la Unión Europea.

El primer bloque comienza con el estudio de RITA GIACALONE, de la Universidad de Los Andes, (Venezuela) quien explora la relación entre la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y la gobernabilidad en el MERCOSUR, a partir de un enfoque propio del regionalismo multinivel. En Sudamérica existen distintos acuerdos de integración subregional (CAN y MERCOSUR) y regional (UNASUR y ALBA-TCP), ninguno de los cuales es supranacional, que pueden verse como partes de un regionalismo multinivel en construcción. Estos coexisten con acuerdos sectoriales (la IIRSA, por ejemplo), que parecen avanzar más que los primeros, afectados por la escasa implementación de las decisiones que se toman al más alto nivel. En este contexto se revela importante analizar las políticas exteriores de los países que poseen mayor poder relativo dentro de la región, como Brasil, para estudiar los objetivos de los programas sectoriales que se implementan y en qué medida sus objetivos se están alcanzando. En el caso de IIRSA, ésta

⁹ En la página web reseñada se da cuenta del seminario celebrado en Montevideo y están disponibles los juegos de diapositivas que allí se presentaron y la monografía publicada.

forma parte del proyecto sudamericano de Brasil, iniciado con la creación del MERCOSUR y continuado con las negociaciones CAN-MERCOSUR y el establecimiento de la UNASUR. La autora concluye señalando que, después de diez años de lanzada la iniciativa, persisten las asimetrías entre Paraguay y Uruguay y Brasil y Argentina, a pesar de los avances registrados en materia infraestructural. Esto sugiere que IIRSA no logrará alcanzar este objetivo de gobernabilidad regional propuesto por Brasil si no se acompaña de otros programas orientados a disminuir problemas como la falta de desarrollo institucional del MERCOSUR.

Complementando el estudio anterior, el capítulo II, a cargo de NOEMÍ MELLADO y MARÍA LUCIANA ALI, de la Universidad Nacional de La Plata, analizan si la política de integración física que propone la IIRSA presenta, tanto en su formulación como implementación, un déficit democrático que pudiere afectar a la institucionalidad y la gobernabilidad regional, entendida ésta como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo, que vendría asociada con mayores niveles de democracia y bienestar social que permitan valorar la bondad de la política pública. El estudio centra su análisis en el Eje MERCOSUR-Chile, ya que el mismo se encuentra comprendido en el marco subregional del MERCOSUR y a los fines de convalidar el interrogante clave que se plantearan, se aborda como estudio de caso la ruta nacional núm. 14. Se concluye que la IIRSA se presenta como un sistema de generación de conflictos regionales que pone en cuestionamiento la capacidad de las instituciones democráticas nacionales y subregionales para asumir y procesar democráticamente el conflicto. Lo que deriva en una insuficiencia de gobernabilidad porque afecta a la implementación de las políticas del MERCOSUR.

A continuación, el Capítulo III, desarrollado por IGNACIO JOVTIS, de la Universidad Pompeu Fabra, examina la participación de la sociedad civil en la construcción del MERCOSUR, centrándose en el ámbito de la política exterior del bloque. En particular, se analizan los distintos mecanismos existentes de participación de la sociedad civil (institucionalizados o no) en el ámbito de las relaciones entre la UE y el MERCOSUR; más concretamente, en las negociaciones del acuerdo de asociación, relanzadas en la VI Cumbre birregional de la UE, América Latina y el Caribe (Madrid, 2010). Luego de un estudio sobre el funcionamiento de los *Diálogos con la Sociedad Civil* organizados por la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, se enfatiza cómo la falta de agendas estipuladas y previsibles ha afectado considerablemente la dinámica de actuación de las or-

ganizaciones de la sociedad civil, que han sido relativamente más activas durante la etapa de negociación del acuerdo de asociación que durante el período de estancamiento entre 2004 y 2010.

Cierra este primer bloque el Capítulo IV, en el que MARTÍN TETAZ, de la Universidad Nacional de La Plata, aborda la gobernabilidad e instituciones en el comercio internacional desde un enfoque de la Teoría de los Juegos de Nash, presentando un modelo de determinación del nivel de provisión de bienes públicos regionales (esto es, infraestructuras) en el que los Gobiernos deciden estratégicamente hasta qué punto les conviene cooperar con el país vecino o las instituciones subregionales. Los resultados más importantes, en línea con la evidencia empírica de los últimos 25 años, indican que subsiste una tendencia a la no cooperación, debido a la ausencia de instituciones o bien a un diseño ineficiente de ellas, así como la existencia de niveles subóptimos de provisión de bienes públicos regionales (exceso de externalidades negativas y derrames positivos en defecto) que ocasionan conflictos y afectan negativamente a la gobernabilidad. El trabajo concluye con la discusión sobre diversas técnicas que permitirían mejorar las posibilidades de cooperación institucional y de gobernabilidad en el MERCOSUR.

El segundo bloque temático, dedicado a cuestiones ambientales y de infraestructuras en el Cono Sur, se abre con el Capítulo V, perteneciente a WILSON FERNÁNDEZ, de la Universidad de la República, en él plantea cómo a finales de los años 90 la necesidad de armonizar, modificar y/o crear una infraestructura física que viabilizase y potenciase la integración regional pasó a ser un tema prioritario en el MERCOSUR, presentando el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un listado de proyectos que son la base del surgimiento de IIRSA en el 2000. El autor hace un repaso de la cartera de 524 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, distribuidos en diez Ejes de Integración y Desarrollo (EID), la mayoría de ellos Corredores Bioceánicos, que representan una inversión estimada de 95.000 millones de dólares estadounidenses. Y critica la selección gubernamental de un conjunto acotado de proyectos de rápida ejecución y alto impacto, al cual están dando prioridad para su financiamiento, muchas veces sin atender ni los reclamos de sus ciudadanos ni los impactos negativos sobre el medio ambiente. El estudio concluye que la IIRSA, si bien viene a cubrir una necesidad imprescindible de la integración sudamericana: una red vial suficiente y eficiente, presenta deficiencias que hay que corregir para que llegue a buen puerto.

CARLES MURILLO, del Observatorio de Relaciones con Latinoamérica –ORLA– de la Universidad Pompeu Fabra, en el capítulo VI aborda la problemática de la infraestructura tecnológica y destaca que la inversión en esta materia está desigualmente repartida en el mundo. Una situación de desventaja comparativa repercute en el acceso a la información de los ciudadanos implicados. Se comprueba empíricamente que el crecimiento y el grado de apertura de los países está positivamente asociado con la dotación de infraestructura tecnológica y con la conectividad. Los países del MERCOSUR, y en general de América Latina, presentan diferentes niveles de dotaciones tecnológicas y de posibilidades de aprovechamiento de las innovaciones tanto en producto como en procesos. Termina su análisis sosteniendo que solamente una política pública decidida a favor de mejorar el uso y disfrute de las nuevas tecnologías permitirá descontar la brecha existente con los más aventajados.

ALEJANDRO PUGLIA, de la Secretaría del MERCOSUR, aborda en el Capítulo VII los principales datos sociales y macroeconómicos (población, superficie, producto interior bruto y *per cápita*, comercio, etcétera) de los países del MERCOSUR y el rol de los fondos de convergencia estructural (FOCEM) en el desarrollo de este proceso de integración, pasando revista a su origen y objetivos (los programas de convergencia estructural, desarrollo de la competitividad, cohesión social y fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración), así como el reparto de los mismos entre los países del MERCOSUR y algunas de las acciones llevadas a cabo hasta ahora.

Como complemento al Capítulo anterior, JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA, de la Universidad Dr. JOSÉ MATÍAS DELGADO de El Salvador, presenta en el Capítulo VIII, la situación de las infraestructuras en Centroamérica, cuyo desarrollo es un imperativo frente a los serios retos que enfrenta la región por mejorar su inserción en los mercados internacionales ante claras limitaciones establecidas por su reducida dotación de recursos naturales, los bajos niveles de competitividad e innovación, la vulnerabilidad ambiental y la poca articulación del tejido productivo. En el estudio se hace hincapié en que, a pesar de algunos esfuerzos a nivel nacional y otros de índole regional, y de algunos avances positivos, particularmente en el Corredor del Pacífico, el estado de la infraestructura de los países centroamericanos sigue siendo, en términos generales, deficiente y poco funcional a los objetivos de la integración económica y de inserción a los mercados internacionales, de tal suerte que las grandes brechas existentes se convierten en una seria limitación para la competitividad de Centro-

américa en su conjunto. De ahí la trascendencia del Proyecto Mesoamérica, que incluye además a México y Colombia, porque busca revertir la tendencia de iniciativas anteriores que no lograron concretarse, entre otras razones por falta de financiamiento.

En el Capítulo IX, ANA AYUSO, del CIDOB (Barcelona), analiza el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR, que ya aparecían en los orígenes de la constitución de este proceso de integración, puesto que el Tratado de Asunción recogió de forma muy parcial un tratamiento diferenciado en el proceso de liberalización comercial. El acento que el modelo de regionalismo abierto, dominante en la década de los 90, puso en la apertura y la orientación exportadora hacia el exterior impidió un debate a fondo sobre los instrumentos necesarios para abordar las enormes disparidades entre los países miembros de forma eficaz. Cuando la grave crisis económica argentina de comienzos de siglo XXI paralizó los avances de la integración, en los países más pequeños del bloque brotaron las críticas hacia aquellas reglas que reducen sus autonomías sin contrapartidas apreciables. Eso se tradujo en tensiones y conflictos entre los socios a los que no se consigue dar una solución regional propia, pero también se ha reflejado en una revitalización del debate. Como consecuencia se han incrementado las iniciativas para establecer políticas e instrumentos nuevos que aborden los efectos de la integración, tanto en los aspectos financieros, como políticos y sociales hacia una visión más multidimensional del proceso. Estas iniciativas afrontan dificultades de diversa índole: por un lado están las limitaciones del propio proceso en cuanto a institucionalidad y profundización. Por otra parte, crece la incertidumbre sobre las consecuencias que puede tener la futura ampliación a Venezuela, ya en curso, y de otros posibles candidatos andinos. Finalmente, también tienen fuerte incidencia las transformaciones que se producen en la región; lo que incluye la ampliación de una agenda de integración sudamericana, que en parte se superpone a la estructura de MERCOSUR y el creciente papel de potencia regional y actor global de Brasil.

Los dos últimos capítulos de este segundo bloque abordan cuestiones específicas que completan los análisis anteriores. En este sentido, en el Capítulo X, LAUTARO RAMÍREZ y JUAN MIRANDA, de la Universidad Nacional de La Plata, destacan como el medioambiente y el comercio están vinculados desde el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) de 1947, si bien es desde la década de los 80, tras el informe Brundtland, cuando ambas materias se han acercando más, de tal suerte que en los acuerdos comerciales de integración de segunda generación se reconoce, en sus preámbulos, las problemá-

ticas ambientales, el desarrollo sostenible y el respeto del medio ambiente. Aplicando la teoría tridimensional del derecho, que analiza el fenómeno jurídico desde tres perspectivas (la crítica, que estudia las normas positivas; la sociológica, que analiza el fenómeno en la realidad y la axiológica, que se ocupa de los valores impregnados en los cuerpos normativos), se realiza un estudio de caso con el acuerdo de complementación económica (ACE) 36, celebrado entre el MERCOSUR y Bolivia, el cual dio origen al Acuerdo de Alcance Parcial al amparo del Artículo 14 del Tratado de Montevideo de 1980 (AAP.-A14TM80), que regula la navegación en la hidrovía Paraguay-Paraná, el cual a su vez se encuentra inserto dentro de los proyectos de la IIRSA en atención a las obras de infraestructuras programadas para esta hidrovía. Todo ello en aras de poder discernir las implicancias medioambientales de los acuerdos comerciales en el marco de la ALADI, prestando especial atención al caso de los países del MERCOSUR.

XAVIER SEUBA, de la Universidad Pompeu Fabra, es el autor del Capítulo XI, en el que se contemplan las relaciones entre la agrobiotecnología y la bioseguridad en el MERCOSUR y la necesidad de llevar a cabo actuaciones de armonización común. La agrobiotecnología se inserta en la denominada biotecnología moderna y abarca tecnologías basadas en la biología celular y molecular modernas, dirigidas a la producción vegetal, animal y agroindustrial. En este contexto, la bioseguridad se refiere a las actividades y marco regulatorio e institucional que tienen por fin evitar o mitigar los peligros asociados a la actividad con organismos genéticamente modificados. La importancia de la agricultura y la ganadería en la economía de cada uno de los países miembros del MERCOSUR explica que, entre los sectores de la biotecnología, el de la agrobiotecnología sea el más desarrollado, tanto desde el punto de vista normativo como institucional. Sin embargo, el referido desarrollo ha acontecido principalmente en el plano nacional, puesto que el grado de armonización mercosureña es escaso y no se corresponde con el peso de la agrobiotecnología en la economía del Cono Sur. Ello se debe a diferencias en las posiciones nacionales en relación con principios fundamentales como el principio de precaución y la técnica de control y evaluación del riesgo, que dificultan aproximar posiciones de forma decidida, así como al hecho de que los países mercosureños compitan entre sí en un sector fundamentalmente exportador. Los escasos avances en la armonización en el ámbito agrobiotecnológico y, en particular, de la bioseguridad, tienen trascendencia a efectos del comercio intrarregional y también entre el MERCOSUR y otras áreas de integración regional, como con la UE, ya que el 50% de las expor-

taciones del MERCOSUR a la UE tiene origen agropecuario. Ello dificulta la consecución de un acuerdo birregional y hace más factible, al menos en la perspectiva de los Estados mercosureños, la conclusión de acuerdos bilaterales.

El tercer y último bloque temático, dedicado a la solución de conflictos en materia ambiental y de infraestructuras, está compuesto por tres capítulos.

El Capítulo XII está a cargo de RITA GAJATE, de la Universidad Nacional de La Plata. En él se cuestiona si los métodos previstos para la resolución de controversias en el MERCOSUR y en otros foros subregionales son aptos para contribuir a la gobernabilidad o, por el contrario, si por insuficientes han causado la búsqueda de soluciones por fuera de la institucionalidad diseñada, como en la IIRSA, ya que esta iniciativa se propone intensificar los procesos de conectividad e integración física a partir de acuerdos intergubernamentales y proyectos operativos a cargo de agencias públicas y actores no estatales. Asimismo, y en tanto se observa una mayor participación en estos procesos de los gobiernos nacionales, a menudo en alianza con los organismos multilaterales de la cooperación internacional, se subraya cómo pueden multiplicarse las posibilidades de conflicto. En aras a investigar el comportamiento asumido por los Estados parte y la sociedad afectada directamente en la conflictiva, el estudio se centra en la diferencia de Argentina y Uruguay por la instalación de plantas de fabricación de celulosa a la vera del Río Uruguay, que además afecta a dos ejes diseñados por la IIRSA: el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná y el Eje MERCOSUR-Chile.

Profundizando en el tema de las pasteras, CLARA AMZEL-GINZBURG, de la Universidad Nacional de La Plata, lleva a cabo en el Capítulo XIII un pormenorizado análisis del origen, el desarrollo y la solución de este conflicto entre Argentina y Uruguay: la autorización de la planta de celulosa para instalarse en Fray Bentos –Uruguay–, río por medio frente a Galeguaychú –Argentina– que provocó un conflicto entre ambos países; los cortes de ruta efectuados por los habitantes de la población argentina, por alegar la contaminación que provocaría la actividad de las plantas de celulosa, determinó el inicio de una acción uruguaya ante la jurisdicción del MERCOSUR, solicitando la constitución de un Tribunal Ad Hoc para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación, consagrada en el Tratado de Asunción, instrumento fundacional del bloque; el laudo de ese Tribunal -2006–, acogió en parte la pretensión de Uruguay y asimismo desestimó parcialmente el reclamo. Simultáneamente, ambas partes instaron a la Corte Internacional de Justicia a pro-

nunciarse sobre este conflicto, que impuso una obligación de monitoreo conjunto en 2010. Como expresión de su voluntad de resolver la controversia, Argentina y Uruguay constituyeron recientemente un Comité Científico encargado del monitoreo del río Uruguay y de todos los establecimientos industriales, agrícolas, centros urbanos y áreas de influencia –de ambas márgenes– que vuelquen sus efluentes en ese río.

Finalmente, cerrando la investigación, MANUEL CIENFUEGOS MATEO, de ORLA de la Universidad Pompeu Fabra, en el capítulo XIV, expone cómo se solucionan los conflictos en la integración europea merced a la intervención de una de sus Instituciones, el Tribunal de Justicia de la UE, describiendo las características básicas de su estatuto jurídico y competencias, así como la trascendental labor que ha llevado a cabo para salvaguardar la unidad e integridad del ordenamiento comunitario: basta con evocar los principios de origen jurisprudencial de la primacía y del efecto directo del ordenamiento comunitario, así como la protección de los derechos humanos en la UE, que hoy en día forman parte indiscutible del acervo comunitario. Sobre la base de lo anterior se examinan tres ejemplos concretos, en buena medida paradigmáticos, extraídos del vasto contencioso comunitario en materia medioambiental con repercusiones en infraestructura y libre circulación de mercancías dentro de la UE, los asuntos 265/95, *Comisión / Francia*, C-112/00, *Eugen Schmidberger* y C-186/06, *Comisión / España*, que ilustran de modo fehaciente cómo el Tribunal de Justicia desempeña su rol en el marco del muy evolucionado sistema jurisdiccional comunitario de solución de controversias, en el que todos los conflictos relativos a la aplicación del Derecho de la UE se resuelven en su seno, nunca al margen del mismo, pues está excluido expresamente el *forum shopping*, así como la independencia real que, dentro de la Unión, disfruta el Tribunal de Justicia respecto de los Estados miembros y las otras instituciones comunitarias, y que le permite actuar con la firmeza y rotundidad requerida en cada caso, por más trascendentes que puedan ser las consecuencias políticas, económicas o sociales de los casos que llegan al pretorio comunitario para los sujetos litigantes afectados, sean quienes sean, incluidos los Estados miembros. Todo ello explica, a la postre, que la posición del Tribunal de Justicia de la UE en el entramado institucional comunitario haya sido fortalecida con el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007.

Los párrafos precedentes sintetizan el trabajo realizado por los miembros del proyecto durante su ejecución en 2010, así como la participación de otros investigadores en este libro, confiando que la

dedicación y el esfuerzo conjuntos rindan sus frutos y nos permitan encarar nuevos retos en el futuro para, de este modo, ayudar a que se comprenda mejor la realidad del fenómeno de la integración regional en las dos orillas del Atlántico.

Queremos aprovechar estas últimas palabras para expresar nuestro agradecimiento a todo el personal de la Oficina Técnica de Cooperación de AECID-Montevideo, y en particular a VIRGINIA MARTÍNEZ, Responsable de Proyectos del Programa MERCOSUR y a MATILDE PACHECO, Responsable del Área de Formación. Vaya por delante también nuestra gratitud a todas aquellas personas que, con sus reflexiones, comentarios y sugerencias, han contribuido a enriquecer científicamente el contenido de este libro. Es obligado, por último, reconocer el esfuerzo del personal administrativo del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, y del Departamento de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra, por su dedicación abnegada en las diversas actividades del proyecto que se iban presentando, con mención expresa de HERNÁN G. GÓMEZ RAFFATELLA, GUILLERMINA DEL BUENO y YOLANDA VICENTE por su predisposición constante para ayudarnos a resolver las muchas cuestiones administrativas complejas que han aflorado. El firme sostén de este grupo humano ha sido fundamental durante toda la ejecución del proyecto.

MANUEL CIENFUEGOS y NOEMÍ B. MELLADO

EDITORES

Barcelona (España) y La Plata (Argentina), enero de 2011

BLANCA

PRIMERA PARTE

**PRESUPUESTOS INSTITUCIONALES PARA
UNA MEJOR GOBERNABILIDAD
EN EL CONO SUR**

BLANCA

CAPÍTULO I

Iniciativa IIRSA y gobernabilidad en MERCOSUR

Por RITA GIACALONE

Introducción

El establecimiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), en el 2000, reconoció la importancia de solucionar un problema que afecta tanto las relaciones comerciales dentro de la región como sus posibilidades de expansión hacia afuera. La integración de la infraestructura física, al abaratar el tiempo y costo del transporte y la comunicación en la región, estaba llena de potencialidades y expectativas, entre las cuales se encontraba la de convertir a Sudamérica en una plataforma exportadora. Diez años más tarde, algunas de las expectativas han ido disminuyendo o desapareciendo. Por ejemplo, sin movilidad del factor trabajo y con diversos acuerdos arancelarios entre países sudamericanos, las posibilidades de aglomeración industrial se siguen dando dentro de cada país. Aunque es posible una reorientación de flujos comerciales y algunos cambios en su composición, es poco probable que estos cambios tengan poder de arrastre para convertir a la región en una plataforma exportadora, si no se realizan ajustes en otros aspectos (Giacalone, 2009).

De esta forma, las exportaciones extra-regionales más competitivas seguirán originándose en los países sudamericanos más industrializados, con ventajas para producir ciertas *commodities* o con fachadas oceánicas. Esto implica que continuarán las asimetrías y que habrá que considerar otras formas de alcanzar uno de los objetivos centrales de la gobernabilidad regional –“*potenciar factores de estabilidad política, económica y social que permitan neutralizar el efecto de múltiples factores de inestabilidad*”– (Furlong, 2005: 3).

En este capítulo se explora la relación entre IIRSA y gobernabilidad, dentro del regionalismo multinivel, en un intento por buscar otra alternativa para enfocar el problema. El capítulo se divide en tres secciones: la primera relaciona el regionalismo multinivel con la gobernabilidad; la siguiente analiza que rol juega la integración de la infraestructura en la política exterior de Brasil; y, en la tercera, se discute la vinculación entre IIRSA y gobernabilidad en MERCOSUR/Mercado Común del Sur.

1. Regionalismo multinivel y gobernabilidad

En Sudamérica, la existencia de distintos acuerdos de integración subregional (CAN/Comunidad Andina y MERCOSUR) y regional (ALBA/Alianza Bolivariana para Nuestra América y UNASUR/Unión de Naciones Sudamericanas), ninguno de los cuales es supranacional, puede considerarse manifestación de un regionalismo en construcción, según el ejemplo de la Unión Europea (UE). Por lo tanto, se utiliza el concepto de regionalismo multinivel, parte del paradigma de la gobernanza global, entendido como un modelo que permite organizar un sistema global/regional y dar respuesta a problemas de esos dos niveles (Fuchs, 2007: 26-27).

Según Krahmman (2003), el regionalismo multinivel fragmenta la autoridad política en distintas dimensiones (geográficas, funcionales, normativas, de recursos, etc.). Pero, como al nivel global, la autoridad encargada de resolver los problemas sigue siendo el estado nación, Thakur y Van Langenhove (2006: 233-234) se preguntan si la integración regional, al insertar otro nivel de decisión entre el nacional y el global, contribuye a solucionar mejor los problemas regionales, porque sólo así tiene sentido la creación de “*varios niveles de consulta y de toma de decisiones*”.

El concepto de regionalismo multinivel surgió del ejemplo europeo en materia de integración regional, ejemplo que generalmente se presenta como un horizonte a replicar por los países en desarrollo dentro de sus regiones. Originalmente se lo consideró un “*sistema de negociación continua entre gobiernos anidados en distintos niveles territoriales – supranacional, nacional, regional y local*”, propio de la UE, pero ahora se aplica a la dispersión de la autoridad y de las competencias entre múltiples jurisdicciones (local, sub-nacional, nacional, regional y global) y entre actores gubernamentales y no gubernamentales (Hooghe y Marks, 2003)¹.

¹ Krahmman, 2003: 331, entiende por gobernanza a las estructuras y

Su principal ventaja reside en que simplifica y disminuye los costos de coordinar múltiples niveles (Hooghe y Marks, 2003: 5), teniendo en cuenta que *“en la medida en que las políticas de una jurisdicción tienen derrames... en otras jurisdicciones... la coordinación es necesaria para evitar resultados socialmente negativos”*, sin importar si las instituciones son supranacionales o inter-gubernamentales. Esto implica que una mayor interacción entre niveles y/o miembros de un acuerdo no necesariamente produce cooperación y, por el contrario, puede originar mayor competencia en una región (Higott, 2005). Según De Prado (2007), los sistemas multinivel resultan positivos si todos sus miembros alcanzan sus objetivos. De esta forma, Sudamérica a comienzos del siglo XXI ofrece la posibilidad de explorar el concepto de regionalismo multinivel.

Hooghe y Marks (2003) identifican dos tipos de regionalismo multinivel –*“uno que concibe la dispersión de la autoridad hacia jurisdicciones con propósitos generales, exclusivas y durables. Un segundo tipo considera jurisdicciones no exclusivas y flexibles para tareas especiales”*–. Ambos tipos se encuentran en la experiencia europea, ya que algunas jurisdicciones representan comunidades permanentes y otras resuelven problemas específicos. Por lo tanto, la difusión de la toma de decisiones desde el nivel del estado-nación puede originar dos resultados: Tipo I, instituciones de propósitos generales, y Tipo II, de tareas específicas, que serían respuestas alternativas al problema de la coordinación entre niveles.

Cooper y English (2005: 7) consideran estos tipos dos polos de un continuo – el primero atrae a quienes creen que las ideas ayudan a desarrollar una arquitectura regional o internacional; el otro a quienes enfatizan la necesidad de solucionar problemas específicos– (ambientales, etc.). Por su parte, Smith (2007) los relaciona con ideas acerca del viejo y el nuevo regionalismo. El primero buscaba un sistema ordenado, con separaciones funcionales entre áreas y una distribución clara de responsabilidades y competencias, de forma que el rol de la gobernabilidad era relativamente fijo, territorializado e institucionalizado. Alternativamente, el segundo otorga un papel fluido y flexible a las regiones dentro de un sistema que comparte esas características y donde los mecanismos y responsabilidades están poco definidos.

procesos que permiten a actores gubernamentales y no-gubernamentales coordinar sus necesidades e intereses mediante la creación e implementación de políticas; el concepto de gobernabilidad se refiere sólo a la acción de los actores gubernamentales.

En Sudamérica, el Tipo I se observa en los acuerdos de integración subregional, debido a la jurisdicción territorial de CAN y MERCOSUR, mientras el Tipo II puede encontrarse en el contexto regional, por ejemplo en la IIRSA, que intenta solucionar problemas específicos. Sin embargo, se observa también que los estados miembros de ambos acuerdos subregionales han cedido parcialmente el rasgo de las membrecías exclusivas, al aceptar en forma simultánea ser miembros de acuerdos como ALBA y UNASUR, que corresponden al segundo tipo². Estos dos últimos son ejemplos de un regionalismo menos definido y más confuso (Smith, 2007), ya que en UNASUR, mientras los aspectos institucionales son pospuestos o rechazados, los concretos, tales como el desarrollo de la infraestructura y la cooperación energética y financiera atraen más atención. De esta forma, los aspectos políticos e ideológicos de la integración (democracia, gobernabilidad, etc.) aparecen en declaraciones presidenciales pero no se aplican y los aspectos prácticos (o sectoriales) siguen un comportamiento distinto. CAN y MERCOSUR comparten también la característica de una escasa implementación de sus decisiones, lo cual impide que la gobernabilidad subregional y regional pase de negativa (ausencia de anarquía) a positiva (estado de derecho) (Prats, 2003).

El regionalismo multinivel puede enfocarse también desde otra perspectiva, distinta de la de Hooghe y Marks. Un ambiente de creciente interacción y diálogo, en un contexto sudamericano con estructuras laxas de gobernabilidad subregional y regional, donde las decisiones no son necesariamente puestas en práctica, significa que el poder de los gobiernos nacionales determina el resultado final. La búsqueda de soluciones a problemas regionales con un trasfondo de igualdad soberana a menudo se traduce en una situación sumacero (Higgott, 2005: 20) y CAN y MERCOSUR muestran que en Sudamérica este obstáculo se ha eliminado cuando al menos dos gobiernos subregionales con mayor poder relativo³ coinciden en sus objetivos y visión acerca de la integración subregional y regional. Así, durante la mayor parte de su existencia, CAN actuó como una coalición de intereses nacionales, en la cual las políticas comunes se aprobaban e implementaban si los intereses de sus principales miembros eran compatibles y dejaban de cumplirse cuando esos intere-

² Bolivia, Ecuador y Venezuela son miembros de dos acuerdos regionales (UNASUR y ALBA) y uno subregional, aunque no el mismo porque Bolivia y Ecuador pertenecen a CAN y Venezuela, a MERCOSUR.

³ En la CAN, Colombia y Venezuela, y en MERCOSUR, Argentina y Brazil.

ses se movían en sentido contrario (Chan, 1997; Sjursen, 2003: 35). Peña (2005: 260) considera también a MERCOSUR “*un proceso voluntario de integración entre naciones soberanas que no pretenden dejar de serlo...*”.

De esta manera, los proyectos regionales son dirigidos por agentes estatales que los consideran parte de sus políticas externas (Mindreau, 2001). Como IIRSA fue originalmente propuesta por Brasil en la primera cumbre de presidentes sudamericanos (Brasilia, 2000), a continuación se analiza que rol cumple dentro de la política exterior brasileña.

2. IIRSA en la política exterior de Brasil

2.1. La política sudamericana de Brasil

La IIRSA es parte del proyecto sudamericano de Brasil, iniciado a principios de los noventa con el establecimiento del MERCOSUR. El proyecto fue evolucionando de forma que para el 2000 se expresaba en programas sectoriales –IIRSA e integración energética– (Sennes y Tomazini, 2006) y se vinculaba con las ideas de la CEPAL/ Comisión Económica para América Latina acerca de regionalismo abierto (Carvalho, 2006: 39-41).

Detrás del proyecto hay un concepto clave de la política exterior brasileña, el de nación intermediaria, según el cual Brasil posee una posición especial entre las naciones de menor desarrollo relativo y los países desarrollados. Lo que Lampreia, en 1998, llamó “*autonomía por la integración*” significa que Brasil puede actuar con autonomía en el nivel global para obtener sus objetivos nacionales, si consigue representar en ese nivel los intereses de su región (Van Deijk, 2002). MERCOSUR constituyó el primer paso hacia una alianza sudamericana destinada a aumentar la autonomía global de Brasil. En la negociación del ALCA/Área de Libre Comercio de las Américas, esto puede advertirse en el cambio de una posición defensiva, por su potencial pérdida de mercados en la región, hacia otra en la cual Brasil enfrentó el proyecto hemisférico porque contradecía su aspiración de representar a Sudamérica. El regionalismo de Brasil se vincula con una iniciativa económica –ampliación de mercados para sus bienes, servicios e inversiones–, pero también con otra política para asegurar la preeminencia de Brasil en la región y conseguir un mecanismo de promoción brasileña en el ámbito global (Hirst, 2006).

Después del 2004/2005, con la mayor parte de las negociaciones económicas detenidas (OMC/Organización Mundial del Comercio, ALCA y MERCOSUR-UE) o sin alcanzar sus objetivos (MER-

COSUR y CAN-MERCOSUR), los aspectos políticos de la intermediación adquirieron prioridad sin que los económicos desaparecieran (Van Deijk, 2002). Los esfuerzos brasileños por reforzar al MERCOSUR, asociar nuevos miembros y crear la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN), hoy UNASUR, ilustran la incorporación de aspectos políticos. El cambio de énfasis pudo deberse a las preferencias del Partido do Trabalhadores y del presidente Luiz Inacio Lula Da Silva, llegados al poder en 2003, pero, además, para entonces, muchas de las expectativas de la política exterior del anterior presidente, Fernando H. Cardoso, no se habían alcanzado (Candia Veiga, 2005).

Aunque los temas de la política exterior brasileña siguen siendo los mismos que al final del gobierno de Cardoso, en esta década su jerarquía es diferente, la retórica es política (Candia Veiga, 2005) y Brasil busca mayor visibilidad global que regional y emplea más recursos en las negociaciones multilaterales. Markwald (2005) atribuye este cambio de jerarquía entre los niveles global y regional de la política brasileña a cambios en la estructura económica del comercio internacional y en la economía de Brasil. Sudamérica y MERCOSUR siguen siendo importantes para el sector industrial de Sao Paulo, pero para el sector agronegocios el comercio con China y el resto del mundo es más importante y puede incrementarse si las negociaciones en la OMC o entre MERCOSUR y la UE terminan con los subsidios agrícolas de los países desarrollados⁴. Estos dos poderosos sectores económicos brasileños coinciden, sin embargo, en una apreciación positiva de la IIRSA, como llave para aumentar la presencia de los exportadores brasileños en los mercados regionales y extra-regionales (Giacalone, 2009), con lo cual su rol económico sigue vigente.

Con el cambio de la administración Cardoso a la de Lula no hubo cambio de los objetivos a alcanzar mediante IIRSA sino una ampliación de los mismos, ya que Brasil sigue buscando crear condiciones que beneficien a sus actores domésticos y encuentren eco en actores económicos de los países socios (Burgess, 2007: 1348). Marco Aurelio García (2003, en Burgess, 2007: 1349), asesor brasile-

⁴ En 2005, Brasil exportó productos por US\$ 118.000 millones, y en 2008 llegó a los US\$ 198.000 millones, para caer, en 2009, a US\$ 153.000 millones. En esos años, China pasó a ser el principal destino de sus exportaciones, dejando atrás a Estados Unidos, y Asia, como bloque, superó a la Unión Europea y al MERCOSUR en la compra de productos brasileños, Armendáriz, 2010.

ño del presidente LULA en relaciones internacionales, señala la importancia de la infraestructura física porque hace posible que los empresarios brasileños puedan mirar hacia nuevas direcciones y diversificar las relaciones comerciales de Brasil. Por ello, Brasil integró a la IIRSA en la CSAN/UNASUR e impulsó a los empresarios brasileños a invertir en sus corredores de infraestructura o ejes de desarrollo (Burges, 2007: 1349).

Sennes et al. (2004) relacionan el cambio en la política exterior brasileña con una mayor atención a las amenazas a la Amazonia, debido al aumento de la inestabilidad andina. Esto obligó a Brasil a volverse más activo en la mediación de conflictos diplomáticos en los Andes porque, si Brasil quiere representar a Sudamérica, necesita “*promover estabilidad y seguridad... , particularmente, en los países andinos*” (Gratius, 2007: 15). Según Marco Aurelio García (2008), el gobierno de Lula desarrolló instrumentos regionales para evitar que los problemas colombianos se expandieran al resto de la región.

Soares de Lima (2008), por su parte, interpreta la ampliación de objetivos de la política exterior brasileña bajo LULA a “*un cambio de escala y de naturaleza de la presencia económica de Brasil*” en Sudamérica. Esta presencia se manifiesta en el establecimiento de comunidades brasileñas en regiones fronterizas de Paraguay y Bolivia (sudoeste) y, en el norte, encuentra una mayor porosidad fronteriza que genera problemas de control (sanitario y fitosanitario, por un lado, y de movimientos de población y sustancias ilícitas, por otro). Brasil, en resumen, enfrenta problemas distintos en sus fronteras, pero todos ellos necesitan una mayor presencia política de su gobierno en Sudamérica.

Otros consideran que, al llegar a la presidencia, Lula trató de ejercer un liderazgo efectivo en Sudamérica, pero la reacción negativa “*en el vecindario*” y el activismo regional de Venezuela alteraron su discurso político, llevándolo a poner énfasis en convertir a Brasil en un factor de “*moderación y equilibrio en la región*” (Barbosa, 2008). En su primer período presidencial Lula parecía creer que Sudamérica podía integrarse “*por la izquierda*”, aprovechando las orientaciones afines de varios gobiernos de la región y de ahí su apoyo al ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Luego de su segunda elección (2006), con el ALCA fuera de la agenda regional, su gobierno se volvió más pragmático, lo que se manifestó en mejores relaciones con Colombia y esfuerzos por moderar y contener a Venezuela.

La preocupación brasileña por la región andina llevó a su gobierno a intensificar lazos políticos y económicos con Venezuela y Bolivia (Gratius, 2007: 35-36), que afectaron al MERCOSUR. García

(2008) señala que el ingreso de Venezuela al MERCOSUR representa un cambio cualitativo en el acuerdo, ya que en términos geopolíticos lleva sus límites hasta el mar Caribe, además de incorporar a una nación con abundantes reservas energéticas. Pero existe también otro incentivo para Brasil porque así formaliza sus lazos económicos con Venezuela, otorgando mayor seguridad a las inversiones y al comercio brasileño que los acuerdos bilaterales actuales.

En resumen, entre las estrategias de Brasil para contrarrestar amenazas extrarregionales y regionales a su política sudamericana destacan sus esfuerzos por neutralizar la presencia estadounidense en la región, iniciados con los acuerdos CAN-MERCOSUR y continuados con el rechazo al ALCA, junto con acuerdos sectoriales tipo IIRSA (Iribarne, 2009). Con esta última, el gobierno brasileño cambió su concepción del territorio nacional porque consideró que *“el aumento de la competitividad brasileña en el mercado internacional depende, en gran medida, de la integración de Sudamérica”* (Carvalho, 2006: 64).

2.2. El rol de IIRSA en la política sudamericana de Brasil

La IIRSA juega un rol multifacético en la política regional brasileña. El primero, que destaca durante la administración Cardoso, es el económico, ya que la integración en comunicaciones, transporte y energía constituiría la base material necesaria para que un acuerdo comercial entre CAN y MERCOSUR produjera un aumento del comercio y de las inversiones brasileñas en la región y su conversión en plataforma exportadora (Giacalone, 2009). Estos objetivos aparecieron antes de la existencia de IIRSA, ya que en 1992 se planteó en Brasil la cuestión de los corredores bioceánicos, desde Santos a Antofagasta (Chile) y de Acre al Pacífico, en un momento en que la frontera agrícola brasileña se expandía hacia el oeste y los corredores se veían como un medio para dar salida a los mercados de Asia a la nueva producción (Zuidwijk, 2009). También los sectores industriales apoyaban esos corredores para facilitar el comercio de manufacturas con Japón, sin pasar por el Canal de Panamá (Paredes Pando, 1992: 71-72)⁵.

Esta proyección externa de los beneficios no está divorciada, sin embargo, del rol que IIRSA cumple en el desarrollo nacional de Brasil, ya que para el canciller Celso Lafer (2001) constituye una extensión del programa brasileño de ejes de integración. Marcel Biato, asesor del presidente Lula junto con García (Biato, 2007: 22), expresa que:

⁵ Sobre el costo de los fletes para los productos brasileños, véase Galli, 2008.

La experiencia frustrada de la construcción de la carretera transamazónica en los años 70 ilustra una constatación fundamental,...: Brasil sólo se integrará internamente cuando logre integrarse al continente como un todo. La incorporación de territorios y poblaciones marginales será más eficaz,..., si es parte de un proceso más amplio de incorporación del corazón «vacío» de América del Sur a la economía regional.

En la integración física se combinan entonces los intereses económicos regionales y nacionales de Brasil porque el desarrollo del transporte y los medios de comunicación acelera también la modernización y creación de redes de transporte y comunicación dentro del país, incrementando el acercamiento entre sus regiones (Ivan, 2007: 23). Aunque, en general, la IIRSA se justifica con argumentos que incluyen una perspectiva geoeconómica del desarrollo, en la cual Sudamérica constituye una unidad que incrementa su comercio regional y las exportaciones a terceros mercados (Araujo⁶, 2005) este horizonte es todavía más potencial que real. Por ejemplo, en los flujos comerciales intra-ejes bioceánicos amazónicos predominan los locales (distancias menores a 50 km) y los sub-nacionales sobre los regionales (Bara Neto et al. 2006: 48-49), en un contexto en el cual el comercio entre MERCOSUR y los países andinos se sigue realizando por la vía marítima del Atlántico.

La importancia del factor nacional en la IIRSA aparece subvalorada en los análisis, pero se observa en la mayor parte de los países de la región⁷. Esto hace que IIRSA avance de manera desigual, según los intereses que atraiga, por tratarse de un portafolio de proyectos ordenados según prioridades, que se ofrecen para ser financiados por entes públicos o privados, nacionales e internacionales. Muchos de los incorporados en el 2000 eran proyectos nacionales que estaban incompletos y que se integraron a la iniciativa regional para insuflarles nueva vida, aprovechando el apoyo del BID/Banco Interamericano de Desarrollo y la CAF/Corporación Andina de Fomento en una coyuntura financiera de liquidez de fondos (Giménez y Spang, 2005). De esta manera, los ejes de desarrollo adquieren características específicas al incorporarse en las agendas de desarrollo nacional de cada país (Vieira Posada, 2008: 366) y tam-

⁶ Jefe de la Sección Comercial de la Embajada de Brasil en Perú.

⁷ Brasil, Perú y Colombia tienen programas nacionales de infraestructura – PAC, Proinversión y Colombia 2020, respectivamente, vinculados a la IIRSA, Vieira Posada, 2008: 364.

bién sufren los vaivenes de la disponibilidad de financiamiento. Mientras entre Venezuela y Colombia la prioridad es la conexión eléctrica y el gasoducto transguajiro (Vieira Posada, 2008: 362-363), en Perú es más importante el transporte por ríos navegables hacia Brasil para exportar soja brasileña por el Pacífico (Bara Neto et al. 2006: 56).

Los intereses económicos brasileños llevan a que la IIRSA también tenga para su gobierno un rol de seguridad y defensa que, en la práctica, se vincula, por un lado, con la defensa de la Amazonia, amenazada por la expansión del conflicto colombiano y del narcotráfico y por ser un enorme reservorio de recursos naturales valiosos, y, por otro, con la necesidad de proteger a sus ciudadanos y capitales más allá de sus fronteras. La mayor capacidad financiera de Brasil y de sus empresas que le permiten llevar a cabo proyectos económicos tanto en su territorio como fuera de él, genera descontento contra *las comunidades de ese origen –sean pequeños productores agrícolas o grandes empresas... con la acusación de que se trata de puntas de lanza de una estrategia neoimperialista* (Biato, 2007: 24). Por lo tanto, Brasil *“se ha visto obligado a defender a las multinacionales de su país, no sólo diplomáticamente sino también movilizándolo tropas para proteger sus intereses de nación”* (Quagliotti de Bellis, 2009)⁸, lo que requiere de una infraestructura adecuada.

Dentro de una visión geopolítica, la Amazonia ha recibido atención especial, a través del SIVAM (Sistema de Vigilancia de la Zona del Amazonas), un proyecto sectorial que utiliza satélites y radares para monitorear actividades en esa región. Aunque se lo justifica con argumentos ambientales (control de talas y quemas ilegales, etc.), es utilizado fundamentalmente para recoger información militar y de seguridad (Ballvé, 2003: 33), mostrando que la actuación de las fuerzas armadas brasileñas se basa en el concepto tradicional de defensa de la soberanía frente a posibles ataques de otros estados (Piletti, 2008)⁹. Pero la visión geopolítica de la Amazonia no se agota en la visión de los militares. También un proyecto de la IIRSA, como el Complejo del Río Madeira –dos plantas eléctricas, 5.000 km

⁸ El Decreto 5.484 (julio 2005) creó una fuerza militar de desplazamiento rápido para enfrentar problemas en la región amazónica. El Decreto 6.952 (octubre 2008) señala que cualquier acto de agresión o persecución contra ciudadanos brasileños, así como amenazas de cortar líneas de suministro o de ocupar instalaciones y compañías brasileñas operando en territorios limítrofes, es considerada una agresión externa y puede dar lugar a respuestas militares por parte del gobierno brasileño.

⁹ La resistencia de los militares brasileños a la internacionalización de la región se debe a que, desde comienzos del siglo XX, tienen a su cargo la

de acuavías y 30 millones de ha para siembra de soja– tiene un triple objetivo geopolítico: 1) consolidar la ocupación del interior brasileño; 2) servir para negociar con Bolivia la explotación del gas; e 3) integrar por vía fluvial las cuencas del Amazonas y del Plata (Carvalho, 2006: 69-70).

Los objetivos económicos, de seguridad y geopolíticos de IIRSA están basados en una visión estado-céntrica del sistema internacional, dentro de la cual investigadores del Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales han desarrollado el concepto de “*estado logístico*” para referirse a un país capaz de construir un equilibrio regional reuniendo en su torno a otros países, en apoyo de un bloque que contribuya a su actuación interdependiente en el mundo globalizado (Mindreau, 2001). Estos objetivos estaban incluidos ya en la política exterior brasileña de los años noventa, porque, aunque el gobierno brasileño alegaba que CAN-MERCOSUR era una iniciativa comercial y económica, muchos la consideraron una concepción estratégica, basada en el desarrollo de círculos concéntricos alrededor de MERCOSUR. Según Batista, Jr (2005: XII), la construcción de un segundo círculo concéntrico –que abarcó las negociaciones entre CAN y MERCOSUR y la IIRSA– simbolizó que el contexto regional de Brasil no era ni MERCOSUR ni América Latina, sino Sudamérica.

La IIRSA es el programa que articula a MERCOSUR y CAN con una posterior CSAN/UNASUR. Esto se realiza mediante el relacionamiento físico de la Cuenca del Plata, la Amazonia y los Andes (Gratius, 2007: 15), cuya interdependencia es vital para Brasil que, aunque tiene fronteras con casi todos los países sudamericanos, no tiene acceso ni al Océano Pacífico ni al Mar Caribe. Está implícito que para que Brasil alcance los objetivos económicos y geopolíticos de su proyecto debe promover también la estabilidad política regional, expresada mediante un contexto doméstico estable y uno externo, menos vulnerable (Gratius, 2007: 16). Geraldo Quintao, Ministro de Defensa de Brasil, señalaba en el año 2000 que la integración regional debía propiciar “*la existencia de un entorno pacífico que permita a Brasil y sus vecinos concentrar energías en el desarrollo económico y social*” (“Seguranca...”, 2000).

Biato (2007: 17) observa que, si Brasil entendía antes el multilateralismo con un objetivo defensivo (evitar la injerencia de los países desarrollados para mantener su autonomía), hoy su actuación

seguridad interna, la política fronteriza y las relaciones con los indígenas en la Amazonia, Zirker, 2008.

apunta a mejorar la gobernabilidad global al establecer alianzas con India y Sudáfrica, liderar a los países en desarrollo dentro de la OMC y buscar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU/Organización de las Naciones Unidas. Esto se refleja también en su política regional, con la cual el gobierno brasileño busca proyectarse como “*un interlocutor confiable*” y “*un factor de equilibrio y estabilidad regional*” (Biato: 2007: 22). Brasil promueve la integración sudamericana en base al diálogo y la negociación y a la prevención y solución de los conflictos por su mediación, proyectándose como un “*poder cooperativo*” y “*un ancla de estabilidad*”, para obtener el reconocimiento de sus vecinos y no ser visto como un nuevo poder hegemónico (Gratius, 2007).

UNASUR es instrumental para la proyección regional/global de Brasil y corresponde al Tipo II –acuerdos sectoriales y flexibles, que apuntan a solucionar problemas–. Dentro de UNASUR, la IIRSA busca dar respuesta a problemas económicos, geopolíticos y de gobernabilidad. La idea de fortalecer la paz y estimular el desarrollo de Sudamérica para asegurar su estabilidad política estuvo presente al convocarse la reunión de Brasilia (Lafer, 2002: 68-69). Específicamente, la IIRSA sería un ejemplo “*del proceso de transformación de fronteras-separación en fronteras-cooperación*” (“Comunicado de Brasilia”, 2000, en Lafer, 2002: 70); además de que, para intermediar entre grandes y pequeños en el plano multilateral, Brasil necesita “*construir su presencia internacional sobre la base de la confianza...*” (Lafer, 2002: 93).

La preocupación de Brasil por la gobernabilidad regional se vincula también con el problema de las asimetrías entre sus socios regionales. Según declaraciones de Samuel Pinheiro Guimaraes, Secretario General de la cancillería brasileña, Brasil debe desarrollar instrumentos para reducir esas asimetrías porque, si la integración es un proceso político, es necesario que los gobiernos perciban que sus resultados son balanceados o que, al menos, obtienen algún beneficio de ellos (Guimaraes, 2006: 388, en Christensen, 2007). Para enfrentar las asimetrías, Brasil ha buscado reducir el excedente comercial brasileño en sus relaciones con otros miembros de MERCOSUR, mediante paquetes de inversiones y líneas de crédito de BNDES/Banco Nacional de Desarrollo (Christensen, 2007). El Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones (PSCI) (www.tradenet.gov.br), iniciado en 2003, intenta sustituir importaciones de EE.UU., Europa y Asia por otras de países sudamericanos, para fortalecer el comercio intra-regional, reducir costos de transporte y lograr precios más competitivos. En cuanto a IIRSA, el gobierno bra-

sileño quiere desarrollar “*una versión internacional del BNDES para captar recursos y financiar empresas no brasileñas*”, asociadas a los corredores bioceánicos (Biato citado en “Brasil...”, 2008: 8).

3. IIRSA, MERCOSUR y gobernabilidad

En resumen, la IIRSA es un instrumento para alcanzar los objetivos económicos y geopolíticos de la política exterior de Cardoso, que se mantienen en la administración Lula, pero aspira también a contribuir con la gobernabilidad regional, considerada como estabilidad política interna de sus miembros, control de conflictos interestatales y disminución de asimetrías. Al nivel subregional, la relación del proyecto brasileño con la gobernabilidad se observa desde la creación del MERCOSUR, como resultado de la re-democratización y des-militarización de Argentina y Brasil. En la Declaración de Iguazú (1985) se señalaba que el objetivo de la integración era el desarrollo económico y la consolidación democrática, procesos que debían retroalimentarse para “*encontrar soluciones duraderas, que permitan a sus gobernantes dedicarse a la tarea primordial de asegurar el bienestar y desarrollo de sus pueblos, consolidando el proceso democrático de América latina*” (Dabene, 2009a). En esa etapa la integración regional pasó de considerarse un instrumento para contrarrestar el poder de los países desarrollados (teoría de la dependencia) a convertirse en un proyecto político orientado a desarrollar mayor interdependencia económica entre sus miembros, a fin de defender la democracia, los derechos humanos y la paz (Gratius, 2007: 15).

Dentro de MERCOSUR se observan avances en términos de gobernabilidad. Puede señalarse que la estabilidad política interna de sus miembros, después de la intervención del MERCOSUR en la crisis paraguaya de 1996 no parece ser ya un problema importante. En cuanto a conflictos inter-estatales, en la subregión Cono Sur, la declaración de MERCOSUR como Zona de Paz (1998), a la cual adhirieron Bolivia y Chile, parece haber eliminado el horizonte de enfrentamientos militares. Además, la creación de la Corte de Justicia del MERCOSUR podría limitar futuros enfrentamientos comerciales entre miembros del grupo. Pero, ¿qué ha sucedido en MERCOSUR con la disminución de las asimetrías entre sus miembros?.

En MERCOSUR la IIRSA ha logrado avances sustantivos, ya que en el eje Mercosur-Chile se concentra actualmente la mayor parte del PIB/Producto Interno Bruto, de la población y de los recursos industriales, de servicios y de agroindustria del bloque. Este eje posee una infraestructura considerada “*madura y compleja*”, adecuada en

lo vial y con grandes avances en lo relativo a tele-comunicaciones (“Eje Mercosur...” 2010). Por ello, *“las regiones más “accesibles” son el Centro de Argentina –Buenos Aires– y el Sudeste de Brasil –San Pablo– por lo que la red vial del Mercosur parecería ser concentradora de la producción regional en los centros”* (Labraga, 2009).

Sin embargo, la comparación de estudios realizados en 1998 y 2003, para estimar el costo del transporte en el comercio intra y extra-regional del eje MERCOSUR-Chile, encontró que, en ambos casos, este costo representaba una porción mayor para Paraguay que para el resto de los países (Mesquita Moreira, 2008: 130), a pesar de que en el segundo año ya el eje registraba el mayor intercambio comercial de Sudamérica. Si bien se acepta que Paraguay inició su participación en la IIRSA con un gran rezago infraestructural, en comparación con el resto de MERCOSUR, estos resultados indican también que las asimetrías continúan.

Esta combinación de un mayor desarrollo infraestructural y poder de arrastre del centro con la necesidad de disminuir las asimetrías llevaron a que, en la reunión cumbre del MERCOSUR en 2010, se aprobaran proyectos por un total de 795 millones, a través del FOCEM, para desarrollar infraestructura en Uruguay y Paraguay (“Mercosur impulsará...” 2010). Pero aquí también otros factores condicionan la posibilidad de que las inversiones en infraestructura, por sí solas, alcancen la gobernabilidad propuesta.

El vínculo integración regional-gobernabilidad puede asumir distintas formas, pero todas ellas establecen algún grado de coordinación de políticas. El argumento a favor de la coordinación es que, en el campo de las políticas macroeconómicas, una decisión de uno de los miembros de un acuerdo repercute sobre las otras economías (Jacobo, 2004). Otro surge de analizar las asimetrías en los ciclos económicos de los países, asumiendo que cuanto más asimétricos son resultará más difícil que todos se beneficien al mismo tiempo. Esto se complica cuando los *shocks* externos generan situaciones opuestas para sus países miembros, ya que el alza de los precios petroleros tiene significados distintos para países exportadores e importadores de petróleo (de la Cuba & Winkelried, 2004). Williamson (2002, 2005) agrega otro argumento, al señalar que la integración regional europea en la postguerra creó orden y mitigó conflictos porque hizo que todos los involucrados obtuvieran beneficios económicos. Según su argumento, los programas sectoriales tienen la ventaja de producir beneficios concretos, tomar en consideración intereses nacionales, regionales y subregionales y contribuir a la gobernabilidad del conjunto de países participantes.

Sin pretender agotar el tema de las asimetrías y la gobernabilidad, Mondelli señalaba en 2008 que, después de más de una década de integración, sus economías más pequeñas –Paraguay y Uruguay– enfrentaban todavía disparidades económicas y sociales importantes, que los hacían cuestionar los resultados de MERCOSUR. Una de sus demandas centrales era que las normas del acuerdo se cumplieran. Desde su perspectiva, el mayor número de los conflictos que se suscitan en MERCOSUR derivan del abismo entre las decisiones tomadas y las implementadas (Mondelli, 2008), por lo cual su déficit institucional contribuye a mantener las asimetrías.

Esto puede relacionarse con las ideas acerca de gobernabilidad e integración de Williamson (2002, 2005), ya que, según él, para que la actividad económica brinde beneficios a todos los países de un grupo debe existir certidumbre en contratos, normas claras y transparencia en la implementación de esos contratos y normas. Esto es aplicable a la IIRSA misma porque ésta necesita institucionalidad, entendida como legislación que permita el tránsito de mercancías y servicios a través de las fronteras y el establecimiento y cumplimiento de normas sobre cómo financiar, administrar y recuperar el costo de la infraestructura, para que genere beneficios para todos los involucrados¹⁰. También es necesario un marco legal que se cumpla para que los proyectos de IIRSA atraigan financiamiento cuando la disponibilidad de fondos internacionales es baja (“Se busca...”, 2008). Por lo tanto, dentro del enfoque de la economía neo-institucional, en el cual se ubica Williamson, la institucionalización significa que el marco legal debe ser cumplido por la mayor parte de la sociedad –en este caso, de los miembros de un acuerdo de integración– y que las sanciones para quienes lo incumplan deben ser efectivamente aplicadas (Ayala Espino, 2002).

De esta forma, puede concluirse que, después de diez años de aplicación de un programa sectorial específico (IIRSA), en un área clave como infraestructura, en la cual MERCOSUR ha avanzado mucho, las asimetrías siguen presentes; y que, sino se avanza en forma paralela en el desarrollo institucional del MERCOSUR, creando certidumbre en normas y en su implementación, IIRSA no tendrá efecto por sí sola sobre la gobernabilidad del conjunto de sus miem-

¹⁰ Garnelo (1998: 41-42) destaca algunos instrumentos aprobados previamente por MERCOSUR, como el Acuerdo sobre Transporte Multimodal, Acuerdo sobre Transporte Aéreo Subregional, Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre de los Países del Cono Sur, etc., que sirvieron de base al desarrollo posterior.

bros. Con lo cual, la contribución de la IIRSA a la disminución de asimetrías aparece limitada por factores institucionales, al igual que estos mismos factores son los que limitan que Sudamérica se convierta en una plataforma exportadora (Giacalone, 2009). Esto indica que los acuerdos sectoriales (Tipo II) también necesitan una institucionalidad que se cumpla, para alcanzar plenamente sus objetivos.

Lo analizado permite, además, establecer otras conclusiones, tales como que los acuerdos sectoriales parecen ocupar el centro de la escena en el nivel sudamericano, mientras los territoriales hacen lo mismo en el subregional. En sí misma, la mayor atención y ejecución de los acuerdos sectoriales no es negativa porque, después de todo, la integración europea comenzó con un acuerdo sectorial como la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, creada en 1951, y el Tratado de Roma (1957) fue acompañado por otro acuerdo sectorial –la Comunidad Europea de Energía Atómica–.

En el caso de Sudamérica, donde coexisten proyectos políticos cuyos objetivos no son necesariamente los mismos (Giacalone, 2008), los acuerdos sectoriales ofrecen la ventaja de permitir que la mayor parte de los gobiernos alcancen algunos de sus objetivos. De este modo, por ejemplo, países con costas en el Pacífico (Perú¹¹, Colombia y Chile) están interesados en IIRSA porque este acuerdo sectorial les permite aumentar sus lazos con los países del Atlántico y desarrollar oportunidades exportadoras (Giacalone, 2009). Con este trasfondo de logro parcial de sus respectivos objetivos nacionales, IIRSA constituye un buen instrumento para la política exterior brasileña porque, aunque no se alcanzaran los niveles de integración política y de unidad sudamericana planteados en el discurso político, la integración de la infraestructura incrementaría la eficiencia general de la economía sudamericana y contribuiría al objetivo de desarrollar una región próspera y estable (Christensen, 2007). Esto hace que el análisis de la IIRSA otorgue validez a las consideraciones de De Pardo (2007) y de Williamson (2002, 2005).

Aún con estos aspectos positivos, los acuerdos sectoriales poco institucionalizados tienen un aspecto negativo ya que contribuyen a reforzar el rol del poder ejecutivo dentro de la integración regional y subregional. Si esto agiliza su implementación porque, salvo cambios de gobiernos, están menos sujetos a las presiones de otros actores domésticos (Sennes y Tomazini, 2006), el resultado final no es el deseable desde el punto de vista de la gobernabilidad. Si bien estos acuerdos son importantes para la integración, atraen el apoyo

¹¹ Sobre el caso peruano, véase Guerra-García Picasso, 2008.

de la mayor parte de los gobiernos y ayudan a promover el desarrollo, dependen de la buena voluntad de los gobiernos nacionales y de su capacidad de atraer financiamiento.

La pregunta que plantea esta situación es, si en el futuro, la integración mediante acuerdos sectoriales (Tipo II) en lugar de acuerdos territoriales (Tipo I) superará sus limitaciones fundamentales –el carácter efímero y coyuntural de los acuerdos sectoriales y el hecho de que los cambios de gobierno pueden alterar sus preferencias acerca del regionalismo–, al no existir estructuras de gobernabilidad más estables.

Bibliografía

- ARAUJO Marcelo (2005) “Enfoque de la integración Brasil Sudamérica” en Manuel Ego Aguirre, ed. *Mega Región Cuatrinacional*; Lima, abril.
- ARMENDÁRIZ Alberto (2010) “Brasil, motor regional” *La Nación*, 14 de setiembre www.lanacion.com.ar
- AYALA ESPINO José (2002) *Instituciones para mejorar el desarrollo*; México: Fondo de Cultura Económica.
- BALLVÉ Marcelo (2003) “Brazil New Eye on the Amazon” *NACLA Report on the Americas*, Vol. XXXVI, N° 6 (May/June): 32-38.
- BARBOSA Rubens (2008) “A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso de Venezuela no Mercosul” www.interessenacional.com Edicao N° 1 (Abril-Junhio).
- BARA NETO Pedro et al. (2006) *Hacia un desarrollo sustentable e integración de la Amazonia*; Santiago de Chile: CEPAL-CAF, junio. Serie Recursos Naturales e Infraestructura 110.
- BATISTA Jr. Pedro N. (2005) *O Brasil e a Economia Internacional – Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional*; Rio de Janeiro: Campus.
- BIATO Marcel Fortunato (2007) “¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global?” *Nueva Sociedad* No 210 (julio-agosto): 17-27 www.nuso.org.
- “Brasil vería con buenos ojos la idea del corredor” (2008) *La Nación* 2 de diciembre www.lanacion.com.ar.
- BURGESS Sean W. (2007) “Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chávez” *Third World Quarterly*, 28:7, 1343 - 1358 www.dx.doi.org.
- CANDIA VEIGA Joao Paulo (2005) “As negociacoes comerciais no governo Lula” *Revista Brasileira de Comercio Exterior* N° 83 (enero-junhio) www.funccex.com.br
- CARVALHO Guilherme (2006) *La integración sudamericana y el Brasil. El protagonismo brasileño en la implementación de la IIRSA*; Rio de Janeiro: Action Aid.
- CHAN Julio José (1997) “Aspectos políticos de la integración del Grupo Andino, 1989-1996” *Comercio Exterior* Vol. 47, N° 5 (reimpreso en *Cuadernos Nueva Sociedad* N° 2: 175-187).

- “Comunicado de Brasilia” (2000) *Política Externa* Vol. 9, No. 2, setiembre/octubre/noviembre: 125-135.
- COOPER Andrew y John ENGLISH (2005) “International commissions and the mind of global governance” en R. Thakur, A. Cooper y J. English, eds. *International Commissions and the Power of Ideas*; New York: United Nations University Press, pp. 1-26.
- CHRISTENSEN Steen F. (2007) “The Influence of Nationalism in Mercosur and South America” *Revista Brasileira de Política Internacional* Vol. 50 N° 1 (Jan./June).
- DABENE Olivier (2009a) “Intégration et démocratie” June 21, Observatoire Politique de l’Amérique latine et des Caraïbes www.opalc.org.
- DABENE Olivier (2009b) “Gouvernance regionale” June 9, Observatoire Politique de l’Amérique latine et des Caraïbes www.oplac.org.
- DE LA CUBA Mauricio y WINKELRIED Diego (2004) *¿Una moneda común? Nueva evidencia para Latinoamérica*; Buenos Aires: BID-INTAL, XIX Foro de Discusión sobre Temas Académicos.
- DE PRADO César (2007) *Global Multi-level Governance: European and East Asian Leadership*; New York: United Nations University Press.
- “Eje Mercosur-Chile” (2010) 5 de octubre www.fonplata.org
- FIORI José Luis (2006) “A esquerda e o desenvolvimento” *Correio Sindical Latinoamerica* (CSAL) (15 a 30 de junio): 8-9.
- FUCHS Doris (2007) *Business Power in Global Governance*; Boulder, Colorado: Lynn Rienner.
- FURLONG Martín (2005) “Conectividad e integración. Su contribución a un contexto sudamericano de estabilidad política” *Temas del Mercosur (Dossier de Integración)* N° 18 (septiembre): 3-5. www.mercosurabc.com.ar.
- GALLI Emiliano (2008) “La carga en su laberinto” *Comercio Exterior, La Nación*, 21 de octubre www.lanacion.com.ar
- GARCÍA Marco Aurelio (2003) “Brazilian future” at www.openDemocracy.net, 17 July.
- GARCÍA Marco Aurelio (2008) “A Opcao Sul-Americana” *Interesse Nacional* N° 4 (oct.- nov).
- GARNELO Vicente (1998) *Evolución institucional y jurídica del Mercosur*; Buenos Aires: BID-INTAL, noviembre. Documento de Divulgación N° 3.
- GIACALONE Rita (2008) “Motivaciones políticas para la constitución de la CSN. Análisis de convergencia/divergencia en el discurso de Brasil, Venezuela y Argentina” en R. Giacalone, ed. *La integración sudamericana. Un complejo proceso inconcluso*; Mérida, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- GIACALONE Rita (2009) “La IIRSA desde la perspectiva de la Nueva Geografía Económica” *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XV, N° 21 (diciembre).
- GIMÉNEZ Eric y Lyra SPANG (2005) “A Report on the South American Integration Initiative” *IIRSA Update N°1* (The IDB Information Center) February.

- GRATIUS Susanne (2007) *Brazil in the Americas: A Regional Peace Broker?*; Madrid: FRIDE Working Paper 35, April, www.fride.org
- GUERRA-GARCÍA PICASSO Gustavo (2008) “Economía política, infraestructura e integración: el caso peruano” *Integración y Comercio* N° 28 (enero-junio): 229-250.
- GUIMARAES Samuel Pinheiro (2006) *Desafios brasileiros na era dos gigantes*; Rio de Janeiro: Contraponto.
- HIGGOTT Richard (2005) *The Theory and Practice of Global and Regional Governance: Accommodating American Exceptionalism and European Pluralism*; Garnet Working Paper: N° 01/05 (November).
- HIRST Mónica (2006) “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil” *Nueva Sociedad* 205: 131-140.
- HOOGHE Liesbet y Gary MARKS (2003) *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*; Vienna: Institute for Advanced Studies, Political Science Series 87 (March) www.ihs.ac.at/n). 2000. +
- IADB (Inter-American Development Bank) (2000) *A New Push for Regional Infrastructure Development in South America*; Washington, D.C.: IADB, December.
- IIRSA. Grupo Técnico Ejecutivo Eje Mercosur-Chile (2008) “Notas de la reunión”. Asunción del Paraguay, 3, 4 y 5 de junio, CAF-BID-Fonplata, www.iirsa.org.
- IRRIBARNE Virginia (2009) “Brasil, ¿un Nuevo líder regional?” August 20, www.lv16.com
- IVAN María (2007) “¿A qué integración aspira Brasil?” *Iberoamérica* (Mos-cú) N° 1 (enero-febrero-marzo): pp. 83-98.
- JACOBO Alejandro D. (2004) “La coordinación macroeconómica y la cooperación monetaria: Sus costos, beneficios y aplicabilidad en acuerdos regionales de integración” en *La coordinación macroeconómica y la cooperación monetaria*; Buenos Aires: INTAL-ITD, Documento de Trabajo N° 17.
- KRAHMANN Elke (2003) “National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?” *Global Governance* Vol. 9 N° 3 (July-September): 323-346.
- LABRAGA Juan (2009) *Política comercial y política de infraestructura en Mercosur: Un ejercicio de simulación sobre los impactos en la localización industrial en Uruguay*; Washington, D.C.: BID. Documento de Trabajo IDB-WP-149, diciembre.
- LAFER Celso (2001) “América del Sur debe tener una infraestructura integrada” en *Energía e integración en la América del Sur* www.mre.gov.br
- LAFER Celso (2002) *La identidad internacional de Brasil*; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- MARKWALD Ricardo Andrés (2005) “Política externa comercial do governo Lula: O caso do Mercosul” *Revista Brasileira de Comercio Exterior* N° 83 (enero-junio) www.funcex.com.br.
- “MERCOSUR impulsará millonarias inversiones en infraestructura” (2010) *América Economía*, 8 de abril, www.AmericaEconomía.com

- MESQUITA MOREIRA Mauricio (2008) “Costos comerciales y fundamentos económicos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana” *Integración y Comercio* N° 28 (enero-junio): 125-157.
- MINDREAU Manuel (2001) *The Geopolitical Game Behind Last Year’s First South American Presidential Summit*; Robarts Centre for Canadian Studies Summer Institute, York University, Toronto, Canada, July 9-19.
- MONDELLI Marcelo (2008) “Small States in MERCOSUR and the regional constraints for integration”; SASE Annual Conference, Costa Rica, www.bibliotecavirtual.clacso.org.
- PAREDES PANDO Oscar (1992) *Carretera Interoceánica. Integración y marginación de la Región Inka*; Cusco: Perú: Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de Las Casas”.
- PEÑA Félix (2005) “Algunos desafíos políticos e institucionales que plantea la globalización de la integración” pp. 245-269 en A. Estevadeordal y R. Torrent, eds. *Regionalismo Global*; Barcelona: Fundación CIDOB.
- PILETTI Felipe José (2008) *Seguridad y Defensa en el Amazonas*. Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad Federal do Rio Grande Do Sul (Porto Alegre) www.biblioteca.universia.net
- PRATS Joan Oriol (2003) “El concepto y el análisis de la gobernabilidad” *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15.
- QUAGLIOTTI DE BELLIS Bernardo (2009) “Chávez y sus diferencias con la ‘Carta de Jamaica’” www.laondadigital.com.uy.
- “Se busca un modelo” (2008) *América Economía* (Informe Especial) 3 de diciembre.
- “Seguranca na America do Sul” (2000) Palabras del Ministro de Defensa Geraldo Quintao en el Instituto Rio Branco (Brasilia, 28 de agosto) www.mre.gov.br.
- SENNES Ricardo et al. (2004) “La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* Año 18 N° 3-4: 3-26.
- SENNES Ricardo y Carla TOMAZINI (2006) “Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?” *Foreign Affairs en Español* (enero-marzo) www.foreignaffairs-esp.org.
- SJURSEN Helene (2003) “Understanding the common foreign and security policy: analytical building blocs” en M. Knodt & S. Princen, eds. *Understanding the European Union’s External Relations*; London: Routledge-ECPR Studies in European Political Science: 35-53.
- SMITH Adrian (2007) “Emerging in between: the multi-level governance of renewable energy in the English regions” University of Sussex, SPRU, Electronic Working Paper 159 www.sussex.ac.uk/spru.
- SOARES DE LIMA Maria Regina (2008) “Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur” *Frente Externo*, 22 de febrero.
- THAKUR Ramesh y Luk VAN LANGENHOVE (2006) “Enhancing Global Governance through Regional Integration” *Global Governance* Vol. 12 N° 3 (July-September): 233-240.
- VAN DEIJK Rivka (2002) *Hacia una asociación interregional entre el*

- Mercosur y la Unión Europea*. Tesis de Licenciatura en Estudios Europeos, Amsterdam, Universidad de Amsterdam, www.geocities.com/rivka_van_deijk.
- VIEIRA POSADA Edgar (2008) *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*; Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Convenio Andrés Bello.
 - WILLIAMSON Oliver E. (2002) “The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract” *Journal of Economic Perspectives* 16 (3): 171-195.
 - WILLIAMSON Oliver E. (2005) “The Economics of Governance” *American Economic Review* Vol. 92, N° 2: 1-18.
 - ZIRKER Daniel (1998) “The Changing Role of the Brazilian Military in the Globalization Era” Canadian Association of Latin American and Caribbean Studies, Vancouver, March.
 - ZUIDWIJK Antonio (2009) “Costos y beneficios de los corredores bioceánicos”, *La Nación*, 8 de setiembre www.lanacion.com.ar

BLANCA

CAPÍTULO II

Infraestructura y gobernabilidad en el MERCOSUR

POR: NOEMÍ B. MELLADO Y MARÍA LUCIANA ALI

Presentación

Luego de las transformaciones económicas de los países centrales iniciadas en los años setenta, los países latinoamericanos emprendieron un proceso de reestructuración productiva y reinserción internacional a través de la integración económica que alcanzó su mayor dinamismo en los años noventa. Esta estrategia de integración económica y modernización productiva en el marco de los procesos de globalización, se fue desarrollando con lógicas y formas de articulación territorial de carácter privado, produciéndose una refuncionalización neocapitalista del espacio, controlado por la actuación empresarial de los grandes grupos económicos (Cicoella, 1998; Roffman Marquez, 1995).

Así es como entran en crisis las políticas territoriales, especialmente las de desarrollo regional y planificación urbana y regional, en búsqueda de las potencialidades de crecimiento de cada región, llevando a la tesis del desarrollo endógeno y a una revisión de las ideas del centro periferia¹, tratando de minimizar el alejamiento de los centros y mejorando la accesibilidad de los mercados a través de

¹ La teoría del crecimiento endógeno condujo a que se centrara la atención en mejorar el potencial de crecimiento local autónomo, tratando de aumentar la tasa de creación de nuevas empresas y puestos de trabajo, fortaleciendo las economías externas para las empresas locales con mejoras en infraestructura y formación en la mano de obra y canalizando los servicios financieros de mayor calidad para las economías locales. Se recomendó políticas regionales más descentralizadas para acercarlas a las necesidades de las economías locales. En cuanto a la teoría desarrollada

obras de infraestructura y de información (Mellado-Gajate, 1998: 101). Por tanto, la organización espacial a diferentes escalas –global, regional, subregional, nacional y local– determinó la inclusión/exclusión de lugares, mercados, sectores productivos y sociales (Cicolella, 1998: 81) *y un desarrollo territorial regional y urbano, desigual y contrastado* (Roffman-Marquez, 1995:92).

En esa dirección y desde la creación del MERCOSUR, la infraestructura constituyó un tema recurrente de los gobiernos de los países integrantes poniéndose de manifiesto en sucesivas Cumbres Presidenciales. Así, en la I Cumbre los Jefes de Estado consideraron la construcción, en manos del sector privado, de un eje rodoviario en el Cono Sur que permita ligar en una primera etapa las ciudades de Porto Alegre y Buenos Aires y en una segunda extenderse al Paraguay y de éste al Pacífico. De esta forma la infraestructura fue adquiriendo importancia como factor de promoción del desarrollo económico y la competitividad –que se encontraba ligada para su éxito a la coordinación inter-estatal–, destacándose simultáneamente la proyección internacional como una dimensión adicional. Su sustento resultaba de la pérdida relativa que en la producción mundial sufriera Sudamérica a diferencia de los países asiáticos.

Estas transformaciones ponen en evidencia la crisis de un ciclo de integración surgido en la década de los sesenta pero también el afianzamiento de la condición de subordinación de los países a los centros financieros internacionales, convirtiendo al mercado regional en un área de expansión de las finanzas y del comercio de las economías centrales, ya que esos acuerdos reposaban sobre los “*flujos de inversión directa y de capitales y sobre las redes internalizadas de las empresas transnacionales*” (Guillen Romo, 2001:368), buscando que la integración de la economía y la política mundial adquiriesen una interdependencia creciente, como precondition y rasgo característico del estilo de desarrollo adoptado².

El siglo XXI nos enfrenta a diferentes retos políticos, económicos, sociales, estratégicos y de seguridad, que plantean las relaciones internacionales de estos tiempos y nace en un escenario de in-

por Prebisch y Singer, su atención se ubica en el análisis de la relación de dominación y dependencia, generada por la asimetría entre el centro y la periferia, subordinándose así el estilo de desarrollo a la estrategia de la región central. A principios de los años 70 se retornó esa teoría.

² Sobre el modo de inserción de América Latina en el orden económico internacional, véase Marcos Kaplan (1997), “La integración internacional de América Latina: perspectiva histórica-estructural”.

certidumbre. En el orden internacional, han surgido nuevos polos dinámicos de crecimiento como China, India, Rusia, que modifican la estructura de las relaciones económicas mundiales y cuestionan la vigencia de los centros hegemónicos de posguerra. También la crisis financiera internacional de los últimos años golpeó al capitalismo en su núcleo central debilitando al multilateralismo global y regional y los resultados insatisfactorios de la Ronda de Doha llevan a objetar el orden financiero, monetario y comercial de posguerra. Mientras se registra un decaimiento de la capacidad económica de EE.UU y Europa, la crisis financiera internacional puso al descubierto la incapacidad del sistema capitalista de gestionar la economía y la sociedad (Dos Santos, 2010) y expone tanto al poder del capital como a la debilidad del Estado (Sanchez Parga, 2009).

La lógica de la integración también varió y se orienta a enfrentar las problemáticas derivadas de las dinámicas internas de los propios procesos integrativos, como también la búsqueda de nuevos espacios, de allí la propensión a extender geográficamente los procesos subregionales tratando de articular distintos esquemas y países en procesos más abarcativos o incorporando países de manera individual a esquemas con metas superiores de integración.

Así es que existe un nuevo direccionamiento de los ejes de comercio y relacionamiento económico. En función de ello, los gobiernos de los países miembros del MERCOSUR, ya en la XIII Cumbre de Montevideo –15 de diciembre de 1997–, pusieron de relieve la importancia de impulsar la integración física, promoviendo el desarrollo de corredores de vinculación interoceánica que favorecieran la integración plena de los países. Esta estrategia subregional fue comprendida en la escala regional sudamericana, ambas orientadas por una visión economicista de la integración física por medio de megaobras de infraestructura que articulan los territorios nacionales e internacionales en función del potencial económico.

Ante la iniciativa de EE.UU. del Área de Libre Comercio Americana –ALCA– Brasil trataría de contraponer una agenda sudamericana a la norteamericana y a instancias del presidente Fernando Henrique Cardoso convocó a la primera Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur –Brasilia, setiembre, 2000– en la que participaron los países andinos y mercosureños además de Surinam y Guyana, excluyendo a México³. Allí se abrió el camino hacia la creación de un

³ El “Comunicado de Brasilia” se centró en el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la pobreza, el narcotráfico y la promoción de la integración física; respecto a este último tema se consideró que la cons-

espacio económico en Sudamérica para ampliar el comercio y mejorar la infraestructura física asociada al mismo a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana –IIRSA–, que permitiera dar respuesta en este aspecto a problemas regionales. Asimismo se pretendían proyecciones políticas tendientes a profundizar mecanismos de concertación que facilitarían articular posiciones externas conjuntas frente a las negociaciones hemisféricas y multilaterales (Mellado, 2009).

La estrategia sudamericana se va a consolidar en la tercera reunión de Presidentes de América del Sur con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones –CSN– y la aprobación de una Agenda consensuada de proyectos para la infraestructura regional.

Si bien en este siglo el activismo regional va más allá de los acuerdos de liberalización comercial e incluye otros aspectos como los de seguridad regional, cooperación energética y alimentaria, medio ambiente, infraestructura, asimetrías y participación social, tiene otras particularidades derivadas del carácter intergubernamental de sus instituciones, la complejidad de su agenda externa desde que las negociaciones son múltiples y en diferentes niveles, y el déficit democrático por la ausencia de canales efectivos de participación ciudadana. Ello se ve acompañado por una crítica a los enfoques teóricos de la economía del desarrollo en tanto no analiza los factores de localización de la actividad económica en el espacio poniendo el acento en nuevos aspectos como las economías de aglomeración y los rendimientos crecientes (Krugman, 1991).

Pese a los objetivos económicos y comerciales más o menos ambiciosos que han tenido históricamente los procesos de integración latinoamericanos, no se mejoraron las condiciones de bienestar de su población, objetivo primario de toda integración. Las elevadas tasas de crecimiento que se registraron en los últimos años –mayores a un 5%– no fueron capaces de contrarrestar la pobreza que la aqueja: un 33% de la población –180 millones de personas– es pobre y de ella un 13% es indigente –71 millones– y existen 44 millones más de pobres y 9 millones más de indigentes con relación a 1980 en donde los pobres comprendían una mayor parte de la población –40,5%– (CEPAL, 2009).

Asimismo a la hora de definir las vinculaciones comerciales su interdependencia es más retórica que real, ya que mantiene sus

trucción de una adecuada infraestructura de carreteras, vías fluviales y telecomunicaciones era un paso vital para llegar a una integración verdadera.

mayores relaciones con los países centrales y sus exportaciones intrarregionales no han logrado superar el 20% (CEPAL, 2009 a y b).

Autores europeos (De Lombaerde y Garay, 2008: 29) consideran que existe en la región una demanda interna insatisfecha por un nivel de gobernanza regional efectiva que permita proveer bienes públicos regionales como la integración física –infraestructura–. Este nivel de gobernanza corresponde, por lo tanto, al nivel bajo de la política, mientras la gobernabilidad se ocupa de la alta política que, según Prats (2003), correspondería a la capacidad de los gobiernos - y, por extensión, de los acuerdos de integración regional- de formular e implementar decisiones en forma democrática.

Como la IIRSA es un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los países, que busca impulsar la integración y modernización de la infraestructura física –transportes, energía y comunicaciones– bajo una concepción regional del espacio suramericano, es necesario analizar si la política de integración física que propone, tanto en su formulación como implementación, lo es en forma democrática para no afectar la gobernabilidad regional. Entendida ésta como la capacidad de *un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo* (Prats, 2003) y vendría asociada con mayores niveles de democracia y bienestar social que permitan valorar la bondad de la política pública. Con ese fin se concentra la atención de manera particular en el Eje MERCOSUR-Chile el que es comprendido por el proceso subregional mercosureño.

Ambos niveles –gobernabilidad y gobernanza– se complementan en la medida en que, sólo acompañados de gobernabilidad, los bienes públicos alcanzarán los objetivos de impulsar el desarrollo sustentable y mejorar el bienestar social, mientras que sin bienes públicos la gobernabilidad no alcanzará a reducir las desigualdades entre países –conforme a los objetivos de la CSN y la UNASUR–.

En un espacio tan vasto como el del bloque regional, fragmentado y desvertebrado, resulta exigible que la infraestructura física sea concebida en un marco de sustentabilidad ambiental. Sin embargo, la normativa intergubernamental sobre la materia es débil y las decisiones que se toman tanto a nivel subregional como de los Estados, muchas veces son contradictorias.

1. Los Ejes de Integración y Desarrollo –EID–

En cumplimiento del mandato emanado de los Presidentes de América del Sur de la Cumbre de Brasilia, en el mes de diciembre de 2000 en Montevideo, los Ministros de Transporte, Energía y Teleco-

municaciones de los doce países aprobaron un Plan de Acción presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, la Corporación Andina de Fomento –CAF– y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata –FONPLATA–, siguiendo los patrones de la nueva geografía económica (Krugman, 1991).

Constituye un ambicioso programa para la ejecución de proyectos físicos y cambios en las legislaciones, normas y reglamentos nacionales que facilitaría el comercio regional y global. Con el fin de lograr sus objetivos habría que remover las “barreras” físicas, normativas y sociales, lo que supondría realizar grandes obras, armonizar las legislaciones nacionales de los doce países implicados en la IIRSA y ocupar los espacios físicos claves que suelen tener baja densidad de población pero guardan las principales reservas de materias primas y biodiversidad.

Si bien entre los presidentes sudamericanos existía acuerdo sobre la integración física, el consenso no era similar sobre los proyectos concretos. De allí que en la Cumbre presidencial del 2004 en Cuzco –de constitución de la CSN⁴–, se acuerda la definición de 31

⁴ La región se comprometió a impulsar “*la concertación política y diplomática*” además de la convergencia entre MERCOSUR, CAN y Chile en vista a lograr una zona de libre comercio a la que se asociarían Surinam y Guyana, quedando conformada por doce países latinoamericanos. El propósito explícito fue “*consolidar una comunidad latinoamericana para el desarrollo de una visión conjunta que contribuya a fortalecer nuestra participación en los diálogos hemisféricos y globales*” (Texto oficial, Declaración de Cuzco); a ello se le adicionó que los Estados partes se comprometían a promover el desarrollo económico, el cual debía asegurar una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. No había terminado de conformarse cuando en la Cumbre Presidencial sobre Integración Energética realizada en Venezuela –2007–, se cambió la denominación por Unión de Naciones Suramericana y en mayo del 2008 se firmó el Tratado Constitutivo. Conforme al mismo los países miembros entienden que la integración sudamericana debe alcanzarse a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y los avances del MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos con el objetivo general de conformar “*un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político... con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías*” y al mismo tiempo fortalecer el diálogo político con miras a la concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional. (Texto Oficial, art. 2 y 3).

proyectos prioritarios⁵ que constituyen la Agenda de Implementación Consensuada –AIC–.

Este programa de ejecución 2005-2010 lo es en función de los Ejes de Integración y Desarrollo –EID– definidos como, “*franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos de comercio actuales, sobre las cuales las inversiones en infraestructura ayudarán a crear nuevas oportunidades de desarrollo sostenible para sus habitantes*” e identificados como: Andino, Andino del Sur, Capricornio, Hidrovia Paraguay-Paraná, Amazonas, Escudo Guayanés, del Sur, Interoceánico Central, MERCOSUR-Chile, Perú-Brasil-Bolivia⁶. Se agregan los Procesos Sectoriales de Integración –PSI– que “*tienen por objeto identificar los obstáculos de tipo normativo, operativo e institucional que impiden el uso eficiente de la infraestructura básica en la región y proponer acciones que permitan superarlos*”⁷. Se definieron siete: mercados energéticos regionales, sistemas operativos de transporte aéreo, de transporte marítimo y de transporte multimodal, promoción de las tecnologías de información y telecomunicaciones, facilitación de los pasos de frontera y modalidades de financiamiento. Según información del mismo IIRSA la característica que los distingue es ser transversales, incidiendo cada uno de ellos sobre el conjunto de los EID.

Los distintos ejes de integración se constituyen por una canti-

⁵ De ellos 21 son de transporte carretero –5 Eje MERCOSUR–Chile, 2 Eje Capricornio, 5 Eje Interoceánico Central, 3 Eje Amazonas, 2 Eje Perú-Brasil-Bolivia, 4 Eje Escudo Guayanés–; 3 paso de frontera –2 Eje Andino y 1 Eje Interoceánico Central–; 2 infraestructura ferroviaria –Proyecto ferroviario Los Andes-Mendoza, Eje MERCOSUR–Chile, y Anillo ferroviario de Sao Paulo (Norte y Sur), Eje Interoceánico Central–; 2 de infraestructura fluvial –Eje Escudo Guayanés y Andino–; 1 proyecto energético –Gasoducto del Noreste Argentino, Eje MERCOSUR–Chile– y 2 proyectos de infraestructura para las Telecomunicaciones –Exportación por Envíos Postales para PYMES e implementación de Acuerdo de Roaming en América del Sur–. En http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/aic_listado_proyectos/aic_listado_proyectos.asp?CodIdioma=ESP.

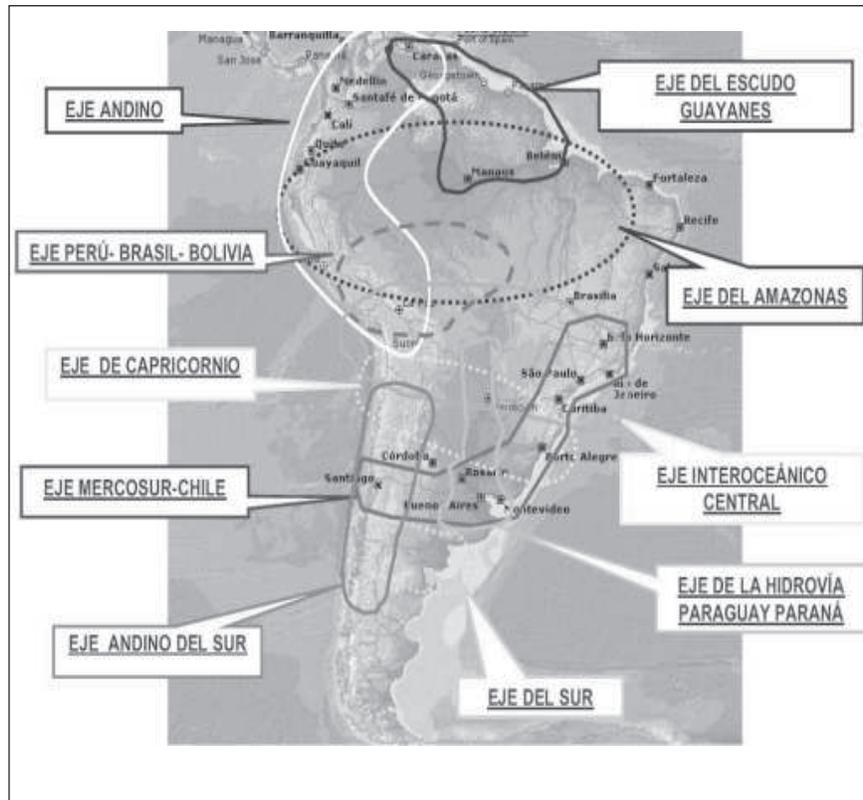
⁶ Los EID establecidos en el plan de Acción de Montevideo de 2000, originariamente eran 12: 1. Eje MERCOSUR, 2. Eje Andino, 3. Eje Interoceánico Brasil-Bolivia-Perú-Chile, 4. Eje Venezuela-Brasil-Guyana-Suriname, 5. Eje Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata, 6. Eje Multimodal del Amazonas, 7. Eje Marítimo del Atlántico, 8. Eje Marítimo del Pacífico, 9. Eje Neuquén-Concepción, 10. Eje Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta, 11. Eje Bolivia-Paraguay-Brasil 12. Eje Perú-Brasil (Plan de Acción 2000:9) en IIRSA <http://www.iirsa.org/Areas.asp?CodIdioma=ESP>

⁷ En: <http://www.iirsa.org/procesossecint.asp?CodIdioma=ESP>

dad muy variada de proyectos y con montos de inversiones de diversa magnitud, que varían de acuerdo a la integración a lograr en cada uno de ellos como a los intereses que los definen.

Los proyectos que integran la AIC se priorizaron en virtud de su carácter estratégico y por el alto impacto para la integración física y el desarrollo sostenible de la región a partir de los resultados obtenidos durante la fase de planificación territorial y de ordenamiento. La Agenda fue aprobada por el Comité Ejecutivo de la IIRSA en noviembre de 2004 y presentada a los Presidentes de Suramérica en la Cumbre de Cuzco de 2004.

Mapa N° 1. Ejes de Integración y Desarrollo



Fuente: IIRSA

Cuadro N° 1. Proyectos de la AIC

N°	PROYECTO	EJE	Millones de dólares	PAÍSES
1	Duplicación de la Ruta 14	MERCOSUR-Chile	780,00	AR (BR)
2	Adecuación del Corredor Río Branco-Montevideo-Colonia-Nueva Palmira	MERCOSUR-Chile	247,50	UY (AR-BR)
3	Construcción del Puente Internacional Jaguarão-Río Branco	MERCOSUR-Chile	35,00	BR-UY
4	Duplicación del Tramo Palhoça-Osorio (Rodovia MERCOSUR)	MERCOSUR-Chile	989,00	BR (AR-UY)
5	Proyecto Ferroviario Los Andes-Mendoza	MERCOSUR-Chile	3.000,00	AR-CH
6	Ruta Internacional 60 CH (sector Valparaíso-Los Andes)	MERCOSUR-Chile	280,00	CH (AR)
7	Gasoducto del Noreste Argentino	MERCOSUR-Chile	1.000,00	AR (BO)
TOTAL INVERSIÓN Eje MERCOSUR - Chile			6.331,50	
8	Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza-Yacuiba	Capricornio	10,00	AR-BO
9	Nuevo Puente Presidente Franco-Porto Meira y centro de frontera	Capricornio	60,00	PY-BR
TOTAL INVERSIÓN Eje Capricornio			70,00	
10	Construcción de la Carretera Pailón-San José-Puerto Suárez	Interoceánico Central	417,00	BO (BR-CH-PE)
11	Anillo Ferroviario de São Paulo (Norte y Sur)	Interoceánico Central	400,00	BR
12	Paso de Frontera Infante Rivarola-Cañada Oruro	Interoceánico Central	1,70	BO-PY
13	Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (1° etapa)	Interoceánico Central	60,00	BO (PY)
14	Carretera Toledo-Pisiga	Interoceánico Central	93,00	BO (CH)
15	Rehabilitación de la Carretera Iquique-Colchane	Interoceánico Central	52,00	CH (BO)
16	Rehabilitación del Tramo El Sillar	Interoceánico Central	120,00	BO (CH-PE)
TOTAL INVERSIÓN Eje Interoceánico Central			1.143,7	
17	Centro de Frontera de Desaguadero	Andino	7,50	BO-PE
18	Paso de Frontera Cúcuta-San Antonio del Táchira	Andino	2,00	CO-VE
19	Recuperación de la Navegabilidad por el Río Meta	Andino	108,00	CO-VE
TOTAL INVERSIÓN Eje Andino			117,5	

20	Carretera Pasto-Mocoa	Amazonas	332,00	CO
21	Carretera Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Puertos y Centros Logísticos	Amazonas	338,00	PE (BR)
22	Carretera Lima-Tingo María-Pucallpa, Puertos y Centros logísticos	Amazonas	542,80	PE (BR)
23	Puerto Francisco de Orellana	Amazonas	314,20	EC
	TOTAL INVERSION Eje Amazonas		1.527	
24	Pavimentación Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca/ Inambari-Cusco	Perú-Brasil-Bolivia	1.053,00	PE (BR)
25	Puente sobre el Río Acre	Perú-Brasil-Bolivia	12,00	BR-PE
	TOTAL INVERSIÓN Eje Perú - Brasil - Bolivia		1.065	
26	Carretera Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown (1° etapa: estudios)	Escudo Guayanés	3,30	GY-BR
27	Puente sobre el Río Takutu	Escudo Guayanés	10,00	GY-BR
28	Carretera Venezuela (Ciudad Guayana)-Guyana (Georgetown)-Suriname (Paramaribo) (1° etapa)	Escudo Guayanés	0,80	VE-GY-SU
29	Mejorías en la Vía Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina y Cruce Internacional sobre el Río Marowijne	Escudo Guayanés	105,00	SU-GY
	TOTAL INVERSIÓN Eje Escudo Guayanés		119,1	
30	Exportación por Envíos Postales para PYMES	TICs	2,50	Regional
31	Implementación de Acuerdo de Roaming en América del Sur	TICs	0,40	Regional
	TOTAL INVERSIÓN TIC's		2,9	
	TOTAL		10.376,70	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de IIRSA.

Como se observa en el Cuadro N° 1 los ejes que presentan mayor cantidad de proyectos son el Andino y el MERCOSUR-Chile. Es éste último el que concentra los mayores volúmenes de inversiones, seguido por el Eje Amazonas.

2. Las críticas en torno a la lógica de su implementación

Uno de los primeros estudios sobre el desarrollo de la infraestructura física sudamericana realizado por el BID, a pedido del go-

bierno de la República Federativa de Brasil en diciembre de 2000, titulado “*Nuevo impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*”, consideró que la región tiene importantes potencialidades en riquezas de recursos naturales, climas diversificados y vastas costas de los océanos Pacífico y Atlántico como también las del mar del Caribe. Además, es una de las pocas regiones del planeta que combina los cuatro recursos naturales estratégicos de este siglo: hidrocarburos, minerales, biodiversidad y agua.

No obstante el patrimonio derivado de sus riquezas naturales, entiende que el principal problema que dificulta la integración física y por tanto el mejoramiento de los flujos de mercaderías, personas e inversiones, es su geografía continental. Estos flujos se encuentran dificultados por los severos obstáculos físicos, normativos y sociales en las fronteras y a través de los principales corredores comerciales intra e interregionales (BID, 2000: 12).

Se piensa al continente sudamericano como la suma de cinco “islas” que deben ser unidas: la Plataforma del Caribe –comprende el territorio costero del Caribe Colombiano, Venezuela, Guyana, Surinam y Guayana Francesa–; la Cornisa Andina –compuesta por la falda occidental de la Cordillera de los Andes, desde el istmo de Panamá hasta la Patagonia Chilena–; la Plataforma Atlántica –se extiende desde el Noreste brasileño hasta la Patagonia Argentina, con Paraguay, Uruguay y la Pampa Argentina hasta la Cordillera Andina–; el Enclave Amazónico Central –área de ocupación alrededor de Manaus, por las conexiones fluviales con Porto Velho, hacia el Sur por el río Madeira y el océano Atlántico, hacia el Este por el río Amazonas–; y el Enclave Amazónico Sur –territorio sito entre la Cordillera Andina por el Oeste y el Sur, la Selva Amazónica por el Norte y el Pantanal por el Este. Comprende partes de Perú, Brasil y Bolivia–. Los ejes de integración y desarrollo sobre los que se basó este proyecto atraviesan esas “islas” y tratan de romper esas barreras naturales (Zibechi, 2006:3).

Esa lógica de la naturaleza como “barrera” o como “recurso” (Zibechi, 2006) está presente, no sólo en el informe que se referencia, sino en todos los aspectos del plan y, de este modo, el territorio sudamericano ha sido subdividido conforme a sus potencialidades económicas y estratégicas. Superar las barreras físicas, legales y sociales para poder implementar la IIRSA, supone cambios profundos en la geografía, la legislación de los Estados y las relaciones sociales.

Esta profunda modificación de la geografía persigue la vinculación sudamericana con los mercados globales, en función del regionalismo abierto que sustenta a la iniciativa y en este sentido, en el

Anexo III –Informe del Comité de Coordinación Técnica (CCT)– del “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo” emanado de la II Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en Guayaquil, 26 y 27 de julio de 2002, señala que: *“El desarrollo de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones puede ser entendido esencialmente como un tema de articulación del territorio para facilitar el acceso a mercados en dos dimensiones: por un lado, acceso de materias primas e insumos a centros de producción (incluyendo recursos naturales, energía, productos intermedios, información y servicios, y fuerza laboral); y por otra parte, acceso de la producción a centros de consumo nacionales e internacionales...”*; ello supone que la infraestructura produce una reducción de costos y permite el acceso a los mercados internacionales. En alusión a los ejes de integración y desarrollo también sostiene el Informe, que la provisión de los servicios de infraestructura *“busca promover el desarrollo de negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales”*, adaptándose a la nueva configuración de los negocios de las empresas a nivel mundial.

En efecto, a diferencia del modelo anterior en el que la empresa organizaba todas sus funciones en cada país que operaba, las empresas multinacionales y grandes corporaciones se organizan en forma de red y abarcan todo el planeta, maximizando el valor agregado al concentrar sus funciones en determinadas localizaciones (BID, 2000: 16); esta especialización permitiría aprovechar las economías de escala conforme a Krugman (1991). La nueva configuración espacial de las actividades produce un incremento de los flujos de comercio, información, personas, etc., entre sedes localizadas en diversos países que demandan de infraestructura.

Los ejes o corredores deben combinar una moderna plataforma de telecomunicaciones con la infraestructura necesaria para el transporte intermodal, lo que impone que el transporte terrestre, aéreo y fluvial sea capaz de cargar grandes contenedores que ahora sustituyen el viejo concepto de depósito en el que se guardaban las mercancías.

La nueva configuración de los negocios integrada industrial y productivamente, se establece sobre nuevas relaciones jerárquicas centro-periferia, pero de carácter industrial, como lo muestra la industria maquiladora (Zibechi, 2006). También las pequeñas y medianas empresas han cambiado su organización en forma de cluster aprovechando las economías de aglomeración y mejorando su competitividad (Porter, 1998). Esto provoca una reorganización del

espacio entendido como “producto social” (Ciccolella, 1993; Santos, 1996) y cuyos componentes básicos son la configuración territorial –conjunto de elementos naturales que han sido modificados o lo son a través del accionar del hombre– y la dinámica social –conjunto de relaciones que se establecen en una sociedad en un tiempo y lugar determinado–. Asimismo se produce una reterritorialización que transforma la ocupación y los usos de los territorios –no sólo de su contenido físico sino también de sus construcciones histórico-culturales–, en la búsqueda de un reposicionamiento espacial competitivamente estratégico (Ceceña, 2008).

En la geografía económica de este siglo las nuevas rutas tienden a conectar a los grandes centros de producción y consumo del mundo (Anexo III, Informe del CCT, 2002) tratando de abaratar y agilizar los traslados –diversificando sus medios: ferrocarriles, autopistas, ríos, canales y cables de fibra óptica– y permitiendo también su control. Así la integración se convierte “hacia afuera”, exógena, en vez de propiciar una integración “hacia adentro” (Barreda, 2005).

El Informe del BID (2000:15) reconoce que pese a existir una correlación entre infraestructura y desarrollo, la relación de causalidad no es evidente en la medida que las inversiones se dirigen hacia las regiones de mayores niveles de desarrollo económico. Si bien la integración de la infraestructura incrementaría la productividad de los agentes económicos y mejoraría la calidad de vida de la población, su impacto efectivo no resultaría de la mera construcción de la obra sino de la concurrencia de un conjunto de otros factores –la provisión de servicios deberá atender las demandas efectivas, buena gestión de los mismos, las obras deberían acompañarse de políticas sectoriales para consolidar la demanda y la provisión combinada de distintos tipos de infraestructura permitiría la generación de sinergias–.

Estas consideraciones y el discurso oficial que surge de los distintos documentos –particularmente tanto de las Cumbres Sudamericanas como del MERCOSUR– llevan a que algunos autores (Senhoras-Vitte, 2008; Señorás, 2008; Menna, 2008; Vargas, 2005) perciban a la IIRSA como una estructura teórica neoliberal para la construcción de un espacio privilegiado de la economía internacional en función del capital trasnacional en el que las estrategias de integración fueron elaboradas a partir de la localización de las principales riquezas naturales de América del Sur.

La IIRSA sería precisamente la pieza sudamericana que integra al continente en este proceso de forma subordinada, en un doble carácter: hacia Brasil, “por parte de los países sudamericanos” (Zibe-

chi, 2006; Carvalho, 2006) y al mercado y empresariado mundial” por el conjunto de la región” (Zibechi, 2006; Senhoras- Vitte, 2008).

Se vincula al IIRSA con un proyecto de expansión geoeconómica y geoestratégica de Brasil de inserción en la economía internacional, con proyecciones hacia el Pacífico y el Caribe al complementarse con los planes plurianuales de inversión en integración de infraestructura nacional de las diferentes regiones del territorio brasileño, que muestran la funcionalidad de redes físicas interconectadas –interna y externamente– y energéticas para abastecer las áreas centrales industrializadas del continente. Según Zibechi (2006:5) a Brasil le permitiría afianzar su liderazgo regional a través de la incorporación a su zona de influencia de los países de su entorno geográfico más próximo y luego a toda Sudamérica, con el fin de fortalecer su economía frente al ALCA.

Sostiene el autor citado en el párrafo anterior que Brasil es el más interesado de la región en poder sacar su producción industrial y su agrobusiness por el Pacífico, además algunas de las empresas que construyen parte de la infraestructura son brasileñas –Constructora Norberto Odebrecht, la petrolera Petrobrás– y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social –BNDES– es uno de los principales financiadores de la IIRSA.

Las obras previstas por la AIC en su gran mayoría son en las zonas de fronteras de Brasil con sus países vecinos. Precisamente para este país, desde el origen, el proyecto sudamericano tuvo una lógica política acompañada siempre de un fuerte énfasis en el desarrollo de la conectividad física y energética fundamentada en su ubicación geográfica, necesidades y potencialidades porque, precisamente, *el aumento de la competitividad brasileña en el mercado internacional depende, en gran medida, de la integración de Sudamérica*” (Carvalho, 2006: 64).

Esa característica complementaria entre lo nacional, regional e integración a los mercados mundiales, se ve corroborada por el nuevo planeamiento territorial y las obras de integración física para incrementar los flujos de riquezas producidos y consumidos en América del Sur. Incidiendo ello negativamente en su rico potencial –biodiversidad e historia precolombina–, en el incremento de los conflictos sociales derivados de las migraciones, tenencia y concentración de tierras y en los conflictos ambientales –desmantelamiento por la expansión de la frontera agrícola y presión sobre la conservación de las tierras indígenas– (Senhoras-Vitte, 2008: 56).

Los proyectos de construcción de la IIRSA se adecuarían a las demandas del ALCA y a los Tratados de Libre Comercio que en este sentido EE.UU viene propiciando con los países latinoamericanos.

Se agregan otras iniciativas en el continente americano representadas por los procesos territoriales en el país del norte –en el Sureste, desde el Mississippi hasta la Costa Atlántica, que empalma una compleja y multimodal infraestructura física regional por la que se reorganiza su llamado “Patio Trasero”– y en México y América Central el Plan Puebla Panamá (Senhoras-Vitte, 2008; Vargas, 2005). De este modo, Harvey (2004) y Portillo (2004) sostienen que siguen la dirección de una nueva forma de expansión imperialista en el sentido interior-litoral, priorizando la economía internacional en detrimento de una integración centrada en el mercado interno y, para otros (Senhoras, 2008), todas estas iniciativas no son más que elementos estructurantes de la política hegemónica estadounidense para las Américas y el Caribe.

La IIRSA adoptó un diseño desde una perspectiva puramente económica, mercantil, de fomento al comercio interno e interregional. Los documentos, discursos y el aparato político-institucional que la estructuran⁸ tienen este sentido. De este modo, las obras de infraes-

⁸ La estructura institucional está compuesta por:

- El Comité de Dirección Ejecutiva –CDE–, constituido por Ministros de Estado en los ámbitos de infraestructura o planificación. Es la instancia directiva de IIRSA, responsable de definir los lineamientos estratégicos y de aprobar los planes de acción de las Iniciativas surgidas de las reuniones de los Coordinadores Nacionales, de los Grupos Técnicos Ejecutivos –GTEs– y del Comité de Coordinación Técnica –CCT–, así como de los propios países.
- El Comité de Coordinación Técnica –CCT–. Está integrado por representantes del Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, la Corporación Andina de Fomento –CAF– y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata –FONPLATA–. Su Secretaría está localizada en el INTAL.
- Las Coordinaciones Nacionales –Cs Ns–. Tienen a cargo la coordinación interministerial, a fin que, además de los ministerios sectoriales –transporte, energía y comunicaciones–, los ámbitos de Relaciones Exteriores, Planeamiento y Economía sean involucrados. Los Coordinadores Nacionales también facilitan la participación de otros sectores de la sociedad –sector privado, gobiernos subnacionales o sociedad civil– en las actividades desarrolladas en IIRSA. Lideran la ejecución del plan de trabajo de la Iniciativa.
- Los Grupos de Técnicos Ejecutivos –GTEs–. Constituyen el nivel de trabajo técnico de la Iniciativa. Están integrados por funcionarios y expertos de los países, pertenecientes a aquellas agencias de gobierno que sean pertinentes de acuerdo a la agenda de trabajo del mismo.

estructura aparecen vinculadas a la necesidad de los mercados mundiales de lograr un flujo sostenido e incremental de las exportaciones de materias primas y recursos naturales de modo competitivo, sin considerar que la sobreexplotación de los recursos puede llevar a su agotamiento, como en el caso del gas y el petróleo (Zibechi, 2006).

3. El Eje MERCOSUR – Chile

El Eje MERCOSUR-Chile es el mayor en términos de flujos de transporte e intercambio de mercaderías. Une algunas de las principales ciudades y centros económicos de Sudamérica –San Pablo, Región Metropolitana de Chile y Buenos Aires–. Abarca toda la República Oriental del Uruguay; el centro de Chile –regiones de Coquimbo, Valparaíso, Libertador O’Higgins, y la Región Metropolitana de Santiago–; el centro y noreste de Argentina –provincias de Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, San Luis, Mendoza y San Juan–; el sur de Brasil –los estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul–; y el sudeste del Paraguay –región al este del Río Paraguay y al norte-oeste del Río Paraná, o región occidental paraguaya–.

Mapa N° 2. Eje MERCOSUR – Chile



Fuente: IIRSA

A través de él se busca impulsar inversiones en transporte, energía y telecomunicaciones, que permitirían reducir el costo de producción, a fin de potenciar y dar sostenibilidad al crecimiento económico del Eje y consolidarlo como pilar fundamental de la economía suramericana. Tal como está diseñado facilitaría la conexión entre los países del MERCOSUR y Chile con los del Océano Pacífico y Atlántico y entre ellos. Se encuentra conectado directa y estratégicamente a los ejes interoceánico Central y Capricornio e indirectamente al eje Andino.

Este Eje tiene como finalidad integrar la región norte de Argentina, la sureste de Brasil, la centro-norte de Chile, la comprendida al este del río Paraguay y noroeste del río Paraná en Paraguay, así como también la totalidad de Uruguay, abarcando una extensión territorial de 3.1 millones de Km². Su Producto Bruto es cercano a los US\$ 469,7 miles de millones, representando su área de influencia el 62% del valor de los bienes y servicios de la República Argentina, el 63% de la República Federativa de Brasil, el 52% de la economía chilena, el 50% de la economía paraguaya y la totalidad de la economía de Uruguay. Así genera casi el 70% de la actividad económica Sudamericana.

Entre las actividades económicas dominantes se encuentran: la producción primaria e industrias extractivas -cereales, oleaginosas, hortalizas, frutas, carnes, pieles, cueros, madera, pescados, minerales metálicos y no metálicos, algodón, tabaco, petróleo y gas-; agroindustria; industria -entre las que se destacan: metalurgia, siderurgia y aluminio, alimentos y bebidas, química y petroquímica, metalmeccánica, automotriz, aeronáutica, electrodomésticos, textil, materiales de construcción y confecciones- y; servicios -portuarios, de logística y comercio exterior, turismo, financieros, de transportes y comunicaciones, electricidad, gas y agua-. Sin embargo, las exportaciones totales dependen de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales y los productos de alta tecnología sólo tienen una baja participación.

La población estimada del eje es de 126 millones. La densidad promedio es de 41 habitantes por km², valor relativamente alto considerando la extensión geográfica. La población es alrededor de un 15% rural y un 85% urbana.

Las barreras geográficas que afectarían el flujo de comercio entre los países se localizan al Oeste, la cordillera de los Andes y al Este la presencia de grandes ríos (Ospina, 2007). La infraestructura a realizarse es principalmente de carreteras, localizándose la mayoría de los proyectos en la zona Sur de Brasil, Uruguay y la provincia de Buenos

Aires en Argentina. Asimismo se observa la existencia de proyectos que mejorarían la conexión de los países del bloque con Chile y con los puertos ubicados en el Océano Pacífico, lo que favorecería el comercio con los mercados estadounidenses y asiáticos. Si bien estos últimos no son los principales destinos de las exportaciones de Argentina, Uruguay y Paraguay, sí lo son para Brasil. Paraguay se presenta como el país más aislado en cuanto a infraestructura terrestre.

También se estableció para este Eje proyectos de construcción de centrales termoeléctricas y de líneas de transmisión eléctricas, permitiendo una adecuación del sistema e infraestructura energética acorde a la elevada demanda que requieren su sistema de producción y el uso domiciliario de una alta densidad de población concentrada en ciudades como Santiago, Buenos Aires, Montevideo, San Pablo, Río de Janeiro, Belo Horizonte y Curitiba.

Las delegaciones de los países que conforman el Eje definieron por consenso agrupar los proyectos en seis grupos, en donde cada uno tiene determinada su función estratégica.

El Grupo 1: interconexión Belo Horizonte-Frontera Argentina/Brasil-Buenos Aires. Busca mejorar la estructura y la logística necesaria para un buen desempeño de la región en los mercados globales y aprovechar las condiciones de escala y demanda de la zona. Los proyectos aquí planteados se encaminan hacia la terminación de tramos de rutas y la ampliación de puertos y aeropuertos.

El Grupo 2: interconexión Porto Alegre - Colonia-Buenos Aires. Su función principal es consolidar los estándares de infraestructura para mejorar la competitividad de la región, sustentando una base logística para la industria. Se destaca el acondicionamiento de rutas y ferrovías junto con la construcción de puentes.

El Grupo 3: interconexión Valparaíso-Buenos Aires. Tiene como objetivo mejorar los lazos comerciales y de servicios, permitiendo que Chile pueda actuar como plataforma logística para los demás países del eje.

El Grupo 4: interconexión Mercedes-Santa Fe-Salto- Paysandú. Trata de reforzar los flujos comerciales y de servicios entre los centros económicos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, principalmente mediante la construcción y mejoramiento de rutas.

El Grupo 5: energético. Está orientado, principalmente, a proporcionar un aumento en la capacidad de generación, transmisión y distribución de energía, en un área demográfica y de producción industrial muy densa. Asimismo busca incrementar el grado de confiabilidad de los sistemas eléctricos y gasíferos de la zona y la

diversificación de la matriz energética de los países del MERCOSUR. Entre sus obras se destacan la construcción de gasoductos, la colocación de líneas de alta tensión, elevación de una represa y la construcción de plantas hidroeléctricas.

El **Grupo 6:** Pehuenche. Su función estratégica es la de brindar alternativas de conectividad y servicios a los flujos comerciales de los países del MERCOSUR y Chile, dinamizar el desarrollo intrarregional y promover el desarrollo del turismo integrado en la Región.

Cuadro N° 2. Proyectos del Eje MERCOSUR-Chile –por Grupos–

Grupo	País	Nombre proyecto	Inversión	Estado de situación	Estudios Ambient.
G01	Argentina	Construcción e implantación de control integrado de carga en Paso de los Libres			
G01	Argentina	Duplicación de la Ruta Nacional N° 14 entre Paso de los Libres y Gualeguaychú Proyecto Ancla * Proyecto A.I.C.** <i>Objetivo</i> Ampliación de la capacidad operativa de la vía, incremento de la seguridad vial, optimizando el transporte carretero entre Argentina y Brasil. El proyecto de ampliación de capacidad de la ruta nacional n° 14 la convertirá en una autovía de 2 calzadas, de dos carriles cada una por sentido de circulación, desde Ceibas (provincia de Entre Ríos) hasta Paso de los Libres (provincia de Corrientes). <i>Solución:</i> Se ha planteado el proyecto en 8 tramos, 5 en la provincia de Entre Ríos y 3 en Corrientes. Las obras previstas en cada tramo son: duplicación de calzada para mejorar el nivel de servicio -reformulación de accesos y reordenamiento de travesías urbanas (eliminación de cruces peligrosos, incorporación de colectoras, etc.)- señalización, iluminación, balizamiento, defensas, obras de seguridad y obras complementarias.	BID: 385.000.000 en Ejec. Tesoro Nac. 395.000.000 en Ejec. Inversión total en us\$ 780.000.000	Etapa del proyecto: Ejecución	No posee licencia ambiental No cuenta con estudios de ingeniería
G01	Argentina	Nuevos puentes Argentina - Brasil (Río Uruguay)			
G01	Brasil	Adecuación del tramo navegante - Río do Sul			
G01	Brasil	Ampliación de la infraestructura del puerto de Sao Francisco do Sul (construcción y recuperación de los muelles y dragado del puerto)			

G01	Brasil	Ampliación del aeropuerto de Campinas			
G01	Brasil	Ampliación del aeropuerto de Guarulhos			
G01	Brasil	Conclusión de la duplicación del tramo San Pablo - Curitiba			
G01	Brasil	Construcción del anillo vial San Pablo (tramo sur)			
G01	Brasil	Construcción del tramo Santa María -Rosario do Sul (br-158 / rs)			
G01	Brasil	Construcción y pavimentación de la ruta br-282/sc Florianópolis-frontera con Argentina			
G01	Brasil	Duplicación del tramo Palhoca - Osorio (br- 1011SC ITS) Proyecto A.I.C. ** <i>Objetivo:</i> Promover o aumentar la capacidad y mejorar la seguridad vial, eliminar puntos críticos, recuperar los pasivos ambientales, minimizar la agresión al medio ambiente mejorando el flujo rodoviario de carga de pasajeros en el corredor MERCOSUR. Solución: Duplicación y modernización de 337,5 km. de la rodovía br-101/sc/rs contemplando la ejecución y restauración de puentes, construcción de túneles, viaductos, pasajes interiores y pasarelas.	Tesoro Nacional 700.000.000 en ejec.	Etapas del proyecto ejec.	No posee licencia ambiental. Si cuenta con estudios de ingeniería.
G01	Brasil	Mejoramiento de la infraestructura del Puerto de Itajaí, se (recuperación del muelle norte y dragado)			
G01	Brasil	Nuevos puentes Argentina - Brasil (Río Uruguay)			
G01	Brasil	Recuperación de las instalaciones y muelles del puerto de laguna (sc)			
G01	Brasil	Recuperación de Porto Alegre - Uruguiana (br-290 / rs)			
G01	Paraguay	Aeropuerto de Encarnación			
G01	Paraguay	Aeropuerto Guarani - de carga regional			
G01	Paraguay	Aeropuerto Pedro Juan Caballero			
G01	Paraguay	Modernización del Aeropuerto de Asunción			
G02	Argentina	Nueva conexión entre Argentina y Uruguay			
G02	Brasil	Adecuación del tramo río Grande - Pelotas (br-392/rs)			
G02	Brasil	Adecuación ferroviaria de trocha brasileña Rivera - Santana do Livramento - Cacequi			
G02	Brasil	Ampliación de los muelles del puerto de Río Grande			

LOS CAMBIOS EN LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES...

G02	Brasil	<p>Construcción del puente internacional Jaguaráo - Río Branco Proyecto A.I.C. ** <i>Objetivo:</i> Mejorar el tráfico internacional rodoviario de carga y pasajeros; complementar la conexión viaria entre Brasil y Uruguay, permitiendo una interacción más intensa de potencialidades económico-comerciales y la permeabilidad socio cultural: desviar el tránsito comercial de la ruta Chui/Chuy, para preservar la reserva ecológica y aliviar el trecho rodoviario Pelotas/Río Grande (br-392/rs); preservar la ruta litoraleña para el tráfico liviano y de turismo. <i>Solución:</i> Construir un segundo puente internacional rodoviario sobre el río Jaguaráo, en las proximidades de las ciudades de Jaguaráo/Brasil y Río Branco/Uruguay, incluyendo la infraestructura para complementar sus respectivos accesos.</p>	Tesoro Nacional 35.000.000 no iniciado	Etapa del proyecto pre-ejecuc.	<p>No posee licencia ambiental.</p> <p>No cuenta con estudios de ingeniería.</p> <p>Iniciado los estudios</p> <p>Monto de los estudios en us\$ 1900000</p> <p>Fuente de financ. de los estudios: Tesoro Nacional</p>
G02	Brasil	<p>Transporte multimodal en sistema laguna Merín y Lagoa Dos Patos.</p>			
G02	Uruguay	<p>Adecuación del corredor Río Branco -Montevideo - Colonia - Nueva Palmira: Rutas n° 1,11, 8,17,18 y 26, rutas 23 y 12 Proyecto Ancla * Proyecto A.I.C.** <i>Objetivo:</i> El proyecto constituye la primera etapa de rehabilitación del corredor MERCOSUR- Chile, en su recorrido por territorio uruguayo, y apunta a mejorar el nivel de servicio de los tramos que lo integran. Esta se logra a través de tratamientos superficiales y refuerzos estructurales, mientras que para mejorar las condiciones de seguridad se ejecutarán obras que involucran cambios de trazado de algunas curvas peligrosas, by-pass de centros poblados, definición de nuevos trazados, adecuación de la señalización, la demarcación, la iluminación e instalación de otros elementos de seguridad (barreras, despertadores, etc.), Esta primera etapa de rehabilitación, que apunta a la consolidación de la infraestructura vial a los efectos de adecuarse a los nuevos requerimientos del transporte internacional de cargas, se ampliará en función de los requerimientos crecientes del tránsito futuro, fundamentalmente a partir de la concreción del puente Colonia -Buenos Aires. El proyecto apunta a mejorar la integración física del MERCOSUR, y en particular del eje</p>	<p>BID 70.000.000 en ejec.</p> <p>CAF 10.000.000 en ejec.</p> <p>Grupo Banco Mundial 56.000.000 en ejec.</p> <p>Tesoro Nacional 87.200.000 en ejec.</p> <p>FOCEM 4.300.000 en ejec.</p> <p>Privados 1.500.000 finalizado.</p> <p>A definir 5.000.000 solicitado.</p> <p>Inversión total en us\$ 234.000.000</p>	Etapa del proyecto ejec.	<p>Si posee licencia ambiental.</p> <p>Si cuenta con estudios de ingeniería</p>

		<p>vial vertebral MERCOSUR-Chile que une las ciudades de Rio de Janeiro, San Pablo, Buenos Aires, Santiago de Chile y Valparaíso, integrando en el futuro el puente Colonia -Buenos Aires según las previsiones del anuario estadístico de transporte 2000, para el año 2015 el transporte internacional de cargas a través de los pasos de fronteras de Uruguay se incrementará en un 256 % y el principal receptor de este tránsito, generado mayormente por el puente Colonia - Buenos aires, es el eje integrado por las rutas 1, 11,8, 17, 18 y 26, que une los pasos de frontera de Colonia y Río Branco. El gobierno de Uruguay, considera necesaria la extensión del corredor hasta Nueva Palmira mediante las rutas 23 y 12, para su vinculación con una alternativa de conexión física con Argentina a la altura de Zárate-Brazo largo.</p> <p><i>Solución:</i> El proyecto prevé obras de conservación, construcción de carreteras y puentes, servicios en las rutas 1, 50 etc. sin tanta especificación.</p>			
G02	Uruguay	Adecuación ferroviaria de trocha brasileña Rivera - Santana do Livramento - Cacequi			
G02	Uruguay	Ampliación del Puerto de la Paloma			
G02	Uruguay	Ampliación del Puerto Sauce con nuevos lugares de atraque, y de su recinto portuario para el desarrollo de actividades logísticas			
G02	Uruguay	Central térmica de ciclo combinado de Puntas del Tigre			
G02	Uruguay	Conexión ferroviaria la charqueada al ramal Río Branco			
G02	Uruguay	Construcción de Puerto Seco próximo al puerto de Montevideo			
G02	Uruguay	Construcción del puente internacional Jaguarao - Río Branco			
G02	Uruguay	Estación internacional Rivera - Santana do Livramento			
G02	Uruguay	Expansión del puerto de Colonia (muelles, dragado e incorporación de áreas)			
G02	Uruguay	Modernización del puerto de Montevideo y obras complementarias			
G02	Uruguay	Nueva conexión entre Argentina y Uruguay			
G02	Uruguay	Paso de frontera en el corredor Montevideo - Chuy			
G02	Uruguay	Puerto Seco de Rivera			
G02	Uruguay	Reacondicionamiento de la ferrocarril entre Montevideo y Rivera			

LOS CAMBIOS EN LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES...

G02	Uruguay	Reacondicionamiento de la ferrovía Sudriers - La Paloma			
G02	Uruguay	Reacondicionamiento de la ruta Montevideo - Fray Bentos, rutas n° 1, 3, 11, 23, 12 y 2			
G02	Uruguay	Reacondicionamiento de la ruta Montevideo - Rivera			
G02	Uruguay	Rehabilitación del ramal ferroviario Montevideo - Río Branco			
G02	Uruguay	Ruta n° 26: reacondicionamiento del tramo Río Branco - Paysandú			
G02	Uruguay	Transporte multimodal en sistema laguna Merín y Lagoa dos patos			
G02	Uruguay	Traslado de la terminal pesquera de Montevideo			
G03	Argentina	Construcción de cobertizos en el paso Cristo Redentor			
G03	Argentina	Duplicación de la Ruta nacional n° 7: Junín - Justo Daract			
G03	Argentina	Mejoramiento y reconstrucción del ferrocarril San Martín (Mendoza - Buenos Aires)			
G03	Argentina Chile	Optimización de la operación del túnel Cristo Redentor			
G03	Argentina Chile	Optimización del sistema paso de frontera Cristo Redentor			
G03	Argentina Chile	<p>Proyecto ferroviario Los Andes (Chile)-Mendoza (Argentina) (ferrocarril trasandino central) Proyecto Ancla* Proyecto A.I.C.** <i>Objetivo:</i> Construcción de un cruce ferroviario en la cordillera de los andes, que una Lujan de Cuyo, en la provincia de Mendoza con los Andes, en la V región de Chile. Facilitando el intercambio de bienes y servicios dentro del continente como de la región con el resto del mundo y aliviando el tráfico que circula por el paso Cristo Redentor, que actualmente se encuentra saturado. Se pretende disminuir los períodos de carga detenida durante el invierno (el paso se cierra en promedio durante 35 días al año). <i>Solución:</i> Iniciativa privada presentada al sistema de concesiones. A grandes rasgos, el proyecto consiste en la construcción en el sector del paso los libertadores de túneles ferroviarios; la rehabilitación de la infraestructura ferroviaria entre Chile y Argentina, la electrificación del ramal y la habilitación de una represa hidroeléctrica en territorio argentino para autoabastecer de energía al proyecto; la construcción de estaciones multimodales en ambas cabeceras de los túneles para transporte de pasajeros y transporte de vehículos livianos y camiones.</p>	Privados 5.100.000.000 no iniciado	Etapas del proyecto pre-ejecución	No posee licencia ambiental. No cuenta con estudios de ingeniería

G03	Argentina	Repavimentación de la Ruta nacional n° 7 Potrerillos - límite con Chile			
G03	Argentina	Ruta nacional n° 7: construcción de variante ferroviaria Laguna La Picasa			
G03	Argentina	Ruta nacional n° 7: construcción de variante Palmira - empalme Ruta nacional n° 40			
G03	Argentina	Ruta nacional n° 7: construcción de variante vial laguna La Picasa			
G03	Argentina	Ruta nacional n° 7: duplicación del tramo Lujan - empalme Ruta nacional n° 188 (Junín)			
G03	Chile	Cobertizo zona Caracoles			
G03	Chile	Mejoras al acceso vial puerto de Valparaíso			
G03	Chile	Mejoras en el puerto de San Antonio			
G03	Chile	Puerto terrestre Los Sauces (Los Andes)			
G03	Chile	Ruta de las frutas: San Antonio - San Fernando			
G03	Chile	<p>Ruta internacional ch-60 (sector Valparaíso - Los Andes) Proyecto A.I.C. **</p> <p><i>Objetivo:</i> Se requiere absorber el crecimiento de la demanda en el horizonte del proyecto mediante la duplicación de la capacidad actual de la ruta internacional 60 ch, -carretera estructurante que atraviesa transversalmente Chile-. Se inicia en la frontera chileno-argentina, en el sector del túnel del Cristo Redentor, y se extiende hacia el poniente hasta el puerto de Valparaíso.</p> <p><i>Solución:</i> El proyecto abarca una longitud aproximada de 109 km. Está dividido en dos sectores. El primero se inicia a 12 km del puente las Vizcachas, comuna de los Andes, al oriente, y termina en la ruta 5 norte, con una longitud de 68,5 km. El segundo está entre el enlace el Olivo, en la ruta 5 norte, comuna de la Calera, y finaliza en el troncal sur, con una longitud de 39,5 km y acceso al puerto de Valparaíso. En los sectores que cruzan centros poblados se contemplan variantes a la actual ruta.</p>	Privados 286.000.000 en ejec.	Etapa del proyecto ejec.	<p>No posee licencia ambiental</p> <p>No cuenta con estudios de ingeniería</p>
G03	Chile	Sistemas inteligentes de transporte para el nuevo acceso puerto de Valparaíso			
G03	Chile	Zona de extensión de actividades logísticas (puerto de Valparaíso)			

LOS CAMBIOS EN LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES...

G04	Argentina	Ampliación de la ruta provincial n° 26: tramo Victoria - Nogoyá			
G04	Argentina	Construcción de la conexión Nogoyá -empalme ruta nacional n° 14			
G04	Argentina	Duplicación de la Ruta nacional n° 18: empalme Ruta nacional n° 12 - Ruta nacional n° 14			
G04	Argentina	Duplicación de la Ruta nacional n° 19: tramo Ruta nacional n° 11 - Córdoba			
G04	Argentina	Duplicación y repavimentación de la Ruta nacional n° 158: tramo San Francisco - Río Cuarto			
G04	Argentina	Mejoramiento de la conexión Córdoba -Patquía (Ruta nacional n° 38) y by-pass al norte de las sierras de Córdoba			
G04	Argentina	Mejoramiento y duplicación de la ruta nacional n° 127 entre Paso de los Libres y Paraná			
G04	Argentina	Nuevo enlace físico entre Paraná y Santa Fe			
G04	Argentina Chile	Paso de frontera Pircas Negras			
G04	Argentina	Pavimentación de la Ruta nacional n° 150: tramo Ischigualasto - límite con Chile (Paso Agua Negra)			
G04	Argentina	Pavimentación de la Ruta nacional n° 76: Vinchina - paso de Pircas Negras, provincia de La Rioja			
G04	Argentina	Reconstrucción y ampliación de la Ruta nacional n° 168: túnel subfluvial entre Paraná y Santa Fe Proyecto Ancla *	Tesoro Nacional 40.000.000 en ejec.	Etapas del proyecto ejec.	No posee licencia ambiental. No cuenta con estudios de ingeniería
G04	Argentina	Renovación y rehabilitación de los ramales a2, a10, a7 del ferrocarril Belgrano para cargas			
G04	Argentina	Túnel binacional Agua Negra			
G04	Chile	Duplicación de la Ruta nacional n° ch-5: tramo la Serena - Vallenar			
G04	Chile	Mejoramiento de la Ruta nacional n° ch-41 -Paso del Agua Negra			
G04	Chile	Túnel binacional Agua Negra			
G04	Uruguay	Ampliación y adecuación del aeropuerto de Salto			
G04	Uruguay	Mejora paso de frontera de Paysandú			
G05	Argentina	Central nuclear de Atucha 2			
G05	Argentina Paraguay	Construcción de planta hidroeléctrica de Corpus Christi			

G05	Argentina Brasil	Construcción de planta hidroeléctrica de Garabi			
G05	Argentina	Gasoducto del Noreste argentino Proyecto A.I.C.** <i>Objetivo:</i> Asegurar el abastecimiento de gas natural a la región noreste de Argentina -comprendida por las provincias de Salta, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe-para uso vehicular, residencial y para la producción industrial y agroindustria. <i>Solución:</i> El gasoducto troncal tendrá de una longitud de 1.500 km. La obra comprenderá el gasoducto troncal y los ramales provinciales que derivarán del mismo, así como las correspondientes plantas compresoras y de regulación y medición, instalaciones de superficie y otras obras complementarias de carácter civil, eléctricas y de comunicaciones. Las mismas comprenderán la transmisión electrónica de datos, la operación a distancia, la telemedición, etc. En lo que respecta al gasoducto troncal, el mismo permitirá la vinculación de las reservas de gas ubicadas en el norte argentino y en Bolivia, con el sistema nacional interconectado de gasoductos troncales, lo que se realizará en las proximidades de la ciudad de Santa Fe.	Tesoro Nacional 1.000.000.000 en ejec.	Etapa del proyecto ejec.	No posee licencia ambiental No cuenta con estudios de ingeniería
G05	Argentina	Instalación de planta de regasificación de gas natural licuado (gnl) en Uruguay			
G05	Argentina	Línea de transmisión Yacyretá - Buenos Aires			
G05	Argentina	Repotenciación central nuclear embalse			
G05	Argentina Paraguay	Represa hidroeléctrica de Yacyretá. Llenado a cota 83			
G05	Bolivia Paraguay Uruguay	Gasoducto Urupabol (tramo ii)			
G05	Brasil	Gasoducto aldea brasileña (Argentina) -Uruguaiana - Porto Alegre			
G05	Brasil Uruguay	Interconexión eléctrica entre Uruguay y Brasil			
G05	Brasil	Línea de transmisión Itaipú - Londrina -Araraquara			
G05	Brasil Paraguay	Sistema de Itaipú (existente) Proyecto Ancla*	Tesoro nacional 16.000.000.000 finalizado	Etapa del proyecto concluido	No posee licencia ambiental. No cuenta con estudios de ingeniería

LOS CAMBIOS EN LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES...

G05	Uruguay	Central térmica de base para Uruguay 400 mw			
G05	Uruguay	Instalación de planta de regasificación de gas natural licuado (gnl) en Uruguay			
G05	Uruguay	Interconexión eléctrica Salto Grande - Meló			
G05	Uruguay	Pequeñas centrales hidroeléctricas de Centurión y Talavera 65 mw sobre río Jaguarao			
G06	Argentina	Ampliación del puerto de Mar del Plata			
G06	Argentina	Corredor vial Bahía Blanca-Paso Pehuenche			
G06	Argentina	Corredor vial San Nicolás/Zarate-Paso Pehuenche			
G06	Argentina	Corredores ferroviarios acceso a los puertos de Mar del Plata y Quequén			
G06	Argentina Chile	Implementación del control integrado en el Paso Pehuenche			
G06	Argentina	Mejoramiento del puerto de Quequén			
G06	Argentina	Pavimentación de la ruta nacional N° 145: empalme ruta nacional N° 40 sur-acceso al paso Pehuenche. Proyecto Ancla *	CAF 28.000.000 en ejec. Tesoro Nacional 35.000.000 en ejec. Inversión total en u\$s 63.000.000	Etapas del proyecto ejec.	No posee licencia ambiental. No cuenta con estudios de ingeniería.
G06	Argentina	Pavimentación de la Ruta nacional n° 40 sur, tramo Malargüe - límite con Neuquén			
G06	Chile	Pavimentación del tramo puente Armerillo -Paso Pehuenche (ruta ch-115) Proyecto Ancla*	Tesoro Nacional 60.000.000 en ejec.	Etapas del proyecto ejec.	No posee licencia ambiental. No cuenta con estudios de ingeniería.

Fuente: Elaboración propia en base a IIRSA. **Nota:** *Proyecto Ancla: da sentido a la formación del Grupo y viabiliza las sinergias. Es identificado como el cuello de botella o el eslabón faltante de la red de infraestructura que impide el aprovechamiento óptimo de los efectos combinados del grupo de proyectos, en beneficio del desarrollo económico y social. Cada Grupo de Proyectos de IIRSA se conforma en torno a un proyecto ancla o a un proyecto ancla existente. **El Proyecto está incluido en la Agenda Consensuada del IIRSA.

Como se observa en el cuadro precedente, en el Eje objeto de

estudio, para su análisis, se seleccionaron aquellos proyectos comprendidos por la AIC y otros Ancla. Los mismos se encuentran en ejecución y su gran mayoría no posee licencia ambiental ni estudios de ingeniería⁹ por lo que su sustentabilidad ambiental es más retórica que real.

4. La implementación de la IIRSA y su afectación a la gobernabilidad regional

Como se planteara en la presentación, existe en la región una demanda interna insatisfecha por un nivel de gobernanza regional efectiva que permita proveer bienes públicos regionales como la integración física –infraestructura–. Desde esta perspectiva (Prats, 2003), la gobernanza determina la capacidad del gobierno o del esquema de integración de transformar las necesidades en políticas efectivas –gobernabilidad– que permitan la provisión de esos bienes públicos y de establecer patrones –reglas de juego, formales e informales– de interacción entre actores estratégicos¹⁰.

Esa reglas formales e informales se desprenden de la estructura político-institucional de la IIRSA y de la Metodología de Evaluación Ambiental y Social (CAF, 2009) la que asimismo identifica a los actores con el propósito de ser incorporados *«para que se propicie un dialogo orientado a una mirada prospectiva del territorio y un consenso a cerca de las posibilidades de potenciar su desarrollo con una perspectiva de sostenibilidad, para que las iniciativas, propuestas y recomendaciones derivadas de la evaluación sean conocidas, ‘aceptadas y lideradas por los actores claves en sus diferentes ámbitos de intervención –son necesarios–. Actores que cuenten con alta capacidad de injerencia en la toma de decisiones relacionadas con el territorio objeto de estudio y/o en sectores de desarrollo involucrados en la iniciativa IIRSA. Que tengan alta posibilidad de incidencia en las decisiones de política pública. Que cuenten con conocimientos especiali-*

⁹ Para ver las fichas técnicas de cada uno de los proyectos del Eje en consideración y su estado de situación, consultar Fichas oficiales del sitio Web IIRSA para el Eje MERCOSUR-Chile (Actualizados hasta junio 2010).

¹⁰ Prats (2003:243) siguiendo a Coppedge (1996) define a los actores estratégicos o relevantes como *“aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos; es decir, son actores con poder de veto sobre una determinada política”*. Los recursos de poder pueden derivar, entre otros, de los cargos o funciones públicas que desempeñan, la información y las ideas.

zados y particulares en temas o en la dinámica y comprensión del territorio. Que tengan un alto nivel de reconocimiento y legitimidad territorial y sectorial, tanto ambiental como social, como para incidir y liderar propuestas e iniciativas de desarrollo sostenible del territorio. Que cuenten con posibilidades de actuar directamente en el agrupamiento, diseño y ejecución de los proyectos de IIRSA que conforman el Grupo de Proyectos. Que tenga presencia y conocimiento ancestral del territorio». Si la gobernanza conforme a Prats (2003) apunta a la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad deriva de la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas.

Aunque en la definición y selección de proyectos IIRSA se estableció que se dispondría de mecanismos que hagan efectiva la participación y la contribución activa de las comunidades involucradas e, incluso, en «La Metodología de Evaluación Ambiental y Social, con enfoque estratégico» referenciada se instituyó aspectos tales como tipos de participación y su efectivización en las fases de ejecución de la metodología, no obstante no se han incluido a los actores clave a lo largo de las diferentes fases de ejecución como los define el Estudio. Por tanto, los variados actores que refiere –especialistas ambientales, sociales y expertos en planificación territorial, funcionarios públicos, grupos y organizaciones sociales, grupos sectoriales y empresas privadas– en su gran mayoría han sido marginados en los Proyectos.

En cuanto a la gobernabilidad, ella hace a “*la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo*”(Prats, 2003: 244) y, conforme se expresara, tiene una dimensión analítica y normativa. El primer sentido refiere a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o regulaciones. Desde un punto de vista normativo, la gobernabilidad “*requiere la identificación valorativa de cuáles son dichas necesidades básicas y los objetivos a cumplir por las políticas públicas*” (*Ibidem*) y vendría asociada con mayores niveles de democracia y bienestar, en tanto serían las fórmulas democráticas las que mejor canalicen las necesidades y las demandas ciudadanas y será en términos de bienestar social que se juzgue la bondad de las políticas públicas.

En base a estas consideraciones es dable plantearnos el interrogante: si existe un déficit democrático en el proceso de formulación de la planificación IIRSA y en su implementación. La gobernabilidad requiere de la participación social en la toma de decisiones.

En la AIC los proyectos han sido seleccionados con base a criterios que conjugan la cobertura geográfica de países y regiones, los flujos existentes y los potenciales; las inversiones que se hayan realizado recientemente, el interés y grado de participación del sector privado y por último la sustentabilidad ambiental y social. Ellos han sido adoptados sólo por parte de los Ejecutivos de los Estados Miembros IIRSA a través de su funcionalidad jurídico-institucional intergubernamental y, proponen una integración física a partir de una serie de obras de alto impacto para los ecosistemas y los medios de subsistencia, sin haber sido objeto de consulta o de participación ciudadana (Flórez, 2007). En consecuencia, se impidió determinar previamente la necesidad o no de estos proyectos de gran magnitud e identificar cuáles son las prioridades desde la perspectiva de la sociedad, afectando así a la gobernabilidad democrática regional en ambas dimensiones.

Si bien, tanto en la definición y selección de proyectos IIRSA se estableció que se dispondría de mecanismos que hagan efectiva la participación y en la «Metodología de Evaluación Ambiental y Social, con enfoque estratégico» se instituyó tipos de participación y su efectivización en las fases de ejecución, al presentarse los proyectos de manera aislada la sociedad no puede valorar, prima facie, la envergadura de su alcance y los costos totales de las inversiones. Asimismo los proyectos se construyen parcialmente para luego enlazarlos, lo que impide la vigilancia y control por parte de las poblaciones, quitándole transparencia y facilitando la burla de las leyes ambientales, afectando no sólo la capacidad de formulación de políticas sino su implementación (Prats, 2003).

Por tanto, revelan un déficit democrático que comprende tanto al proceso de formulación de la planificación del IIRSA (Senhoras-Vitte, 2008: 52) como a su implementación, ya que los proyectos se llevan adelante en silencio sin información por parte de los gobiernos ni la participación de la sociedad civil.

Las poblaciones aquejadas se enteraron, no sólo mal sino tarde, de cómo los iba a afectar en su cotidaneidad y sufrieron el costo de los efectos sociales, económicos y ambientales sobre los cuales no habían sido consultados. Gobernabilidad y transparencia son dos conceptos que deberían articularse en el proceso de implementación de los grandes mega proyectos. La consulta, cuando la hubo, no fue transparente desde la visión de los pueblos –por carencia de toda la información, tanto positiva como negativa que permitiera acompañar a los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental y que contemplara programas de desarrollo y su sustentabilidad–. Pese a que

en algunos hubo algún tipo de comunicación a las poblaciones (véase punto 5) por la presión de los movimientos sociales, ellas no tienen posibilidad de decisión. También existen ausencias respecto a su contribución al alivio de la pobreza, a la inclusión social y a la democracia real de las sociedades locales, respetando su diversidad cultural fundada en las diferencias biológicas y físicas de sus propios territorios.

Es de destacar que en el Informe EASE, IIRSA (CAF, 2009) se manifiesta que una de las líneas básicas de acción del IIRSA es valorizar la dimensión ambiental y social mediante la adopción de un enfoque proactivo, estableciendo criterios propios y considerando tal dimensión desde la concepción misma de los proyectos individuales que conforman los Grupos de Proyectos.

Este Informe señala también que es imprescindible incorporar una agenda ambiental y social que coadyuve a la obtención del desarrollo sostenible, identificando escenarios, tendencias, aspectos críticos, riesgos y oportunidades generados en los territorios de influencia de los Grupos de Proyectos; planteando recomendaciones de formulación e implementación para estos Grupos; estableciendo estrategias, líneas de acción e inversión asociadas que generen opciones de desarrollo sostenibles; facilitando un espacio para el diálogo constructivo entre los Gobiernos y los actores claves del área de influencia de los Grupos de Proyectos. Los hallazgos y las recomendaciones que lleven a la toma de decisiones formales, deben ser discutidas involucrando tanto a las autoridades gubernamentales y Organizaciones No Gubernamentales, como a representantes relevantes del sector privado y de la población local dentro del territorio afectado por el Grupo de Proyectos en análisis.

En él se destacan los principales ítems con implicancia potencial ambiental y social como la pérdida de la biodiversidad, la fragmentación de ecosistemas, la introducción de nuevas especies invasoras en ecosistemas frágiles, la ampliación de la frontera agrícola y pecuaria a expensa de la pérdida de áreas silvestres, la generación de focos de contaminación –radial y lineal–, la afectación de la calidad y el valor del paisaje, la potenciación de riesgos físicos, bióticos y sociales, la reconfiguración de la dinámica territorial: cambios y definición de nuevos usos del suelo en la organización espacial y funcional del territorio, la inducción a la aparición de enclaves y polos de desarrollo, los incentivos para nuevas intervenciones, la inducción de cambios en el crecimiento poblacional –vegetativo– y procesos migratorios, la generación de nuevas actividades económicas y de servicios, el cambio en la estructura de valor comercial del

suelo, las actividades legales o ilegales, la generación de transformaciones de patrones culturales, además de otros que se verifican en los contextos específicos.

En la implementación de la mayoría de los Proyectos, esta metodología no se ha utilizado como tampoco se incluyeron a los actores clave a lo largo de las diferentes fases de ejecución de acuerdo a lo ya expresado.

Las organizaciones de la sociedad civil ven con preocupación el concepto que se le otorga a esta herramienta metodológica de evaluación ambiental y social dado que su implementación adolece de inconsistencias. Dichas evaluaciones ambientales han sido propuestas como una forma de mitigar los impactos sociales y ambientales cuando en realidad deberían ser herramientas fundamentales que incorporen aspectos sociales y ambientales a las políticas, definiendo previamente la necesidad o no de estos proyectos de gran magnitud. En la mayoría de los casos, la sustentabilidad ambiental no ha sido garantizada con anterioridad a la propuesta de los proyectos sino que se plantea a posteriori la realización de los estudios ambientales (véase Cuadro 2).

Se agrega que en el Eje MERCOSUR-Chile los acuerdos intergubernamentales entre los Estados partes son débiles, tales como el «Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en el MERCOSUR». El mismo contiene una serie de enunciados programáticos, principios genéricos y orientaciones políticas. Tiene por objeto el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la aplicación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a mejorar la calidad ambiental y de vida de la población (Capítulo II). En cuanto a los principios que lo rigen (Capítulo I), entre otros, se establece la promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales. En el Capítulo III, relativo a la cooperación en materia ambiental, expresamente dice que los Estados Partes profundizarán el análisis de los problemas ambientales de la subregión con la participación de los organismos nacionales competentes y las organizaciones de la sociedad civil y las controversias que surgieren respecto de la aplicación, interpretación o incumplimiento de las disposiciones de este Acuerdo, serán resueltas por medio del Sistema de Solución de Controversias vigente en el MERCOSUR.

El Acuerdo no resuelve el problema de los diferentes rangos en las autoridades de aplicación, sobre todo cuando afecta a más de una jurisdicción. Asimismo las normativas nacionales tienen grados de desarrollo diferenciado entre los países –Brasil presenta un mayor grado–, en consecuencia las decisiones que se tomen a nivel

de los Estados muchas veces son contradictorias y generan un obstáculo en detrimento del ambiente. En la XXXV Cumbre de Jefes de Estado realizada en Tucumán el primero de julio de 2008, en el comunicado conjunto expresaron su coincidencia en adoptar medidas para estimular la concientización y la participación ciudadana en el acceso a la información relativa al medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, es decir, los gobiernos reconocen una insuficiencia democrática en este aspecto: participación e información.

5. El caso del Proyecto de la Ruta 14 en el EJE MERCOSUR-Chile

En el caso de este proyecto es muy elocuente la limitación y rol que han tenido las poblaciones afectadas. El Proyecto Duplicación de la Ruta 14 –situada en el Grupo N° 1–, recorre las provincias argentinas de Entre Ríos, Corrientes y Misiones bordeando la frontera con Uruguay y Brasil.

Mapa N° 3. Ruta Nacional N° 14



Fuente: Bank Information Center

El objetivo oficial de este proyecto es la ampliación de la capacidad operativa de la vía y un sustancial incremento de la seguridad vial, optimizando el flujo de transporte carretero entre Argentina y Brasil, promoviendo su integración y su desempeño en los mercados globales¹¹.

Si bien se considera que aquellos proyectos que apuntan al mejoramiento de la infraestructura existente como el de una carretera, necesariamente no implican una amenaza ambiental ni social significativa (Zibechi, 2006), en la provincia de Misiones se llevaron a cabo varios estudios y seguimientos ambientales cuyos resultados, en términos de impactos ambientales y sociales, podrían ser un obstáculo para la construcción de la obra. Se recomendó considerar la obra de riego y anegamiento –lluvias– y el congestionamiento de tránsito durante la construcción. Tal como la obra ha sido planteada, se producirían los siguientes impactos;

- *Reasentamientos*: reubicación de 227 familias en 84 viviendas.
- *Expropiaciones*: de 430 hectáreas repartidas en 174 lotes rurales con la erradicación de 1.299 árboles frutales.
- *Vegetación Arbórea*: adicionalmente a los frutales erradicados, existe sobre la franja afectada por el proyecto 645 árboles que deberían removerse con motivos de construcción de la obra.
- *Especies Protegidas*: la obra traería consecuencias en la afectación a 35 hectáreas de bosque natural en la que se encuentran especies protegidas como el palo rosa y la araucaria (Bank Information Center).

Debido a los impactos ambientales identificados especialmente sobre la vegetación y la población, el equipo de proyección solicitó a la Dirección de Vialidad la profundización de los estudios y la consideración de nuevas alternativas; por el momento este tramo no se encuentra en el proyecto a ejecutar.

El 21 de julio del 2005 el Administrador General de la Dirección Nacional de Vialidad convocó a Audiencia Pública, en la ciudad de Pasos de los Libres en la provincia de Corrientes, con el objeto de exponer los informes correspondientes a la etapa preliminar del proyecto. De ella derivaron diversos planteos vinculados a:

Dar continuidad a la Autovía desde el COTECAR hasta el puente Internacional. Incorporar cruces peatonales.

¹¹ Fichas oficiales del sitio Web IIRSA para el Eje MERCOSUR-Chile (Actualizados hasta junio 2010).

- Solicitud de continuación de la autovía de la RN N° 14 hacia el norte.
- Acceso a estaciones de servicio ubicadas en las inmediaciones de la intersección de las RN N° 14 y N° 117.
- Solicitud de prever el cruce de ganado de un lado a otro de la Autovía.
- Solicitud de incluir en el proyecto lugares para ascenso y descenso de pasajeros de transporte público.
- Solicitud de pavimentación de banquetas.
- Solicitud de señalamiento horizontal y vertical con bandas sonoras y balizamientos en el cruce a nivel del FFCC con la RN N° 117.
- Solicitud que los retornos de la RN N° 117 entre los Km. 4.00 al Km. 8,04 sean emplazados cada un kilómetro.

De estos reclamos sólo se aceptó la incorporación de pasarelas aéreas y la pavimentación de la banquina externa de la nueva calzada a construir (*idem*).

En Colon, Entre Ríos, también se llevó adelante el 11 de noviembre del 2005 una audiencia pública convocada por la Dirección de Vialidad del gobierno de la provincia de la que surgieron las siguientes solicitudes:

- Solicitud de modificar el proyecto a fin de evitar expropiaciones en el Km. 161.5. Solicitud de prever acceso a las estaciones de servicios Shell ubicadas al acceso a la ciudad de Colón.
- Solicitud de modificar el proyecto de intersección en alto nivel entre la autovía RN N° 14 y la ruta Prov. N° 23 a fines de evitar expropiaciones de terrenos.

Sólo fue receptado el pedido de una persona de mantener su propiedad sin expropiar.

Por tanto en las Audiencia públicas locales las solicitudes, modificaciones y planteos, en su gran mayoría no fueron receptados y su incidencia en la toma de decisiones ha sido mínima.

A modo de conclusión

Del estudio surge que la implementación de estos proyectos se realiza bajo un desconocimiento ambiental y social, lo cual se ve potenciado por el modo de operar que presenta, la realización de proyectos aislados sin mostrar su conexidad. De esta manera se explica la ausencia de participación por parte de la comunidad, la cual se moviliza por casos específicos e íntimamente relacionados a problemas particula-

res tales como laborales, declive de la actividad de pequeños comerciantes y productores y/o descenso de la calidad de vida de la población local –particularmente de las comunidades costeras y ribereñas–, ocasionado por el desplazamiento de personas, por la pérdida de medios de vida, agravando la pobreza y arriesgando el futuro de las generaciones venideras. Los estándares sociales y ambientales son débiles e inadecuados los programas de mitigación de impactos y de monitoreo.

No existen vínculos claros entre las obras con la reducción de la pobreza y el mejoramiento del bienestar social; tampoco se advierten en los proyectos indicadores de mejoras que permitan juzgar las bondades de estas políticas públicas.

Se agregan los impactos ambientales negativos de alcance local, tales como los que sufrirán los cursos fluviales por la construcción de represas, las cuales además atentarán contra la valiosa biodiversidad; la degradación de ecosistemas naturales por su explotación o por la construcción y/o ampliación de carreteras, vías férreas, gasoductos y oleoductos.

Como se expresara, la población en general no ha sido informada o lo ha sido de manera errónea, sobre los alcances de cada proyecto y cómo se integrarían en la IIRSA, a su vez el acceso a la información de los proyectos y las políticas es limitado y dificultoso.

Ello se ve agudizado por la falta de participación social en sus diversas fases lo que denuncia un déficit democrático en el proceso de formulación e implementación de las políticas.

Así la IIRSA se presenta como un sistema de generación de conflictos regionales que pone en cuestionamiento la *capacidad de las instituciones democráticas nacionales y subregionales para asumir y procesar democráticamente el conflicto*», como sostiene Prats (2003:-260), lo que deriva en la insuficiencia de gobernabilidad democrática porque afecta a la implementación de las políticas. En ese aspecto la efectiva implementación de las decisiones no es sólo un requisito del buen funcionamiento de la democracia, sino que también es indispensable de la gobernabilidad. Si bien la formulación de políticas, es necesaria para la gobernabilidad, por sí sola no es suficiente sino que requiere su implementación.

La funcionalidad político-institucional del IIRSA tampoco contribuye a una mayor gobernabilidad.

De este modo y como se expresara en el planteamiento de la problemática de este estudio, sólo acompañados de gobernabilidad los bienes públicos alcanzarán los objetivos de impulsar el desarrollo sustentable y mejorar el bienestar social.

Bibliografía

- BANK INFORMATION CENTER, *Duplicación de la Ruta Nacional 14- Paso de los Libres-Gualeduaychú*, en: <http://www.bicusa.org/es/Project.10026.aspx>. Consulta 30-09-2010.
- BARREDA Andrés (2005), *Geopolítica, recursos estratégicos y multinacionales*. 20 de diciembre, en: www.alainet.org.
- BARTESAGHI Lucía, CERONI Mauricio, DÍAZ Ismael, FACCIO Carolina. Coordinadores: ACHKAR Marcel, DOMINGUEZ Ana (2006), *IIRSA Integración de Infraestructura Regional Sudamericana*.
- *Otro paso en la explotación de los Pueblos y Territorios Sudamericanos*. Programa Uruguay Sustentable Redes - Amigos de la Tierra Uruguay, en: <http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2008/10/iirsa2.pdf> Consulta 30-09-2010.
- BID -Banco Interamericano de Desarrollo- (2000), *Nuevo impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*, diciembre, INTAL-BID, en: <http://www.iadb.org>.
- CAF -Corporación Andina de Fomento- (2009), *Metodología de evaluación ambiental y social. Con enfoque estratégico EASE - IIRSA*. Grupo Técnico: Szauer María Teresa, Paolillo Alfredo, Peña Fanny; Consultores: Bazarozza Yanneth, Páramo Gabriel, Villamizar Germán y Giménez Hernán, junio, en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/ease_metodologia_iirsa.pdf
- CARTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL, presentadas al Comité IIRSA, en: <http://www.bicusa.org/es/Article.10936.aspx>
- CARVALHO Guilherme (2006), *La integración sudamericana y Brasil*, Action Aid, Rio de Janeiro, Brasil.
- CCT (2002), Informe del Comité de Coordinación Técnica (CCT) del «*Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*,» Guayaquil, Colombia, en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp_anexo3_informe_comite_coordinacion_tecnica.pdf 2002, Guayaquil.
- CECEÑA Ana Esther (2008), «Hegemonía, emancipaciones y políticas de seguridad en América Latina: dominación, epistemologías insurgentes, territorio y descolonización». Programa Democracia y Transformación Global. *Cuadernos populares*. Lima, septiembre, en: <http://www.democraciaglobal.org/facipub/upload/publicaciones/1/406/files/hegemonia%20emancipaciones%20y%20politicas%20de%20seguridad.pdf>
- CEPAL (2009), *Panorama Social de América Latina 2009*, Naciones Unidas, Noviembre.
- CEPAL (2009a), *El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009, crisis y recuperación*, Naciones Unidas.
- CEPAL (2009b), *Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe, 2008-2009*, Naciones Unidas.
- CICCOLELLA Pablo (1993), *Integración y Mundialización: Claves de la*

- reterritorialización capitalista en el Cono sur de América Latina*, Geographikos.
- CICCOLELLA Pablo (1998), «Fronteras, territorios y mercados en el contexto de los procesos de integración económica regional», en *Aportes para la integración Latinoamericana*, Año IV, N° 4, julio, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP; La Plata, Argentina.
 - DE LOMBAERDE Philippe y GARAY Jorge S. (2008), «El nuevo regionalismo en América Latina», en: P. De Lombaerde, S. Kochi y J. Briceño Ruiz, eds. *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Siglo XXI, Madrid.
 - DOS SANTOS Theotonio (2010), «Capitalismo contemporáneo: Notas sobre la crisis estructural y la crisis de la coyuntura», *América Latina en movimiento*, ALAI, 16 de junio, en: <http://alainet.org/active/39584&lang=es>
 - FLÓREZ Margarita (2007), *La IIRSA: ¿Un lenguaje común?*, en: http://www.ecoportal.net/Contenido/Temas_Especiales/Globalizacion/La_IIRSA_Un_lenguaje_com_un21-03-07.
 - GUILLEN ROMO Héctor (2001), «De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina», *Comercio Exterior*, Vol. 51, N° 5, mayo, México.
 - HARVEY David (2004), *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*; Madrid, Akal, España.
 - IIRSA, Sitio oficial: <http://www.ursa.org/ejeMercosur-Chile.asp?Codldioma=ESP>
 - KAPLAN Marcos (1997), «La integración internacional de América Latina: perspectiva histórica-estructural», en: López Ayllón, Sergio, Coordinador, *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma de México.
 - KRUGMAN Paul (1991), *Geography and Trade*, Cambridge, M.A: The MITE Press.
 - MELLADO Noemí B. -editora- (2009), *MERCOSUR Y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Lerner Editora SRL, impreso en Córdoba, Argentina.
 - MELLADO Noemí Beatriz, GAJATE Rita M. (1998), «La inclusión de las regiones en el MERCOSUR», en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana. Globalización e integración hacia el siglo XXI*, Año IV, N° 4, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP; La Plata, Argentina.
 - MENNA Mónica (2008), «Sobre la nueva «conquista del desierto»: El IIRSA en la patagonia argentina», *Theomai*, segundo semestre, número 18, Red Internacional de Investigadores Theomai sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo; Quilmes, Argentina.
 - OSPINA Germán (2007), *IIRSA: Actualización de la visión de negocios. Eje MERCOSUR- Chile*, setiembre; Santiago de Chile.
 - PORTER Michael E. (1998), *On Competition*, Boston: Harvard Business review book.

- PORTILLO Lubis (2004), "El Eje de Desarrollo Occidental obedece a los Intereses del ALCA", *Soberanía, info*, 26 de enero, http://www.soberania.org/Articulos/articulo_699.htm
- PRATS Joan Oriol (2003), «El concepto y el análisis de la gobernabilidad», *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Córsega 255, 5° 1ª 08036 Barcelona, España.
- RESOLUCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS SOBRE EL IIRSA (2008), «IIRSA Impacta negativamente en territorios indígenas», 3 de marzo, en: <http://www.geocapacitacion.com.ar/biblio/tercer/vivianaq/iirsa.doc>
- ROFMAN Alejandro y MARQUEZ Nora (1995), «Economías regionales e integración sub-regional. «Un desafío pendiente», en: *Integración y Sociedad en el Cono Sur*, Espacio Editorial, 1ª edición; Argentina.
- SANCHEZ PARGA José (2009), «El estado del Estado en la actual sociedad de mercado», *Nueva Sociedad*, 221, mayo-junio, Argentina.
- SANTOS Milton (1996), *De la totalidad al luga*, edit. Oikos-tau, primera edición, Barcelona, España.
- SENHORAS Eloi Martins-VITTE Claudete De Castro Silva (2008), «Planejamento territorial da integração regional Sul-Americana», en Bertoni Liliana, coordinadora, *Infraestructura e Integración Regional*, editorial Dunken; Buenos Aires, Argentina.
- TELAM -Agencia de Noticias de La República Argentina-<http://www.telam.com.ar/vernota.php?tipo=N&idPub=199219&jd=236409&dis=1&sec=1> Consulta realizada 30-09-2010.
- VARGAS Mónica (2005), «Integración de la Infraestructura Regional sud-americana (IIRSA). Proyectos en Bolivia», en *Geopolítica de los recursos naturales y acuerdos comerciales en Sudamérica*, FOBOMADE Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo, <http://www.fobomade.org.bo/publicaciones/docs/5pdf>
- ZIBECCHI Raúl (2006), *IIRSA: la integración a la medida de los Mercados*, Programa de las Américas Informe Especial, 13 de junio, en: www.ircamericas.org/esp/3314

BLANCA

CAPÍTULO III

La sociedad civil en la construcción del MERCOSUR y su participación en el ámbito de política exterior del bloque

Por: IGNACIO JOVTIS

Introducción

La importancia de la participación de la sociedad civil en cualquier proceso de integración radica fundamentalmente en que la misma, además de dotar de legitimidad al proyecto, constituye un elemento básico para impulsar la inclusión de la dimensión social en el agenda del bloque.

La participación de actores y movimientos sociales en la construcción del MERCOSUR ha sido –y es– decisiva como para impulsar la lucha contra la pobreza, promover un desarrollo económico y social incluyente y sostenible, así como para la propia legitimidad de la integración regional (Alemany y Leandro, 2006).

En este contexto, resulta particularmente interesante analizar las peculiaridades de dicha participación cuando trasciende el bloque y se proyecta en su ámbito exterior. Es decir, el desarrollo de las políticas exteriores del MERCOSUR y su relacionamiento con terceros bloques –como la Unión Europea (UE)–, genera de por sí un ámbito importante para la participación de la sociedad civil a nivel regional, con inmediata proyección birregional.

Esto quiere decir que, si bien los actores que participan en este último escenario generalmente coinciden con aquellos que actúan en el ámbito interno de los respectivos bloques de integración, los intereses comunes compartidos por estos actores permiten identificar una dimensión que no se conforma por la ‘suma’ de dos grupos

de la sociedad civil participando, como decíamos, en el desarrollo de las políticas exteriores de sus respectivos bloques regionales; sino que es algo más. Esto es, de una sociedad civil que se sustenta –parcialmente– en otros pilares que construye especialmente en el escenario birregional.

El acercamiento a la ciudadanía mercosureña de estos espacios tan relevantes e influyentes (sobre todo política y económicamente) para la construcción del proyecto de integración, es central. Sin embargo sucede que, dada la manera en la que se desarrollan estas relaciones entre ambos bloques (con vasta información y agendas confidenciales, excesivamente técnicas y de difícil alcance, etc.), es en general muy difícil entender realmente lo que ‘allí sucede’: la complejidad técnica del diálogo y el lenguaje utilizado por los bloques –que no hacen casi ningún esfuerzo por simplificarlo– aumenta la distancia entre ellos y los ciudadanos. En este sentido, entendemos que la sociedad civil organizada puede jugar un papel central en, primer lugar, para exigir a los bloques que hagan inteligibles sus relaciones; y, paralelamente, traducir, acercar e informar a la ciudadanía sobre las decisiones que se toman en este diálogo que por el momento se encuentra muy alejado de la gente y sólo es entendible por unos pocos. Una sociedad civil activa en este escenario UE-MERCOSUR es clave para dotar de legitimidad y de transparencia al diálogo.

Este diálogo, debe recordarse, no se agota en las negociaciones del acuerdo de asociación, relanzadas en la Cumbre de Madrid 2010; y en consecuencia, la participación de la sociedad civil no se limita –o no debería limitarse– tampoco allí. Las relaciones entre la UE y el MERCOSUR trascienden dichas negociaciones y presentan, de hecho, una agenda variada que se ha sostenido desde la creación del MERCOSUR (1991) hasta la fecha con distinta intensidad. Lo que sucede es que la suspensión en 2004 de las negociaciones birregionales supuso un importante cambio para la participación de los diversos actores sociales. Este cambio corresponde fundamentalmente a que, durante los últimos seis años, la agenda birregional se ha vuelto mucho más inestable, sin fechas ni contenidos fijos o –en muchos casos– previsible¹. Esta incertidumbre dificulta considerablemente la planificación por parte de las organizaciones de la sociedad civil de las tareas de interlocución e incidencia (Jovtis, 2010).

¹ Para el examen de las relaciones del Mercosur con la UE, incluidas las negociaciones para la consecución de un acuerdo de asociación, véase Cienfuegos: 2006 y 2010.

La reapertura de las negociaciones del acuerdo de asociación en mayo de 2010 han hecho resurgir estos temas e invita a repensar cuál ha sido el rol de la sociedad civil en este escenario euromercosureño de cara a un futuro próximo dinámico que podría traer novedades importantes. Sobre esto nos centraremos en las próximas páginas.

1. Participación de la sociedad civil dentro del MERCOSUR

En la actualidad, el principal órgano institucionalizado del MERCOSUR en el cual participa la sociedad civil es el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), aunque existen otros subórganos dependientes de órganos con capacidad decisoria que también cuentan con la participación de representantes de la sociedad civil:

- A) Subórganos dependientes del Consejo del Mercado Común (CMC): el Grupo de Alto Nivel (GAN) Estrategia Mercosur de Crecimiento de Empleo y la Reunión de Altas Autoridades en el Área de Derechos Humanos.
- B) Subórganos dependientes del Grupo del Mercado Común (GMC): la Comisión Socio-laboral, el Sub Grupo de Trabajo (SGT) núm. 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar, la Reunión Especializada de Cooperativas y la Reunión Especializada de la Mujer.

En general, se advierte la escasez y deficiencia de mecanismos formales con los que cuenta el proceso del Cono Sur *ad intra* para facilitar la participación de los diversos actores sociales en la construcción del mercado común. Sin embargo, y aunque aún quede mucho camino por recorrer, el protagonismo de la sociedad civil en el MERCOSUR ha ido creciendo y se ha hecho más evidente sobre todo en los últimos diez años, a partir de la conformación de espacios importantes –en muchos casos no institucionalizados– que han fortalecido el rol activo de la sociedad civil.

En este sentido, se identifican dos factores principales que explican la participación gradualmente más activa de diversos actores sociales. Por un lado, un importante sector de la sociedad civil comenzó a percibir que, luego del llamado “relanzamiento del Mercosur” del año 2000, el proyecto de integración comenzaba a pasar de una agenda neoliberal a una agenda ciudadana, despertando mayor interés de la sociedad civil en el bloque (Caccia Bava, 2007). Esto, claro está, acompañado del fortalecimiento de las capacidades de

sus redes y organizaciones para participar de una manera cada vez más continua en el proceso de integración.

Por otro lado, existe una condición intrínseca del bloque: el MERCOSUR, por exigencias naturales de la transición hacia la conformación de un mercado común, ha ido incorporando a su agenda – aunque a distintos ritmos– cada vez más materias que trascienden las estrictamente comerciales, ya sea laborales, medioambientales, o cuestiones vinculadas a derechos humanos y al desarrollo sostenible, entre otras. Estas aspiraciones, sin duda, posibilitan una apertura temática e institucional y, en consecuencia, amplían los horizontes de acción de la sociedad civil, generando espacios más propicios para su incidencia.

Pero inclusive en la primera etapa del proyecto de integración, diversos sectores de la ciudadanía han impulsado la incorporación en la agenda regional de algunas cuestiones que trascienden las comerciales. Por ejemplo, desde los inicios se planteó una reivindicación de las centrales sindicales del cono sur en la dirección de una participación de los actores de la sociedad y de incluir la dimensión social y política en el MERCOSUR. Estas demandas fueron en parte contempladas con la creación de un SGT en el marco del GMC, de composición tripartita - gobierno, empresarios, trabajadores- lo cual posibilitó la inclusión de determinados temas sensibles en la metodología de trabajo adoptada, entre los cuales se destacan la capacitación profesional, el empleo y la circulación de los trabajadores.

Una de las demandas concretas de las centrales sindicales fue, desde los inicios, la aprobación de una Carta de Derechos Fundamentales, en tanto conjunto de estándares mínimos regionales, que garantizara un piso de derechos básicos. Esta propuesta de Carta fue finalmente considerada como una Declaración Socio-Laboral, que fue aprobada en diciembre de 1998 (Bizzozero, 2000).

Lo mismo cabe decir respecto a la conformación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar, que hoy cuenta con uno de los reglamentos internos más avanzados, y donde se discuten, junto a representantes de organizaciones sociales e institutos académicos, políticas regionales comerciales de la agricultura familiar. La puesta en marcha de esta Reunión Especializada fue, en parte, logro de la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM), que después de 10 años de gestión logró concretar este espacio institucional en el ámbito del MERCOSUR (Alemany y Leandro, 2006).

En la actualidad, uno de los espacios no institucionales más importantes para la participación de la sociedad civil es, sin duda,

la iniciativa *SOMOS MERCOSUR*, que surgió como respuesta a la demanda de mayor participación en el proceso de integración regional expresada por organizaciones sociales y gobiernos locales. Dicha iniciativa fue lanzada por la presidencia *pro t mpore* de Uruguay en el año 2005, cuyo principal objetivo era “involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando nuevos espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir, formular demandas y participar de los procesos decisorios”.

Su primera reunión tuvo lugar dos días antes de la XXX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR de julio de 2006 en la ciudad de Córdoba, Argentina. En esa ocasión, todos los actores que participan del FCES, las Reuniones Especializadas y los Grupos de Trabajo, junto a más de 500 actores sociales de la región se reunieron en el “Primer Encuentro Regional por un MERCOSUR Productivo y Social”, la primera actividad de este tipo llevada a cabo en el marco de las Cumbres de Presidentes del MERCOSUR.

Como resultado de este encuentro, el 13 y 14 de diciembre de 2006 se organizó la *I Cumbre Social del MERCOSUR* en Brasilia, donde se elaboró la *Declaración Final de la I Cumbre Social del MERCOSUR*, que fue elevada a los Presidentes de los países del MERCOSUR en la XXXI Cumbre del MERCOSUR, realizada en Rio de Janeiro en enero de 2007 y mediante el cual se reclama el fortalecimiento de la agenda social y de la participación ciudadana en el MERCOSUR, así como un mayor grado de incidencia en el proceso decisorio por parte de los movimientos sociales y populares. A partir de ahí, se han llevado a cabo siete Cumbres Sociales².

Cabe aclarar que *SOMOS MERCOSUR* tiene vocación de participación de la sociedad civil regional y ese es su objetivo y está coordinado por puntos focales de las Cancillerías de cada país. Si bien este espacio representa un paso más en la democratización de la agenda regional, sigue siendo un espacio incipiente, organizado desde los gobiernos de los Estados Partes para la participación de la sociedad civil (Alemany y Leandro, 2006).

Finalmente, en cuanto a los logros alcanzados como consecuencia de la participación de la sociedad civil en el ámbito regional, cabe hacer mención al intenso trabajo realizado por diferentes organizaciones de la sociedad civil para promover y estimular la transversalidad de género en las políticas regionales, lo que dio lugar en 1998 a la creación de la Reunión Especializada de la Mujer, cuyo

² Estas siete Cumbres se celebraron en Asunción y Montevideo (2007); Tucumán y Salvador (2008); Asunción y Montevideo (2009) y Cacho (2010).

cometido es “analizar la situación de la mujer, teniendo en cuenta la legislación vigente en los Estados Partes del Mercosur en lo relativo al concepto de igualdad de oportunidades, con el objeto de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de los Estados Partes del MERCOSUR”.

2. Participación de la sociedad civil en las relaciones entre la UNIÓN EUROPEA y el MERCOSUR

La participación de la sociedad civil en las relaciones UE-Mercosur, y en particular, en las negociaciones del acuerdo de asociación entre ambos bloques, merece especial atención puesto que, además de haberse implementado novedosos mecanismos de participación –sean institucionalizados o no– que poseen dinámicas de incidencia variada y con rasgos específicos, los desafíos que presenta este escenario son ciertamente complejos.

Como adelantáramos en la introducción, aún durante las negociaciones del acuerdo de asociación, la participación de la sociedad civil en el ámbito euromercosureño ha sido más bien escasa, discontinua y, sobre todo, ha tenido muy poco impacto. Los motivos o razones de esta participación marginal son de lo más diversos; entre los cuales se destacan fundamentalmente seis: a) La escasez de mecanismos específicos birregionales institucionalizados de participación de la sociedad civil (un poco más desarrollados en la UE que en el MERCOSUR, donde son casi inexistentes); b) Las limitaciones sectoriales y funcionales de los pocos espacios institucionalizados; c) El difícil acceso a la información; d) la falta de financiación por parte de los bloques para promover dicha participación; e) La escasez de recursos por parte de las organizaciones sociales interesadas; y f) la ya comentada ‘*complejidad*’ de las relaciones, que ha llevado incluso a algunos movimientos sociales a perder incentivo e interés.

Con todo ello, creemos no obstante que la reciente reapertura de las negociaciones podría mejorar la situación actual y repercutiría positivamente en la participación de los movimiento sociales, por cuanto fechas y reglas claras de relacionamiento facilita, al menos, el seguimiento por parte de las organizaciones. Claro que la mencionada *reactivación* no es el único factor que importa. Para profundizar la participación de la sociedad civil y hacerla más efectiva es fundamental que, como primer paso básico, ambos bloques reconozcan tanto de manera formal como material su importancia y generen, consecuentemente, espacios y mecanismos propicios que faciliten dicha participación. Sobre esto nos ocuparemos a continuación.

2.1. Reconocimiento formal del MERCOSUR hacia el papel de la sociedad civil en el ámbito birregional

Desde las instituciones mercosureñas se ha manifestado la relevancia y legitimidad de la participación de actores no gubernamentales en el diálogo birregional a través de diversos instrumentos. En efecto, existen numerosas declaraciones de los Jefes de Estado de los países miembros del MERCOSUR en ocasión de la celebración de las diversas Cumbres del MERCOSUR resaltando la importancia de la participación de la sociedad civil.

Una de las referencias recientes más importantes, la encontramos en el *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*, en ocasión a la XXX Reunión del CMC, los días 20 y 21 de julio de 2006, Córdoba, Argentina. Allí, los presidentes celebraron la consolidación del ya mencionado Programa SOMOS MERCOSUR y enfatizaron que la participación social es central para profundizar el proceso de integración. Manifestaron, asimismo, su beneplácito por la realización del I Encuentro por un MERCOSUR Productivo y Social, desarrollado en el marco de esta Cumbre y señalaron la importancia de la necesaria continuidad de esta iniciativa de fomento a la participación social”.

En el similar *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*, redactado luego de la XXXIV Reunión del CMC los días 17 y 18 de diciembre de 2007, Montevideo, Uruguay, los Jefes de Estado reiteraron su apoyo a actividades sociales, políticas y culturales desarrolladas en el marco de la iniciativa SOMOS MERCOSUR por la Presidencia Pro Tempore de Uruguay, con el objetivo de involucrar a la ciudadanía de los Estados Partes en el proceso de integración.

En el *Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados*, en ocasión a la XXXV Reunión del CMC el 1 de julio de 2008, Tucumán, Argentina los Jefes de Estado expresaron que la construcción de un espacio de integración debe tener en miras lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías.

No obstante, las Cumbres no han sido la única ocasión en la cual el bloque mercosureño reconoció la importancia de la participación ciudadana. Por el contrario, en igual sentido se han expresado algunos de los órganos del MERCOSUR, en especial el CMC. Así, uno de los primeros antecedentes lo encontramos en la Decisión CMC 9/95, “Programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000” en el cual el Consejo reconoce que “la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la socie-

dad. En este sentido la Comisión Parlamentaria Conjunta y el FCES asegurarán la adecuada participación de los sectores involucrados”.

El 21 de junio de 2001 se firmó el Acuerdo Marco sobre medioambiente del MERCOSUR (Decisión CMC 02/01), en el cual se insta a los Estados a promover una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales. El CMC en su decisión Decisión CMC 26/03 sobre “Programa de trabajo del MERCOSUR 2004-2006” establece como uno de sus objetivos “propiciar la ampliación de la participación de la sociedad civil, tomando en cuenta, entre otras, la propuesta presentada por el FCES, de fecha 3 de octubre de 2003”³.

En la XXVIII Reunión Ordinaria del CMC realizada los días 18 y 19 de junio de 2005 en Asunción, Paraguay, se reconoció la necesidad de formulas que aseguren una participación más efectiva de la sociedad civil en el proceso de integración.

2.2. Mecanismos para la participación de la sociedad civil en el escenario birregional

Reconocida formalmente la importancia de la participación de la sociedad civil en el diálogo birregional, hay que decir que esas intenciones no se han plasmado con tanta energía en la práctica, existiendo una inmensa distancia entre lo dicho y lo hecho por los bloques regionales. Es decir, esa voluntad retórica casi no se ha traducido en la implementación de medidas concretas que han habilitado una participación más fluida del tercer sector. Sobre todo (y especialmente en el caso del MERCOSUR) por la falta de voluntad para promover la creación de nuevos espacios o para apoyar los ya existentes.

En este sentido, deben diferenciarse los diversos mecanismos según estos sean o no institucionalizados.

Los mecanismos institucionalizados son espacios formalmente creados por los bloques (individualmente o de manera conjunta) mediante los cuales se reconoce y articula la participación ciudadana

³ Dicha propuesta fue presentada por el FCES en una carta dirigida al CMC con copia al GMC, y en ella se recomienda: a) la participación de representantes del FCES en las reuniones del GMC y reuniones de trabajo entre los dos órganos; b) la implementación de una metodología para el seguimiento técnico de las recomendaciones del FCES; y c) la dotación de recursos financieros que complementen los esfuerzos económicos de las organizaciones que componen el FCES, con vistas a garantizar la continuidad y la eficacia de su trabajo.

como parte y dentro del organigrama institucional (sea regional, o bien sea birregional). Este reconocimiento viene acompañado, generalmente, de normas y reglas claras generadas por el o los bloques, respecto a las características y modalidades de cómo se integrará la sociedad civil en el proceso (reglamentos, delimitación de competencias, plazos, etc.). En este contexto, la participación de la sociedad civil se ve legitimada –al menos formalmente– por los bloques regionales que admiten y facilitan su intervención en el diálogo.

Los canales no institucionalizados de participación de la sociedad civil, por el contrario, carecen de dicho reconocimiento formal por parte de los bloques, lo que no obsta a que su participación sea admitida por ellos o que incluso presten asistencia financiera. Además, la falta de acomodamiento dentro de la estructura institucional tampoco impide revestir de legitimidad moral a los actores que participan en esta esfera no institucional; legitimidad que en algunos casos es mayor que la generada en los espacios formales. En cualquier caso, su participación se ubica fuera o al lado del organigrama formal regional o birregional.

De los mecanismos no institucionalizados en el ámbito UE-MERCOSUR se destacan: los espacios sindicales (sobre todo las Cumbres birregionales Sindicales bi-anales); el ya mencionado Foro Empresarial UE-MERCOSUR; las actividades llevadas a cabo por ONGs, redes y plataformas; y, finalmente, los *think tanks* y redes académicas.

Se registran cuatro mecanismos institucionalizados en el ámbito UE-MERCOSUR, dos que tienen su ‘raíz’ en el ámbito birregional; esto es, que han sido creados y promovidos conjuntamente por órganos de ambos bloques: el diálogo entre el FCES y el Comité Económico y Social Europeo (CESE); y las actividades de las cooperativas (sobre todo los encuentros de Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR –RECM, dependiente del GMC– y el Comité de Coordinación de Asociaciones Europeas de Cooperativas –CCACE–). Además, existen otros dos espacios institucionalizados que han sido creados y promovidos unilateralmente por la Comisión Europea: las “Conferencias (del año 2000 y 2002) sobre los acuerdos de asociación Unión Europea-MERCOSUR y Unión Europea-Chile con representantes de la sociedad civil europea, comunidad empresarial y académica”; y finalmente, los “Diálogos con la Sociedad Civil” (DSC) organizados por la Dirección General de Comercio (DG-Comercio) de la Comisión Europea.

De todos ellos, interesa destacar el diálogo entre el FCES y el CESE. Su interés radica, en primer lugar, en constituir el primer espacio institucionalizado –y aún activo– que ha sido creado y facili-

tado conjuntamente por el MERCOSUR y la UE. En segundo lugar, en caso de llegar a un acuerdo UE-Mercosur, ambos órganos conformarían el “Comité Consultivo Mixto CESE-FCES” (Jovtis, 2010).

Posteriormente, estudiaremos los DSC, no sólo por su actualidad, sino por constituir el mecanismo formal más amplio (aunque promovido unilateralmente por la CE) en la esfera birregional. Estos diálogos, como sugeriremos más adelante, podrían –y deberían– reabrirse con el relanzamiento de las negociaciones del acuerdo de asociación.

2.2.1. El diálogo entre el FCES y el CESE

A partir de la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC) en diciembre de 1995, se registra una etapa de profundización de las relaciones entre el FCES y la sección de relaciones exteriores del CESE. En efecto, el artículo 19 del AMIC establecía: 1. Las Partes promoverán una cooperación más estrecha entre sus respectivas instituciones, particularmente impulsando la celebración de contactos regulares entre ellas. 2. Esta cooperación se desarrollará sobre la base más amplia posible y en especial a través de: a) cualquier medio que favorezca intercambios regulares de información, inclusive mediante el desarrollo conjunto de redes informáticas de comunicación; b) transferencias de experiencias; y c) asesoramiento e información.

Es en este contexto que luego de la firma del AMIC, pero antes que el inicio de las negociaciones del acuerdo de asociación UE-MERCOSUR, el 16 de diciembre de 1997 se firmó en Montevideo el *Memorando de entendimiento para la cooperación institucional entre el FCES y el CESE*. Este documento declara tener por finalidad el fortalecimiento de las relaciones entre ambos órganos con vistas a la preparación de las condiciones para la creación de una asociación interregional.

Asimismo, el memorando establece que las delegaciones representativas del FCES y del CESE se reunirán de modo ordinario una vez al año, alternativamente en Bruselas y en uno de los países del MERCOSUR (cláusula octava). En la práctica, las llamadas ‘Reuniones birregionales’ se han llevado a cabo con ritmo discontinuo, siendo que en algunos años se celebró más de un encuentro.

Las primeras intervenciones de ambas instituciones (sea de manera conjunta, o unilateralmente pero con previa consulta a su homónimo) han estado centradas en las negociaciones del acuerdo de asociación. El 9 de septiembre de 1998 el CESE aprobó por unanimidad en su 357 plenario un dictamen de iniciativa titulado *La*

situación socioeconómica en Chile y sus relaciones con el MERCOSUR y la UE, donde se evalúa, entre otros temas, las posibles consecuencias del futuro de la asociación UE-MERCOSUR.

La importancia de este dictamen radica en que el CESE, previa consulta con el FCES, solicita por primera vez con carácter formal la creación de un comité consultivo mixto CESE-FCES en el marco del futuro acuerdo interregional de asociación (párrafo 6.3), reclamo que luego constituiría una constante y se reiteraría en posteriores pronunciamientos. Por su parte, durante el período en que las negociaciones del acuerdo de asociación se mantenían activas, el FCES ha formulado 3 recomendaciones.

En lo que hace a las Reuniones birregionales FCES-CESE, han habido al menos 12 reuniones durante el período de negociación del acuerdo de asociación. Uno de los últimos documentos conjuntos antes de que se suspendan las negociaciones del acuerdo de asociación, se registra en 2004, cuando el FCES y el CESE firmaron una Declaración titulada: *Declaración del FCES-CESE: Prioridad de la sociedad civil organizada en las negociaciones del Acuerdo de Asociación y Libre Comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR*. La Declaración vuelve a reiterar su interés por la conformación de un Comité Birregional y expresa reclamos concretos en cuanto a sus competencias iniciales, indicando que “las sociedades civiles representadas por el FCES y el CESE apoyan la puesta en funcionamiento del Comité Consultivo Mixto previsto en el proceso negociador, para añadir la dimensión de la sociedad civil estructurada, indispensable en las relaciones entre el MERCOSUR y la UE. El principal cometido de dicho Comité Consultivo será, en un primer momento, efectuar el seguimiento de la aplicación del Acuerdo de Asociación y de su evolución posterior. Deberá ser asociado, además, a la realización de la dimensión social del Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR” (párrafo 3.3).

Luego del estancamiento de las negociaciones, si bien no se han interrumpido, las actividades conjuntas del FCES y el CESE –sobre todo en lo que hace a presentación propuestas o recomendaciones– han disminuido considerablemente, llevándose a cabo desde entonces tareas vinculadas con el intercambio de información, visitas de delegaciones, seminarios, talleres, etcétera. Tras el relanzamiento de las negociaciones no ha habido un pronunciamiento conjunto específico del FCES y el CESE más allá de lo expresado en la Declaración Final del Sexto Encuentro de la Sociedad Civil Organizada de la Unión Europea y América Latina, realizado entre el 5 y 7 de mayo de 2010 en Madrid. El encuentro en Madrid, organizado por el CESE, contó con la participación de representantes del FCES así como de

otros foros y consejos consultivos latinoamericanos. La Declaración Final afirma que “ven con expectativa el relanzamiento de las negociaciones entre la UE y MERCOSUR y auspician que se establezca un calendario que pueda desembocar en la firma de un Acuerdo de Asociación entre ambas regiones”. Asimismo “solicitan el establecimiento inmediato de mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de negociación en curso, incluido el que se ha acordado relanzar entre la Unión Europea y MERCOSUR” (Jovtis, 2010).

2.2.2. Los Diálogos con la Sociedad Civil organizados por la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea en el marco de la Evaluación de Impacto de Sostenibilidad del acuerdo de asociación entre la UE y el MERCOSUR

Desde 1999 la CE realiza una Evaluación de Impacto de Sostenibilidad (EIS) por cada acuerdo birregional o multilateral de comercio que la UE negocia o lleva a cabo. En relación a la negociación de asociación UE-MERCOSUR, la Comisión Europea ha contratado a la Universidad de Manchester que, con la participación de otras entidades, es la responsable de llevar a cabo diversos estudios⁴.

Conforme la metodología adoptada, las evaluaciones se han dividido en dos fases. Durante la primera fase, se han presentado un informe general y tres sectoriales (forestal, agricultura y automotor) en tres ocasiones, dependiendo del grado de desarrollo de los estudios: julio de 2006 (Informe Inicial), noviembre de 2006 (Informe de Termino Medio) y julio de 2007 Informe Final).

El informe inicial de la fase II fue presentado el 28 de abril de 2008 y mantuvo las características del informe inicial de la fase I. Esta fase finalizó en noviembre del mismo año y dividió asimismo los estudios en 3 informes: un informe general (que actualizó los resultados obtenidos durante la fase I); un informe sobre facilitación de comercio; y un informe sobre servicios financieros.

En cuanto a la metodología y contenido de dichos informes, éstos analizan el impacto social, económico y medioambiental que tendría la firma de un acuerdo de asociación, haciendo una comparación entre el escenario actual (definido como Línea de Base) y un escenario de liberalización absoluta del comercio.

Ahora bien; dentro de este contexto y como parte integral de las

⁴ Todos los informes mencionados a continuación están accesibles en <http://ec.europa.eu/trade/analysis/sustainability-impact-assessments/assessments/#study-10>

evaluaciones, se han llevado a cabo los llamados *Diálogos con la Sociedad Civil*. Durante los dos años, la Comisión Europea ha organizado seis encuentros presentando los informes a los distintos sectores de la sociedad civil de ambas regiones, creando un mecanismo de consulta y participación formal para que los diversos actores sociales puedan exponer sus preocupaciones, perspectivas y sugerencias e intentar, de esta manera, incidir en el proceso de negociación del acuerdo de asociación birregional.

El fin último de las sesiones del DSC relativas a los EIS consistía fundamentalmente en consolidar las EIS finales teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la sociedad civil durante el mencionado proceso de consulta y que las mismas se transformen en una herramienta útil para los negociadores del acuerdo. En particular, los objetivos declarados por la DG-Comercio de los DCS son cuatro: a) fomentar una amplia consulta a los diversos sectores de la sociedad civil; b) Tomar en cuenta las preocupaciones de la sociedad civil respecto a las políticas comerciales de la UE); c) Mejorar la formulación de políticas comerciales de la UE mediante diálogo estructurado y cualitativo; y d) Mejorar la transparencia y rendición de cuentas –*accountability*–.

En dichas reuniones podrían participar –previa inscripción– representantes las organizaciones de la sociedad civil interesadas, cualquiera sea el sector que representen. Durante los encuentros (que se extendían alrededor de dos horas) los participantes podrían formular comentarios, preguntas y recomendaciones sobre diversos aspectos de las EIS. Con posterioridad a la reunión, se fijaba un plazo dentro del cual los actores interesados (hayan participado de la reunión o no) podían presentar comentarios y recomendaciones por escrito. El idioma de trabajo era el inglés, con traducción simultánea al francés y sólo en un caso se contó con traducción simultánea a otros idiomas, incluido el español.

De esta manera, y aún con todas las reservas que mencionaremos a continuación, quedaba constituido –aunque sustentado unilateralmente por la CE– el mecanismo institucionalizado más amplio de participación de la sociedad civil en el escenario birregional⁵.

⁵ Decimos esto puesto que en el esquema de los DSC, la intervención de los actores sociales no tiene limitaciones sectoriales, como sí presentan los otros dos canales institucionalizados –aunque poco activos– aún existentes: los Diálogos FCES-CESE (cuya participación está limitada al sector laboral-empresarial); o los Encuentros RECM-CCACE (cuya participación está limitada el sector de cooperativas)

3. Reflexiones finales: Hacia el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil Euromercosureña

La reciente reapertura de las negociaciones del acuerdo de asociación plantea nuevos desafíos e interrogantes para la sociedad civil y, en especial, las reflexiones que caben sobre los DSC, son múltiples. Como aspecto positivo se destaca, en primer lugar, un rasgo que ya hemos señalado anteriormente: los DSC constituyen el único mecanismo de participación amplia en el cual todos los actores y sectores interesados podrían participar. Aún las organizaciones que no participaran en las reuniones, contaban con la posibilidad de suscribir comentarios por escrito con posterioridad a dichos encuentros. Otro aspecto que merece ser destacado por ser central para la participación de la sociedad (y que es tan deficiente en otros ámbitos de las relaciones birregionales) es el fácil acceso a la información y a los documentos relacionados con los DSC y las EIS –aunque con muy poca antelación–, contando con una página Web específica actualizada y bastante completa.

Además, las EIS han reunido en un solo cuerpo de investigación, mucha información (sobre todo estadísticas macro-económicas) que se encontraba dispersa hasta el momento, facilitando así el análisis empírico para el trabajo de incidencia de las organizaciones sociales. En general, debe reconocerse que estas estadísticas han sido actualizadas conforme transcurría el proceso de elaboración de informes. Asimismo, el grupo de investigadores (liderados por la Universidad de Manchester) ha demostrando a lo largo del proceso una progresiva apertura y flexibilidad para incorporar en sus conclusiones, las recomendaciones hechas por la sociedad civil. Esto se ve claramente en el informe final de la fase II.

Sin embargo, existen numerosas cuestiones que plantean una evidente preocupación. En primer lugar, es importante resaltar que los DSC constituyen un mecanismo implementado unilateralmente por la UE y específico respecto a la política comercial, por lo tanto, otros aspectos como la cooperación al desarrollo y el diálogo político no son directamente abordados en estos DSC. En segundo lugar, salvo una reunión informativa en Montevideo en mayo de 2008, las sesiones del DSC se han llevado a cabo en Bruselas, lo cual es una limitante para una participación más amplia mercosureña.

Han existido asimismo obstáculos logísticos que pueden parecer superficiales, pero conviene no minimizarlos en tanto se han convertido en obstáculos importantes para la participación de la sociedad civil. En muchas ocasiones los extensos informes objeto de

consulta (alrededor de 200 páginas los globales y 100 cada uno de los sectoriales) se encontraban disponibles sólo un día antes de las reuniones (en algunas oportunidades, domingos), en inglés y sólo los informes ejecutivos eran traducidos al español y a veces al portugués; e incluso en algunas ocasiones, las traducciones se hicieron con posterioridad a las reuniones.

Dicho esto, hay un cuestionamiento aún más importante y que es de carácter temporal. El proceso de consulta ha comenzado casi dos años después que las negociaciones birregionales habían sido suspendidas (julio de 2006) y ha concluido a finales del 2008, sin haber existido durante este transcurso, ninguna señal de posible reapertura de las negociaciones.

Dicha temporalidad convierte en superfluas muchas de las recomendaciones hechas para los pilares político y de cooperación (las que, conceptualmente, son bienvenidas), puesto que, como ya hemos mencionado, estos capítulos ya se encontrarían consolidados y acordados.

Respecto al pilar comercial es evidente que, con el relanzamiento de las negociaciones en 2010, la llamada línea base será considerablemente distinta a la ponderada hace cuatro años (cuando se han comenzado estas evaluaciones), por lo que muchos resultados podrían variar. En este sentido, el Comisario de Comercio de la Comisión Europea ya ha anunciado que se realizará un estudio económico adicional, dada la necesidad de actualizar la modelación económica realizada por las EIS sobre la base de escenarios más realistas. En particular, ha expresado la conveniencia de que tanto a la línea de base, como a los escenarios de liberalización comercial, contemplen grados menores de liberalización y no sólo la liberalización total del comercio (como se hace en las EIS).

En suma, los DSC constituyen, en teoría, un escenario importante de participación de la sociedad civil con varios aspectos positivos. Su amplitud, relativa transparencia, rigurosidad científica del objeto de consulta y su institucionalidad (la cual ayuda a potenciar el elemento de previsibilidad tan importante para el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil) son algunos de los aspectos que lo convierten en el mecanismo específico más avanzado que haya existido en el diálogo entre la UE y el MERCOSUR (Jovtis, 2010).

Sin embargo, muchas de estas bondades teóricas se han visto opacadas por la manera que, en la práctica, este espacio se ha desarrollado. Es decir, este mecanismo participativo es más una promesa que una realidad y su idoneidad será mayor cuanto menor sea la distancia entre lo prometido y lo cumplido.

La reciente reapertura de las negociaciones del acuerdo de asociación birregional en la Cumbre de Madrid 2010, podría –y debería– dar lugar a la actualización de las EIS y, en consecuencia, de los DSC. Esta actualización no sería inédita; por el contrario, bajo el esquema de estos diálogos se han actualizado y dado seguimiento, por ejemplo, a las EIS de los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs, por sus siglas en inglés).

Esta no sería la única novedad que traería aparejada la reapertura de las negociaciones birregionales. Sucede que los movimientos sociales y actores de la sociedad civil no han sido ajenos a los efectos de esta indefinición generada durante los seis años de letargo. Sucede que la falta de agendas estipuladas y previsibles ha afectado considerablemente la dinámica de actuación de las organizaciones de la sociedad civil que han demostrado ser relativamente más activas durante la etapa de negociación del acuerdo de asociación que durante el período de estancamiento. Esto es especialmente cierto en el caso de los ámbitos institucionalizados clásicos, como demuestran la menor intensidad de encuentros y tareas realizadas por el FCES-CESE (y aún de la RECM-CCACE) luego del 2004.

Dicho de otra manera, ha quedado demostrado que existe un posicionamiento sustancialmente distinto –no solo formal o cuantitativo– de la sociedad civil según exista o no negociaciones del acuerdo de asociación. Claro está que cualquier grado de involucramiento alcanzado ha sido conquistado casi exclusivamente por los actores sociales, puesto que los bloques han hecho muy pocos esfuerzos para integrar a la sociedad civil en el diálogo birregional.

Finalmente, e independientemente de la suerte de las negociaciones del acuerdo de asociación entre la UE y el MERCOSUR, conviene insistir una vez más que la participación de la sociedad civil no se limita y no debería estar condicionada por dichas negociaciones puesto que, como hemos visto, las relaciones entre ambos bloques no se agotan allí –y, en efecto, siguen activas en los tres planos político, comercial y de cooperación–.

El relanzamiento de las negociaciones constituye una oportunidad propicia para repensar y reflexionar sobre estos temas. Es decir, respecto a cuáles son los pasos a seguir para que las organizaciones de la sociedad civil alcancen un grado de incidencia trascendente en las relaciones UE-MERCOSUR; y, en particular, para convertirse en un actor catalizador hacia la promoción de una integración birregional en términos más justos y sostenibles.

Bibliografía

- ALEMANY Cecilia y LEANDRO Beatriz (2006), *Análisis y propuestas para la participación de la ciudadanía en el Mercosur*, Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo, noviembre.
- CACCIA BAVA Silvio (2007), “Participación ciudadana en el Mercosur”, *Boletín ALOP*, N° 19, julio-agosto.
- BIZZOZERO Lincoln (2000), “La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos: El caso del Mercosur”, ponencia preparada en ocasión a la “*Reunión de Expertos sobre Aspectos Sociales de la Integración de América Latina y el Caribe*”, Santa Cruz de la Sierra, del 7 al 9 de noviembre de 2000.
- CIENFUEGOS MATEO Manuel (2006), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, CIDOB, Barcelona.
- CIENFUEGOS MATEO Manuel (2010), “La asociación entre la Unión Europea y el Mercosur, ¿una historia interminable?”, *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 20, pp. 1-40.
- JOVTIS Ignacio (2010), *Las relaciones Unión Europea - MERCOSUR luego de la Cumbre de Madrid 2010: Algunas reflexiones desde la sociedad civil*, Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea-América Latina, Bruselas, septiembre.

BLANCA

CAPÍTULO IV

Bienes públicos regionales y gobernabilidad en un contexto multi-jurisdiccional. Un análisis desde la teoría de los juegos

Por: MARTÍN TETAZ

Introducción

En su famoso trabajo del año 1954, Paul Samuelson demostró las condiciones de eficiencia para la provisión de bienes públicos, dando origen a la famosa regla que lleva su nombre y que establece que éstos deben ser provistos de suerte tal que la sumatoria de las utilidades marginales derivada de los mismos por parte del público, se iguale con el gasto marginal de provisión.

La regla es de muy fácil comprensión intuitiva por cuanto la característica central que define a los bienes públicos es que estos no admiten rivalidad en el consumo; esto es: que el hecho de que una persona más desee consumir el bien no afecta la calidad ni cantidad en que otras personas pueden gozar del mismo, o puesto en términos más técnicos, que el costo marginal de extender el bien o servicio a un consumidor adicional es nulo o insignificante, por lo que la regla propuesta resulta coherente con un simple análisis costo beneficio.

La segunda característica de los bienes públicos es que resulta muy difícil u oneroso excluir a una persona del consumo de los mismos, una vez que estos han sido provistos, razón por la cual ninguna empresa privada tiene incentivos a proveerlos, puesto que le resultaría prácticamente imposible recuperar la inversión cobrando un precio de mercado.

La primera característica de los bienes públicos es compartida por muchos bienes privados cuya provisión se organiza en torno a cooperativas de consumo o clubes, que prorratan los costos de provisión cobrando un derecho de membresía o cuota, que les permite excluir del consumo a aquellos socios que no estén dispuestos a abonarla.

Respecto de la segunda, emerge el sector público como el principal responsable de la provisión para subsanar la falla existente en el mecanismo de mercado.

Ahora bien; aunque Samuelson pensaba en el caso de bienes públicos acotados territorialmente, o con impacto en una sola jurisdicción, habitualmente estos bienes difieren en su escala de alcance, yendo desde una plaza para el esparcimiento de los vecinos de un municipio, hasta el calentamiento global¹ (un mal público con consecuencias para todo el planeta), pasando por un hospital regional de cobertura provincial, o un servicio de defensa de alcance nacional.

Al respecto, Piffano (1995) nos enseña que cuando los bienes públicos inicialmente locales presentan derrames o externalidades (de beneficios o costos) hacia otras jurisdicciones la solución óptima simplemente pasa por proveerlos a un nivel de gobierno más alto (el nivel provincial o el nacional, según corresponda).

Pero los bienes públicos pueden tener derrames que trasciendan incluso las fronteras del propio país. A partir del trabajo de Arce y Sandler (2002) se habla en estos casos de “Bienes Públicos Regionales”.

Obviamente, en los casos en que un bien público acotado territorialmente (de alcance provincial, por ejemplo) presenta derrames hacia otras jurisdicciones, ya existe una institucionalidad suficientemente desarrollada en un nivel de gobierno más alto (el nivel nacional) que simplemente puede regular o encargarse directamente de su provisión.

Se presenta de todos modos un problema de gobernabilidad, toda vez que los gobiernos locales pueden resistirse a ceder el poder de provisión a un nivel superior y aparecer entonces conflictos entre localidades vecinas.

Cuando, en cambio, el derrame de un bien público (o una externalidad que este ocasiona) traspasa las fronteras de una nación, se requiere de un nivel de gobierno supranacional para admi-

¹ Para una discusión sobre bienes públicos globales, ver Sandmo (2000).

nistrarlo y aparece entonces el problema del diseño institucional adecuado, con todos los costos y beneficios que puede traer aparejado en materia de gobernabilidad.

Sobre esta base, el propósito de éste trabajo es el de construir un modelo teórico que pueda explicar las estrategias óptimas de los gobiernos para la provisión de bienes públicos que presentan derrames más allá de las fronteras de una nación.

Distinguiremos entre tres niveles de gobierno (provincial o departamental, nacional y supra nacional o regional).

El próximo capítulo desarrollará el modelo teórico. Luego se discutirán las consecuencias, en materia de gobernabilidad, de las decisiones de los gobiernos. Finalmente analizaremos distintas soluciones institucionales que se han ensayado para lidiar con los conflictos emergentes. Se cierra con las conclusiones.

1. El modelo

Siguiendo el planteo de Sandler (1998), el modelado de la provisión de bienes públicos requiere hacer dos conjuntos de suposiciones básicas; el primero de ellos tiene que ver con la tecnología de producción de los mismos. Sin entrar en la discusión sobre otras tecnologías posibles, aquí supondremos que la tecnología de provisión de los bienes públicos regionales (en adelante BPR) responde a lo que en la literatura se conoce bajo el nombre de “*summation*” y que implica que el nivel de producción resultante es el equivalente a la sumatoria de la producción de cada una de las jurisdicciones involucradas. Formalmente tenemos la siguiente ecuación:

$$BPR = BPR_1 + BPR_2 \quad (1)$$

Donde BPR_1 y BPR_2 representan la cantidad del bien público de las jurisdicciones 1 y 2 respectivamente.

Además supondremos que el costo de provisión del bien público es sufragado en partes iguales por todos los contribuyentes, de suerte tal que el costo del bien para el votante mediano es:

$$CBP_m = \frac{BPR_i}{n} \quad (2)$$

El segundo conjunto de supuestos tiene que ver con la función de bienestar que maximizan cada uno de los gobiernos. Siguiendo el enfoque de Persson y Tabellini (2000) aquí se postulará que los gobiernos maximizan una función de votos, o puesto en otros términos, que buscan el mantenimiento en el poder de su grupo político, por lo que necesitan ganar las elecciones.

Ahora bien; supondremos que ese objetivo electoral puede ser conseguido eligiendo las políticas preferidas por la mayoría del electorado (o sea, la preferida por el votante mediano) o bien favoreciendo grupos de interés que le permitan recaudar fondos para “comprar” votos con políticas clientelistas o “persuadir” votantes con inversión en publicidad y propaganda. Similarmente puede postularse que los fondos aportados por los empresarios simplemente relajan la restricción presupuestaria del gobierno liberando fondos que podrán ser utilizados para reducir la presión tributaria sobre los consumidores. En cualquier caso, esto nos da lugar a la siguiente ecuación:

$$PGE_i = f(UVM; \$R) \quad (3)$$

Donde PGE_i representa la probabilidad de ganar la elección en la jurisdicción “i”, UVM es la utilidad del votante mediano de la jurisdicción y $\$R$ capta la recaudación de dinero para la campaña.

A su vez, la utilidad del votante mediano es:

$$UVM = y(BRP_i; Y_{dvm}) \quad (4)$$

Donde Y_{dvm} representa el ingreso del votante mediano luego de impuestos.

Entonces en condiciones de ausencia de contribuciones para la campaña ($\$R$), el gobierno simplemente maximiza sus chances electorales eligiendo el nivel de bien público BPR_i que maximiza la utilidad del votante mediano. Obtenemos ese valor derivando (4) respecto de BPR

$$\frac{\partial UVM}{\partial BPR} = g_{bpr} + g_{yd} = 0 \quad (4')$$

Donde $\frac{\partial g_{bpr}}{\partial bpr} < 0$ y $\frac{\partial g_{yd}}{\partial bpr} > 0$

Lo que implica que en el óptimo, la utilidad marginal de extender el tamaño del bien público tiene que ser igual a la desutilidad marginal que le ocasiona al votante mediano la reducción en su ingreso disponible ocasionada en la necesidad de financiar 1/n partes del bien público. Nótese que bajo igualdad de preferencias e ingresos, la ecuación (5) es de hecho la regla de Samuelson (también lo es bajo ingresos desiguales, si la estructura tributaria es proporcional al ingreso y las preferencias son similares y homotéticas).

Incorporando la posibilidad de que el gobierno recaude fondos

para la campaña electoral, ahora deja de ser necesario que coincida con el votante mediano en sus preferencias. El alejamiento del nivel de gasto público preferido por el votante mediano dependerá del impacto que los fondos recaudados en la campaña puedan tener en cuanto a modificar la probabilidad del gobierno de ganar la elección (el éxito del clientelismo y la propaganda). Concretamente, el nivel de provisión óptimo se obtiene derivando la ecuación (3) e igualando a cero

$$\frac{\partial PGE}{\partial BPR} = f_{UVM} * (g_{bpr} + g_{yd}) + f_{SR} * \left(\frac{\partial SR}{\partial BPR} \right) = 0 \quad (5)$$

Donde f_{UVM} es el efecto del cambio en la utilidad del votante mediano sobre su probabilidad de votar al gobierno (suponemos decreciente en UVM, y f_{sr} es el efecto del cambio en la recaudación sobre las probabilidades de ganar la elección (probablemente decreciente en R\$).

Reordenando (5) se obtiene:

$$\frac{f_{UVM}}{f_{SR}} = - \frac{\left(\frac{\partial SR}{\partial BPR} \right)}{(g_{bpr} + g_{yd})} \quad (5)$$

Que indica que el impacto electoral relativo de la utilidad del votante mediano, respecto de la recaudación de contribuciones, tiene que balancearse en equilibrio con la relación que existe entre el impacto del bien público sobre las contribuciones, y efecto del cambio en el nivel del bien público sobre la utilidad del individuo.

Ahora bien; si los bienes públicos que produce o provee la jurisdicción 1, tienen un derrame sobre la jurisdicción 2 (de momento no sabemos si positivo o negativo), pues en principio esto no tendría por qué importarle a la jurisdicción que provee el bien público, pero sí le interesa a la jurisdicción que recibe el derrame.

Si se trata de una externalidad positiva, pues la jurisdicción 2 desearía que la 1 produjera más de ese bien, en tanto y en cuanto se beneficia sin pagar el costo de provisión (*free rider*). Si por el contrario, la obra de infraestructura de la jurisdicción 1 contamina de algún modo a la otra jurisdicción, entonces el perjudicado desearía sin dudas que los niveles de provisión de BPR1 fueran menores.

Formalmente, ahora la utilidad de los individuos en cada jurisdicción depende no solo de la provisión de bien público de su jurisdicción sino también de la del vecino.

$$UVM_1 = g(BPR_1; BPR_2; Yd_{vmm1}) \quad (6)$$

Además, en tanto y en cuanto el bien público de un país vecino afecte los intereses económicos de los empresarios, estos estarán motivados a contribuir en mayor o menor medida para que el gobierno responda acordemente.

Entonces, si las recaudaciones de contribuciones electorales del gobierno en la jurisdicción 1 dependían de su provisión de BPR1 (infraestructura reclamada por empresas, por ejemplo), ahora dependerán también de los niveles de BPR2

Cualquiera que sea la política del país 1, la probabilidad de ganar las elecciones del gobierno será más baja si el bien público que provee el país 2 genera externalidades negativas sobre el país 1, y viceversa.

Como estamos suponiendo que las funciones de política de ambos países son análogas, pues se abrirá entonces un interesante espacio para la cooperación entre jurisdicciones.

En un escenario de cooperación ideal, se replicaría la figura de un planificador central, o una institución reguladora supra jurisdiccional que simplemente maximice las funciones agregadas de votos de las jurisdicciones que le ceden soberanía.

La función objetivo sería entonces.

$$PGE_c = f(UVM; SR)_1 * f(UVM; SR)_2 \quad (7)$$

Que no es otra cosa que la función de probabilidad conjunta, de que en ambas jurisdicciones los gobiernos ganen las elecciones. Reemplazando UVM por los valores de la ecuación (6) obtenemos:

$$PGE_c = f(g(BPR_1; BPR_2; Yd_{vmm1}); SR1)_1 * f(g(BPR_1; BPR_2; Yd_{vmm1}); SR2)_2 \quad (8)$$

Derivando (8) respecto de BPR1 y BPR2, arroja el siguiente sistema de 2 ecuaciones simultáneas, como condiciones de primer orden:

$$\frac{\partial PCEC}{\partial DPR1} = \left(f_{UVM1} * (U_{bpr1} + U_{yd1}) + f_{SR1} * \left(\frac{\partial SR1}{\partial DPR1} \right) \right) * PGE_2 + \left(f_{UVM2} * (U_{bpr1}) + f_{SR2} * \left(\frac{\partial SR2}{\partial DPR1} \right) \right) * PGE_1 = 0 \quad (9)$$

$$\frac{\partial PCEC}{\partial DPR2} = \left(f_{UVM1} * (U_{bpr2}) + f_{SR1} * \left(\frac{\partial SR1}{\partial DPR2} \right) \right) * PGE_2 + \left(f_{UVM2} * (U_{bpr2} + U_{yd2}) + f_{SR2} * \left(\frac{\partial SR2}{\partial DPR2} \right) \right) * PGE_1 = 0 \quad (10)$$

Entonces si se supone que (9) y (10) tienen todas sus derivadas parciales continuas y el determinante jacobiano que se construye con las derivadas de esas funciones respecto de las variables endógenas es distinto de cero (evaluado en el equilibrio del sistema), podemos decir que si existe una solución de equilibrio para el sistema, esta queda descrita por las siguientes funciones implícitas.

$$W(9) = w(f_{UVN1}, g_{bpr1}, g_{y1}, f_{3n1}, \frac{\partial^2 R1}{\partial BPR1}, PGE_2, f_{UVN2}, g_{2bpr1}, f_{3n2}, \frac{\partial^2 R2}{\partial BPR1}, PGE_2) = 0 \quad (11)$$

$$W(10) = w(f_{UVN1}, g_{1bpr2}, f_{3n1}, \frac{\partial^2 R1}{\partial BPR2}, PGE_2, f_{UVN2}, g_{bpr2}, g_{y2}, f_{3n2}, \frac{\partial^2 R2}{\partial BPR2}, PGE_2) = 0 \quad (12)$$

Donde BPR1* y BPR2* son los valores óptimos de provisión de ambos bienes públicos

Además; como las funciones implícitas son conjunto de identidades (Alpha Chiang 1996), aunque no pueden encontrarse las derivadas de BPR1* y BPR2* explícitamente, pueden sí derivarse los signos si es que diferenciamos completamente el sistema y luego por Cramer hallamos las estáticas comparativas correspondientes.

Obviamente, lo que las ecuaciones (13) y (14) demuestran es que todas las variables están interrelacionadas, pero sobre todo permiten obtener algunas conclusiones intuitivamente muy lógicas.

Así; puede demostrarse efectuando las estáticas comparativas correspondientes, que el nivel de gasto público en el BPR1 será mayor que el que resultaba en circunstancias de no cooperación toda vez que produzca externalidades positivas sobre los votantes de la población 2, como capta el término “ g_{2bpr1}^2 ” que es el cambio en la utilidad del votante mediano del país vecino producido por la externalidad, o que mejore la situación de los empresarios de ese país, que por esa razón contribuirán con más fondos para la campaña (término $\frac{\partial^2 R2}{\partial BPR1}$) liberando recursos presupuestarios que pueden ser usados ahora para bajar los impuestos en el país 2 o aumentar el gasto en BPR2.

De manera interesante, el gasto público crecerá menos en comparación con la situación de no cooperación, si las probabilidades de ganar las elecciones del gobierno en el país vecino son más altas (incluso puede no crecer en absoluto). Intuitivamente, esto sucede porque para incrementar el gasto público más allá del óptimo local (el que surgía sin cooperación) el país 1 deberá aumentar los impuestos generando pérdida de votos, en un contexto en que la externalidad positiva de todos modos no le suma votos necesarios al gobierno del país 2 (este hecho se sostiene además en la caracterís-

tica de las funciones de probabilidad conjunta, que alcanzan su valor máximo cuando en ambos países la probabilidad de ser elegido es del 50%).

Otro resultado muy relevante, relacionado con el encontrado en otro trabajo por Sandmo (2003) es que el nivel de provisión del BPR1 respecto del nivel de provisión en el país vecino de BPR2 dependerá de los costos relativos de provisión, localizándose una mayor producción en el país de menores costos relativos en términos de sacrificio de utilidad por pérdidas del ingreso disponible necesario para financiar el bien (como lo captan g_{yd1} y g_{yd2}) siempre considerando el caso de bienes que presenten externalidades positivas. O sea que si el ingreso del país 1 fuera más alto que el del país 2, y tuvieran similares costos de producción de bien público, sería óptimo producir más BPR1 que BPR2 (suponiendo obviamente utilidad marginal del ingreso decreciente). Esto implica que la cooperación favorecería más al país atrasado económicamente.

De manera análoga se pueden obtener las mismas conclusiones respecto del gasto en el BPR2 por parte del país vecino.

Reflexiones exactamente opuestas emergen, por el contrario, si las externalidades que los bienes públicos ocasionan son negativas.

Ahora bien; la pregunta más relevante es si los gobiernos de dos jurisdicciones distintas cooperarán, o si por el contrario insistirán en el camino individual.

Siguiendo el enfoque de Tetaz (2010) analizaremos el problema usando un enfoque de teoría de juegos.

Suponemos que cada país se enfrenta a un “dilema del prisionero” donde las opciones son:

- a) Cooperar
- b) No cooperar

Siguiendo a Axelrod (1986) suponemos que inicialmente ninguno de los países sabe a ciencia cierta cuál será el comportamiento del otro, lo cual da lugar a cuatro estados posibles de la naturaleza

CC) Ambos países cooperan

CN) Nuestro país coopera pero el vecino no tiene en cuenta sus externalidades

NC) Nuestro país hace la individual y el socio coopera

NN) Ninguno de los dos países coopera

Para decidir cómo proceder, los hacedores de política de cada país deben evaluar sus probabilidades de ganar la elección bajo cada

uno de los cuatro escenarios recién delineados, en el contexto de incertidumbre respecto del comportamiento del otro país.

Así; el país 1 no sabe si el país 2 cooperará o no, entonces estudia cual es su mejor opción bajo cada uno de los dos escenarios de comportamiento de su vecino.

La primera posibilidad es que a la postre el vecino termine cooperando, o sea que el país 1 debe estudiar el pago esperado bajo los escenarios CC y NC

Bajo CC, ambos países cooperan por lo que el país 1 produce el nivel de BPR1* que surge de la ecuación 13).

$$BPR1^* = \left(\int_{UVM1} U_{bpr1} U_{1bpr2} U_{yd1} \int_{SR1} \frac{\partial SR1}{\partial BPR1} \frac{\partial SR1}{\partial BPR2} PGF_2 \int_{UVM2} U_{bpr2} U_{yd2} \int_{SR2} \frac{\partial SR2}{\partial BPR1} \frac{\partial SR2}{\partial BPR2} PGF_2 \right)$$

Bajo NC, solo el vecino coopera, por lo que el país produce un nivel de BPR1* que es un caso particular de la ecuación 13, donde no aparecen los efectos de su gasto en el país vecino; o sea:

$$BPR1^* = \left(\int_{UVM1} U_{bpr1} U_{1bpr2} U_{yd1} \int_{SR1} \frac{\partial SR1}{\partial BPR1} \frac{\partial SR1}{\partial BPR2} PGF_2 \int_{UVM2} U_{bpr2} U_{yd2} \int_{SR2} \frac{\partial SR2}{\partial BPR1} \frac{\partial SR2}{\partial BPR2} PGF_2 \right) \quad (13)$$

Es fácil ver que el país 1 estaría mejor traicionando la confianza del país 2 y no cooperando, puesto que todos los términos que no aparecen en la matriz de pagos correspondiente a ese comportamiento son términos que lo fuerzan a producir niveles no óptimos localmente de BPR1, al obligarlo a considerar sus efectos sobre el país vecino.

En el caso de una externalidad positiva de su gasto sobre el vecino, bajo el escenario de cooperación deberá producir niveles mayores de BPR1, que ya no le suman mucho entre sus votantes (porque la utilidad marginal de BPR1 es decreciente) y además debe financiar ese exceso de gasto cobrando mayores impuestos (cosa que le cuesta cada vez más en término de votos porque la des utilidad marginal del ingreso es creciente)

Si la externalidad es negativa, cooperar lo obligaría a reducir el monto de BPR1, por debajo del nivel óptimo que le permite maximizar su función de votos.

Ergo, está en su propio interés el no cooperar si sospecha que su vecino sí lo hará.

El otro escenario que los hacedores de política deben analizar es qué hacer bajo el supuesto de que el vecino no vaya a cooperar. La comparación relevante es entonces entre los escenarios CN y NN

Bajo el primero de ellos se obtiene un nivel de BPR1 que es otra vez el que surge de la ecuación (13).

Bajo el segundo escenario, se vuelve al nivel de autarquía del caso particular donde al país 1 no le interesan los efectos de su gasto sobre el país 2.

Misma comparación de pagos que cuando se suponía la cooperación del vecino y por ende mismo resultado. El país maximiza su función de votos no cooperando.

Conclusión; puesto que ambos países analizan análogamente la misma situación, la no cooperación es un equilibrio de Nash y los países producen los niveles de BPR que surgen del proceso de maximización descrito en la ecuación (5); o sea:

$$\frac{\partial PGE}{\partial BPR} = f_{UVM} * (g_{BPR} + g_{yd}) + f_{SR} * \left(\frac{\partial SR}{\partial BPR} \right) = 0$$

2. Consecuencias en materia de Infraestructura y medio-ambiente

El comportamiento resultante del equilibrio de Nash del juego de la sección anterior es obviamente un equilibrio sub óptimo, en comparación con el que habría resultado de un proceso de cooperación.

Se producirán menores cantidades de bienes públicos que generan derrames positivos y mayores cantidades de bienes que ocasionan externalidades negativas.

Por ejemplo; como consecuencia de la falta de cooperación se sub invertirá en infraestructura regional y se sobre producirán bienes que contaminan al vecino.

Algunos autores (Rozas 2010) han mostrado contundente evidencia que indica que en los países latinoamericanos se ha reducido notoriamente el porcentaje del producto que se dedica a infraestructura, pasando del 3,24 por ciento del producto en el quinquenio 1980-1985 al 1,37% en el periodo que va entre el 2002 y el 2006.

Fay y Morrison (2005) sostienen que la caída se debe a las limitaciones fiscales de los gobiernos, que encuentran políticamente más sostenible congelar partidas de infraestructura que reducir gasto

social o salarios públicos, una hipótesis que encaja de maravillas con el marco analítico de nuestro modelo.

Calderón y Servén (2004) muestran que existió un cambio espectacular entre provisión pública y privada de la infraestructura entre principios de los '80 y fines de los '90, a raíz de los procesos de privatizaciones en la región. Puede conjeturarse que la inversión privada haya sido más eficiente que la pública y ello explique las caídas.

Finalmente está la posibilidad de que los productos brutos de los países latinoamericanos se hayan expandido en parte por un efecto precio, lo que estaría indicando que la relación entre cantidad de bienes producidos e infraestructura quizás no se haya deteriorado tanto como sugiere la fría lectura de los números.

Como quiera que haya sido la cosa, resulta evidente que los países latinoamericanos (con la probable excepción de Chile) están atrasados en su infraestructura, no ya en comparación con los países del primer mundo, sino por ejemplo con toda la región emergente asiática (resultado también señalado en el mismo trabajo de Rozas). Porter Schwab y Sala I Martin (2007) presentan un índice de calidad de infraestructura comparando los resultados de varias economías asiáticas emergentes con un conjunto de países latinoamericanos. Destaca Singapur con 6,6 puntos mientras que Corea y Taiwán son los ejemplos representativos del promedio del continente con 5,6 y 5,4 puntos respectivamente. En Latinoamérica se luce Chile con 5 puntos, pero Argentina y Brasil se encuentran muy lejos con 3,1 y 2,7 en cada caso.

Incluso la evolución es también desigual. Rozas investigó la evolución de los países del sudeste asiático y latinoamericanos en su capacidad de generación de energía, telecomunicaciones y transporte terrestre durante los últimos 25 años. En el único rubro donde Latinoamérica avanzó a la misma tasa fue en telecomunicaciones, fenómeno por cierto visible para todos. En energía, los asiáticos multiplicaron por 4 su capacidad en el período analizado, mientras que los latinoamericanos no alcanzaron a doblarla y en transporte terrestre Asia multiplicó también por 4 la cantidad de km de carreteras pavimentadas per cápita y en Latinoamérica de hecho hay hoy menos km per cápita que hace 25 años.

Respecto a las externalidades negativas, por mencionar dos casos, es de público conocimiento el conflicto originado a raíz de la decisión del Gobierno Uruguayo de autorizar la instalación de la pastera Botnia sobre el río Uruguay. Otro caso que promete una

polémica no menos importante es el originado a partir del anuncio de explotación a cielo abierto de la mina Pascua Lama, en terreno Argentino Chileno, por parte de la empresa Barrick en mayo del 2009.

Ahora bien, ¿Qué instituciones pueden contribuir a mejorar la gobernabilidad aumentando los grados de cooperación entre los países de modo que estos converjan hacia una solución óptima en materia de provisión de infraestructura regional, cuidando al mismo tiempo el medio ambiente?

3. Algunas instituciones en clave de mejorar la gobernabilidad

Analizaremos en esta sección tres caminos alternativos (aunque no necesariamente excluyentes) que pueden conducir a escenarios más cooperativos.

El primero de ellos es el repesando por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

Siguiendo la propia definición de su página web, *“La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones”*

Puede decirse que IIRSA es el primer hijo de las Cumbres de Jefes de Estado de los países sudamericanos, que comenzaron a reunirse en Brasilia en el año 2000 a iniciativa del presidente Fernando Enrique Cardozo. Luego vendría la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en Cusco en el año 2004, hoy devenida en UNASUR a partir de la Cumbre de Brasilia del 2008.

Aunque hubo intentos de convertir a IIRSA en una Autoridad Sudamericana de Infraestructura, no se trata de una agencia que financie inversiones sino de un foro donde los países pueden compartir información y coordinar proyectos. Dentro de la estructura organizacional, hay un Comité de Coordinación Técnica (CCT) conformado por el BID, el FONPLAT y la CAF que son las instituciones que normalmente financian los proyectos de inversión.

Numerosos autores han estudiado los principales resultados que generó IIRSA en sus diez años de vida (ver Lopez y Mastropierro 2010; Carciofi 2008).

De acuerdo al documento “IIRSA en números” que se encuentra disponible en la página web de la institución, habla de una cartera de 514 proyectos que totalizan inversiones por 69.000 millones

de dólares. En el estudio de Carciofi puede verse que esos proyectos están asignados de manera desigual entre los distintos países sudamericanos, favoreciendo fuertemente a Bolivia, Paraguay, Guyana, Uruguay y Perú en ese orden, que son quienes más fondos han sabido gestionar como porcentaje de su inversión bruta interna fija. No obstante, el análisis frío de los países que hacen las inversiones no necesariamente refleja a los beneficiarios de las mismas.

Aunque no existen todavía estudios técnicos que hayan medido quién se ha beneficiado más de la iniciativa, Lopez y Matropierro especulan con que , en tanto y en cuanto, al menos en materia de comunicaciones y transporte, las inversiones en infraestructura reducen los costos de transacción, probablemente las áreas centrales de Sudamérica (básicamente Brasil) sean las más beneficiadas, en tanto y en cuanto mejoran sensiblemente su conectividad con el resto del subcontinente, mientras que países que se encuentran en los extremos, como el caso de Uruguay, tienen menos potencialidad para mejorar su conexión con el resto de los países.

Ahora bien; la pregunta relevante para nuestro estudio, que aún no ha sido respondida es hasta qué punto IIRSA ha contribuido realmente a coordinar recursos en proyectos en los que de otro modo no se habría registrado cooperación, o puesto con signos de interrogación ¿alcanza con un foro de coordinación donde los países intercambien información y alcances consensos respecto de agendas de proyectos?

El total de inversiones de la cartera, representan apenas un 13% de la Inversión Bruta Interna Fija de los países sudamericanos, cifra que reduce aún más su importancia si consideramos que se trata de toda la cartera, y la ejecución de los distintos proyectos contempla 6 años (Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010).

Adicionalmente, se trata de proyectos que por lo general ocasionan derrames positivos entre jurisdicciones. Esto es importante pero no resuelve el problema de los proyectos que generan externalidades negativas.

En síntesis; IIRSA es un espacio de negociación interesante que permite converger hacia escenarios de mayor cooperación, pero no es una agencia de ejecución, financiamiento y control con poderes supranacionales.

El segundo tipo de instituciones que quiero analizar tiene que ver con instrumentos jurídicos concretos que regulan la relación entre dos o más países en materia de inversión y/o medio ambiente.

Mencionaré aquí dos tratados que resultan interesantes; el primero de ellos es el Estatuto del Río Uruguay, que regula el uso y aprovechamiento de las aguas del mencionado río que son límite entre Argentina y Uruguay.

El segundo es el Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre Argentina y Chile, firmado en el año 1997.

El primero de los instrumentos cobró notoriedad cuando Argentina lo utilizó como punto de partida a su presentación en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, para manifestarse en contra de la instalación de la pastera Botnia sobre el margen uruguayo del río.

En efecto, el artículo 7° del Estatuto establecía que “La parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinará sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra parte...”.

El artículo 11, a su turno faculta a la parte que se sienta afectada a solicitar “las modificaciones que sugiera al proyecto o programa de operación”, habida justificación de las razones técnicas que justifican la objeción.

Finalmente, el título XV del tratado establece que el país afectado podrá en última instancia recurrir a la Corte Internacional de Justicia.

De modo que el Instrumento Jurídico efectivamente contiene las cláusulas necesarias para hacer valer los derechos de las partes

El segundo instrumento que está sobre la mesa de debate en la cuestión de proyecto minero Pascua Lama, establece ya un acuerdo concreto sobre inversiones, determinando también los tribunales a los cuales recurrir en caso de disputas, distinguiendo obviamente disputas entre estados de las controversias que puedan surgir, como es el caso ahora, entre un inversor y un estado, apareciendo aquí la instancia de arbitraje internacional (el CIADI es una de las opciones).

El comentario para ambos casos es que los tratados obviamente mejoran la gobernabilidad en tanto y en cuanto imponen un costo a la no cooperación. Obviamente, se trata aquí de instrumentos que contribuyen más en el caso de las inversiones en infraestructura que puedan ocasionar externalidades negativas, pero no proporcionan un ámbito para negociar o avanzar hacia espacios de coopera-

ción en contextos de externalidades positivas; es decir: brindan una solución para cuando existe un problema pero no permiten aprovechar una oportunidad.

El tercer camino que merece análisis es el de la creación de jurisdicciones supranacionales que decidan, administren y ejecuten carteras de inversión, en sintonía con la propuesta peruana de creación de la Autoridad Sudamericana de Infraestructura. Puede tratarse de un espacio con representación de los población o de los gobiernos; en el primer caso conduce a propuestas de agendas de inversión que alcanzan consensos poblacionales (votos), priorizando las funciones de utilidad de los votantes representativos de las poblaciones más grandes, produciendo un resultado lo que se acerca más al de la regla de Samuelson. En el segundo conduce a acuerdos entre gobiernos que pueden hacer log rolling (Hillinger 1971) que puesto en castellano implica negociar agendas sacrificando y cediendo posiciones en pos de obtener algunos beneficios. Este segundo contexto es el que arrojaría el resultado más parecido al postulado por nuestro modelo en el caso de cooperación recíproca.

Conclusiones

El trabajo ha presentado un modelo que da cuenta del modo en que los gobiernos deciden los niveles de bienes públicos con externalidades positivas (infraestructura), males públicos (externalidades como la contaminación) y bienes públicos mixtos, en el sentido de generar beneficios a algunas personas y perjuicios a otras.

El análisis de la interacción óptima de los gobiernos (respecto de la maximización de funciones de votos) muestra que no hay espacio para la cooperación voluntaria toda vez que no existan garantías de comportamientos recíprocos por parte de los otros niveles jurisdiccionales.

Como resultado se proveerá infraestructura en defecto y contaminación en exceso.

La pobre evolución de los niveles de inversión en infraestructura en los países latinoamericanos durante los últimos 25 años junto con la emergencia de conflictos medioambientales que han puesto en riesgo la gobernabilidad regional, son pruebas palmarias de que el modelo presentado refleja bastante satisfactoriamente la realidad.

La construcción de espacios de consenso y cooperación, puede no obstante contribuir a corregir la tendencia.

La creación de instituciones de integración como el caso de la

IIRSA y tratados internacionales relativamente recientes que regulan los accesos a tribunales internacionales de arbitraje son en ese contexto creaciones auspiciosas.

Se hace necesario, sin embargo dar un paso más y construir supra instituciones con poderes fiscales (de impuestos y gastos) que permitan sortear el equilibrio no cooperativo de Nash, decidiendo, administrando y financiando carteras de inversiones negociadas.

Bibliografía

- ARCE Daniel G. and SANDLER Todd. (2002). *Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing, and Development Assistance*. Stockholm: Almquist and Wiksell International for Expert Group on Development Issues, Swedish Ministry for Foreign Affairs.
- AXELROD Robert. *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*, CDU 316, Alianza Editorial, S.A.. ISBN 8420624748. 1986.
- CALDERÓN César y SERVÉN Luis. “Trends in infrastructure in Latin America, 1980-2001”, *Documento de trabajo*, N° 269, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, septiembre de 2004.
- CARCIOFI Ricardo. “Cooperación y Provisión de Bienes Públicos Regionales; el caso de IIRSA. *Revista Integración y Comercio*, número 28.. INTAL, 2008.
- FAY Marianne y MORRISON Mary. (2005), *Infrastructure in Latin America & the Caribbean. Recent Developments and Key Challenges*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- HILLINGER C. (1971), Voting on issues and on platforms. *Behavioral Science*, 16: 564-566.
- KAUL Inge, GRUNBERG Isabelle and STERN, Marc A. (1999), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- LÓPEZ Rodolfo y MASTROPIERRO Oscar “Resultados de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sud-americana (2000-2010)”. *Anales de las Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional? Área de Relaciones Internacionales – FLACSO 20 y 21 de septiembre de 2010*.
- PERSSON T., TABELLINI G. *Political economics*. M.I.T. press. Massachusetts, 2000.
- M. PORTER Klaus SCHWAB y X. SALA-I-MARTIN *The Global Competitiveness Report 2007-2008*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2007.
- PIFFANO Horacio. Federalismo fiscal: una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales. En *Finanzas públicas y economía espacial*. U.N.L.P. 1995.

- ROZAS Patricio. “América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura”. *Revista CEPAL* 101, Agosto del 2010.
- SAMUELSON Paul A. (1954), ‘The pure theory of public expenditure’, *Review of Economics and Statistics*, 36: 387-9.
- SANDMO Agnar. (2000), *The Public Economics of the Environment*. Oxford: Oxford. University Press.
- SANDMO Agnar. (2003), “*International Aspects of Public Goods Provision*”. Norwegian School of Economics and Business Administration, Working Paper.
- SANDLER Todd. (1998). “Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action.” *Fiscal Studies* 19(3): 221–247.
- TETAZ Martín. “Gobernabilidad e Instituciones en el Comercio Internacional; un Enfoque desde la Teoría de los Juegos”. En *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*. Lerner Editora SRL, Córdoba. Octubre 2010.

BLANCA

SEGUNDA PARTE

**LA DIMENSIÓN AMBIENTAL
Y EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS
DEL MERCOSUR**

BLANCA

CAPÍTULO V

IIRSA: Desafíos y oportunidades de un megaproyecto controversial

Por: WILSON NERYS FERNÁNDEZ

1. Un continente desconectado

Históricamente, en América del Sur la ocupación del territorio se ha dado básicamente en forma de “cáscara de huevo”¹. Salvo escasas excepciones –motivadas por la existencia de algunos recursos minerales o materias primas muy codiciadas o por condiciones climático-sanitarias extremas–, las urbes más pobladas y/o económicamente más importantes de los múltiples Estados en que se dividió la América colonizada por las antiguas potencias ibéricas –y fuera de los dos países mediterráneos– se hallan de frente al mar o muy cerca de él.

Hay una razón histórica para esto: América se re-pobló (luego de la sangría provocada por la Conquista y la Colonización ibérica), desde la época del Mercantilismo, orientada a la extracción de sus cuantiosos recursos y con destino a los por entonces nacientes mercados mundiales.

Se calcula que hacia el 1500, cuando comenzó la Conquista por parte de los europeos, en las Américas había una población que

¹ El concepto original, aplicado a Uruguay –donde ya a veinte kilómetros de sus fronteras comienza el “vacío humano”– se lo escuchamos al geógrafo Germán Wettstein. Acá nos apropiamos de él para aplicarlo a un subcontinente que, en sus rasgos generales, mantiene lo que el Prof. Wettstein quiso expresar.

oscilaba entre los 15 y los 30 millones de habitantes. Rosenblat la estima en algo más de 13 millones, 7 de los cuales en América del Sur (A. Rosenblat, cit. por Sunkel y Paz, 1991:276). Dos siglos después, el número de indígenas había descendido a apenas un millón, y los aportes migratorios de los nuevos colonos y de la creciente mano de obra esclava distaban de acercarse a las cifras originales.

La población en el subcontinente meridional de las Américas –que es la región que nos ocupa en esta ocasión– pasó a concentrarse casi exclusivamente en las zonas mineras montañosas interiores y en los puertos, verdaderos ejes nodales del comercio con las metrópolis. Con el transcurso del tiempo, el desarrollo del sistema de plantaciones, con cultivos también orientados para la exportación y asentado sobre una propiedad latifundaria y el trabajo esclavo, acentuó el carácter costero de la instalación humana, al menos de aquellos que eran dueños del poder económico y político. En América del Sur dicha instalación se daba, por entonces, al Norte del Trópico de Capricornio, sobre ambos océanos y hacia el Mar de las Antillas.

Una nueva oleada de pobladores llegó posteriormente al subcontinente (segunda mitad del Siglo XVII y a lo largo del XVIII), para ocupar los “espacios vacíos” y menos codiciados de la región más meridional (la Cuenca del Plata, la Patagonia), cumpliendo funciones militares para hacer frente a los apetitos de otras potencias y controlar la navegación costera y fluvial. En esta región, la concesión de tierras a colonos por parte de la Corona española, por ejemplo, tuvo como finalidad evitar el avance territorial de los portugueses.

Pasadas las luchas independentistas y las peleas por el control de los nuevos Estados (la “época de la anarquía”), varios países sudamericanos –especialmente del Cono Sur– aceptaron nuevas oleadas de inmigrantes –principalmente europeos–, tendientes a llenar los enormes territorios no ocupados, generándose así la idea de que, desde el punto de vista demográfico, eran “países de aluvión”, receptores de millones de pobladores extracontinentales. Europeos, criollos, indios y africanos fueron conformando, con el transcurrir de las generaciones, una nueva realidad demográfica continental –considerablemente mestiza– que fue recuperando y superando, con creces, los números originales de la población.

La migración *campo-ciudad*, que ensanchó los suburbios de las grandes ciudades sudamericanas a partir de mediados del Siglo XX, estuvo precedida por otra migración, *puerto-campo*, acontecida desde los tiempos coloniales, persiguiendo la búsqueda de la plata del Potosí y el oro minero.

Sin embargo, durante todo el Siglo XX y lo que va del XXI, la

principal característica de ocupación del espacio geográfico se mantuvo: América del Sur fue un subcontinente donde la instalación humana se dio, como decíamos al inicio, en forma de “cáscara de huevo”. Caracas, Fortaleza, Río de Janeiro, São Paulo-Santos, Montevideo, Buenos Aires, Santiago, Lima-Callao, son todos ejemplos de este aserto. A 100 kilómetros de las costas la densidad demográfica de los países sudamericanos se reducía –y aún se reduce– drásticamente (**Mapa 1 y 1a: Capitales y ciudades principales de América del Sur**).

La geografía física no es ajena a esto: Chile, extendido a lo largo de los paralelos por más de 4.300 kilómetros, es prácticamente un país-isla, separado del resto del continente por una enorme cordillera al Este y un extenso y árido desierto al Norte; Brasil, con sus 8,5 millones de km² limita con casi todos los países de América del Sur –excepto Chile y Ecuador– pero la Amazonia –compartida con varios de ellos– ha sido un obstáculo casi insalvable para una mejor intercomunicación. La cordillera andina, la selva amazónica, los desiertos y los largos y anchísimos ríos han sido barreras naturales a la comunicación e interacción entre los habitantes de América del Sur, quienes por lo mismo han encontrado más fácil orientar su mirada y conectarse económica, política y culturalmente más allá del subcontinente.

De este modo nos encontramos con que América del Sur es un continente “cáscara”, que todavía tiene enormes espacios interiores vacíos, grandes y despoblados latifundios con campesinos sin tierras a sus veras, a veces sobreviviendo en pueblos perdidos en el olvido, aquejados por enfermedades de masas, por el aún considerable analfabetismo, por el atraso y la marginación.

No podemos olvidar que el proceso de Independencia –pese a los postulados bolivarianos– dejó a la América hispana fragmentada en múltiples y frágiles estados. Descartados los casos de México, América Central y el Caribe –que no son objeto de consideración en este trabajo–, en el caso de América del Sur el número de países independientes hispanoparlantes se compone por nueve estados. Frente a ellos se alza Brasil, la ex-colonia portuguesa, que no sólo mantuvo su integridad territorial una vez transformada en nación independiente sino que, incluso, amplió posteriormente su espacio a costa de sus vecinos.

Tal vez la primer gran propuesta² “colonizadora” del enorme y

² Por haber sido llevada a la concreción, lo que se logró en apenas tres décadas: en 1960 el Presidente Juscelino Kubitschek inauguraba la nueva capital federal del país, luego de una colosal obra que incluyó el desmonte de vastas extensiones de terreno ocupado por el mato –en el interior del “Cerrado” brasileño– y que dio origen a la denominada “*ilha da fantasia*”: Brasilia.

vacío espacio interno haya sido la realizada en 1930 por el militar brasileño Mario Travassos, quien planteó que la capital de su país debía trasladarse de Río de Janeiro –absolutamente ex-céntrica e incluso periférica respecto del territorio– al centro geográfico del país, como forma de desde allí ejercer un control y dominio efectivos sobre todo el territorio nacional. La propuesta, de carácter geopolítico, iba orientada a ocupar el enorme y por entonces vacío espacio interior, asegurar sus fronteras, demarcar sus dominios ante los intereses de los países vecinos y facilitar la “marcha hacia el Oeste” de los empresarios agrícolas brasileños.

2. La toma de conciencia

Siendo una tierra rica en recursos naturales, el desarrollo capitalista sudamericano³ se ha visto constreñido por el limitado acceso a muchos de dichos recursos que, siendo abundantes en el subcontinente, por carecer de una infraestructura adecuada son poco accesibles, escasos y/o caros.

Otros recursos, por su parte, son insuficientemente explotados porque las vías de comunicación que permitirían sacarlos hacia las grandes ciudades industriales y/o consumidoras y hacia los mercados mundiales no son suficientes, cuando no es que son inexistentes.

Por mucho tiempo, la producción fundamental del subcontinente fue de bienes del sector primario –y aún lo sigue siendo para muchos países– y estuvo orientada a satisfacer mercados externos, europeos y norteamericanos. Dado que habitualmente eran países tomadores de precios, poco o nada incidían sobre los movimientos de la oferta y la demanda de los mismos y, en consecuencia, sobre los ingresos que habrían de percibir por dichas exportaciones.

Haciendo hincapié en esta anomalía, Rómulo Gallegos decía: “Vivimos en un aislamiento injustificado del resto del continente americano. Nada o poco sabemos de nosotros mismos, en tanto que conocemos los más mínimos detalles de los extraños. Nuestra intelectualidad se nutre de la savia europea, como nuestro comercio de sus productos y, generalmente, llegamos a interesarnos más por los problemas políticos y sociales que allá se resuelven que por las propias necesidades que aquí piden urgente solución” (cit. por Quagliotti Debellis, 1981:107-108).

³ Usado el término en el sentido de crecimiento de la actividad económica, quitándole en consecuencia sus connotaciones sociales relacionadas con el bienestar de la población afectada.

Los planteos desarrollistas surgidos a partir de los trabajos de Raúl Prebisch y de la CEPAL –creada en febrero de 1948– dieron origen a importantes intentos industrializadores en varios países sudamericanos (aunque algunos habían comenzado a hacerlo ya en el período de entre guerras) y con ello al crecimiento de una demanda propia y creciente por recursos energéticos, agrícolas y mineros que diera satisfacción a las necesidades de la incipiente industria.

A semejanza de lo ocurrido en el Norte con México, y más allá de las fluctuaciones económicas ocurridas en el amplio período que se indica, dicho desarrollo capitalista se aceleró en las últimas décadas –particularmente en la segunda mitad del siglo XX– llegando en algunos países como Brasil a tasas de crecimiento ampliamente significativas y persistentes. La diferencia con México, en particular para Brasil, era que en el Sur no se habían encontrado reservas petrolíferas de envergadura similar, ya que el hidrocarburo venezolano iba destinado, desde siempre, a satisfacer la insaciable demanda de los Estados Unidos.

Los años setenta, con la crisis internacionales provocadas por el enorme aumento del precio del petróleo y la derrota estadounidense en Vietnam, con sus gravísimas consecuencias de estancamiento económico, inflación internacional, endeudamiento externo de –entre otras– las naciones latinoamericanas y aumento de las tasas de interés internacionales hasta llegar a hacer inmanejable el peso de la deuda, dejó en claro para muchos dirigentes políticos de los países sudamericanos –en momentos en que comenzaba la transición política desde las dictaduras de la seguridad nacional a las nuevas y esperanzadoras democracias conosureñas– que deberían buscarse otras formas de relacionamiento a nivel económico internacional y que poco o nada era esperable de los países centrales –y en particular de los Estados Unidos– en ese sentido.

Ya desde los tiempos de las dictaduras las rivalidades históricas entre vecinos habían comenzado a dejar paso a acuerdos bi o trinacionales tendientes a lograr el aprovechamiento conjunto de recursos hídricos y la complementariedad energética. Para el subcontinente, las represas de Itaipú y Yaciretá –como antes el ferrocarril trasandino argentino-chileno– fueron, en ese sentido, hitos en la creación de obras de infraestructura transnacional.

Terminadas las dictaduras de Argentina y Brasil, los gobiernos democráticos de ambos países comenzaron un proceso de acercamiento tendiente a la integración económica entre ambas naciones que derivó, con el transcurso de pocos años, en la creación del MERCOSUR, al cual se agregaron Paraguay y Uruguay. Tres décadas

después de la firma del Tratado de Montevideo por el cual se creó la primigenia ALALC –Asociación Latino Americana de Integración– y luego de múltiples fracasos y frustraciones, cuatro países sudamericanos –entre los cuales los dos más relevantes por territorio, población y actividad económica– se ponían como objetivo avanzar hacia una, al menos en lo que atañe a los aspectos comerciales, efectiva integración económica.

Simultáneamente, otros procesos de características más o menos similares se iban gestando en América Latina, e incluso desde los Estados Unidos, tras la firma en 1993 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN o NAFTA, sigla en inglés por la cual es más conocido– se convocaba a crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que para muchos ciudadanos sudamericanos suponía re-afirmar y re-anudar los tradicionales lazos de subordinación de los países latinoamericanos a la potencia norteamericana. Los años noventa fueron de declaraciones de fe integracionista de Sur a Norte del Hemisferio por un lado, mientras que al mismo tiempo se iba fortaleciendo el discurso económico neoliberal que atacaba la base de sustentación de dicha fe: sin estados autónomos, económicamente fuertes y con capacidad de decisión, la integración regional está condenada al fracaso.

El proceso de creación del MERCOSUR se mostró exitoso hasta que, en enero de 1999, el gobierno brasileño devaluó su moneda. Este hecho demostró la enorme dependencia de sus asociados respecto de la economía brasileña y permitió comprobar que, si no se avanzaba hacia compromisos más firmes en materia de integración en lo económico, lo productivo, lo normativo, lo político y lo social, el proceso subregional estaba comprometido. Sin embargo, eso podía ser inalcanzable o insuficiente, y en medio del reinicio de discursos a favor y en contra del fortalecimiento del bloque subregional, otras alternativas iban siendo exploradas.

Una limitante central a los proyectos de crecimiento económico de la subregión estaba dada por el cuello de botella que suponían las crecientes dificultades que se presentaban en el suministro de energía –especialmente de petróleo y gas– en tres de los cuatro países del bloque. El acceso a mayores volúmenes de gas boliviano, en particular, pasó a ser un objetivo clave para el desarrollo económico. Otra dificultad, de tenor semejante y creciente, eran las características de la interconexión vial existente, donde el transporte carretero era prioritario por delante del ferroviario y el marítimo/fluvial, pero se encontraba con múltiples dificultades que iban desde el trazado hasta los puentes y los puntos de interconexión. Ambos facto-

res obligaban a avanzar en los planos energéticos e infraestructurales más allá del futuro que tuviese el MERCOSUR.

Por otro lado, buscando mercados fuera del continente, algunos de los gobiernos del MERCOSUR –y en particular el de Brasil– comenzaron a mirar hacia Oriente y –nuevamente– hacia Europa: el creciente desarrollo económico del Este y Sudeste asiáticos y las nuevas corrientes comerciales hacia aquellos destinos, así como la negociación de acuerdos comerciales con la Unión Europea, fortalecieron los planteos relacionados con la generación de Corredores Bioceánicos que permitiesen a los países atlánticos llegar a puertos del Pacífico, y viceversa.

Ambos objetivos, el acceso ampliado al gas boliviano y la creación de Corredores Bioceánicos, posibilitarían, al menos en el discurso, el acceso a mercados ampliados a algunas de las áreas geográficas más sumergidas del interior profundo de América del Sur y abrirían un proceso de integración económica y social en áreas históricamente desfavorecidas de los países involucrados. Proyectos de estas características requerían el consentimiento y la participación de un mayor número de países que los miembros del MERCOSUR.

Simultáneamente, el MERCOSUR, pese a todos sus problemas internos, iba consolidándose como una propuesta válida –o al menos aceptable– para alcanzar nuevos estadios de desarrollo en la subregión, y su liderazgo regional –de la mano de Brasil– se iba afirmando. Por tal motivo, Bolivia y Chile habían adherido en 1996 como asociados del bloque subregional, a los que en el transcurso de los últimos años se fueron sumando otros acercamientos que plantean, incluso, el ingreso como socios plenos. Al día de hoy, Venezuela oficializó su solicitud, pero también Bolivia, Perú y, más tímidamente, Ecuador, tienen planteado el formar parte plena del acuerdo de integración.

3. Desafíos y Oportunidades

La necesidad de armonizar, modificar y/o crear una infraestructura física que viabilizase y potenciase la integración regional pasó entonces a ser un tema prioritario. A fines de los 90's, con el decisivo respaldo de Brasil en base a su proyecto geopolítico, el BID/Intal presentó un listado de proyectos que son la base del surgimiento de IIRSA en el 2000.

En octubre del año 2000, en Brasilia, los Presidentes de los 12 países de América del Sur, convocados por Fernando Henrique Cardoso, lanzaron la Iniciativa para la Integración de la Infraestruc-

tura Regional de Sud América (IIRSA), con el objetivo declarado de brindar *“la mayor contribución al desarrollo sostenible con una visión regional integradora de las visiones nacionales*

En el marco de IIRSA, los gobiernos han conformado una cartera consensuada de 524 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, que se encuentran agrupados en 47 grupos de proyectos –distribuidos en diez Ejes denominados de Integración y Desarrollo (EID), la mayoría de ellos Corredores Bioceánicos–, y que representan una inversión estimada de US\$ 95.000 millones a junio de 2010.

Adicionalmente, los gobiernos seleccionaron un conjunto acotado de proyectos de alto impacto al cual están dando una atención especial para su financiamiento y ejecución en el corto plazo (Agenda de Implementación Consensuada - AIC 2005 - 2010). La “Agenda” está constituida por 31 proyectos con una inversión estimada de US\$ 10.188,20 millones (datos de diciembre 2008).

En esta primera etapa, el transporte es el elemento central de la Iniciativa IIRSA. Los proyectos relacionados con el transporte aéreo tienen que ver con la infraestructura, la capacidad y el manejo de aeropuertos y pistas. Según se señala en la *página web* de IIRSA, suponen agrandar los aeropuertos existentes y mejorar sus servicios, construir nuevos y otorgar concesiones a operadores privados.

Con relación al transporte marítimo, los proyectos se centran en la extensión, renovación y privatización de puertos marítimos y en la armonización de las normas que regulan el comercio que utiliza este medio. Este subsector es vital, ya que estos puertos son las principales vías de entrada y salida de los productos importados y exportados por el subcontinente

Rutas, puentes y vías férreas, son el principal destino inicial de las inversiones en infraestructura programadas por IIRSA, dado que constituyen el principal medio de transporte masivo de productos, personas y recursos naturales por todo el continente, desde y hacia los puertos mencionados *supra*. Estos proyectos suponen la renovación, creación y/o privatización de sistemas trasnacionales de carreteras, puentes y ferrocarriles.

Por último, el transporte multimodal supone la combinación de dos o más de los medios de transporte anteriores a los que se suma el transporte fluvial. Estos proyectos agregan a las actividades anteriores el dragado y la modificación del curso de los ríos para permitir el flujo de grandes cargas, la interconexión de éstos y la construcción de puertos fluviales y la armonización de las normas que regulan el tránsito trasnacional.

Los Ejes de Integración y Desarrollo son definidos como “*franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos de comercio actuales, sobre las que las inversiones en infraestructura ayudarán a crear nuevas oportunidades de desarrollo sostenible para sus habitantes.*”

En la Tabla 1 pueden verse los Ejes, el número de grupos y proyectos correspondientes a cada uno y la inversión estimada por Eje y en su totalidad.

Tabla 1

**EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO 2010:
N° de Grupos y Proyectos, e Inversión estimada**

EID	N° de Grupos	N° de Proyectos	Inversión Estimada (Millones de U\$S)
Andino	10	64	8.416,1
De Capricornio	5	72	9.421,4
De la Hidrovía Paraguay-Paraná	5	95	6.677,3
Del Amazonas	7	58	5.400,7
Del Escudo Guayanés	4	25	1.214,9
Del Sur	2	27	2.713,0
Interoceánico Central	5	55	5.525,1
MERCOSUR – Chile	6	107	35.536,1
Perú – Brasil – Bolivia	3	23	21.402,3
TOTAL	47	524	95.338,6

Fuente: IIRSA, junio 2010

Importa destacar que, de los 95 mil millones de inversión actualmente estimados, el 37,2% corresponden al EID MERCOSUR – Chile, y otro 22,4% al EID Perú – Brasil – Bolivia. Esto está señalando el grado de involucramiento mayor o menor de los distintos Estados con la Iniciativa IIRSA. Más aún, en el primero de dichos Ejes, Brasil y Uruguay concentran la mayor parte de las inversiones previstas.

4. Algunos aspectos importantes de los EID

El Eje MERCOSUR-Chile era preexistente y lo propuesto básicamente implicaba la realización de obras de ampliación y mejora-

miento de su red vial, con algunas obras nuevas importantes. Es el Eje que ha viabilizado el Mercosur. Algo similar ocurre con la Hidrovía Paraguay-Paraná.

Los demás Ejes, en cambio, suponen la apertura de una red vial nueva y/o la interconexión con obras de infraestructura ya existentes, pero en todos los casos supondrán obras de gran envergadura e impacto (especialmente en lo económico y ambiental).

Las áreas cubiertas por la mayoría de los EIDs se caracterizan por ser intensivas en la explotación de recursos agrícolas, forestales y mineros, al tiempo que tienen escasa población.

Soja, trigo, maíz, madera, petróleo, gas y mineral de hierro abundan en las subregiones consideradas. La frontera agrícola, en particular para el cultivo de soja, está aún viva en el caso de Brasil, a expensas del Cerrado y de la Amazonia. La expansión minera, en cambio, podría detenerse ante la crisis mundial iniciada en el año 2008.

Sólo el *Eje MERCOSUR-Chile* escapa parcialmente a esa caracterización, ya que en paralelo a la costa atlántica y de manera transversal luego en la ruta Buenos Aires – Santiago de Chile, además de la actividad primaria que también existe, se concentra la mayor parte de la actividad industrial no sólo del MERCOSUR sino de toda América del Sur.

En este Eje, las obras en general implican la ampliación y renovación –con pocas obras nuevas– de una red vial preexistente a la creación de IIRSA, concentradora desde hace ya muchas décadas del tráfico comercial y de pasajeros entre los cuatro países del MERCOSUR y la nación trasandina.

Por tal motivo, en este Eje no existen cuestionamientos de mayor magnitud. Las obras propuestas, en general, suponen trabajar sobre una infraestructura ya existente e implican el conocimiento y la aceptación ciudadana. El único caso crítico conocido es el de la ampliación de la Ruta 14 en la Provincia de Misiones, en la República Argentina.

En cuanto al Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná, actualmente sin financiamiento, su desarrollo fue bloqueado en 1997 por la aparición de un informe elaborado por especialistas internacionales procedentes de las universidades de Harvard, John Hopkins, etc., que contradecía los que habían presentado las consultoras que, a solicitud de los gobiernos involucrados, habían atendido los temas económicos y medioambientales.

“La Hidrovía tendrá como resultado una concentración de beneficios, lo cual constituye una estrategia de desarrollo injusta e ineficiente. Los principales beneficiarios del proyecto serán las empresas de navegación, construcción e industrias de insumos agrícolas

más que la mayoría de la población de bajos ingresos, lo cual contradice los objetivos y prioridades establecidos... 3. Los estudios de Hidrovía están definidos de manera demasiado estrecha e ignoran serios impactos indirectos y acumulativos...” (EDF-CEBRAC).

En especial, se objetaba la conexión Cáceres – Corumbá, que atravesaría –y modificaría sustancialmente– el Pantanal brasileño, principal regulador hídrico de la vasta cuenca comprendida.

El *Bank Information Center (BiC)*, una entidad con sede en Washington D.C., que tiene como objetivo declarado trabajar “con la sociedad civil en países en desarrollo y países en transición para influir en el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales para promover la justicia social y económica y la sostenibilidad ecológica” dice el 9 de setiembre de 2010 que,

“Ante la afirmación que «la meta de producir 150 millones de toneladas de granos que propone el Plan Agroalimentario Nacional (de la Argentina) no es una utopía» y que el Proyecto Hidrovía va a facilitar el transporte de los mismos, cabe recordar que lo que facilita la hidrovía es el modelo sojero, que se llevó puesto bosques, nutrientes, agua y ahora los cada vez más evidentes impactos sobre la salud de la población.” Y agrega que, según documentos oficiales, la soja y sus derivados representan el principal producto transportado, seguido por el hierro y los combustibles (los primeros en sentido N-S y el último en dirección S-N). Para el año 2020 se estima que se transportarán 50 millones de toneladas, el 80% de ellas constituidas por soja. “El proyecto remozado implica realizar dragados de apertura y mantenimiento en 92 pasos - desde Santa Fe a Corumbá (Brasil)-, de los cuales 22 se consideran críticos, y seis en el río Paraguay requieren derrocamientos”, los que provocarán “cambios irreversibles y de gran impacto sobre el sistema de humedales”. (www.bicusa.org/es/Article.12135.aspx).

Cabe destacar que el negocio de la soja está controlado por un grupo de empresas transnacionales: Monsanto, en cuanto a proveedor de las semillas transgénicas, y Cargill, Bunge, Archer Daniels Midland y Louis Dreyfus en cuanto a la explotación, transporte y comercialización del producto, en tanto el del hierro correspondía a Río Tinto hasta la crisis mundial del 2008, cuando vendió sus derechos a la Compañía Vale de Brasil (Fernández, 2010:223-230).

Otros dos EID, el Eje Amazónico (que unirá la ciudad brasileña de Belém con los puertos colombianos, ecuatorianos y peruanos del Pacífico) y el Eje Perú – Brasil – Bolivia, por su parte, vienen generando múltiples cuestionamientos a su implementación. Importa señalar que las obras viales en territorio peruano –que incluyen apertura de la selva amazónica– son financiadas por el BNDES de Brasil

y son construidas por las grandes empresas de ingeniería civil del gigante sudamericano, tales como Norberto Odebrecht, Andrade Gutiérrez, Camargo Correa y Queiroz Galvão (Fernández, 2010:228). En particular, se señalan los siguientes:

a) Violación derechos de pueblos indígenas; b) loteo y venta de tierras amazónicas; c) destrucción de flora y fauna amazónica por explotación minera, energética (petróleo y gas), forestal, ganadera y agrícola; d) explotación irracional del bosque amazónico; e) violencia en todas sus formas, provocada tanto por el Gobierno peruano como por empresarios de todos los países involucrados; f) prostitución (especialmente infantil); g) formas de trabajo feudal y esclavista.

Como un ejemplo de lo señalado, tenemos que en los primeros días de abril del 2009, los campesinos indígenas de la zona de Corral Quemado, Sarameriza, Tarapoto, Yurimaguas, Bagua, etc., en territorio peruano, iniciaron una protesta con corte de rutas, toma de puentes y estaciones de bombeo, paralización del tráfico fluvial, etc., porque el Gobierno del Presidente Alan García había aprobado unos meses antes 99 Decretos Legislativos –para adecuar su legislación al TLC firmado con Estados Unidos de América, vigente desde el 1° de febrero de 2009–, de los cuales una decena de ellos afectaban sus derechos ancestrales sobre la tierra. La respuesta del gobierno fue declarar el Estado de Emergencia por 60 días en las zonas mineras y petroleras, y envió a las Fuerzas Armadas para disolver las protestas, con un saldo de numerosos indígenas muertos y heridos.

El conflicto sigue, pese a que el Congreso peruano ha derogado algunos de los Decretos más conflictivos. El 1° de noviembre de 2010, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDASEP), que nuclea a 1.350 comunidades indígenas (en Perú el 45% de sus 28 millones de habitantes lo son), ha emitido un comunicado público dirigido a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, al Banco Mundial, y al PNUD, entre otros, en el cual denuncia *“las iniciativas del gobierno peruano y sus aliados políticos y empresariales para concesiones petroleras, madereras, turísticas, de REDD y servicios ambientales, luego de bloquear la ley de consulta a los pueblos indígenas. Insisten: Sin Territorios, Derechos y Consulta Indígenas no puede haber dichas concesiones”*. (www.bicusa.org/es/Article.12220.aspx).

5. Otros asuntos controversiales

La relación entre el proyecto geopolítico brasileño y la Iniciativa IIRSA.

Dentro de sus actores estatales, se destaca el papel de Brasil,

con su marcado interés de neto cuño geopolítico. La élite brasileña que rige los destinos de ese país, independientemente de quien esté en el gobierno –y que está integrada por representantes de la política, las grandes empresas, la academia y el estamento militar– viene proyectando desde hace décadas el incremento del poder de Brasil en procura de una mejor inserción internacional.

Brasil reúne las condiciones básicas para transformarse en una gran potencia: variedad y cantidad de recursos naturales, una amplia extensión territorial, una población numerosa, joven y crecientemente educada y calificada pese a la pobreza que aún subsiste, unidos a una pujanza industrial, tecnológica y económica que, de la mano de una política orientada hacia ello, le ha posicionado en un lugar privilegiado a nivel mundial, todo lo cual le ayuda para la consecución del objetivo de transformarse “en el mega centro de poder del Hemisferio Sur” que soñaba un documento de la Escuela Superior de Guerra de Brasil de 1990 (Escola Superior de Guerra, 1990:59).

A las propuestas de Mario Travassos se sumaron, en las décadas siguientes, diversas iniciativas tendientes a integrar todo el espacio interior brasileño, poblar sus fronteras e interconectarse con sus vecinos y, en el proceso para conseguirlo, seguir abriendo territorios para la expansión de la frontera agrícola y la ocupación plena del espacio geográfico. Un aspecto central de eso fue la creación de una red vial en la que se destacarán especialmente la carretera Transamazónica y las rodovías Belém-Brasilia, Manaus-Porto Velho, Manaus-Boa Vista, creándose un entramado vial que habilitará el surgimiento y/o desarrollo de ciudades crecientemente populosas. El **Mapa 2: La red vial de Brasil y su interconexión con los países sudamericanos** da cuenta de eso.

El *Bank Information Center*” dice que “*el entusiasmo por IIRSA en Brasil no resulta sorprendente. El país contiene el segundo número más alto de proyectos de toda la iniciativa, y es reconocido a lo largo de Sudamérica (y más allá de la región) como líder en la construcción agresiva de carreteras, puertos, diques y otros proyectos de gran envergadura típicos de la Iniciativa. IIRSA, en efecto, fue constituida inicialmente para responder a ciertas propuestas... del gobierno brasileño.*” (www.bicusa.org/es/Region.103.aspx). Son más de 70 proyectos, por un monto superior a los U\$S 20 mil millones. Entre ellos, al menos 12 son muy controvertidos (“problemáticos” les llama BIC) por el impacto que generarán en el medio ambiente y en las poblaciones afectadas, entre los cuales sobresale el Complejo Hidroeléctrico del Río Madeira.

Cabe destacar que, además de involucramiento con IIRSA, el gobierno brasileño lanzó, durante el segundo mandato de Luiz Inácio

Da Silva (Lula), el PAC-Programa de Aceleración del Crecimiento, que es también una cartera de costo multimillonario con proyectos de infraestructura en las áreas de transporte, energía y urbanización.

Es decir, el impulso a IIRSA es parte de un proyecto más amplio de crecimiento y desarrollo del poder brasileño, que en el caso de la Iniciativa tiene la particularidad de involucrar también a las otras naciones sudamericanas.

El **Mapa 3: Ejes geopolíticos y salidas portuarias (1981)**, publicado en un trabajo colectivo editado en Argentina en el año 1981 (período dictatorial en todo el Cono Sur) y presentado por un geopolítico uruguayo estrechamente vinculado a sus colegas brasileños, nos muestra, desde esta perspectiva disciplinaria, un anticipo de los EID de IIRSA.

Conclusiones

IIRSA viene a cubrir una necesidad imprescindible de la integración sudamericana: una red vial suficiente y eficiente. Es impensable la integración regional sin una red de comunicaciones terrestres, ferroviarias, marítimas, fluviales y aéreas que, cada una para determinados tipos de transporte de mercaderías y/o de pasajeros, facilite el libre tránsito de los factores productivos.

Dentro de sus actores estatales, se destaca el papel de Brasil, con su marcado interés de neto cuño geopolítico. La élite brasileña que rige los destinos de ese país, independientemente de quien esté en el gobierno –y que está integrada por representantes de la política, las grandes empresas, la academia y el estamento militar– viene proyectando desde hace décadas el incremento del poder de Brasil en procura de una mejor inserción internacional. Brasil reúne las condiciones básicas para transformarse en una gran potencia: variedad y cantidad de recursos naturales, una amplia extensión territorial, una población numerosa, joven y crecientemente educada y calificada pese a la pobreza que aún subsiste, unidos a una pujanza industrial, tecnológica y económica que, de la mano de una política orientada hacia ello, le ha posicionado en un lugar privilegiado a nivel mundial, todo lo cual le ayuda para la consecución del objetivo de transformarse “en el mega centro de poder del Hemisfero Sur” que soñaba un documento de la Escuela Superior de Guerra de Brasil de 1990 (*Escola Superior de Guerra*, 1990:59).

La Iniciativa otorga un papel determinante a la empresa privada, principal beneficiaria del megaproyecto. Detrás de la Iniciativa IIRSA, como beneficiarios directos de las obras de interconexión

propuestas, es posible identificar grandes empresas transnacionales –productoras de *commodities* que deben ser movilizadas en grandes volúmenes, para lo cual los costos de transporte son un determinante fundamental de su rentabilidad– pero también otras de origen nacional dedicadas a la prestación de servicios (financieros, fluviales y/o portuarios, de consultoría, etc.), a la construcción civil o directamente a la producción de bienes primarios. A los ya mencionados anteriormente, se pueden agregar los nombres de Aguirre Portuaria, Hidrovía S.A., General Deheza, Molinos Río de la Plata, Amaggi (de la familia de Blairo Maggi, Gobernador del Estado de Mato Grosso, donde está ubicado el Pantanal), además de capitales chinos y árabes que aparecen como propietarios de enormes extensiones de tierra agrícola o como concesionarios de puertos.

Respecto a la ciudadanía, se presentan situaciones disímiles por Eje: como hemos visto, en ocasiones, los gobiernos han consultado con sus ciudadanos acerca de las obras a realizar y éstos han expresado su opinión de manera no conflictiva; en otras, los trabajos proyectados no han afectado mayormente la actividad habitual, por lo cual no han generado rechazos; otras veces, en cambio, la oposición de organizaciones ciudadanas es abierta, obteniéndose una respuesta oficial muy diversa que en el caso peruano mencionado implicó una muy violenta represión.

Queda claro que, más allá de aquellas empresas, directas beneficiarias de las obras de interconexión proyectadas, el Estado brasileño es quien, a nivel político, más empuja hacia la concreción de la Iniciativa IIRSA. Brasil es el pivote productivo, financiero y empresarial en el que se apoyan la mayoría de los Ejes; varios de éstos se pueden ver como una prolongación de la penetración vial que, planificada desde hace décadas, fue cubriendo importantes áreas de su territorio nacional como forma de control federal de su territorio y sus fronteras; tras esta penetración del Estado fueron las empresas y los pobladores, dando origen a nuevas ciudades, emprendimientos productivos y poderes políticos locales.

Desde hace al menos dos décadas es conocido el interés brasileño por aumentar sus vínculos políticos, económicos y tecnológicos con las naciones asiáticas, en particular con Japón, China e India; la estrategia IIRSA de generar, con cuatro de sus Ejes, corredores biocénicos con salidas en puertos de Colombia, Ecuador, Perú y Chile parece confirmar que finalmente se está viabilizando el deseado acceso a los mercados asiáticos, además de simultáneamente facilitar el tráfico comercial con la rica Costa Oeste de los Estados Unidos.

Pero también podría ser vista, complementariamente, como una

forma de fomentar una fermental lucha de puertos –como la que a inicios del Siglo XIX tuvieron Buenos Aires y Montevideo por el control del comercio exterior de la subregión– destinada a debilitar la capacidad negociadora de dichos países ante el gobierno brasileño y sus empresas.

Por último, también es posible suponer que tras la búsqueda de estas salidas bioceánicas nuevas, está el interés geoestratégico brasileño en dejar de depender, en particular para el comercio con los países asiáticos mencionados y a partir de una participación directa en la gestión de estos puertos volcados hacia el Pacífico, del ya congestionado Canal de Panamá y de los intereses estadounidenses allí presentes.

Está claro que no puede haber integración regional si los pueblos viven de espaldas unos a los otros, como ocurrió durante buena parte de nuestra historia, y para ello es necesario que las comunicaciones entre las distintas subregiones del subcontinente no sean un obstáculo difícil de salvar, lo que requiere una red vial fluida, eficiente y confiable. Y ello obliga a la construcción y/o adecuación de carreteras, vías férreas, hidrovías, puertos, aeropuertos, centros de trasbordo y control, etc., todo lo cual habrá de tener su impacto sobre la economía, las sociedades y el medio ambiente involucrados.

Sin embargo, a la luz de lo que hemos visto está ocurriendo con la Iniciativa, también es lícito preguntarse si IIRSA es realmente un proyecto regional, sudamericano, de beneficios mutuos, o más bien uno de carácter nacional, brasileño, de beneficios restringidos al interés geoestratégico de este país y al cual algunos países como Perú, Uruguay y Chile –por las razones que sean– apuestan a integrarse. La respuesta, para muchos grupos ambientalistas y de derechos humanos, es clara: IIRSA no integra, facilita sólo el acceso de *commodities* producidas y dominadas por corporaciones transnacionales y sus asociados locales a los mercados mundiales, fuera de América del Sur. Nacida al amparo del Consenso de Washington, su instrumentación y permanencia es sinónimo de que mantiene la vigencia del pensamiento neoliberal en la región.

Entre tanto, todos los indicios señalan que el subcontinente seguirá siendo principalmente, por mucho tiempo,

- a) exportador de bienes primarios agrícolas, ganaderos, forestales y mineros en el plano productivo;
- b) un territorio en que los grandes beneficiarios de las obras proyectadas seguirán siendo los actuales detentadores del control de esos productos;
- c) y en el que el medio ambiente estará crecientemente amenazado por la expansión de las actividades extractivas y en el que los conflictos al respecto lejos estarán de ser resueltos.

Y esa expansión de las actividades extractivas nos deja la duda, que nos planteara oportunamente el colega José Antonio Sanahuja, acerca de si América del Sur, pasados los intentos industrializadores de la segunda mitad del siglo pasado, ha vuelto a insertarse en un proceso productivo que le lleva a la re-primarización de sus economías.

Mapa 1: Capitales y ciudades principales de América del Sur⁴



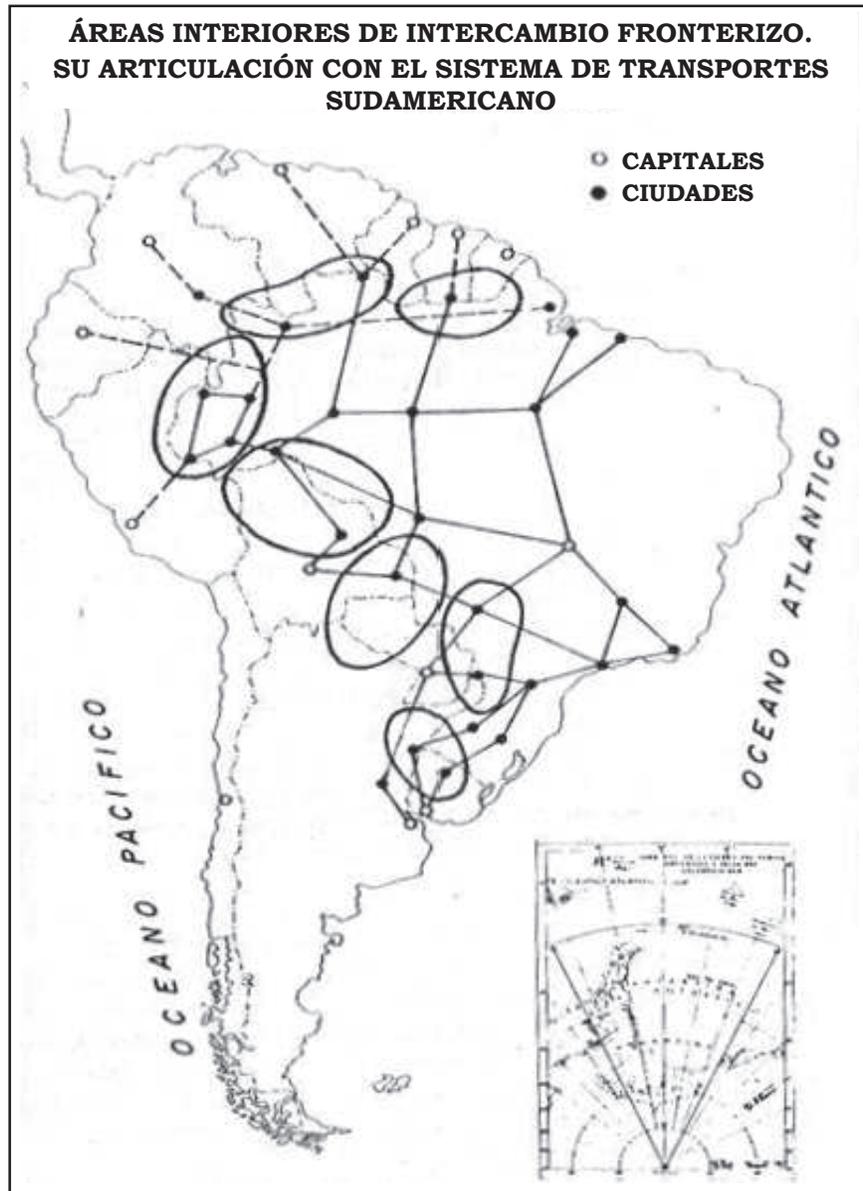
Fuente: Google Imágenes

Mapa 1a: Capitales y ciudades principales de América del Sur



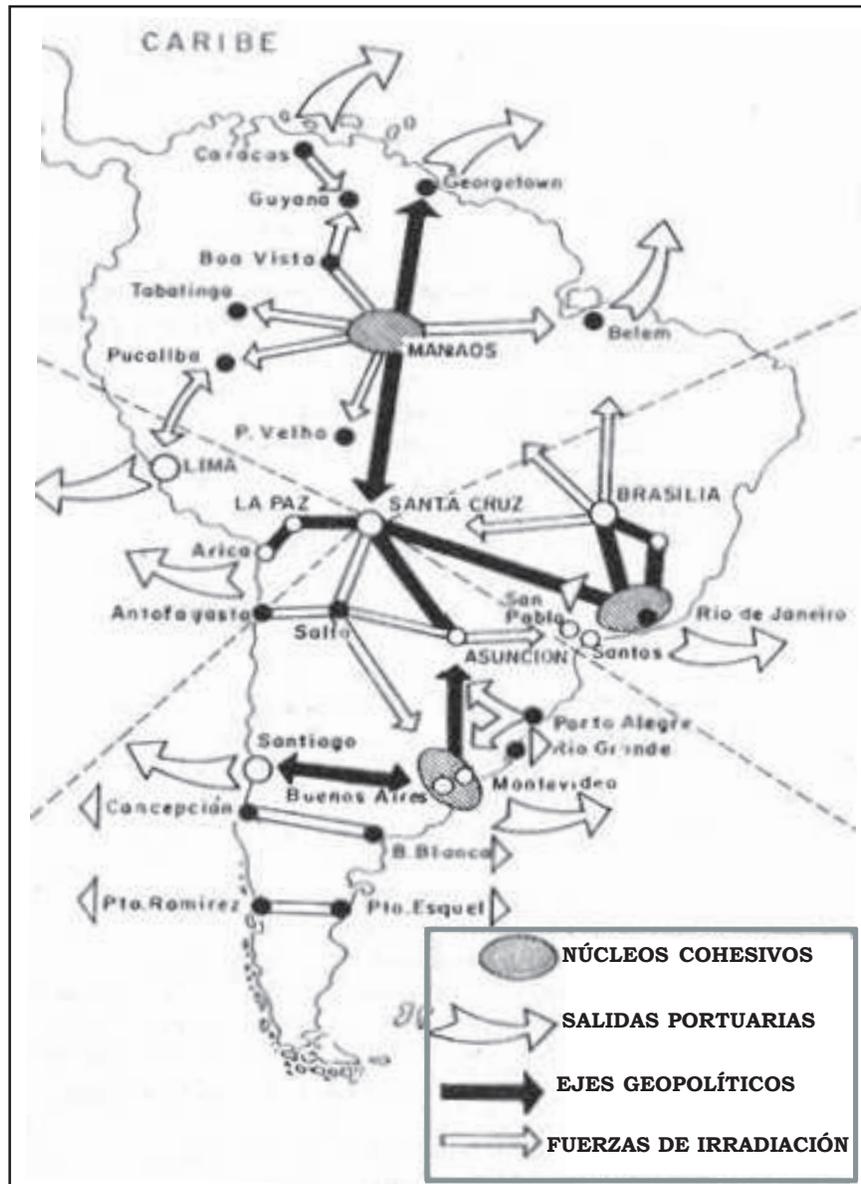
Fuente: Google Imágenes

Mapa 2: La red vial de Brasil y su interconexión con los países Sud-americanos



Fuente: Quagliotti Debellis (1981:101)

Mapa 3: Ejes geopolíticos y salidas portuarias (1981)



Bibliografía

- BERTONI Liliana (Coord.) (2008), *Infraestructura e Integración Regional*, Dunken; Buenos Aires, Argentina.
- BICECA. (2007a), *Carretera Interoceánica. Esta carretera transcontinental es un proyecto controvertido que amenaza el medio ambiente*, <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.312.aspx>.
- BICECA. (2007b), *Duplicación de la Ruta Nacional 14 – Paso de los Libres – Gualaguaychú*, <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.26.aspx>.
- BICECA, (2007c), *Interconexión vial Pucallpa – Cruzeiro do Sul*, <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.320.aspx>.
- BICECA (2007d), *Megaproyecto: Eje Multimodal Manta – Manaos*, <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.511.aspx>.
- BICECA (2007e), *Proyecto Ancla – Puente Binacional Salvador Maza – Yacuiba – Centro de frontera*. <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.47.aspx>.
- BICECA. (2007f), *Proyecto ancla: Carretera Tarapoto – Yurimaguas y Puerto Yurimaguas (Eje Multimodal Amazonas Norte*, <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.283.aspx>.
- BICECA (2005), *Declaración de Lima*, <http://www.biceca.org/es/Page.LimaDeclaration.aspx>
- BICUSA (2010), *La Hidrovía es funcional al modelo sojero*, <http://www.bicusa.org/es/Project.10055.aspx>
- COALICIÓN RÍOS VIVOS (2006), *La amenaza del Proyecto Hidrovía industrial sobre los ríos Paraguay - Paraná*. Taller Ecologista, Rosario de Santa Fe, Argentina..
- COALICIÓN RÍOS VIVOS (2006), *El Proyecto Hidrovía en el Contexto Regional*. Taller Ecologista; Rosario de Santa Fe, Argentina.
- DALLANEGRA PEDRAZA Luis et al. (1981), *Geopolítica y Relaciones Internacionales*. Editorial Pleamar; Buenos Aires, Argentina.
- ENVIRONMENTAL DEFENSE FUND y FUNDAÇÃO CENTRO BRASILEIRO DE REFERÊNCIA E APOIO CULTURAL (1997), *El Proyecto de Navegación de Hidrovía Paraguay-Paraná: Informe de una Revisión Independiente*, EDF – CEBRAC; s.l.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (1990), *Conjuntura Internacional: Centros Mundiais de Poder*, CEMCFA, T802-90; s.l.
- FERNÁNDEZ Wilson (1992), *MERCOSUR: Economía, Política y Estrategia en la Integración*, FCU; Montevideo, Uruguay.
- FERNÁNDEZ Wilson (2010), “La integración física y la viabilidad de IIRSA”, En CIENFUEGOS Manuel y SANAHUJA José Antonio (Coords.), *Una región en construcción. Unasur y la Integración em América del Sur*, CIDOB; Barcelona, España.

- IIRSA, *Facilitación de Transporte en los Pasos de Frontera. Síntesis, Conclusiones y Recomendaciones*, s.l., <http://www.iirsa.org>
- IIRSA, *Análisis de la Cartera de Proyecto*, s.l., <http://www.iirsa.org>
- LE MONDE DIPLOMATIQUE (2008), *El Atlas del Medio Ambiente*, Capital Intelectual; Buenos Aires, Argentina.
- PERÚ COMPITE (2008), *TLC Perú-EEUU: 99 Decretos Legislativos para su Implementación y para la Competitividad del País. Decretos Legislativos 994-1092*, Consejo Nacional de Competitividad; Lima, Perú.
- PUERTA PEÑA Saúl (2009), *Hidrocarburos y Pueblos Indígenas en Perú*, AIDSESP; Lima, Perú.
- QUAGLIOTTI DEBELLIS Bernardo (1981), “Geopolítica e Integración Sudamericana”, en DALLANEGRA PEDRAZA Luis et al., *Geopolítica y Relaciones Internacionales*. Editorial Pleamar; Buenos Aires, Argentina.
- SANT’ANNA José Alex (1997), *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur – Transporte Terrestre*. BID-INTAL; Buenos Aires, Argentina.
- SUNKEL Osvaldo y PAZ Pedro (1991 (1970)), *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo* (23ª ed.). Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Siglo XXI Editores; D.F., México.

Links consultados:

www.aladi.org
www.biceca.org/es/ y www.bicusa.org
www.ecoportal.net
www.ibd.org
www.iirsa.org
www.taller.org.ar

CAPÍTULO VI

La inversión en infraestructura tecnológica y el intercambio comercial

Por: CARLES MURILLO FORT

Introducción

Las nuevas tecnologías han llegado a los más diversos rincones del planeta y de nuestros hogares. Desde el uso estratégico de algunos avances tecnológicos en la segunda contienda mundial en el siglo pasado hasta nuestros días, han proliferado los nuevos instrumentos que, en opinión de algunos Friedman (2005, 2009), ha acortado las distancias y ofrecen un panorama mucho más plano del mundo. Para otros (Ghemawat, 2007), sin embargo, esta afirmación no es más que una sensación sin fundamento analítico puesto que se comprueba que la mayor parte de los indicadores de movilidad tan sólo está al alcance de una minoría de los ciudadanos en un reparto desigual de los avances tecnológicos y de las posibilidades reales de comunicación.

Las instituciones tanto públicas como privadas con, o sin, afán de lucro, han ido adquiriendo, en cualquier caso, instrumentos para acortar las distancias comunicativas de tal suerte que muchos de estos elementos forman ya una parte sustancial del decorado de las empresas, de las administraciones públicas y de los hogares. Su uso es también diverso: nos permiten relacionarnos de una forma distinta, en cualquier momento del tiempo y sin mucha espera y con bajo coste. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación constituyen para las empresas una herramienta útil para la mejora de muchos de sus procesos y para ganar en eficiencia productiva y económica.

El impacto de la recesión económica ha sido, por el momento, más ligero en América Latina que en otras regiones y, especialmen-

te, Europa. Las previsiones apuntan la recuperación y, como respuesta preventiva, los bancos centrales de algunos países latinoamericanos han elevado los tipos de interés y adquirido moneda norteamericana para defenderse de repuntes inflacionistas. Los esfuerzos para reforzar el entramado institucional y financiero, junto con el acierto de muchas de sus políticas macroeconómicas, apuntalando la estabilidad y favoreciendo la presencia en los mercados exteriores, son algunas de las señales que nos llegan desde América Latina, que vuelve a recibir inversión extranjera como síntoma inequívoco de algún cambio favorable para el resurgimiento de sus economías más importantes.

En este trabajo pretendemos abordar la relación existente entre las inversiones en infraestructuras tecnológicas y el crecimiento de las economías latinoamericanas y del MERCOSUR, en particular, así como su asociación con el desarrollo de su presencia en los mercados internacionales en un contexto de crisis. Además, se ofrece un panorama comparativo de la dotación tecnológica de los distintos países de la región, en cuanto facilitadora de los intercambios comerciales y las inversiones en el exterior y, en particular de las operaciones de negocios electrónicos ya sea en su versión de empresa a empresa (B2B) o de empresa a consumidor final (B2C), como de las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos (G2C).

El trabajo se organiza de la forma siguiente. A continuación se dedica un apartado a la conceptualización de la economía basada en el conocimiento y la consideración de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito empresarial. La asociación entre la infraestructura tecnológica y el crecimiento y el comercio internacional ocupan los dos apartados siguientes que preceden a una reflexión final sobre el papel de la empresa y de la formulación de sus estrategias. El artículo acaba con un apartado dedicado a reseñar los principales hallazgos y las conclusiones que de ellos se derivan.

1. Las nuevas tecnologías de la comunicación y la economía basada en el conocimiento

La economía basada en el conocimiento se fundamenta en el hecho por el cual, una parte cada vez más importante del valor agregado de los productos y servicios, se genera a partir de la gestión del conocimiento y la colaboración en red de las organizaciones y los individuos. La perspectiva económica del conocimiento es la que da lugar a este concepto mediante el cual se organizan un amplio conjunto de procesos que abarcan la creación, apropiación, trans-

formación y difusión de habilidades y destrezas al servicio de la identificación, diagnóstico y propuesta de solución de problemas de naturaleza económica relacionadas con el mismo.

El conocimiento se contempla como un factor de producción sin menospreciar la existencia de bienes de consumo relacionados con este concepto y, especialmente, con todo aquello que se refiere a las nuevas tecnologías de la información en cualquiera de sus modalidades y usos (Feem, 2003). El uso intensivo de la tecnología redundante, en uno de sus aspectos más destacados, en el uso intensivo también de la información que adecuadamente gestionada se transforma en conocimiento. La digitalización del conocimiento proporciona mejores recursos al servicio de la generación y transferencia de conocimiento de tal forma que el ciclo de la comunicación se retroalimenta de manera permanente. Este ciclo constructivo es el que le proporciona la posibilidad de la creación de valor dotándole al progreso técnico la capacidad de convertirse en un factor explicativo del crecimiento.

El conocimiento es un bien no excluible y no rival, por lo que posee buena parte de los rasgos de un bien público. Los sectores económicos y las empresas pueden hacerse con algunos de los beneficios derivados del conocimiento productivo que han generado otros agentes económicos y emplearlo de forma agregada a su propio conocimiento y habilidades. Existen *spillovers* tecnológicos puros y *spillovers* renta (Griliches, 1992), de la misma forma que hay distintas mecanismos de transmisión de dichas externalidades. Una de las maneras mediante las que los *spillovers* tecnológicos circulan por los mercados es a través de la inversión extranjera directa y el comercio internacional de bienes.

Los enfoques analíticos se han sucedido en el tiempo. Todos ellos, sin embargo, tratan de demostrar que el avance tecnológico es beneficioso para las empresas, los sectores económicos o los países que los ponen en marcha a la vez que provocan efectos dinamizadores en sus entornos más inmediatos y, en el mejor de los casos, también en los más alejados. La teoría neoclásica sostiene, en la visión más pura de los modelos de crecimiento, que el efecto de arrastre de la incorporación tecnológica a los procesos productivos conseguiría reducir el efecto de los rendimientos decrecientes del capital físico y que las economías más desfavorecidas crecerían más que las economías de los países más ricos de tal forma que, en el horizonte, estaría asegurada la situación de equilibrio en estado estacionario (Lucas, 1988, Young, 1991). Frente a esta postura, surgen los modelos de crecimiento endógeno que sostienen que la inflexión de la disminución de los rendimientos de los factores productivos se sostiene en la misma acumu-

lación de dichos factores en el momento en el que son capaces de generar externalidades que, en la medida que aumentan la productividad, empujan la aparición de nuevos avances tecnológicos lo que a su vez redundan en el crecimiento. Los determinantes del crecimiento son, desde este punto de vista, endógenos y no externos como en el enfoque neoclásico (Romer, 1990, Grossman y Helpman, 1991, Aghion y Howitt, 1998, Barro y Sala i Martín, 2003). Otro elemento importante en los modelos de crecimiento endógeno tiene que ver con la incorporación del conocimiento como un activo en las funciones de producción y en la educación como inversión y, en definitiva, como integrante esencial de la transcendencia del capital humano como determinante del resultado de la combinación de los otros factores productivos. Independientemente de la discusión abierta sobre la consideración del conocimiento como bien público, o no, atendiendo a su consideración de la existencia, o no, de rivalidades, las dificultades que las economías más desfavorecidas tienen para alcanzar el conocimiento, uso y disfrute del conocimiento constituyen un lastre que impide la rápida incorporación de los avances tecnológicos. A las barreras económicas y formales para el acceso a la información se le añade, en ocasiones, la falta de preparación para el mejor aprovechamiento del conocimiento.

La absorción tecnológica se produce, en general, a través del sistema educativo. Las fases del ciclo económico en las que se producen épocas de estabilidad son favorecedoras de la obtención de rentabilidad de las inversiones foráneas, a la vez que suelen empujar los mecanismos que redundan en una mejora de la seguridad jurídica para el capital extranjero. Los avances tecnológicos se han localizado, en los últimos años, en zonas urbanas en países de rápido desarrollo económico. El reparto geográfico de este fenómeno se sitúa principalmente en el continente asiático, en donde se concentran once de las veinte primeras regiones tecnológicas del mundo, según un reciente estudio de Global Tech Hotspots (2008) y Global R+D Report (2008), además de otros países como es el caso de Rusia y Brasil.

2. Infraestructura tecnológica y crecimiento

La discusión acerca de cómo ha sido el reparto geográfico de los efectos del crecimiento económico en las últimas décadas y, especialmente, de los avances tecnológicos ha generado una abundante literatura. La orografía del mundo es, en opinión de muchos, muy desigual en cuanto a la distribución de la producción económica generada, el valor añadido generado, el empleo e incluso la innovación tecnológica (Boulhol y de-Serres, 2008; Golub y Tomasik, 2008; Coe et al., 2007). Para Ghemawat (2007) la hipótesis del 10% es una for-

ma suficientemente elocuente de señalar que el nivel de internacionalización no es tan extenso como parece a primera vista. En este sentido, añade, no hay más que el número de llamadas telefónicas en el mundo, así como el movimiento de estudiantes, inmigrantes y turistas, la investigación en dirección empresarial y las donaciones privadas no alcanzan el 10% del total mundial. Entre los indicadores utilizados en el estudio de referencia, tan solo el comercio, expresado como porcentaje sobre el total de la producción, la inversión en cartera y el número de patentes superan la mencionada cifra.

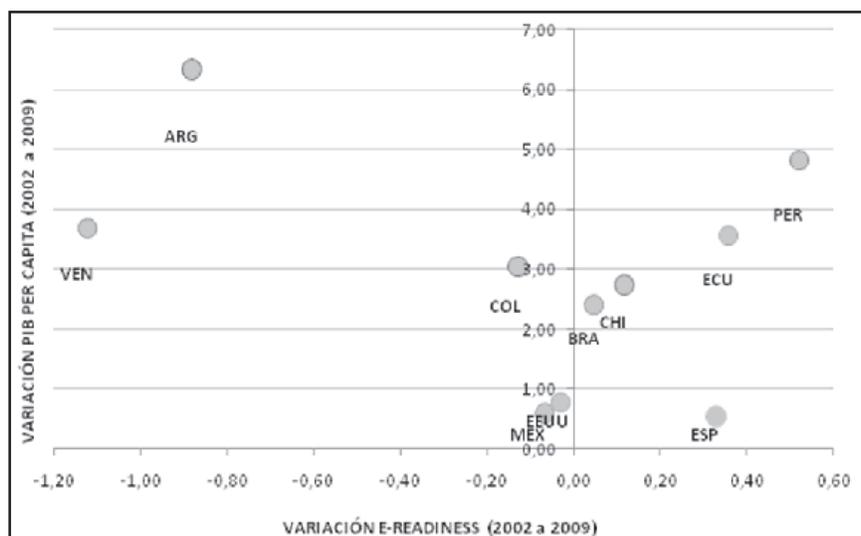
A continuación podemos efectuar una comparación entre los valores del indicador e-readiness, publicado por The Economist, con los relativos al crecimiento económico. La ponderación de cada uno de los conceptos que integran este índice global de e-readiness vienen reflejados en la Tabla 1. En la publicación de referencia aparecen tan solo algunos de los países de la región latinoamericana (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela). En la Figura 1 hemos reflejado las variaciones en el valor del índice de e-readiness y las del crecimiento, expresado en términos del PIB *per cápita*, expresado en términos del poder de compra de las respectivas monedas (PPC). La asociación entre ambas variables es claramente positiva. Los datos corresponden a los años para los que existe información estadística y abarcan el periodo comprendido entre 2002 y 2009. Las últimas cifras disponibles corresponden a avances para este año 2010. En el valor agregado del índice e-readiness, destaca la situación de Chile (con una puntuación de 6,39, en una escala de 0 a 10 puntos), seguido de México (5,66) y Brasil (5,27). España alcanza un valor en el citado índice de 7,31, mientras que los EE.UU. presentan un valor de 8,41 puntos.

Tabla 1. Composición del índice e-readiness

Concepto	Peso (en %)
Conectividad	20
Entorno de negocios	15
Entorno social y cultural	15
Entorno legal	10
Políticas públicas y visión	15
Adopción tecnológica (empresas y consumidores)	25

Fuente: Economist Intelligence Unit, 2010.

Figura 1. Evolución del índice e-readiness y del crecimiento económico



Fuente: The Economist y elaboración propia.

Otro de los elementos que sostiene buena parte de la resistencia de los países de la región, frente a la caída de la actividad comercial en el mundo, es la mejora de las condiciones para el mejor desempeño de los negocios electrónicos. Un reciente estudio de *América-Economía Intelligence* revela una disminución del diferencial con respecto a los países más desarrollados, que se concreta especialmente en lo ocurrido en los últimos años. El citado estudio construye una variante del índice de *e-Readiness* que sintetiza la capacidad de generación de internet como canal de venta efectivo. Este índice es el resultado de la agregación de indicadores diversos que tienen en cuenta la infraestructura tecnológica, la penetración de los medios de pago, la fortaleza de la oferta y la velocidad de propagación de las nuevas tecnologías entre los consumidores.

Tabla 2. Selección de los indicadores que componen el índice e-readiness de América Economía para la valoración del comercio electrónico.

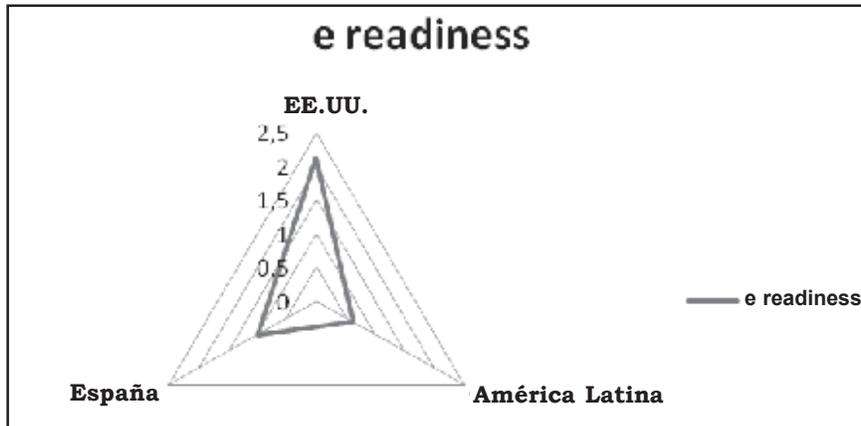
Indicador	Componentes
Volumen de mercado	Población PIB <i>per capita</i> % población entre 25 y 35 años Usuarios de internet

Infraestructura tecnológica	Teléfonos fijos Teléfonos móviles Ordenadores personales Suscripciones a banda ancha Precio de la banda ancha
Sistema bancario	Tarjetas de crédito Tarjetas de débito Cajeros automáticos
Adopción tecnológica	Banda ancha para teléfonos móviles Consumidores digitales Volumen de compras por internet
Potencia de la oferta	Pagadores de impuestos <i>on line</i> Grandes retailers <i>on line</i>

Fuente: AmericaEconomía Intelligence y elaboración propia.

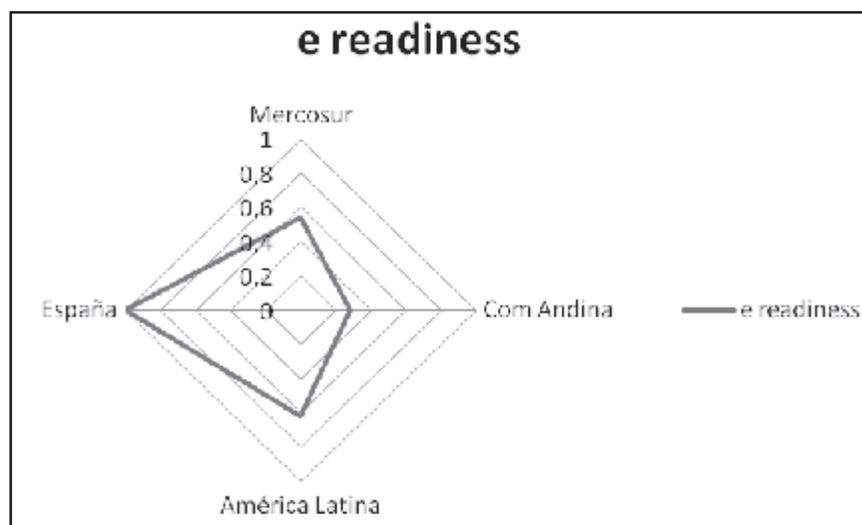
Para esta concreción del índice e-readiness, se disponen de datos para todos los países de América Latina, lo que permite analizar su detalle para cada uno ellos y en comparación con el conjunto de la región, además de EE.UU. y España (España=1). El valor del índice e-readiness para los negocios electrónicos para el conjunto de América Latina es de 0,62 puntos, cifra que supone un aumento del 47,6% en relación con la cifra de este mismo índice en apenas cuatro años, mientras que para los EE.UU el índice presenta un valor igual a 2,12.

Figura 2. Índice e-readiness para negocios electrónicos para el conjunto de América Latina, EE.UU. y España



Fuente: America Economía Intelligence y elaboración propia.

Figura 3. Índice e-readiness para negocios electrónicos de los países del Mercosur y Comunidad Andina de Naciones en comparación con el conjunto de América Latina y España. Año 2010.



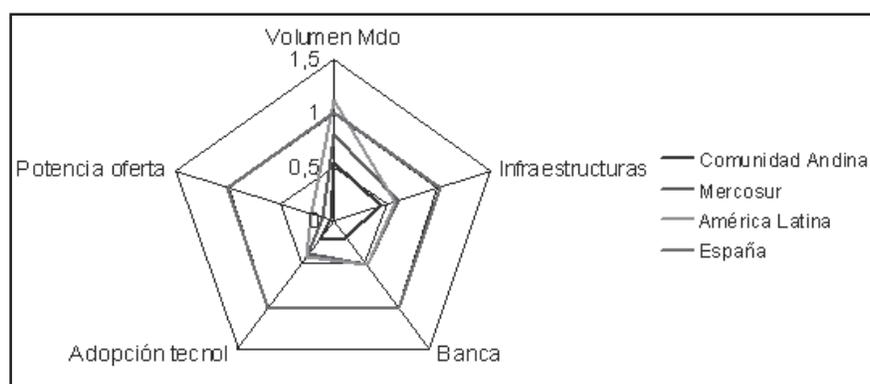
Fuente: America Economía Intelligence y elaboración propia.

Los valores del mencionado índice se distribuyen de forma desigual entre los países latinoamericanos. Brasil (0,95), Chile (0,63), México (0,53), Puerto Rico (0,50) y Uruguay (0,48) ocupan el *top-five* de la región. Con la salvedad de Perú (0,34), Colombia (0,36) y la República Dominicana (0,31) existe una asociación positiva entre los valores del índice *e-Readiness* y el desempeño económico que no parece que pueda atribuirse a una simple circunstancia anecdótica sino más bien a la consecuencia de políticas decididas en materia de incorporación de la tecnología en el mundo de los negocios. La llegada de IED a la región debería encaminarse hacia actividades con mayor potencial de crecimiento de la productividad y el desarrollo económico. La capacidad de las empresas para absorber el resultado de los esfuerzos en I+D+i depende, sin embargo, de su propio esfuerzo investigador pero también de la calidad de su capital humano (experiencia técnica, *know-how* y formación continua).

La mayor parte de los países tienen, sin embargo, asignaturas pendientes que merecen actuaciones urgentes. La penetración de la telefonía móvil no resulta ser un tema prioritario para acortar distancias con los más avanzados (Argentina, Guatemala, Honduras, Panamá, Puerto Rico, Paraguay, El Salvador y Uruguay tienen tasas

superiores a las de España). En cambio, por lo que respecta a las infraestructuras la penetración de la banda ancha tiene un largo camino todavía por recorrer. Si el crecimiento experimentado en los últimos años se extiende a tasas de variación equivalentes en el futuro, América Latina tan solo alcanzaría los valores actuales de España en 20 años y necesitaría 35 años para situarse en el punto en que está EE.UU. hoy en día.

Figura 4. Indicadores que componen el índice de e-readiness para los países del Mercosur y Comunidad Andina de Naciones en comparación con el conjunto de América Latina y España. Año 2010.

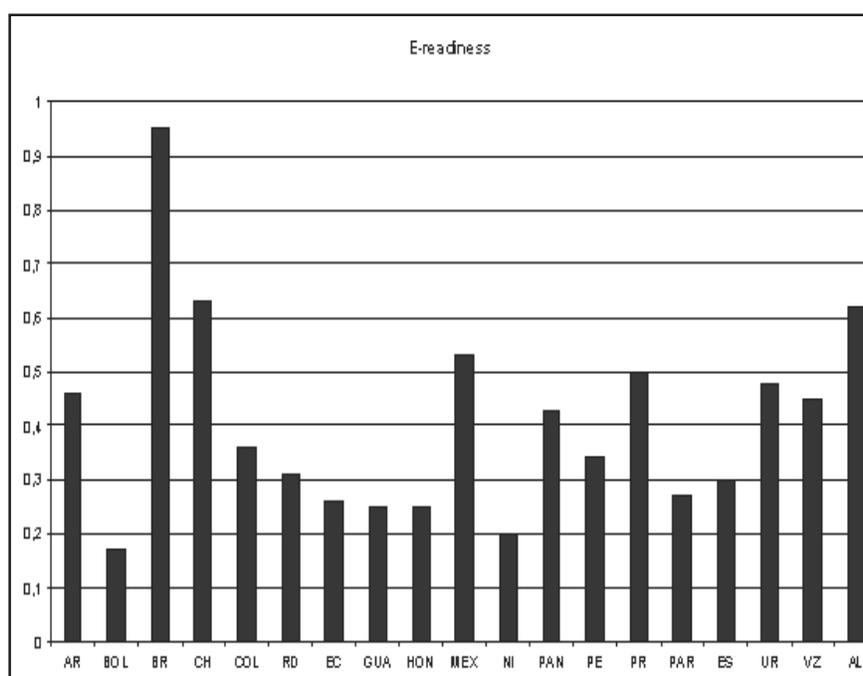


Fuente: AmericaEconomía Intelligence y elaboración propia.

El diferencial tecnológico es mayor en el apartado de la penetración de telefonía con acceso a internet de banda ancha móvil (el 2% frente al 11,3% en España y 14,6% en EE.UU., a pesar de que existen excepciones como es el caso, por ejemplo, de Puerto Rico y Uruguay que están con tasas muy cercanas al 5%). Otro elemento importante relativo al acceso es el de su elevado coste. El uso de la información en las páginas web de las empresas (fabricantes y distribuidores) sigue siendo reducido, en relación con el tráfico de personas en los establecimientos. De todos modos, las diferencias son, en este capítulo, abismales: de una muestra de operadores de comercio detallista realizada en el estudio de referencia, la submuestra de operadores brasileños permite estimar una tasa de caso 500 páginas visitadas por cada 1.000 dólares en ventas, mientras que en la estimación para los operadores argentinos esta relación apenas alcanza 2 páginas por la misma cifra de ventas totales. Por lo que respecta a los medios de pago electrónicos se aprecia, en general, un

uso extendido de las tarjetas de débito y de crédito, aunque no siempre se utilizan para las operaciones comerciales, especialmente en el caso de las tarjetas de débito. La percepción de mayores costes en el bolsillo de los comerciantes por el uso de este medio de pago frena su generalización en detrimento de una mayor agilidad en las operaciones comerciales.

Figura 5. Distribución por países de los valores del índice de e-readiness. Año 2010.



Fuente: AmericaEconomía Intelligence y elaboración propia

Brasil es el único país, entre los integrantes del Mercosur que presenta un índice de volumen de mercado (1,78) por encima de la media todos los países de América Latina (1,11). Más ajustada está la distribución de los valores del índice de infraestructuras (que abarca el recorrido entre el valor de Brasil, con 0,70, y el de Paraguay, con 0,44) que, con la excepción de Paraguay. Presentan valores por encima de la media (0,59) del conjunto latinoamericano. El índice del sistema bancario, en cambio, tiene una distribución muy desigual entre los cuatro miembros del Mercosur: Brasil, con un valor

del índice de 0,97 –situado muy por encima de la media de América Latina que es igual a 0,51– despunta frente a los valores de Uruguay, 0,58, Argentina, 0,34, y Paraguay, con apenas un valor de 0,14. El índice de potencia de la oferta es igual a 0,22 para el conjunto de la región. Brasil tiene un valor del índice igual a 0,33, mientras que Argentina alcanza tan solo el valor 0,09, mientras que para Paraguay y Uruguay este índice toma el valor 0. Finalmente, el índice de adopción tecnológica alcanza el valor de 0,41 para el conjunto de América Latina. Brasil, con 0,61, está de nuevo por encima de la media, mientras que Uruguay y Argentina, con valores iguales, respectivamente, a 0,36 y 0,32, siguen estando por encima del valor de Paraguay (0,24).

3. Infraestructura tecnológica y comercio internacional

Los modelos empíricos que han tratado de corroborar estos supuestos han utilizado, en general, la productividad total de los factores, la productividad laboral por empleado y la probabilidad o propensión a exportar como variables dependientes cuyas variaciones, ya sea entre países o sectores económicos, tratan de explicar mediante una selección de factores determinantes de aquéllas como, por ejemplo, el *stock* tecnológico propio y ajeno que suelen aproximar mediante el gasto en I+D, y las formas de transmisión de las externalidades tecnológicas (Braconier y Sjöholm, 1998; Frantzen, 2002; Keller, 2002; Verspagen, 1997) tanto entre sectores en el mismo país, como entre países¹. Las externalidades intersectoriales nacionales (Frantzen (2002) son más elevadas que la elasticidad del capital tecnológico propio, mientras que las externalidades internacionales intersectoriales son mayores que las que se producen también entre países y dentro de los mismos sectores (Frantzen, 2002 y Keller, 2002). Verspagen (1997) encuentra economías de escala decrecientes respecto a cualquiera de los factores productivos, mientras que Braconier y Sjöholm (1998) no encuentran significación estadística del aumento de los *stocks* de capital como factores explicativos del crecimiento de la productividad de los factores.

La evidencia empírica señala que los sectores con mayor aportación de innovación tecnológica, como por ejemplo la industria farmacéutica y la ingeniería eléctrica (Kumar y Siddhartan), aquellos más

¹ Una excelente recopilación sistemática de los modelos empíricos recientes que ilustran este enfoque de las externalidades tecnológicas puede consultarse en López-Pueyo, Sanaú y Barcenilla, 2008).

dominados por la oferta (bienes de consumo en el sector de la alimentación, bebidas, tabaco, ropa y muebles, en Van Dijk, 2002) además de la industria pesada (Raut, 2003) y otras más intensivas en capital son las que suelen presentar efectos positivos entre la inversión en adquisición de tecnología y la propensión exportadora. Las variables que se han utilizado como *proxy* de la inversión en adquisición de tecnología y que han proporcionado asociación positiva con la conducta exportadora corresponden a variables que miden la intensidad de capital, el nivel de automatización, el desarrollo de nuevos productos y la mejora de las tecnologías genéricas, entre otras. Por lo que se refiere a elementos externos destacan, en este mismo sentido, la medida de la participación de las empresas en acuerdos comerciales y alianzas estratégicas, la participación en *joint ventures* y la experiencia previa de las empresas en los mercados internacionales. El esfuerzo tecnológico se mide a través de la intensidad de los gastos y de las actividades internas en I+D y la adopción de estrategias definidas de I+D ya sean con orientación al producto o a los procesos.

Con una muestra de panel de datos de varios años y países, López-Pueyo et al estiman varios modelos explicativos de las variaciones en la productividad total de los factores. Entre los resultados encontrados destaca, una vez más, la constatación empírica del papel fundamental del comercio internacional en la difusión de las externalidades tecnológicas y de la importancia de la transmisión de *know-how* dentro del mismo sector industrial y, en menor medida, entre sectores diferentes. Con una muestra en forma de panel de datos, los autores han estimado varios modelos para una selección de países (Canadá, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia e Italia) para diez sectores manufactureros. En el estudio de referencia aparecen asociaciones positivas que permiten afirmar que la intensificación de los flujos comerciales con países avanzados, tecnológicamente hablando, repercute en aumentos de la productividad total de los factores y que las políticas que favorecen la absorción de la tecnología que proviene del exterior también ayudarán a conseguir mejoras en la productividad.

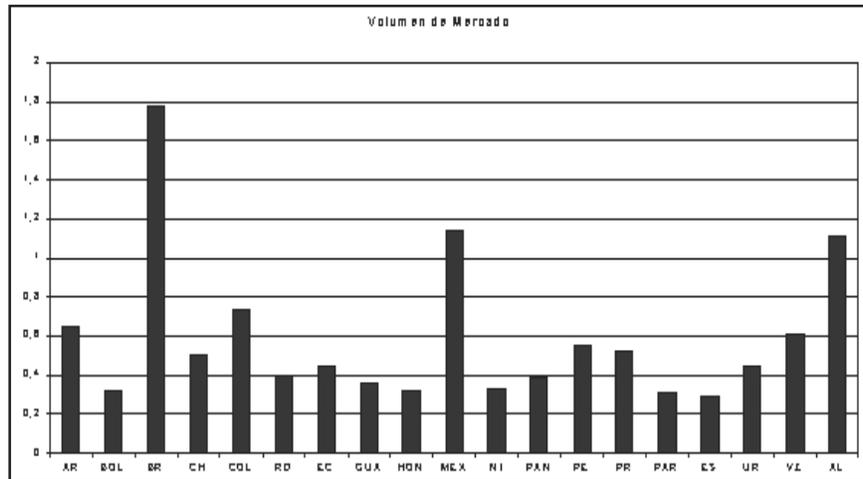
Estrada, Heijs y Buesa (2006), utilizando datos de empresas manufactureras mexicanas, has encontrado evidencia empírica que señala cómo a mayor intensidad innovadora (medida por el esfuerzo de I+D sobre las ventas y por el personal de alta cualificación técnica sobre el empleo total), y más servicios externos contratados relativos a la innovación, aumenta la probabilidad exportadora. Las variables con el mayor poder discriminante son el tamaño de la empresa y la presencia de capital extranjero. En el grupo de variables

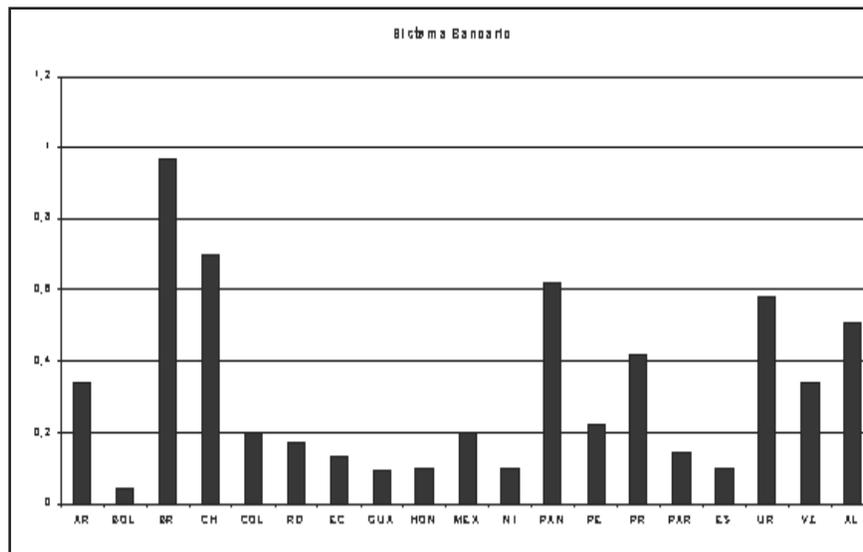
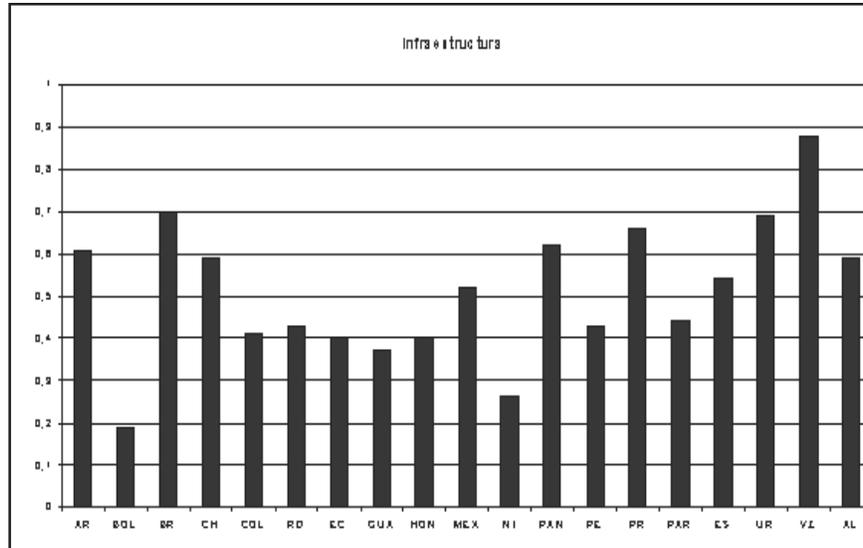
referidas a la conducta innovadora, la contratación de servicios tecnológicos es la más importante, seguida por los gastos en I+D sobre ventas y el número de ingenieros en el empleo total. En su trabajo, los autores constatan una asociación significativa más intensa entre las empresas con un nivel intermedio en esfuerzos innovadores en relación con las que apenas las practican y también con las más activas. Este último detalle, que parece sorprendente a primera vista, puede quedar explicado por el hecho de tratarse de empresas con inversiones consolidadas en el exterior. Los estudios realizados con datos de empresas de países en desarrollo muestran cómo las variables relativas a los gastos para la importación en maquinaria y equipos (Özçelick y Taymaz, 2004 y Raut, 2003) suelen presentar mayor significación estadística que otras como, por ejemplo, la intensidad de capital o el número de empleados cualificados. Las actividades y los gastos en I+D (Zhao y Zou, 2002, Raut, 2003) también presentan asociación positiva con la conducta exportadora.

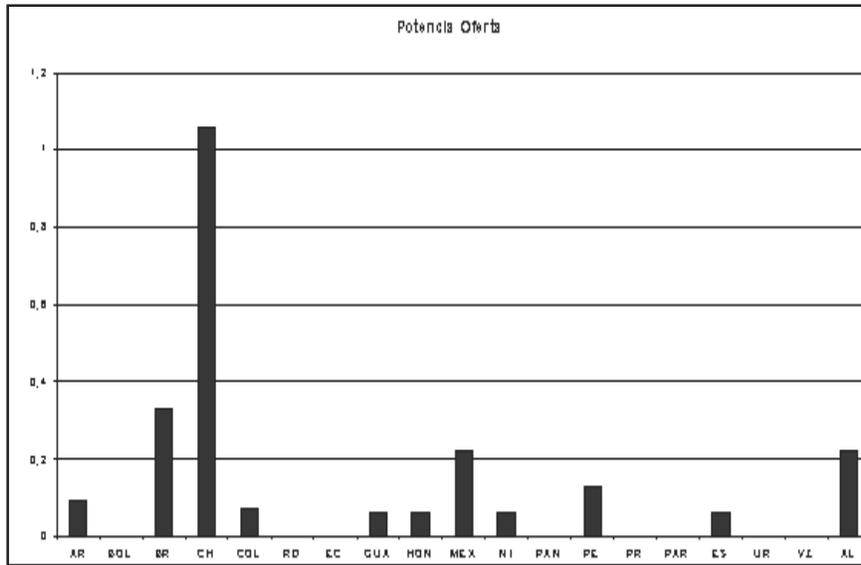
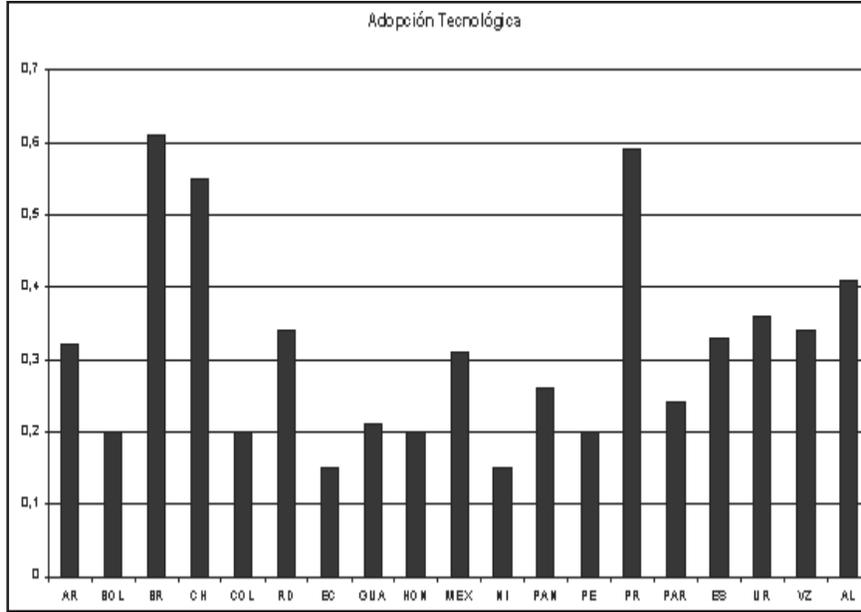
La mayor propensión exportadora está asociada a más capacidad de absorción de la innovación, según un reciente estudio publicado en el Boletín Económico del Banco de España (2010).

Si analizamos de nuevo los datos de la evolución del índice e-readiness en comparación ahora con la evolución del comercio exterior de la selección de países que aparecen en el ranking de The Economist, nos encontramos nuevamente con una asociación positiva.

Figura 6. Distribución por países de los distintos indicadores que componen el índice de e-readiness. Año 2010.

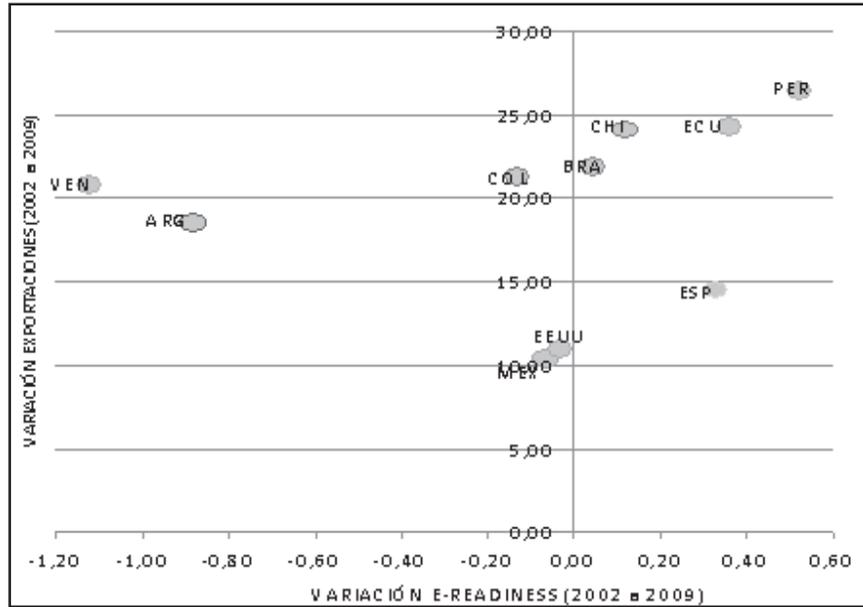






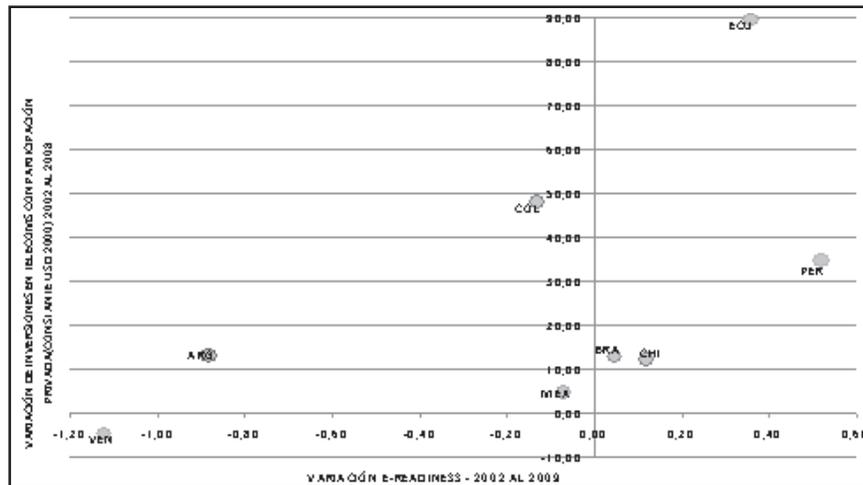
Fuente: AmericaEconomía Intelligence y elaboración propia.

Figura 7. Evolución del índice e-readiness y del crecimiento económico



Fuente: The Economist y elaboración propia.

Figura 8. Evolución del índice e-readiness y de la inversión privada en telecomunicaciones



Fuente: The Economist y elaboración propia

La asociación positiva aparece también al comparar la evolución del índice e-readiness con la de las inversiones privadas en telecomunicaciones. Todos estos hallazgos apuntan en la dirección establecida en las hipótesis de trabajo mantenidas por gran parte de los autores.

4. La iniciativa y cooperación empresarial

Los incentivos derivados de las políticas públicas de fomento a la investigación y a la innovación encuentran a menudo respuestas interesantes en el tejido empresarial. Para las empresas la innovación y el acceso a los mercados internacionales son dos elementos esenciales en su crecimiento y supervivencia. La empresa, sin embargo, ha de dotarse de una cierta cultura de cambio enfocada a la novedad y de transformación interna, además de poseer los recursos de personal y el conocimiento indispensable para afrontar dichos retos. En ambos casos se trata de procesos en los que la curva de aprendizaje está presente y marca la trayectoria hacia el éxito (Barajas, 2006). Para ello, sin embargo, las empresas, especialmente las de dimensión pequeña y mediana, deben dedicar una parte de sus beneficios a la inversión de I+D+i. La importación de productos con tecnología incorporada suele ser el inicio habitual de esta andadura aunque las experiencias vividas por las empresas nacidas globales (Marín, 2005) pone de relieve la transcendencia del uso de las comunicaciones en la era digital al servicio de proyectos impensables en un contexto tecnológico diferente. La incorporación de tecnología foránea es una primera versión de la importancia de la dotación de infraestructuras y las transacciones internacionales comerciales. La fortaleza innovadora de las pequeñas y medianas empresas puede reforzarse si la estrategia de expansión se basa en su especialización tecnológica y geográfica (Barajas, 2006) que, junto a la gestión eficiente de los recursos son algunas de las claves de éxito, tal como pone de relieve, por ejemplo, el trabajo de Estrada, Heijs y Buesa (2006).

La innovación tecnológica encuentra a menudo exponentes para favorecer el desarrollo empresarial en sectores de muy distinta índole. Este es el caso, por ejemplo, de las aplicaciones tecnológicas en la ganadería bovina y avicultura en Brasil. No es esta la situación en la que se encuentra el sector ganadero en Argentina que ha incorporado menos aporte tecnológico en sus exportaciones en relación a lo que ocurre en Brasil y en otros países de la región como Colombia. El uso de la tecnología permitiría a las empresas una ganancia en productividad de tal modo que se convertirían en factores clave de la competitividad como resultado de mejoras en el complejo proceso de

cría, engorde, trazabilidad, bienestar animal, sostenibilidad medio-ambiental, tratamiento de residuos, embalaje y conservación.

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones han ido evolucionando en el tiempo hacia nuevos sectores de oportunidad. El informe anual del Observatorio del Mercado Exterior de la Generalitat de Catalunya destacaba, en su edición del año 2008 (OME, 2008), que los superportales, las webs intuitivas, la movilidad generalizada con conexión sin hilos encaminada a la inteligencia empresarial, así como la ingeniería del conocimiento y, muy especialmente, la biotecnología y la nanotecnología, constituyen los ámbitos de mayor desarrollo en el futuro. En el mismo estudio se señala que una medida del cambio incentivado por el impulso que las nuevas tecnologías han dado a la innovación en el ámbito empresarial se puede observar analizando la evolución del número de solicitud de patentes. Una tercera parte del total de patentes, según WIPO (2007) se refiere a la biotecnología, nanotecnología y las tecnologías audiovisuales, semiconductores y aparatos electrónicos. Sillbergliitt et al. (2006) destacan las 56 aplicaciones tecnológicas que esperan sean las de mayor impacto en la próxima década. Algo más de la cuarta parte de ellas destacan por su difusión mundial e interés social en ámbitos tan variados como el agua, los alimentos, la población, el gobierno, la energía, la salud, educación y defensa, en entorno, la polución y la actividad económica. Los vehículos híbridos, los bioensayos médicos rápidos y la comunicación sin hilos son algunas de las aplicaciones tecnológicas de las que se espera una mayor viabilidad en el 2020. Es importante añadir que algunas de estas aplicaciones pueden tener una importante repercusión en áreas deprimidas y alejadas de los centros de producción y de la innovación.

5. Síntesis y conclusiones

El cambio ocurrido en las últimas décadas en los mecanismos de traslado de la información y las comunicaciones ha abaratado el coste del transporte y de conexión entre los individuos y demás agentes económicos. El conocimiento y la experiencia junto al buen manejo de las redes y las distintas formas de colaboración entre empresas son activos intangibles que contribuyen a facilitar la inserción de las empresas en los mercados exteriores. Este fenómeno también ha contribuido a mejorar la presencia internacional de la empresa, independientemente de cuál es su tamaño o sector de actividad. Una consecuencia de todo ello es que, por otro lado, la competencia entre empresas ha aumentado de forma considerable.

El comercio de bienes y la inversión extranjera siguen siendo dos pilares en los que fundamentar el crecimiento económico y la propagación de las buenas prácticas económicas. El resto del guión corresponde a los agentes económicos implicados, gobiernos y empresas cuya diferente capilaridad para absorber los beneficios del intercambio les facilitará en mayor, o menor, medida su respectiva plataforma de recuperación económica. La inversión en infraestructura tecnológica favorecerá sin duda la internacionalización de la empresa pero, además, debe favorecer a las áreas más desfavorecidas, como es el caso de las zonas rurales, que mediante los avances en los instrumentos de comunicación pueden encontrar solución a su aislamiento geográfico.

Las políticas públicas que orientan esfuerzos inversores, ya sea con recursos propios o favoreciendo la inversión extranjera, hacia una mejor dotación de elementos tecnológicos ven recompensados sus esfuerzos en distintas direcciones: recortan las dificultades de comunicación entre los individuos y los demás agentes económicos, favorecen la competitividad de las empresas, independientemente de su tamaño y sector de actividad, a la vez que facilitan la adopción de las innovaciones tanto en el ámbito de la vida privada de las familias como en el quehacer empresarial. El tejido empresarial, en particular, no puede dar la espalda a los avances tecnológicos. Tanto en su función productiva, como en los procesos internos, comunicaciones con la propiedad, empleados, proveedores o clientes, las nuevas tecnologías de la información favorecen los circuitos informativos. Las consecuencias sobre el aumento de la productividad, en la consideración microeconómica de este fenómeno, como también en la perspectiva agregada de mejorar la propensión exportadora y el crecimiento, son algunas señales inequívocas de los efectos positivos del resultado de la inversión tecnológica.

Bibliografía

- AGHION Phillipe. Y HOWITT Peter. (1998). *Endogenous Growth Theory*. The Massachusetts Institute of Technology. Cambridge. Massachusets.
- AITKEN Brian, GORDON Hanson H., HARRISON Ann E. (1997) Spillovers, Foreign Investment and Export Behaviour. *Journal of International Economics*, 43, páginas 103-132.
- AMERICA ECONOMÍA INTELLIGENCE (2010). *e-Readiness en América Latina*.
- AUBERT Jean Eric et al. (2007). *Towards Knowledge Economies. Advanced Strategies for Development*, Washington, DC: World Bank Institute.

- BANCO DE ESPAÑA (2010). Evolución reciente del comercio mundial y de la zona euro. Boletín Mensual del Banco Central Europeo. Banco de España. Agosto, páginas 101-117.
- BARAJAS María Ascensión (2006). Innovación e internacionalización, un binomio indisoluble: presentación de ocho casos empresariales. *Revista Económica de Información Comercial Española*. Mayo-Junio, nº 83, páginas 71-81.
- BARRO Robert, SALA I MARTÍN Xavier (2003). *Economic Growth*, 2nd Edition. The Massachusetts Institute of Technology. Cambridge. Massachusetts.
- BASILE Roberto. (2001). Export Behaviour of Italian Manufacturing Firms over the Nineties: The Role of Innovation. *Research Policy*, 30, páginas 1185-1201.
- BERGER Suzanne. (2006). *How We Compete: What Companies around the World are Doing to Make it in Today's Global Economy*. New York: Random House.
- BHATTACHARYA Mita, BLOCH Harry (2004). Determinants of Innovation, *Small Business Economics* 22 (2), páginas 155-62.
- BLINDER Alan. (2006). Off shoring: The Next Industrial Revolution? *Foreign Affairs*, Vol 85, nº 2 (Marzo-Abril).
- BOUHOL Hervé, DE SERRES Alain (2008). Have developed countries escaped the curse of distance? *Economics Department*, Working Paper, nº 610. OCDE.
- BRACONIER Henrik, SJÖHOLM Fredrick (1998). National and International Spillovers from R&D: Comparing a Neoclassical and Endogenous Growth Approach. *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol 134, nº 4, páginas 75-114.
- BRINKLEY Ian (2006). *Defining the Knowledge Economy-Knowledge Economy Programmed Report*. London: The Work Foundation.
- BRONZINI Raffaello, PISELLI Paolo. (2008). Determinants of long-run regional productivity: the role of R&D, human capital and public infrastructure. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 39, nº 2, páginas 187-199.
- COE David, SUBRAMANIAN Arvind, TAMISIRA Natalia (2007). The Missing Globalization Puzzle evidence of the declining importance of the distance, *IMF Staff Papers*, junio.
- DAHLMAN Carl (2007). The Challenge of the Knowledge Economy for Latin America. *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*. Vol 1, nº 1, páginas 18-46.
- ESTRADA Salvador, HEIJS Joost. (2004): The Non Linear Relationship between Innovation and Export Probability», *Documento de trabajo*, número 47, Instituto de Análisis Industrial y Financiero, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. (<http://www.ucm.es/bucm/cce/iaif>).
- ESTRADA Salvador, HEIJS Joost, BUESA Mikel. (2006). Innovación y

- Comercio Internacional: una relación no lineal. *Revista Económica de Información Comercial Española*. Mayo-Junio, n° 83, páginas 83-107.
- FRANTZEN Dirk (2002). Cross-Sector and Cross-Country Technical Knowledge Spillovers and Evolution of Manufacturing Productivity: A Panel Data Analysis. *Économie Appliquée*, vol LV, páginas 31-62.
 - FRIEDMAN Thomas L. (2009). *Hot, Flat, and Crowded*. Why we need a Green Revolution. Picador Publ..
 - FRIEDMAN Thomas L. (2005). *The World Is Flat*. Ed. Farrar, Straus and Giroux.
 - GHEMAWAT Pankaj (2007). *Redefining Global Strategy. Crossing Borders in a World Where Differences Still Matter*. Harvard Business School Publishing Corporation.
 - GLOBAL TECH HOTSPOTS (2008). Silicon.com, Global Tech Hotspots.
 - GLOBAL R+D REPORT (2008). Changes in the R+D community, R+D Magazine, septiembre. www.rdmag.com.
 - GOLUB Stephen, TOMASIK, Brian (2008). Measures of international transports cost for OCDE countries, *Economics Department, Working Paper* n° 609, OCDE.
 - GRILICHES Zvi (1992). Issues in Assessing the Contribution of Research and Development to Productivity Growth. *Bell Journal of Economics*, vol 10, n° 1, páginas 92-116.
 - GROSSMAN Gene M. y HELPMAN Elhanan (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*. The Massachusetts Institute of Technology. Cambridge. Massachusetts.
 - GROSSMAN Gene M. y HELPMAN Elhanan (2001). *Integration vs. Outsourcing in Industry Equilibrium*. Working Paper. Harvard University, Tel Aviv University, and CIAR.
 - KAPLINSKY Raphael (2005). *Globalization, Poverty, and Inequality*. Cambridge: Polity Press.
 - KELLER Wolfgang (2002). Trade and Transmission of Technology. *Journal of Economic Growth*, vol 7, n° 1, páginas 5-24.
 - KUMAR Nagesh, SIDDAHARTAN N. S. (1994). Technology, Firm Size and Export Behaviour in Developing Countries: The Case of Indian Enterprise», *Journal of Development Studies*, 32 (2), páginas 288-309.
 - LEFEBVRE Élisabeth y LEFEBVRE Louis A. (2001): Innovative Capabilities as Determinants of Export Performance and Behaviour: A Longitudinal Study of Manufacturing SME's, en KLEINLENECHT, A. y MONHEN, P. (eds.): *Innovation and Firm Performance: Econometric Explorations of a Survey Data*, Palgrave, Macmillan Press, Londres y Basingstoke.
 - LÓPEZ-PUEYO Carmen, SANAÚ Jaime, BARCENILLA Sara (2008). Difusión tecnológica internacional y productividad. *Revista de Economía Aplicada*, vol XVI, n° 47, páginas 127-171.

- LUCAS Robert J. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, vol 22, nº 1, páginas 3-42.
- MARÍN José Luis (2007). Noves vies d'internacionalització. Les empreses nascudes globals i les empreses que es redefeixen globals. *Quaderns OME. Internacionalització i competitivitat. Tendències aplicades*. COPCA.
- NASSIMBENI Guido (2001). Technology, Innovation Capacity, and the Export Attitude of Small Manufacturing Firms: A Logit/tobit Model, *Research Policy*, 30, 245-262.
- OECD (2000). *A New Economy? Changing Role of Innovation and Information Technology in Growth*. Paris. OECD.
- OME (2008). Un món policèntric: la cursa pel talent, la tecnologia i el capital. *Informe Anual OME*, Generalitat de Catalunya.
- ÖZÇELİK Emre, TAYMAZ Erol (2004). Does Innovativeness Matter for International Competitiveness in Developing Countries? The Case of Turkish Manufacturing Industries, *Research Policy*, 33 (3), páginas 409-424.
- PALMISANO Samuel J. (2006). The Globally Integrated Enterprise, en *Foreign Affairs* (May- June).
- RAUT Lakshmi K. (2003). *R&D Activities and Export Performance of Indian Private Firms*, Department of Economics, California State University at Fullerton.
- ROMER Paul M. (1990). Endogenous Technologic Change. *Journal of Political Economy*, vol 98, nº 1, páginas 71-102.
- SILLBERGLITT Richard, ANTON, Philip S., HOWELL, David R., WONG, Anny (2006). *The Global Revolution 2020, in depth analyses*. RAND National Security Research Division.
- SJÖHOLM Fredrik, LUNIDIN, Nannan (2010). The Role of Small Firms in the Technology Development of China. *The World Economy. Vol 33, Nº 9, páginas 1117-1139. Septiembre*.
- UNCTAD (2005). *World Investment Reports 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*. New York y Geneve.
- UNCTAD (2006). *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies-Implications for Development*. New York y Geneve.
- UNCTAD (varios años). *World Investment Reports*. New York y Geneve. Governing the Market, Princeton: Princeton University Press.
- VAN DIJK Marten (2002). The Determinants of Export Performance in Developing Countries: The Case of Indonesian Manufacturing», *Eindhoven Centre for Innovation Studies. Working Paper*, número 02.01.
- VERSPAGEN Bart (1997). Measuring Intersectorial Technology Spillovers: Estimating from the European and US Patent Office Databases. *Economic Systems Research*, vol 9, páginas 49-67.
- VILASECA Jordi, TORRENT Joan, DIAZ Ángel (2002). *La economía del conocimiento: paradigma tecnológico y cambio estructural*. Working Paper Series WP02-003. UOC. Barcelona.

- WIPO (2007). *Patent Report, Statistics on Worldwide Patent Activities*, World Intellectual Property Organization.
- WORLD BANK (2006). *Latin America and the Caribbean's Response to the Growth of China and India: Overview of Research Findings and Policy Implications*, Washington, DC: World Bank.
- YOUNG Alwin. (1991). Learning by Doing and the Dyanmic Effects of International Trade. *Quarterly Journal of Economics*, vol 106, n° 2, páginas 443-472.
- ZHAO Hongxin, ZOU Shaoming. (2002). The Impact of Industry Concentration and Firm Location on Export Propensity and Intensity: An Empirical Analysis of Chinese Manufacturing Firms», *Journal of International Marketing*, 10 (1), páginas 52-71.

CAPÍTULO VII

Los fondos de convergencia estructural del MERCOSUR. Un enfoque distinto del proceso de integración

Por: ALEJANDRO PUGLIA MACARONIS

En el marco de nuestra exposición sobre el FOCEM, haremos también una breve referencia a diversos temas de naturaleza comercial, jurídica e institucional en torno a los cuales se desarrolla gran parte de la agenda actual del MERCOSUR.

Será a través de ellos que intentaremos realizar un análisis sobre la coyuntura actual del proceso de integración, para finalmente profundizar en la importancia de las políticas de convergencia estructural.

En ese sentido, quiero contextualizar la implementación de la política de convergencia estructural del MERCOSUR, con otras iniciativas que en un período breve de tiempo se han llevado adelante en el plano institucional.

En este sentido, tenemos que mencionar el Protocolo de Olivos del año 2004 y la creación de un Tribunal Permanente; la aprobación del primer reglamento del FOCEM en el 2005 y la creación del Parlamento del MERCOSUR en el 2006.

En relación al PARLASUR cabe destacar que ya cuenta con miembros electos directamente por la ciudadanía en el caso de los representantes paraguayos y que en el mes de octubre los cancilleres de los 4 Estados Partes han aprobado el Acuerdo Político relativo a la implementación del número de representantes por país en base a un criterio de proporcionalidad atenuada, que incluye además la implementación de una Corte de Justicia con facultades vinculantes, al menos en lo referente a las Opiniones Consultivas.

También tenemos que referirnos a las normas aprobadas en la

Cumbre de San Juan en julio pasado, que refieren a la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común, la aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR y redistribución de la renta aduanera.

Junto a esas medidas se da un importante avance en materia de Convergencia, en un proceso de integración caracterizado por importantes asimetrías de carácter estructural, como económico.

Entre las primeras, encontramos las demográficas donde Brasil acumula el 80 % de la población del bloque y la extensión territorial donde Brasil posee el 66% de la superficie.

Entre las asimetrías de carácter económico relacionadas con el tamaño relativo de las economías, observamos que Brasil acumula el 81,5 % del Producto Bruto Interno a precios corrientes de mercado, es decir valorado a los precios corrientes del año de medición del producto de la economía; pero si el mismo indicador lo consideramos a paridad de poder de compra, Brasil acumula el 75,7 %, en este caso consideramos al PIB en términos del poder de compra en dólares, es decir, cuánto compra un dólar en cada país, ajustando el PIB a esa unidad de medida común, ya que en los países donde el costo de vida es muy bajo, el PIB a paridad de poder de compra es mayor que el PIB a precios corrientes.

Si en cambio nos referimos a los niveles de desarrollo relativo de los países, el indicador del Producto Bruto Interno per cápita en paridad del poder de compra, que se refiere a cuanto compra lo que gano en mi país, con respecto a otro país, nos indica que Argentina lidera el gráfico, seguida de Uruguay, Brasil y Paraguay.

Por su parte, los datos de comercio son ilustrativos de la evolución que el mismo ha tenido desde la constitución del MERCOSUR. El comercio intra, como extra-zona ha observado un importante crecimiento, pasando de menos de 50 mil millones de dólares a más de 250 mil millones de dólares, registrándose etapas de retroceso que coinciden con las crisis económicas experimentadas a nivel global, como regional.

Así en el año 1997 la crisis rusa y asiática impactaron en el comercio; como también lo afectó la devaluación del real de enero de 1999 y luego la crisis regional del año 2002, aunque estas dos últimas afectaron fundamentalmente el comercio intra-zona, como surge del siguiente gráfico.

Si nos referimos solamente al comercio intra-MERCOSUR observamos dos etapas de gran crecimiento. La primera va de 1990 a 1997, coincidiendo con la primera etapa de importante desgravación arancelaria entre los cuatro Estados Partes y de consolidación de la zona

de libre comercio, donde el comercio crece de 4 mil a más de 20 mil millones de dólares; y la etapa actual, que en el gráfico va desde el año 2002 al 2008 con un crecimiento sostenido llevando las cifras de 10 mil a 40 mil millones de dólares con tendencia en ascenso al 2010.

En relación con el FOCEM debemos señalar que su estructura institucional, posee características de un *Sistema Descentralizado de Gestión*, dentro del cual, la gestión completa de los proyectos se encuentra a cargo de cada Estado Parte.

El *objetivo general del fondo* consiste en *financiar* programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

El mismo se desagrega en 4 Programas, que a su vez, se implementan por medio de los proyectos que presentan los Estados Partes.

Ellos son, el *Programa de Convergencia Estructural* con énfasis en proyectos de infraestructura; de Desarrollo de la Competitividad; de Cohesión Social; y el de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y el Proceso de Integración.

Los Aportes tienen el carácter de contribuciones no reembolsables, ascendiendo a un monto total anual de cien millones de dólares, integrado conforme a los siguientes porcentajes que se han establecido en proporción a la participación de cada país en la media histórica del PIB del MERCOSUR: Argentina: 27% - Brasil: 70% - Paraguay: 1% - Uruguay: 2%.

Al tiempo que los Recursos destinados al financiamiento de los proyectos de los Programas I, II y III, se distribuyen entre los Estados Partes, de acuerdo con los siguientes porcentajes: Paraguay: 48% - Uruguay: 32% - Argentina: 10% - Brasil: 10%, poniendo de manifiesto un criterio claramente redistributivo.

También constituye un hecho a destacar que el FOCEM cumple con el principio de *Adicionalidad*, por el cual los Estados Partes participan en el financiamiento con fondos propios equivalentes como mínimo al 15% del valor total de cada proyecto, con la finalidad de generar un mayor compromiso en la ejecución de los mismos.

La exigencia de esta condición garantiza que éstos fondos comunes, no sustituyan el gasto público de cada uno de los Estados, sino que los complementan en aquellos proyectos que son de interés para el MERCOSUR.

Hasta diciembre de 2009, el FOCEM contaba con 25 Proyectos aprobados, por un total aproximado de U\$S 197.736.479 millones de dólares, importe que incluye los recursos de contrapartida nacional, de los cuales ya se han desembolsado más de U\$S 9.352.840,55 millones de dólares.

Los proyectos aprobados corresponden 14 a Paraguay; 6 a Uruguay y 1 a Brasil; al tiempo que 3 de los proyectos corresponden al Programa IV de Fortalecimiento Institucional, y un proyecto pluriestatal que es el Proyecto PAMA, referido a la erradicación de la fiebre aftosa en la región.

A estos datos debemos agregar los proyectos aprobados en la reciente Cumbre de San Juan, que podría ser señalada como un nuevo punto de inflexión en el proceso de integración por la relevancia de las normas aprobadas, particularmente las relativas a la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común, la aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR y la aprobación del nuevo Reglamento del FOCEM que revelan la importancia que dan los Estados a la profundización de la política de tratamiento de asimetrías iniciada hace pocos años atrás.

En ese marco, la política de convergencia experimento importantes avances que se reflejan en la calidad y calidad de proyectos aprobados, así como, por las medidas de fortalecimiento institucional del Fondo de Convergencia.

En San Juan se aprobaron 9 nuevos proyectos por un monto global de U\$S 239.524.670 (doscientos treinta y nueve millones, quinientos veinticuatro mil dólares), cifra a la que debemos agregar 300.000.000 (trescientos millones de dólares) de aportes voluntarios realizados por Brasil al FOCEM hasta el año 2012, que serán aplicados en forma integral al proyecto de Construcción de la Línea de Transmisión Itaipú-Villa Hayes, la Sub-Estación Villa Hayes y la Ampliación de la Sub-Estación Margen Derecha Itaipú.

El proyecto fue presentado por Brasil y Paraguay, por un monto total de US\$ 555.000.000 (quinientos cincuenta y cinco millones de dólares), de los cuales US\$ 400.000.000 (cuatrocientos millones de dólares) son aportados por el FOCEM.

De esta manera, el monto total asignado a proyectos aprobados asciende a 737.261.114 (setecientos treinta y siete millones, doscientos sesenta y un mil dólares aproximadamente), que sumado a la contrapartida nacional supera los 800.000.000 millones de dólares.

Entre los proyectos aprobados corresponde destacar otros que también revisten particular importancia para los Estados beneficiarios como son:

- a. El Proyecto de “Interconexión Eléctrica Uruguay-Brasil”, presentado por la República Oriental del Uruguay, por un monto total de US\$ 97.780.000,00 (noventa y siete millones setecientos ochenta mil dólares estadounidenses).
- b. El Proyecto “Vínculo de Interconexión en ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte”, presentado por la República Argentina, por un monto total de US\$ 19.057.519,17 (diecinueve millones cincuenta y siete mil quinientos diecinueve dólares estadounidenses con diecisiete centavos).
- c. El Proyecto “PYMES exportadoras de Bienes de Capital, Plantas Llave en mano y Servicios de Ingeniería”, presentado por la República Argentina, por un monto total de US\$ 672.000,00 (seiscientos setenta y dos mil dólares estadounidenses).
- d. El Proyecto “Ampliación del Sistema de Saneamiento de Ponta Porã - MS”, presentado por la República Federativa del Brasil, por un monto total de US\$ 6.136.207,63 (seis millones ciento treinta y seis mil doscientos siete dólares estadounidenses con sesenta y tres centavos).
- e. El Proyecto “Rehabilitación y Pavimentación asfáltica del tramo Concepción – Puerto Vallemí”, presentado por la República del Paraguay, por un monto total de US\$ 99.788.565,00 (noventa y nueve millones setecientos ochenta y ocho mil quinientos sesenta y cinco dólares estadounidenses).
- f. El Proyecto “Intervenciones Integrales en los Edificios de Enseñanza Obligatoria en los Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay y San Javier – Provincia de Santa Fe”, presentado por la República Argentina, por un monto total de US\$ 7.933.899,30 (siete millones novecientos treinta y tres mil ochocientos noventa y nueve dólares estadounidenses con treinta centavos).
- g. El Proyecto “Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del MERCOSUR”, presentado por la República Federativa del Brasil, por un monto total de US\$ 3.929.244,00 (tres millones novecientos veintinueve mil doscientos cuarenta y cuatro dólares estadounidenses).
- h. El Proyecto “Calificación de Proveedores de la Cadena Productiva de Petróleo y Gas”, presentado por la República Federativa del Brasil, por un monto total de US\$ 3.672.236,19 (tres millones seiscientos setenta y dos mil doscientos treinta y seis dólares estadounidenses con diecinueve centavos).

Por su parte, la estructura institucional del FOCEM también ha

experimentado significativos cambios que se expresan con la aprobación de un nuevo Reglamento por la Decisión CMC N° 01/10 que sustituye la Decisión CMC N° 24/05 que ya preveía en su artículo 78 la realización de una evaluación del funcionamiento del FOCEM.

En el nuevo Reglamento se mantiene la participación de las distintas administraciones nacionales por intermedio de las Unidades Técnicas Nacionales FOCEM y de las unidades ejecutoras designadas para cada proyecto, que deberán trabajar en un amplio marco de cooperación con la Unidad Técnica FOCEM (UTF), que modifica su nombre, prescindiendo de la referencia a la Secretaría del MERCOSUR, ámbito en el cual seguirá funcionando, pero con un mayor grado de autonomía relativa, en virtud de la existencia de la nueva figura del Coordinador Ejecutivo, quien tendrá la responsabilidad de administrar los recursos del fondo.

Ahora bien, toda estructura administrativa exige un mínimo de solvencia organizativa a la hora de presentar, gestionar y ejecutar los proyectos aprobados, y es aquí, donde en general se plantea el denominado problema de la “absorción”, relativo a las capacidades administrativas para canalizar eficazmente los fondos mercosureños.

Razón por la cual, el nuevo Reglamento incorpora cambios orientados a fortalecer las capacidades administrativas, introduciendo importantes modificaciones en la estructura institucional del FOCEM, fortaleciendo las capacidades de la Unidad Técnica FOCEM y otorgando un rol directriz en el funcionamiento del FOCEM al GMC, entre otras innovaciones.

En el marco del delicado equilibrio de responsabilidades, que debe existir entre los distintos órganos o actores que integrarán la nueva estructura institucional una vez que sea implementado cabalmente el nuevo Reglamento aprobado por la Decisión CMC N° 01/2010, vamos a comentar sus principales innovaciones.

El Reglamento incorpora la figura del Consejo de Administración del FOCEM (CA-FOCEM) cuyas funciones serán ejercidas por el Grupo Mercado Común (GMC). El mismo tiene por finalidad constituir una instancia de evaluación del funcionamiento y prioridades del FOCEM, tarea que implica la formulación de directrices para la CRPM y el Coordinador Ejecutivo del FOCEM.

La CRPM mantiene un rol importante en el diseño institucional del FOCEM, debiendo elaborar al final de cada semestre un informe sobre el funcionamiento del fondo a ser remitido al Consejo de Administración; en adición a las funciones relativas a la gestión y supervisión que le son asignadas por el nuevo reglamento.

Por su parte, la UTF verá reforzados sus cuadros técnicos y administrativos con la creación de nuevos cargos y estará a cargo de un Coordinador Ejecutivo designado por el GMC que tendrá atribuciones relativas a la administración, gestión, recursos humanos y funcionamiento del FOCEM, reportando a la CRPM.

Se mantienen las Unidades Técnicas Nacionales FOCEM (UTNF) como la instancia a nivel nacional que cada Estado Parte establece como vínculo operativo con la UTF, teniendo a su cargo las tareas de coordinación interna de los aspectos relacionados con la formulación, presentación, evaluación y ejecución de los proyectos.

Respecto de la ejecución de los proyectos, cada Estado Parte beneficiario deberá designar un organismo ejecutor responsable de cada proyecto.

Por otra parte, al Director de la Secretaría del MERCOSUR le competen entre otras responsabilidades, seleccionar y contratar la auditoría externa de la UTF y elevar a la CRPM la memoria y balance elaborada por el Coordinador Ejecutivo de la UTF, incluyendo su propia opinión y la del auditor, cuando corresponda.

El nuevo Reglamento establece que en todas las contrataciones realizadas en el marco de proyectos con financiamiento del FOCEM se aplicará el *trato nacional* y la *no discriminación* a las ofertas y a oferentes, personas físicas o jurídicas de alguno de los Estados Partes del MERCOSUR.

En adición a lo anterior, se adopta como criterio el *Trato MERCOSUR* para las ofertas de bienes, servicios y obras públicas que se realicen en el marco de proyectos FOCEM, en la medida que éstas, solamente podrán ser presentadas por personas físicas o jurídicas de los Estados Partes del bloque.

El nuevo Reglamento tendrá una vigencia de 4 años, pudiendo ser prorrogado por decisión del CMC, que deberá realizar una evaluación general del funcionamiento, de los resultados del FOCEM y de la aplicación del Reglamento, transcurridos dos años de su entrada en vigor.

A modo de conclusión, queremos señalar que la implementación del FOCEM en el año 2005 y el nuevo impulso que los Estados han dado al tema en la reciente Cumbre de San Juan, representa un enfoque distinto del proceso de integración que incorpora el tratamiento de las asimetrías como una de las prioridades de la agenda del bloque.

De esta manera, la histórica meta del mercado ampliado e irrestricto continúa siendo uno de los objetivos, pero se lo ha com-

plementado con la adopción de los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), como instrumento sobre el cual implementar *un nuevo modelo de integración regional*.

En la medida que se vayan cumpliendo los objetivos de convergencia y se vayan reduciendo las disparidades, todos los países, regiones y grupos sociales estarán en mejores condiciones de contribuir al desarrollo económico del MERCOSUR y a su vez beneficiarse de él.

De acuerdo a lo expuesto y a modo de conclusión general, podemos decir que el MERCOSUR se encuentra avocado a la Consolidación del libre comercio de bienes en el bloque y al desafío del perfeccionamiento de la Unión Aduanera que se relaciona fundamentalmente con el Tratamiento de las Excepciones al Arancel Externo Común; la Eliminación del doble cobro del mismo; la implementación del nuevo Código Aduanero Común y la adopción de un mecanismo de redistribución de la renta aduanera.

CAPÍTULO VIII

Experiencias de financiación de infraestructuras en Centroamérica

Por: JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA

1. Algunas especificaciones teóricas sobre infraestructura regional

El concepto de infraestructura se define como *“un conjunto de estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones de larga vida útil, utilizadas por los sectores productivos y por los hogares”*. Además, *“al relacionar la infraestructura al proceso de integración entre países, resulta evidente que solo parte de ella reúne características de corte regional, estando representada por aquella que soporta flujos entre los países del bloque”* (BID, 2000: 13). Partiendo de la conceptualización de infraestructura relacionada con procesos de integración, el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA) define aquellas de interés regional –y que además sirven a los fines del presente ensayo–, como: *“infraestructura física, que dé pleno apoyo a los proyectos de corredores centroamericanos de transporte, comunicaciones, aduanas, puertos y la generación y transmisión de energía eléctrica, con miras al desarrollo integral hacia adentro y hacia afuera”* (1990: 1).

El desarrollo de la infraestructura regional es un imperativo ante los serios retos que enfrenta Centroamérica por mejorar su inserción en los mercados internacionales ante claras limitaciones establecidas por su reducida dotación de recursos naturales, bajos niveles de competitividad e innovación, vulnerabilidad ambiental y poca articulación del tejido productivo. Rozas y Sánchez (2004) enuncian

algunos de los elementos que la teoría económica fija como beneficios de que los países cuenten con adecuadas y modernas obras de infraestructura:

- (a)** *Permiten a un país suplir el déficit que pudiera tener en la dotación de determinados recursos naturales.*
- (b)** *El desarrollo de obras de infraestructura en el marco de políticas de integración regional permite la internacionalización de la prestación de servicios de infraestructura.*
- (c)** *Contribuyen a que un país o región pueda desarrollar ventajas competitivas y alcanzar un mayor grado de especialización productiva. Especialización que un país puede obtener en la segmentación del proceso productivo, de acuerdo con los nuevos parámetros de organización económica que el proceso de globalización ha difuminado internacionalmente.*
- (d)** *Las redes de infraestructura constituyen un elemento central de la integración del sistema económico y territorial de un país, haciendo posible las transacciones dentro de un espacio geográfico/económico determinado, y con el exterior.*
- (e)** *Facilitan la reducción de los costos asociados al consumo de los servicios, mejorar el acceso a los mercados de bienes e insumos, e incrementar la cobertura y calidad de los servicios provistos a la población, así como su bienestar.*

En adición a lo ya planteado, el Reporte Global de Competitividad¹ que elabora el Foro Económico Mundial, define a la infraestructura como uno de los trece pilares fundamentales para la competitividad de los países, al afirmar que “una amplia y eficiente infraestructura es fundamental para garantizar el funcionamiento eficaz de la economía, ya que es un factor importante para determinar la locación de las actividades económicas y los tipos de actividades o sectores que pueden desarrollarse en una economía en particular”², agrega además que “una infraestructura bien desarrollada reduce el efecto de la distancia entre las regiones, integra el mercado nacional y reduce los costos de conectividad con otros países y regiones”³.

¹ The Global Competitiveness Report 2010-2011, capítulo 1.1, página 4. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf

² El texto original se encuentra escrito en idioma inglés, la traducción ha sido realizada por el autor del presente ensayo.

³ *Ídem.*

2. Basamento político-legal para el desarrollo de infraestructuras comunitarias

Los problemas asociados a la calidad de las infraestructuras en Centroamérica se han abordado en ocasiones desde una óptica regional que en algunos casos ha incluido a Estados Unidos, México, Colombia y República Dominicana. A través de la firma de una serie de documentos legales en el marco de la cooperación internacional o del proceso de integración mismo, los centroamericanos han buscado realizar proyectos de desarrollo de infraestructuras que apoyen el comercio y las industrias de los estados miembros.

A partir de la década de 1990 se iniciaron una serie de reformas estructurales con la finalidad de modernizar las economías nacionales, adoptando para ello agresivas estrategias para integrarse a los mercados internacionales. Se establecieron algunas iniciativas regionales como la firma del Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA) en la ciudad de Antigua Guatemala el 17 de junio de 1990, que estableció once ejes de interés, a saber: I) Nuevo marco jurídico y operativo de la integración; II) Programa de infraestructura e integración comercial; III) Coordinación regional para la promoción del comercio exterior; IV) Participación activa de los sectores sociales; V) Política de reconversión industrial; VI) Democratización económica de las empresas del Estado; VII) Coordinación de política agrícola; VIII) Política regional en ciencia y tecnología; IX) Coordinación en los programas de ajuste económico; X) Programas de compensación social al ajuste económico; y XI) Foro de consulta sobre la deuda externa y cooperación financiera internacional.

En enero de 2001 se presenta la propuesta regional denominada Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI que estableció seis áreas prioritarias de acción: I) Transformación de la producción; II) Reducción de las asimetrías e inequidades en el desarrollo; III) Fortalecimiento de la integración regional; IV) Modernización y transformación del Estado; V) Manejo racional de los recursos naturales; y VI) Reducción de la vulnerabilidad y del impacto de los desastres.

Sin embargo, como un reflejo de la peculiar visión de desarrollo en Centroamérica, muchas de las estrategias adoptadas se basaron en intereses nacionales y no como parte de un plan macro de desarrollo regional. Así, cada país adoptó políticas relativamente aisladas a las establecidas por sus vecinos en áreas como las privatizaciones, concesiones, negociación de acuerdos de libre comercio, incentivos fiscales, política monetaria, entre otros, que únicamente

contribuyeron a convertir a estos países en acérrimos competidores entre sí y dificultaron el proceso de integración.

A pesar de la dispersión en los programas y planes de transformación económica, los asuntos relacionados a superar los rezagos existentes en términos de infraestructura han contado con un mayor consenso por parte de los actores nacionales e incluso se han elevado al seno regional proyectos que pretenden mejorar el estado y calidad de las mismas. Esto es así porque los recursos financieros con los que cuentan cada uno de los Estados de forma individual son insuficientes para disminuir las brechas en infraestructura que los separan de otras regiones del mundo más dinámicas en términos económicos como los países del sudeste asiático; y porque además, coordinada o no, la estrategia de crecimiento económica adoptada por cada uno de los países centroamericanos está orientada hacia mercados externos, y por lo tanto *“la provisión eficiente de los servicios de infraestructura es uno de los aspectos más importantes de las políticas de desarrollo, especialmente en aquellos países que han orientado su crecimiento hacia el exterior”* (Rozas y Sánchez, 2004: 7). En la siguiente tabla se resumen los principales documentos legales de carácter regional en los cuales se abordan temas asociados a la infraestructura en Centroamérica:

Tabla 1: Principales documentos legales firmados en el ámbito regional relacionados con infraestructura

Documento	Lugar y Fecha	Principales acuerdos sobre infraestructura
Declaración Conjunta de las Repúblicas de Centroamérica y del Presidente de los Estados Unidos de América	San Salvador, 6 de julio de 1968	Se plantea la importancia de crear la infraestructura física que demanda la integración económica, particularmente en materia de caminos y telecomunicaciones. Se reconoce el apoyo del BCIE, BID y gobierno de los Estados Unidos en el financiamiento para la construcción de carreteras.
Plan de Acción Económico de Centroamérica	Antigua Guatemala, 17 de junio de 1990	Establece como uno de los ejes prioritarios del Plan el Programa de Infraestructura e Integración Comercial. Define las áreas específicas de infraestructura que tienen la característica de regionales.
Declaración Conjunta del CA-4	San Salvador, 27 de agosto de 1993	Adiciona al transporte aéreo comercial como parte de la infraestructura regional. Se da un importante avance en cuanto a

		que se tienen definidos plenamente los proyectos viales prioritarios y se revisan aquellos relacionados con la integración en los mercados energéticos, comunicaciones y transporte. Se solicita el apoyo de financiamiento internacional.
Programa de Acciones Concretas para el Desarrollo Sostenible	Guácimo, Lirión, Costa Rica, 20 de agosto de 1994	Se fija un plazo máximo de dos años para la concreción del Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC). Se establece la necesidad de interconectar a la región mediante una red de fibra óptica y la reconstrucción de las infraestructuras dañadas por las guerras civiles que asolaron al istmo.
Protocolo al Tratado Centroamericano de Telecomunicaciones	Managua, 25 de agosto de 1995	Promueve el desarrollo de la integración de las telecomunicaciones en Centroamérica mediante la ampliación, mejora y modernización del sector.
Declaración Política de la XVIII Reunión de Presidentes Centroamericanos	Montelimar, Nicaragua, 9 de mayo de 1996	Vincula el desarrollo de la industria turística regional al mejoramiento de la infraestructura.
Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central	Ciudad de Guatemala, 30 de diciembre de 1996	Se establecen los lineamientos generales para el desarrollo del mercado eléctrico regional y el impulso a las infraestructuras de interconexión eléctrica en el marco del SIEPAC.
Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Ministros de Integración Económica	19 de enero de 1998	Brinda atribuciones al Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica para analizar, discutir y proponer a la Reunión de Presidentes todo lo relacionado con la infraestructura regional.
Marco Estratégico para la Reducción de Vulnerabilidades y Desastres Naturales en Centroamérica	Ciudad de Guatemala, 19 de octubre de 1999	Se establece la necesidad de realizar acciones tendientes a reducir la vulnerabilidad medioambiental y crear programas de gestión de riesgos que protejan, entre otras cosas, a la infraestructura regional.
Declaración Trilateral Integración para el Siglo XXI	San Salvador, 2 de mayo de 2000	En el área de infraestructura, establece como prioridades la modernización de la red vial y los puertos marítimos y aéreos; adoptar estrategias que deriven en una po-

		lítica energética común y la promoción de una política en comunicaciones.
Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI: una propuesta regional	Enero de 2001	En materia de infraestructura, define las acciones prioritarias para la integración física: el Corredor Logístico Centroamericano y el Desarrollo Integrado de la Energía. Detalla además los proyectos concretos que permitirán alcanzar las acciones prioritarias.
Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla	San Salvador, 15 de junio de 2001	Se pone en marcha la iniciativa del Plan Puebla-Panamá (PPP) como instrumento impulsor del desarrollo y la integración regional. El proyecto es de carácter mesoamericano y a éste se incorpora Colombia en el 2006 como miembro pleno.
Declaración de Mérida	Mérida, Yucatán, México, 27 y 28 de junio de 2002	Se destacan los avances relacionados con la interconexión eléctrica, integración vial y telecomunicaciones. Se hace alusión a la Red de Carreteras Mesoamericanas (RICAM). México forma parte de los proyectos de infraestructura regional.
Declaración de Villahermosa	Villahermosa, Tabasco, México, 28 de junio de 2008	El PPP se consolida y pasa a denominarse Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, que de manera abreviada se cita como Proyecto Mesoamérica.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de los documentos legales citados.

3. El estado actual de la infraestructura regional y su incidencia en la competitividad

El estado de la infraestructura de los países centroamericanos es, en términos generales, deficiente, poco funcional a los objetivos de la integración económica y de inserción a los mercados internacionales. Aún cuando algunos países presentan niveles aceptables de desarrollo en sus infraestructuras, otros mantienen enormes rezagos; de manera tal que las grandes brechas existentes se convierte en una seria limitante para la competitividad de Centroamérica en su conjunto.

Partiendo de lo anterior es válido hacer un ejercicio comparativo sobre el nivel de desarrollo de las infraestructuras centroamerica-

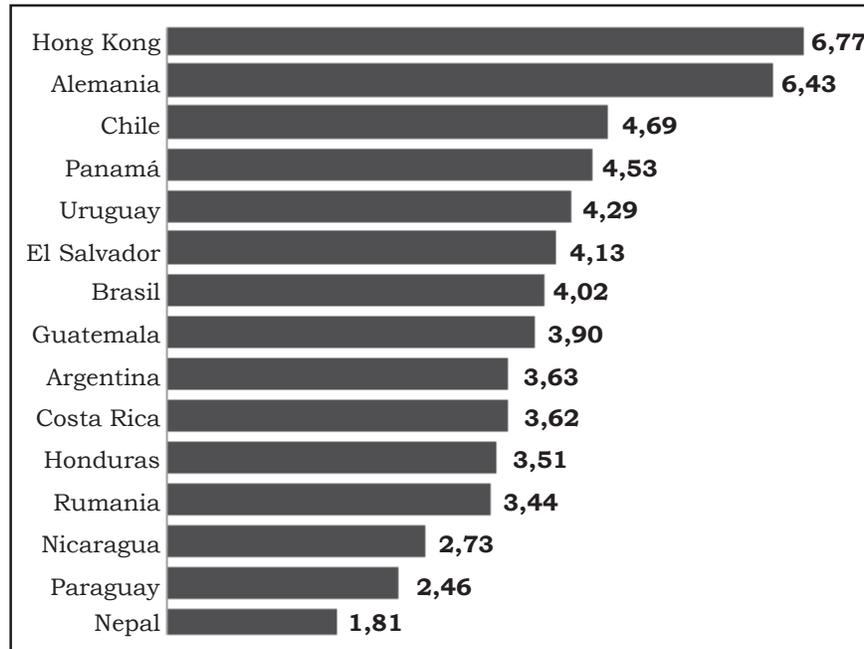
nas respecto de Chile –el latinoamericano que evidencia la mejor infraestructura de la región– y Hong Kong –el más competitivo del mundo con relación a su infraestructura–, los cuales hasta hace solo unas décadas mostraban niveles de desarrollo no muy disímiles a los centroamericanos, pero que a la fecha han superado con creces a éstos en términos de crecimiento económico y desarrollo; también se incluirá en el análisis comparativo a Nepal por ser el país menos competitivo y, en el marco de los procesos de integración, se tomará en cuenta a los miembros del MERCOSUR y a los dos países de la Unión Europea que tengan la mayor y menor puntuación en infraestructura –y en cada uno de los subíndices en particular–. El objetivo de la comparación es presentar que tan próximos o lejanos en materia de calidad de la infraestructura están los centroamericanos de los países y bloques de integración antes señalados. El parámetro de comparación se basa en la puntuación⁴ que asigna a la calidad de la infraestructura⁵ de cada país el Reporte Global de Competitividad 2010-2011 previamente citado.

El nivel y calidad de la infraestructura de los países centroamericanos reflejan, además de sus deficiencias, las profundas brechas existentes. De 139 países considerados en el estudio, Panamá es el mejor ubicado en la posición 44, solo 4 puestos atrás de Chile (40); le siguen El Salvador (59), Guatemala (66), Costa Rica (78), Honduras (85) y Nicaragua (111).

⁴ La puntuación para el caso de los índices relacionados a la infraestructura de transporte es de 1 a 7, donde 1 es igual a “muy poco desarrollado” y 7 equivale a “extensa y eficiente según normas internacionales”. Para el caso de infraestructura eléctrica (suministro), 1 es igual a “insuficiente y sufre frecuentes interrupciones” y 7 equivale a “suficiente y fiable”.

⁵ El pilar de Infraestructura está compuesto por dos índices: 1) Infraestructura de Transporte, que a su vez se disgrega en los siguientes subíndices: 1.1 Calidad global de la infraestructura, 1.2 Calidad de las carreteras, 1.3 Calidad de la infraestructura ferroviaria, 1.4 Calidad de la infraestructura portuaria, 1.5 Calidad de la infraestructura de transporte aéreo, y 1.6 Disponibilidad de billetes de avión por kilómetros (medido por la disponibilidad de boletos aéreos según la programación de vuelos en kilómetros y por semana en el país de origen). 2) Infraestructura eléctrica y de telefonía, que se subdivide así: 2.1 Calidad del suministro eléctrico (medido por la falta de interrupciones o de fluctuaciones en la tensión), 2.2 Líneas de telefonía fija (activas y por cada 100 habitantes) y 2.3 Suscripciones de telefonía móvil (por cada 100 habitantes).

Gráfica 1: Puntuación en pilar de infraestructura en países seleccionados



Fuente: elaboración propia con datos del Reporte Global de Competitividad 2010-2011

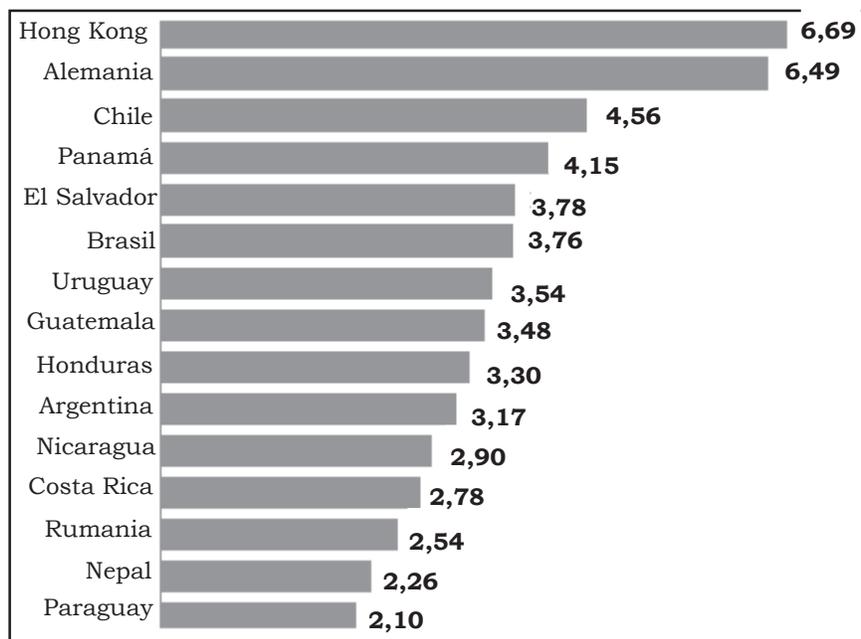
3.1. Infraestructura de transporte

Los esfuerzos por dotarse de infraestructura de calidad han sido disímiles en cada país a lo largo de las últimas dos décadas.

Panamá realizó importantes inversiones en la mejora de su red vial conectando sus principales puertos (Colón y Balboa), construyó un segundo puente sobre el canal, renovó las instalaciones y el servicio del Aeropuerto Internacional de Tocumen y ha emprendido las obras de ampliación de la vía interoceánica, un proyecto cuya inversión estimada supera los 5 mil millones de dólares. Guatemala y El Salvador han hecho lo suyo con importantes proyectos de construcción y mejoramiento de su red vial. El primero ha renovado el Aeropuerto Internacional La Aurora, y en el caso salvadoreño se ha iniciado la construcción de una tercera carretera internacional con fondos provenientes de la Corporación Cuenta del Milenio (CMC) que integrará la zona norte del país con el mercado nacional y con sus vecinos Honduras y Guatemala; así mismo, ha finalizado la construcción del Puerto de La Unión, sin embargo, éste no ha entrado en

pleno funcionamiento debido a situaciones asociadas a las divergencias políticas en torno al mecanismo de concesión del mismo.

Gráfica 2: Puntuación en índice de infraestructura de transporte en países seleccionados



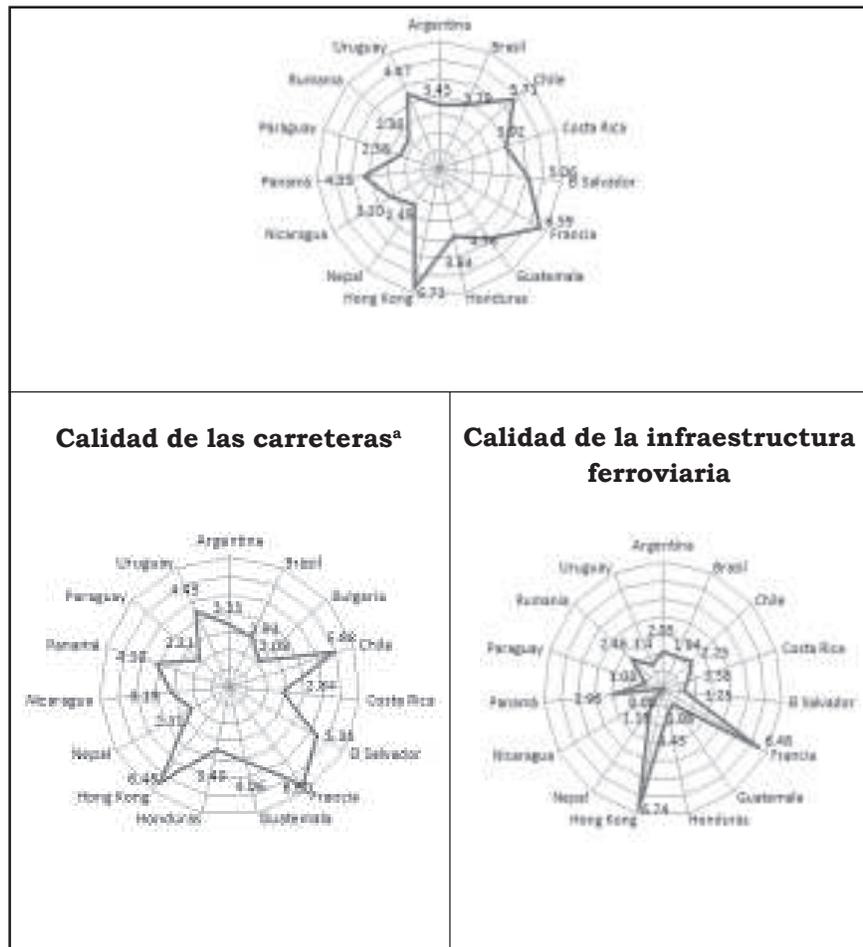
Fuente: elaboración propia con datos del Reporte Global de Competitividad 2010-2011.

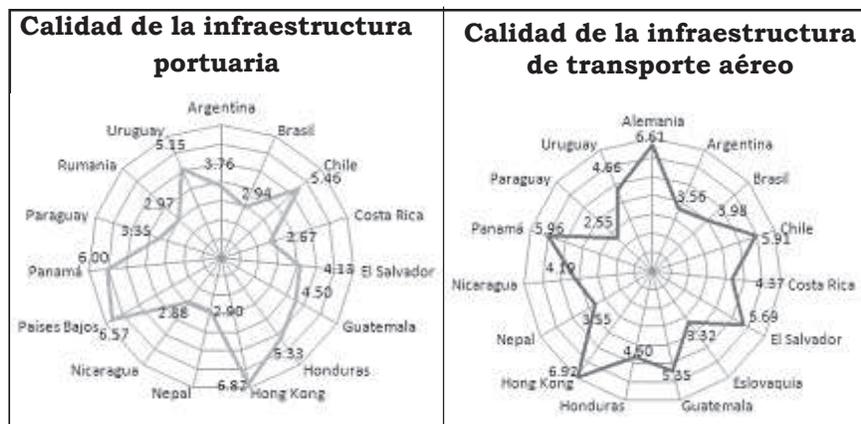
En el otro extremo, Honduras, Nicaragua y Costa Rica aún presentan serias deficiencias en su infraestructura de transportes. Debido a situaciones más asociadas a cuestiones políticas que técnico-económicas, Honduras no ha logrado avanzar en la culminación del trayecto que le corresponde del Canal Seco, una vía que uniría al hondureño Puerto Cortes en el Atlántico con el salvadoreño Puerto de La Unión en el pacífico. En Nicaragua, a partir del 2006, recobró vitalidad la antigua idea de construir sobre su territorio un canal interoceánico; sin embargo, los elevados costos estimados para su construcción –8 mil millones de dólares– y la inestabilidad política que caracteriza a ese país, han estancado nuevamente el proyecto cuyas ideas iniciales para su realización pueden rastrearse hasta el siglo XVI. Costa Rica por su parte ha sido incapaz de capitalizar su estabilidad social hacia el desarrollo de infraestructuras de trans-

porte que cumplan con estándares internacionales; su sistema de carreteras se ubica como el peor de la región y problemas de índole sindical han minado la competitividad del Puerto Limón-Moín en el Atlántico; una maraña de enredos legales entre el gobierno y el anterior concesionario del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría convirtieron el proyecto de mejora de la terminal aérea en un verdadero *vía crucis*.

Gráfica 3: Puntuación en sub índices de Infraestructura de Transporte en países seleccionados

Calidad global de la infraestructura





Fuente: elaboración propia con datos del Reporte Global de Competitividad 2010-2011 (*) Según datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana -SIECA-, existen 10,300 km. de carreteras regionales que representan un aproximado del 10% de la totalidad de carreteras en Centroamérica.

El sistema portuario centroamericano, con la notable excepción de Panamá, muestra importantes deficiencias. De la lista de los mejores 100 puertos de contenedores del mundo en 2008 elaborado por Cargo Systems⁶, el puerto panameño de Colón se ubica en el puesto 23. Ningún otro puerto de la región aparece en esa lista. Consecuentemente, el Ranking 2009 de Actividad portuaria de contenedores en América Latina y el Caribe que elabora la CEPAL⁷ refleja la baja actividad de los puertos del istmo en cuanto a la movilización de TEUs⁸ respecto de otros países latinoamericanos.

Tabla 2: TEUs totales movilizados por los puertos centroamericanos 2008-2009

Ranking 2009	Puerto	País	TEU 2008	TEU 2009	Variación
2	Colón	Panamá	2,468,520	2,210,720	-10.4%
3	Balboa	Panamá	2,167,977	2,011,778	-7.2%
13	Limón-Moín	Costa Rica	835,143	748,029	-10.4%
24	Puerto Cortes	Honduras	572,382	484,184	-15.4%

⁶ Véase: <http://www.cargosystems.net/freightpubs/cs/top100interactiveGuide.htm>

⁷ Véase: <http://www.cepal.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/Transporte/noticias/noticias/8/38828/P38828.xml&xsl=/Transporte/tpl/p1f.xsl&base=/perfil/tpl/top-bottom.xsl>

⁸ Acrónimo del término en inglés Twenty-feet Equivalent Unit

29	Santo Tomás de Castilla	Guatemala	322,519	329,946	2.3%
31	Puerto Barrios	Guatemala	248,797	317,646	27.7%
36	Puerto Quetzal	Guatemala	278,798	212,941	-23.6%
44	Caldera	Costa Rica	169,827	127,658	-24.8%
47	Acajutla	El Salvador	156,323	115,165	-26.3%
51	Puerto Castilla	Honduras	97,420	87,572	-10.1%
56	Corinto	Nicaragua	58,879	55,742	-5.3%
75	Almirante	Panamá	9,846	20,696	110.2%
91	Arlen Siu/El Rama	Nicaragua	3,706	3,293	-11.1%
94	Chiriquí Grande Terminal	Panamá	5,582	1,532	-72.6%
96	El Bluff	Nicaragua	445	436	-2.0%

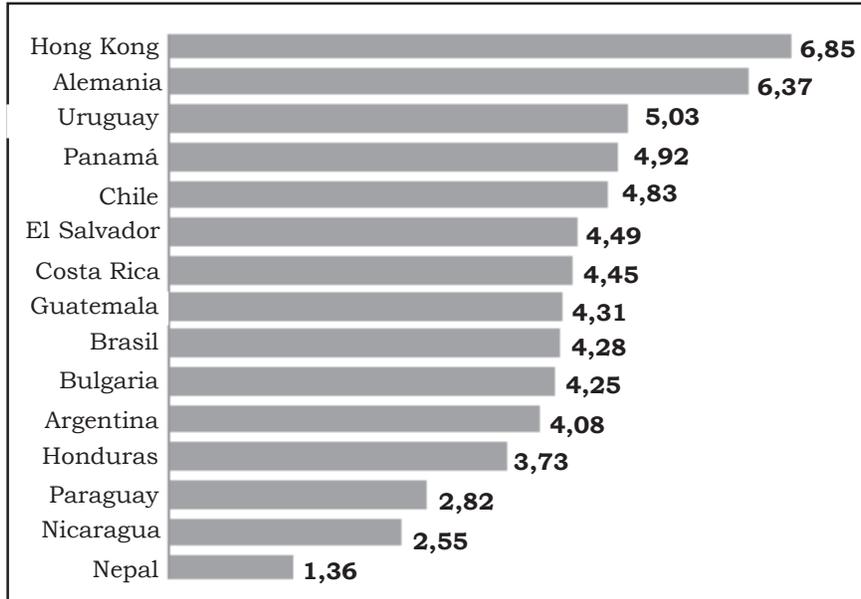
Fuente: CEPAL, Unidad de Servicios de Infraestructura.

Como puede apreciarse en la tabla, solo los dos principales puertos de Panamá movieron durante el 2009, 1.68 veces más TEUs que la totalidad de puertos en Centroamérica.

3.2. Infraestructura eléctrica y de telefonía

Con la ola de privatizaciones que se inició en la segunda mitad de la década de 1990, en Centroamérica se da “*el primer impulso significativo para la incorporación de capital privado en el sector de infraestructura*” (Rozas, 2010: 68). La venta de empresas estatales se dio particularmente en las áreas de telefonía y electricidad, por lo que la participación de los Estados en términos de inversión se vio disminuida drásticamente. Sin embargo, la magnitud de las privatizaciones fue desigual. Por una parte El Salvador emprendió una estrategia de enajenación de activos estatales muy agresiva, que incluía la venta de los monopolios en telecomunicaciones, distribución eléctrica, administración de pensiones, agua y servicios de salud, aunque al final estos dos últimos rubros no lograron privatizarse ante la fuerte resistencia social. En cambio Costa Rica prácticamente se vio al margen de esta estrategia y mantuvo el monopolio estatal sobre importantes sectores de la economía como los seguros, electricidad y telecomunicaciones; a pesar de ello, y en virtud de lo establecido en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, el gobierno costarricense se ha visto en la obligación de abrir su mercado de telefonía a inversiones privadas.

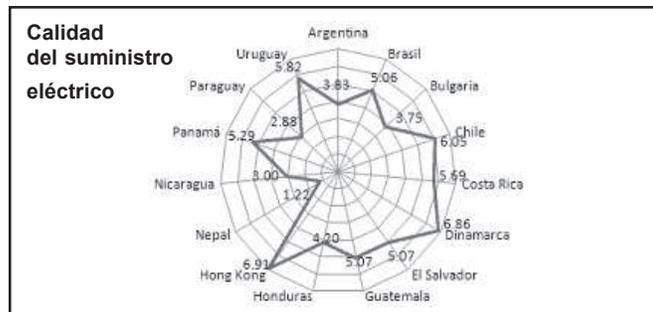
Gráfica 4: Puntuación en índice de Infraestructura Eléctrica y de Telefonía en países seleccionados

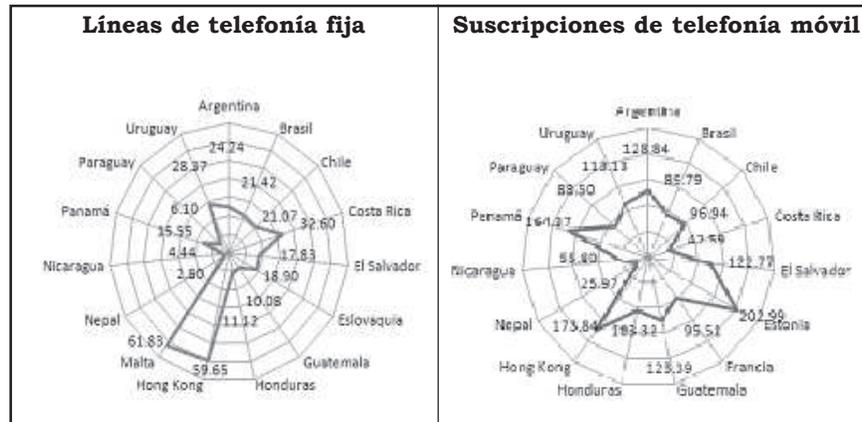


Fuente: elaboración propia con datos del Reporte Global de Competitividad 2010-2011

Las privatizaciones de las telecomunicaciones y electricidad en Centroamérica dejaron muchos ejemplos positivos y negativos al respecto. Entre los favorables puede mencionarse la alta penetración en materia de telefonía móvil e incremento de la calidad del servicio en El Salvador y Panamá; por otra parte, la administración privada del suministro de energía eléctrica en Nicaragua se cuenta entre los fracasos más destacados.

Gráfica 5: Puntuación en sub índices de Infraestructura Eléctrica y de Telefonía en países seleccionados





Fuente: elaboración propia con datos del Reporte Global de Competitividad 2010-2011

El nivel de desarrollo y acceso a telecomunicaciones es desigual en Centroamérica. En telefonía fija destaca Costa Rica por su elevado nivel de penetración medido por el porcentaje de hogares con acceso a línea telefónica fija, que el 2008 se situó en el 65%; en cambio, Nicaragua registraba para 2006 solo el 18%. En telefonía celular móvil los mayores avances los registra El Salvador, el porcentaje de hogares salvadoreños con acceso a teléfonos celulares en el 2000 era de apenas el 10%, para el 2008 este porcentaje había ascendido al 78%⁹.

3.3. Calidad de la infraestructura: un factor que dificulta el ambiente de negocios

El estado actual de las infraestructuras se ha convertido en algunos países centroamericanos en un verdadero escollo para la facilitación de los negocios. Las respuestas de actores clave recopiladas en el Reporte Global de Competitividad 2010-2011 dan muestra de ello. En Costa Rica un 19.5% de los encuestados afirma que el inadecuado suministro de infraestructuras es uno de los factores que más perjudica el ambiente de negocios; le siguen Nicaragua con el 7.2%, Guatemala 6.3%, Honduras 3.9%, Panamá 3.4% y El Salvador 3.0%.

Las interrupciones en el servicio de energía eléctrica y las deficiencias del transporte provocan pérdidas importantes en las empresas, sin importar el tamaño de las mismas. Según datos del Ban-

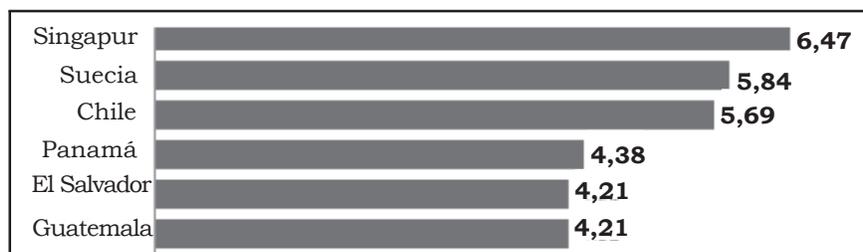
⁹ La fuente de los datos estadísticos presentados en este párrafo es CEPALSTAT.

co Mundial (Paniagua, 2006), las microempresas de Nicaragua y Guatemala son las más afectadas por las interrupciones eléctricas al perder un promedio del 4.3% y 3.0% respectivamente del porcentaje de sus ventas; en Honduras las pérdidas mayores son en la pequeña empresa con un 3.5%. En Nicaragua, incluso las empresas grandes pierden el 3.6%. Comparativamente, en El Salvador las pérdidas más significativas se registran en la pequeña empresa con un 1.6% del porcentaje de ventas. Las deficiencias del transporte generan pérdidas aún mayores, por ejemplo las microempresas de Nicaragua, Guatemala y El Salvador pierden como porcentaje de sus ventas un 8.4%, 7.0% y 4.5% respectivamente. La pequeña empresa en Nicaragua y Honduras pierden el 7.4% y 7.0% respectivamente. Estos datos, aún cuando se originan de percepciones subjetivas, son el resultado de las serias deficiencias que en materia de infraestructura presentan Costa Rica y Nicaragua, en un nivel intermedio Honduras y Guatemala, y el mejor estado de las mismas en Panamá y El Salvador.

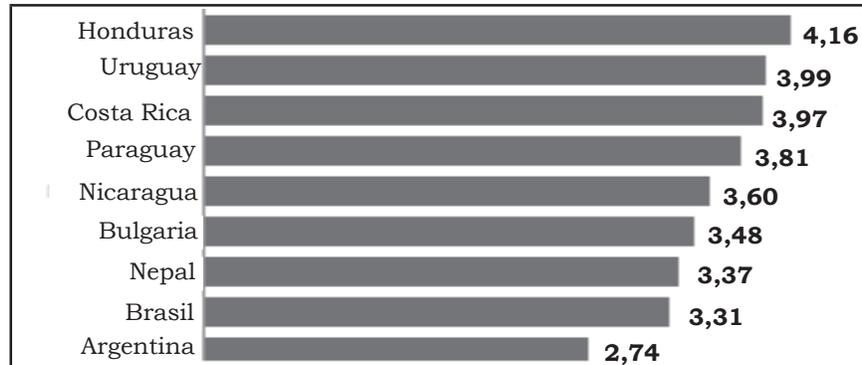
3.4. Nivel de eficiencia de las aduanas centroamericanas

Como en los indicadores anteriores, la eficiencia de los procedimientos aduaneros muestra las brechas existentes entre los países. Haciendo uso del indicador “Carga de los procedimientos aduaneros”¹⁰ del Reporte Global de Competitividad y comparando los países antes seleccionados, los centroamericanos en general son medianamente eficientes, con Panamá a la cabeza de la región ocupando el puesto 57, más atrás están Guatemala (67), El Salvador (68), Honduras (70), Costa Rica (84) y Nicaragua (102). En todos los casos, se encuentran muy alejados de Chile que se ubica en la posición 7 a nivel mundial.

Gráfica 6: Puntuación en índice de carga de los procedimientos aduaneros a países seleccionados



¹⁰ Mide, a través de encuestas a actores seleccionados, el nivel de eficiencia de los procedimientos aduaneros asociados a la entrada y salida de mercancías; donde 1 es igual a “muy ineficiente” y 7 equivale a “muy eficiente”.



Fuente: elaboración propia con datos del Reporte Global de Competitividad 2010-2011

La realidad de los costos que implican los actuales niveles de eficiencia de las aduanas regionales incide negativamente en la facilidad para hacer negocios. El Informe Doing Business 2010 -elaborado por el Banco Mundial y que abarca un total de 183 países-, ubica en el apartado de Comercio Transfronterizo¹¹ a Panamá en la casilla 10, más atrás están Costa Rica (60), El Salvador (61), Nicaragua (99), Honduras (114) y Guatemala (119). El país más eficiente en este ítem es Singapur.

Tabla 3: Facilidades para realizar el comercio transfronterizo en países seleccionados

Indicador	Singapur	Panamá	Costa Rica	El Salvador	Nicaragua	Honduras	Guatemala
Documentos para exportar (número)	4	3	6	8	5	7	10
Tiempo para exportar (días)	5	9	13	14	29	20	17
Costo de exportación (US\$ por contenedor)	456	729	1,190	880	1,340	1,163	1,182
Documentos para importar (número)	4	4	7	8	5	10	10

¹¹ Mide los costos y procedimientos relacionados con la importación y exportación de un embarque estándar de mercancías. Cada procedimiento oficial se registra comenzando desde el acuerdo final entre las dos partes y terminando con la entrega de las mercancías. Véase: <http://espanol.doingbusiness.org/>

Tiempo para importar (días)	3	9	15	10	29	23	17
Costo de importación (US\$ por contenedor)	439	879	1,190	820	1,420	1,190	1,302

Fuente: elaboración propia con datos de Doing Business 2010

4. El cambio climático: una dura y costosa realidad en Centroamérica

Cada vez más la llegada del invierno se está convirtiendo en fuente de malas noticias, pues Centroamérica es particularmente vulnerable a las variaciones en las precipitaciones pluviales y a la ocurrencia de eventos meteorológicos extremos¹² ligados al cambio climático. Entre 1930 y 2008 se han registrado en la región 248 eventos extremos¹³. Esta vulnerabilidad en términos ambientales se combina con la *“vulnerabilidad socio-económica ligada a la pobreza, limitado acceso a alimentos y agua potable y la insuficiente cobertura y calidad de los servicios de salud, educación y seguridad social”*¹⁴.

Una de las principales causas del cambio climático es la emisión de gases de efecto invernadero, pero aún cuando Centroamérica en su conjunto emite menos del 0.5% de las emisiones mundiales¹⁵, está sufriendo severas pérdidas en vidas humanas y económicas (pérdida de infraestructura y producción) que se convierten en una limitante adicional al desarrollo humano de las sociedades en general. Y las estimaciones no son nada alentadoras, los resultados preliminares del proyecto “La economía del cambio climático en Centroamérica”¹⁶ arroja los siguientes resultados –bajo escenarios de inacción y para el año 2100–: **(a)** Se

¹² Tales como tormentas tropicales, inundaciones, deslizamientos, aluviones y sequías.

¹³ Centroamérica enfrenta retos urgentes por cambio climático, CEPAL. Véase: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mexico/noticias/noticias/1/38171/P38171.xml&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>

¹⁴ *Ibidem*.

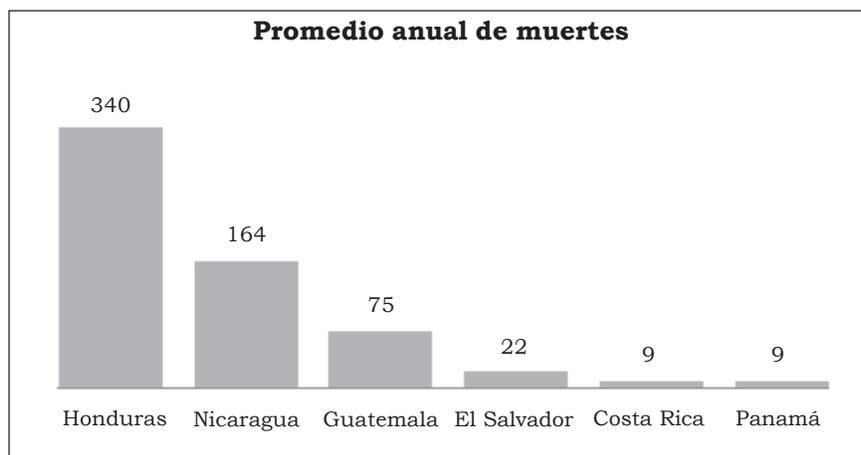
¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Para mayor información sobre el estudio véase: <http://www.eclac.org/mexico/cambioclimatico/index.html>

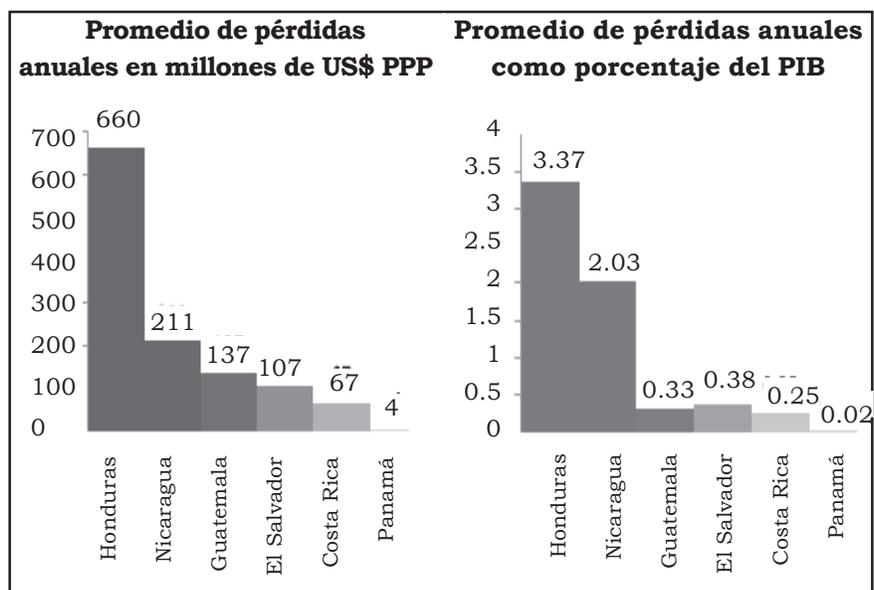
estima que el costo acumulado del cambio climático será de 103 mil millones de dólares estadounidenses en valor presente neto; **(b)** Un aumento de la temperatura entre 3.6°C y 4.7°C; **(c)** Promedio de la reducción de la pluviosidad en un 28%; **(d)** Aumento entre el 5% y el 10% en la intensidad de huracanes y tormentas; **(e)** Incremento en la demanda de agua en un 19%; **(f)** Reducción del 9% en el índice agropecuario, con especial énfasis en granos básicos y su consecuente impacto en la seguridad alimentaria; **(g)** Disminución del índice de potencial de biodiversidad entre el 27% y el 48%.

Esta vulnerabilidad a la que se hace referencia en párrafos previos es reflejada numéricamente en el “Índice de Riesgo Climático 2010”¹⁷ en el cual dos países centroamericanos –Honduras en la posición 3 y Nicaragua en la 5– se cuentan entre los más vulnerables del mundo, solo detrás de Bangladesh y Myanmar. El riesgo también es alto para Guatemala (posición 24), El Salvador (37), y en menor grado para Costa Rica (61) y Panamá (101).

Gráfica 7: Costos sociales y económicos de los efectos del cambio climático



¹⁷ Publicado por Germanwatch, es un análisis basado en los impactos socioeconómicos que generan los eventos meteorológicos extremos acaecidos entre 1990 y 2008, indicando el nivel de vulnerabilidad y exposición de los países ante ellos. Se incluyen en el análisis 176 países, donde 1 es el país con mayor riesgo y 176 el menor.



Fuente: elaboración propia con datos del Índice de Riesgo Climático 2010.

Los datos muestran que, entre 1990 y 2008 en promedio, la región pierde al año US\$1,186 millones por daños a la infraestructura y tejido productivo, con un costo en vidas humanas que promedia las 619 víctimas mortales asociadas a eventos meteorológicos extremos. Se estima que para el 2010 las pérdidas en Centroamérica equivaldrán al 0.7% del PIB, es decir, aproximadamente 10 mil millones de dólares (Menkos, 2010: 1).

5. Los grandes proyectos de infraestructura regional y su financiamiento

Como se demuestra en los párrafos anteriores, Centroamérica aún presenta serios rezagos en materia de infraestructura que limita su competitividad; a ello debemos sumar la fragilidad frente a los fenómenos naturales extremos que están ocurriendo cada vez con mayor frecuencia. De ello deriva la debilidad de sus sectores productivos –en especial el sector agrícola– profundizando los problemas relacionados con la escases de granos básicos y la subsecuente escalada de precios que dificulta a los sectores de menores ingresos la satisfacción de sus necesidades de alimentación; es por ello que muchos sectores de las fuerzas vivas de la sociedad muestran su preocupación ante una posible escases de alimentos que mine la

governabilidad y se convierta en un problema de seguridad nacional (durante el 2010 se están registrando problemas de abastecimiento de frijoles, componente básico de la dieta alimenticia de la región).

Una de las áreas prioritarias seleccionadas para superar estas limitaciones, y que se encuentra detallada en la propuesta denominada Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI, es el fortalecimiento de la integración regional que a su vez gira en torno a tres áreas específicas: integración económica, fortalecimiento de la institucionalidad regional e integración física (siendo ésta última la que se abordará a los efectos de los contenidos desarrollados en el presente ensayo).

Las acciones prioritarias para la integración física son: el Corredor Logístico Centroamericano y el Desarrollo Integrado de la Energía, iniciativas que se constituyen en la *“base para la transformación y modernización de la integración de la región, tanto hacia adentro de sus fronteras físicas como con el resto del mundo”* (SICA, 2001: 25). El Corredor Logístico Centroamericano *“incluye la modernización y ampliación de la red regional de carreteras; la modernización de las aduanas, llegando a convertirlas en aduanas virtuales; la modernización de la logística, incluyendo una red regional de fibra óptica y su interconexión con el resto del mundo; y transformaciones y mejoras en los puertos, las ayudas para la navegación marítima, el establecimiento de una red de cabotaje como complemento para la anterior”* (Ibidem). Por su parte, el Desarrollo Integrado de la Energía *“supone la concreción de la interconexión a alto voltaje de los sistemas eléctricos nacionales; el establecimiento de una red de gasoductos para traer energía barata desde México y Colombia; la creación de una red de depósito de combustibles derivados del petróleo y de poliductos para conectarlos con los centros de mayor demanda; y la promoción de la construcción de grandes centrales regionales de generación hidroeléctrica y geotérmicas, cuya viabilidad depende del mercado regional integrado”* (Ibidem).

Para la consecución de las dos áreas estratégicas de integración física se establecieron los siguientes proyectos (Idem: 35): **(a)** Corredor Logístico Centroamericano: el cual incluye la red regional de carreteras, la modernización de las aduanas y el sistema de logística. **(b)** Red Centroamericana de la Información: que implica una red regional de fibra óptica, la red intergubernamental multimedia y el mercado único de telecomunicaciones. **(c)** Modernización del Transporte Marítimo: integrado por las ayudas para la navegación marítima, servicio regional de cabotaje, sistema de recepción de desechos residuales de buques, sistema hidrográfico regional, sistema de información marítima y capacitación de personal. **(d)** Desarrollo Ener-

gético Integrado: compuesto por la interconexión de los sistemas eléctricos, red de almacenamiento de combustibles, suministro de gas natural y promoción de centrales generadoras regionales.

5.1. Las iniciativas y planes concretos: el Proyecto Mesoamérica

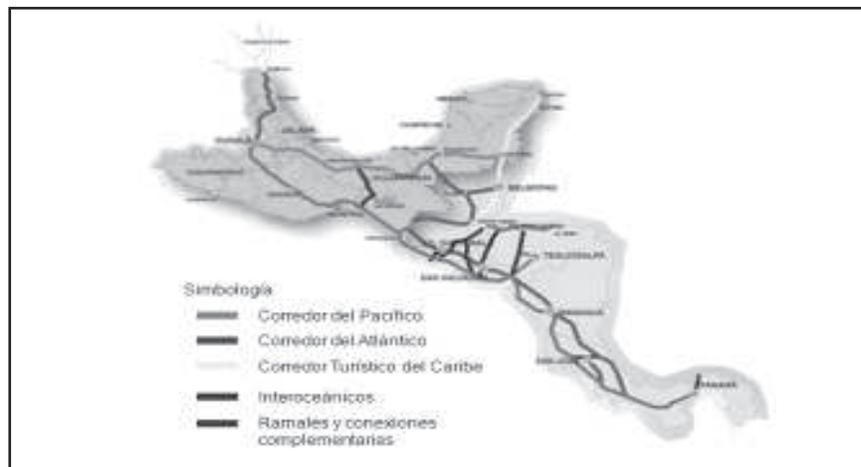
A partir del 2001 los países centroamericanos y México contaban con dos importantes iniciativas para el desarrollo de proyectos para el mejoramiento de la infraestructura regional, uno el documento “Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI” articulado por los miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la iniciativa Plan Puebla-Panamá (PPP) que incluía a México –años después se integraron Colombia y la República Dominicana–. Gracias a un estudio realizado en mayo de 2001 con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se determinaron los siguientes ámbitos de compatibilidad entre ambas iniciativas: energía, transporte, telecomunicaciones, facilitación del intercambio comercial y competitividad, turismo, desarrollo humano, desarrollo sostenible y prevención y mitigación de desastres naturales (Comisión Ejecutiva del PPP, 2008: 45). En junio de 2001 se identifican las iniciativas mesoamericanas que se agrupan en dos grandes ejes específicos: “Eje Desarrollo Humano y su Entorno” y “Eje Integración Productiva y Competitividad”. Este último –que es el que interesa a los objetivos del presente ensayo– integraba cinco iniciativas, a saber: Iniciativa de Transporte, Iniciativa de Energía, Iniciativa de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones, Iniciativa de Facilitación Comercial y Aumento de la Competitividad, e Iniciativa de Turismo (Comisión Ejecutiva del PPP, 2008: 46). En junio de 2008 el conjunto de iniciativas pasa a denominarse Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, o simplemente Proyecto Mesoamérica; contando con 22 programas, de los cuales 8 pertenecen a transporte, 6 a energía y 1 a telecomunicaciones, el resto pertenecen a las otras áreas de acción del proyecto (*Ídem*: 12).

a. Transporte

Bajo el paraguas de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) se busca desarrollar “*un sistema eficiente de transporte multimodal en Mesoamérica mediante el mejoramiento de la infraestructura física, la armonización de las legislaciones y regulaciones y la modernización y ampliación de los servicios relacionados lo cual permitirá reducir los costos de transporte de personas y mercan-*

*cías para aumentar la conectividad y competitividad interna y externa de las economías de la región, facilitar la integración y favorecer el desarrollo humano*¹⁸. La RICAM se compone de 13,132 Km. de carreteras agrupadas en cinco grandes corredores viales: Corredor del Pacífico, Corredor del Atlántico, Corredor Turístico del Caribe, Corredor Interoceánico (de vocación logística) y los ramales y conexiones complementarias. La meta inmediata (2009-2015) es acelerar la conversión del Corredor del Pacífico en una carretera cinco estrellas, partiendo del hecho que por dicho corredor se transportan el 95% de los bienes comerciados en la región, la velocidad promedio es de 17 km/h y, aún cuando es la ruta más corta entre México y Panamá, el recorrido se realiza en 8 días y presenta importantes problemas de seguridad que limita el uso nocturno de las vías¹⁹. De la totalidad de kilómetros que integran a la RICAM, para el 2009 se tiene contabilizado un avance del 64.3% concluido o en ejecución y un 35.7% por concluir²⁰. El proyecto pretende que la velocidad promedio en las carreteras ascienda a 60 km/h y mejorar los procedimientos aduanales; además incluye estudios de factibilidad para el transporte marítimo de corta distancia, la reactivación de la red ferroviaria centroamericana y la construcción de un sistema de transporte multimodal.

Mapa 1: Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)



Fuente: Proyecto Mesoamérica

¹⁸ Véase: <http://www.proyectomesoamerica.org/>

¹⁹ Véase: http://www.bcie.org/spanish/documentos/Proyecto_Mesoamerica_Elayne_White.pdf

²⁰ Véase: <http://www.proyectomesoamerica.org/>

b. Energía

Son tres los grandes proyectos que en materia energética se están desarrollando en la región:

(a) el Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC), concebido con anterioridad al Proyecto Mesoamérica pero fue hasta su inclusión en éste que se han tenido avances concretos. Contempla una red de 1,800 km. de líneas de transmisión y 15 subestaciones, además de establecer el Mercado Eléctrico Regional en Centroamérica (MER) con el objetivo de garantizar *“la aplicación de reglas claras para el intercambio de energía entre los países que conforman la red y hacer más atractiva la inversión en proyectos de generación eléctrica en escala regional”* (Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, 2008 b: 15).

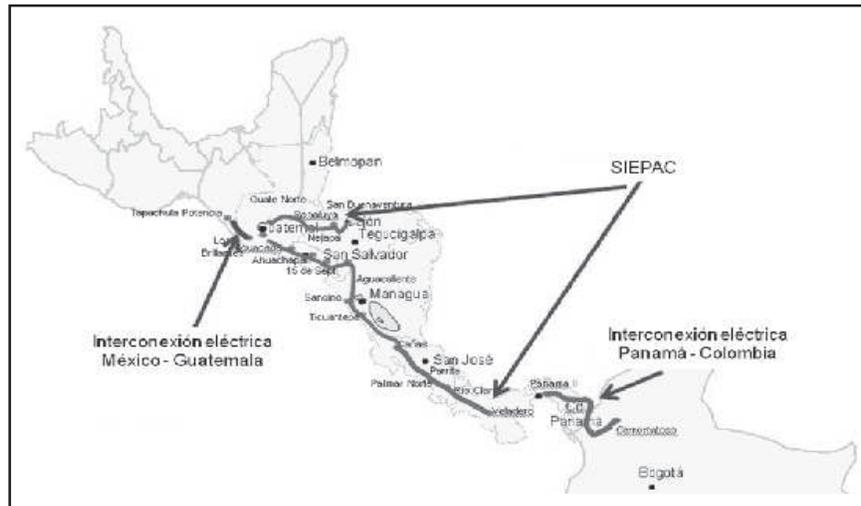
(b) Interconexión Eléctrica entre México y Guatemala, con una línea de transmisión de 103 km. que permitirán la integración del sistema eléctrico mexicano con el centroamericano.

(c) Interconexión Eléctrica entre Panamá y Colombia, que consiste en la construcción de una línea de transmisión de 614 km., 55 de los cuales serán líneas submarinas para evitar impactos negativos en la zona del Darién (Ídem: 18-19). Estos proyectos son de gran importancia si se considera el alto costo de la energía en Centroamérica donde el promedio por Kw/h es de \$0.18, mientras que en Colombia y México cuesta en promedio \$0.06²¹; estos costos se explican por los equipos ineficientes y de pequeña escala con los que cuentan los países, el aumento de la participación de los combustibles fósiles en la generación eléctrica y la desintegración de sus mercados. El avance general de los tres proyectos antes descritos a mayo del 2009 es del 69%²² y se ha iniciado operaciones a partir de enero de 2010 en los tramos ya finalizados. También se contemplan estudios para el desarrollo de energías renovables destacando las plantas geotérmicas en El Salvador, instalaciones para energía eólica en Nicaragua y plantas para la generación de biocombustibles en Guatemala, Honduras y El Salvador.

²¹ Véase: http://www.bcie.org/spanish/documentos/Proyecto_Mesoamerica_Elayne_White.pdf

²² Véase: <http://www.proyectomesoamerica.org/>

Mapa 2: Proyectos de Interconexión Eléctrica



Fuente: Proyecto Mesoamérica

c. Telecomunicaciones

Contempla tres componentes:

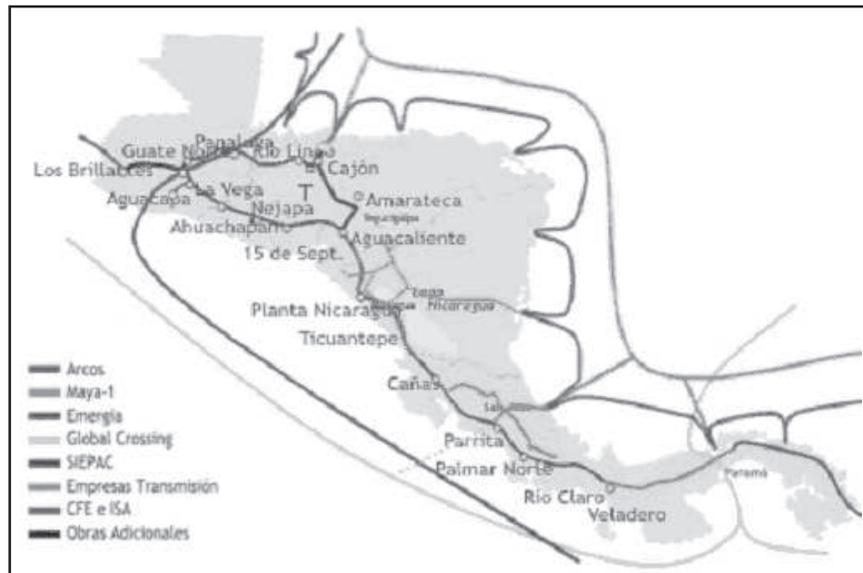
(a) Autopista Mesoamericana de la Información (AMI) que consiste en la instalación de una red de fibra óptica haciendo uso de la infraestructura del SIEPAC; su objetivo es “ofrecer alternativas de conectividad digital en la región mesoamericana, mediante una infraestructura de telecomunicaciones de banda ancha, que contribuya a expandir el acceso de estos servicios a la población y a reducir la brecha digital” (Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, 2008 b: 23). Incluye componentes de tecnología satelital, conectividad rural y utilización social de las tecnologías de la información y comunicación. A finales del 2010 estará finalizada el 95%²³ de la infraestructura que soportará la AMI y su puesta en funcionamiento se ha estimado para el 2011 debido a que su instalación se realiza conjuntamente con las líneas eléctricas.

(b) Revisión de los marcos regulatorios, que implica la armonización de las distintas regulaciones nacionales sobre la materia; el desarrollo de un marco regulatorio regional está a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de Centro América (COMTELCA).

²³ Véase: <http://www.proyectomesoamerica.org/>

(c) Integración regional de servicios de telecomunicaciones, busca “impulsar medidas que permitan reducir los costos a los usuarios en las comunicaciones de larga distancia y roaming entre los países del Proyecto Mesoamérica”²⁴. Con estos proyectos se busca disminuir las brechas existentes en la conectividad de banda ancha de la región con respecto de otros países del mundo, así por ejemplo, mientras en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en promedio hay 23.3 suscriptores por cada 100 habitantes²⁵, en Panamá son 5.8, Costa Rica 2.4, El Salvador 2.0, Guatemala 0.6 y Nicaragua 0.6²⁶.

Mapa 3: Autopista Mesoamericana de la Información



Fuente: Proyecto Mesoamérica

5.2. Las fuentes de financiamiento

La escases de recursos financieros para la construcción o mejoramiento de las infraestructuras ha sido una constante en cada país

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ OECD Broadband Portal, 2009. Véase: http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_34225_38690102_1_1_1_1,00.html

²⁶ Measuring the Information Society 2010. Véase: <http://www.ifap.ru/library/book463.pdf>; los datos para Honduras reflejan 0.0

centroamericano; la pequeñez de sus mercados, el relativo poco dinamismo de sus economías, los niveles de corrupción, excesiva tramitología y enredos legales en la contratación para la construcción de obra pública y la poca disposición de algunos gobiernos durante algunos periodos de la historia reciente para aceptar inversiones privadas en el área de infraestructuras han incidido negativamente en el desarrollo de las mismas a un nivel tanto local como regional. Sin embargo, la inclusión y articulación de México con el proceso de integración centroamericano en proyectos de infraestructura regional logró generar un *“mayor interés de organismos financieros y de asistencia técnica, lo que facilitó la gestión de apoyos para la formulación de proyectos regionales y la correspondiente obtención de financiamiento y/o recursos no reembolsables para su ejecución”* (Martí Ascencio, 2008: 12).

En el marco del Proyecto Mesoamérica se han establecido cuatro mecanismos de financiamiento:

(1) Préstamos internacionales: provenientes principalmente de organismos financieros internacionales y en ocasiones bajo condiciones preferenciales.

(2) Presupuesto de los gobiernos: fondos provenientes de las asignaciones presupuestales de cada país miembro.

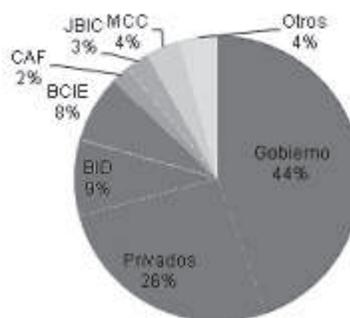
(3) Cooperación técnica no reembolsable: fondos provenientes de agencias de cooperación y organismos multilaterales, los cuales se utilizan principalmente para financiar estudios de pre inversión en áreas de interés de las instituciones donantes.

(4) Inversión privada o mixta: se incorpora la participación privada en el financiamiento de proyectos (Comisión Ejecutiva del PPP, 2008: 49).

Según los datos disponibles a junio de 2009 y publicados por la Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, la cartera total de proyectos implica una inversión de \$8,121.9 millones de dólares; el 68.3% de los proyectos está en ejecución, el 17.1% en fase de diseño y el 14.6% en gestión del financiamiento. El 44.5% proviene del financiamiento público por parte de los gobiernos miembros, el 26.3% son inversiones privadas, y el resto proviene de organismos financieros internacionales y agencias de cooperación.

Tabla 4 y Gráfica 8: Fuente del financiamiento de la cartera total de proyectos

Entidad	Monto millones U\$S
Gobiernos	3,617.4
Privados	2,133.5
BID	698.73
BCIE	626.26
CAF	158.60
JBIC	224.60
MCC	308.01
Otros	354.76
Total	8,121.9



Fuente: Informe de Cartera de Proyectos, Dirección Ejecutiva, Proyecto Mesoamérica

El financiamiento por áreas de trabajo del Eje Integración Productiva y Competitividad se concentra mayoritariamente en el eje de transporte con un 90.27% del financiamiento obtenido y el de energía con el 9.41%. El resto se distribuye entre telecomunicaciones, facilitación comercial y biocombustibles.

Tabla 5: Financiamiento por área de trabajo del Eje Integración Productiva y Competitividad

Entidad	Monto millones U\$S	Porcentaje
Transportes	7,208.14	90.27%
Energía	751.23	9.41%
Facilitación comercial y competitividad	3.3	0.04%
Telecomunicación	18.5	0.23%
Biocombustibles	3.7	0.05%
Total	7.984,8	100.00%

Fuente: Informe de Cartera de Proyectos, Dirección Ejecutiva, Proyecto Mesoamérica

Las fuentes y montos del financiamiento varían considerablemente entre las distintas áreas de trabajo. En el caso de Transporte la mayor parte de los recursos financieros provienen de fondos públicos e inversiones privadas, que en conjunto aportan más del 75% de la inversión, y sin embargo los proyectos de transporte reflejan la cartera de inversión más diversificada del conjunto de programas del Proyecto Mesoamérica.

Tabla 6 y Gráfica 9: Fuente del financiamiento de la cartera de proyectos de Transporte

Entidad	Monto millones U\$S
Gobiernos	3,451.21
Privados	2,133.50
BID	389.83
BCIE	310.40
MCC	308.01
JBIC	224.69
CAF	143.60
BM/BIRF	85.43
Fondos Taiwán	57.20
Banco Europeo de Inversiones (BEI)	50.00
Fondos Nórdicos	22.00
Fondos de OPEP	19.60
Gobierno de México	12.54
Total	7,208.01

Fuente: Informe de Cartera de Proyectos, Dirección Ejecutiva, Proyecto Mesoamérica

En cuanto a Energía, dos organismos financieros internacionales, BCIE y BID, aportan más del 80% de los fondos requeridos; en cambio, la financiación de los proyectos de Telecomunicaciones están a cargo en casi un 95% por la Empresa Propietaria de la Red (EPR) que es un socio público-privado integrada por las empresas eléctricas de los países miembros y otros asociados, constituyéndose en la responsable de ejecutar y operar el sistema.

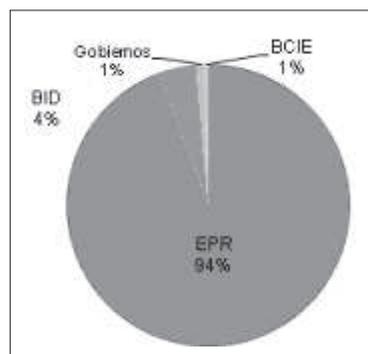
Tabla 7 y Gráfica 10: Fuente del financiamiento de la cartera de proyectos de Energía

Entidad	Monto millones U\$S
BCIE	315.51
BID	304.16
Gobiernos	76.56
Gobierno de México	40.00
CAF	15.00
Total	751.24

Fuente: Informe de Cartera de Proyectos, Dirección Ejecutiva, Proyecto Mesoamérica

Tabla 8 y Gráfica 11: Fuente del financiamiento de la cartera de proyectos de Telecomunicaciones

Entidad	Monto millones U\$S
EPR	17.44
BID	0.81
Gobiernos	0.15
BCIE	0.10
Total	18.50



Fuente: Informe de Cartera de Proyectos, Dirección Ejecutiva, Proyecto Mesoamérica

Centroamérica requiere contar con infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones para potenciar su desarrollo económico; sin embargo, aún cuando estas obras son necesarias, no son suficientes. De nada servirá tener una red vial, puertos y aeropuertos competitivos, una previsible y más económica red de abastecimientos de energías y acceso generalizado a tecnologías de información y comunicación –lo que podemos denominar hardware–, si aún persisten barreras comerciales y políticas que limitan el libre tránsito de factores productivos y persiste el desencadenamiento y poco dinamismo de los tejidos productivos; es decir, si lo que podemos denominar como software –estabilidad política, social y económica, ambiente propicio para los negocios, innovación, investigación, calidad educativa, sostenibilidad ambiental, entre otros factores– se mantiene como hasta ahora y si a ello sumamos una mano de obra poco calificada, sectores productivos mínimamente tecnificados y altos niveles de inseguridad ciudadana y corrupción, ni la mejor infraestructura será capaz de facilitar el salto de calidad que las sociedades centroamericanas demandan para su desarrollo.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL, BID, CEPAL (2010), “Cómo reducir las brechas de integración”. Tercera reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe, 28 de mayo. Lima, Perú.
- BARAQUI W. Jaime (2003), “Restricciones y beneficios potenciales de la apertura en el sector transporte”. CEPAL y SICA, junio. San Salvador, El Salvador.

- BCIE (2010), “Infraestructura para la Integración”. Documento de power point, julio. Tegucigalpa, Honduras.
- BID (2000), “Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur”. Departamento de Integración y Programas Regionales.
- HARMELING Sven (2010), “Global Climate Risk Index 2010”. Germanwatch. Bonn, Alemania.
- INSTITUTO PRISMA (2010), “Modalidades de desarrollo predominantes en América Latina y el Caribe: presiones para el cambio ambiental”. Dossier sobre el Cambio Climático No. 6, 16 de agosto. La Paz, Bolivia.
- INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (2010), “Measuring the Information Society”. Ginebra, Suiza.
- MARTÍ ASCENCIO Bosco (2008), “Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional”. Revista Mexicana de Política Exterior, septiembre, México.
- MECANISMO DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN DE TUXTLA (2001), “Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla”. 15 de junio. San Salvador, El Salvador.
 - (2002), “Declaración de Mérida”. 27 y 28 de junio. Mérida, Yucatán, México.
 - (2008 a), “Declaración de Villahermosa”. 28 de junio. Villahermosa, Tabasco, México.
 - (2008 b), “El PPP: avances, retos y perspectivas. Informe Ejecutivo”. Comisión Ejecutiva del Plan Puebla Panamá. X Cumbre, 27 y 28 de junio. Villahermosa, Tabasco, México.
 - (2009), “Informe de estado de la cartera de proyectos del Proyecto Mesoamérica”. Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, junio. San Salvador, El Salvador.
- MENKOS Jonathan (2010), “La política fiscal frente al cambio climático”. Observatorio Fiscal No. 125, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- MIA Irene, ESTRADA Julio y GEIGER Thierry (2007), “Benchmarking national attractiveness for private investment in Latin American infrastructure”. Foro Económico Mundial. Ginebra, Suiza.
- ODECA (1968), “Declaración Conjunta de los Presidentes de las Repúblicas de Centroamérica y del Presidente de los Estados Unidos de América”. 6 de julio. San Salvador, El Salvador.
- PANIAGUA Gloria (2006), “Clima de negocios para MIPYMES”. Documento de power point. Instituto del Banco Mundial, agosto. San Salvador, El Salvador.
- RAMOS Ángel Marcos, ATRIA HERNÁNDEZ Mier y GONZÁLEZ GALÁN José María (2007), “Plan de acción para la prevención de desastres y

- reducción de la vulnerabilidad ecológica 2007-2008”. Programa de Cooperación Regional con Centroamérica, Agencia Española de Cooperación Internacional -AECI-. Madrid, España.
- ROZAS Patricio (2005), “Privatización, reestructuración industrial y prácticas regulatorias en el sector telecomunicaciones”. Recursos Naturales e Infraestructura, serie 93, CEPAL, junio. Santiago de Chile.
 - (2010), “América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura”. Revista CEPAL 101, agosto. Santiago de Chile.
 - ROZAS Patricio y SÁNCHEZ Ricardo (2004), “Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual”. Recursos Naturales e Infraestructura, serie 75, CEPAL, octubre. Santiago de Chile.
 - SICA (1990), “Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA)”. 17 de junio. Antigua Guatemala, Guatemala.
 - (1993), “Declaración Conjunta del CA-4”. 27 de agosto. San Salvador, El Salvador.
 - (1994), “Programa de Acciones Concretas para el Desarrollo Sostenible”. XV Reunión de Presidentes Centroamericanos, 20 de agosto. Guácimo, Limón, Costa Rica.
 - (1995), “Protocolo al Tratado Centroamericano de Telecomunicaciones”. 25 de agosto. Managua, Nicaragua.
 - (1996 a), “Declaración Política de la XVIII Reunión de Presidentes Centroamericanos”. 9 de mayo. Montelimar, Nicaragua.
 - (1996 b), “Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central”. 30 de diciembre. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
 - (1998), “Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Ministros de Integración Económica”. 19 de enero.
 - (1999), “Marco Estratégico para la Reducción de Vulnerabilidades y Desastres Naturales en Centroamérica”. XX Reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, República Dominicana y Belice, 19 de octubre. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
 - (2000), “Declaración Trinacional Integración para el Siglo XXI”. 2 de mayo. San Salvador, El Salvador.
 - (2001), “Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI: una propuesta regional”. Enero.
 - (2007), “Política Agrícola Centroamericana 2008-2017: una agricultura competitiva e integrada para un mundo global”. Consejo Agropecuario Centroamericano. San José, Costa Rica.
 - (2009), “Resolución 01-2009 (CME)”. 16 de noviembre, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
 - TORRES Ramón Carlos (2001), “Conectividad de la propuesta regional de transformación y modernización de Centroamérica y del Plan Puebla Panamá”. Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla Panamá BCIE-BID-CEPAL, mayo. México D.F.

- WHYTE GÓMEZ Elayne (2009), “El capital humano y la infraestructura productiva en Centroamérica: evaluación de la situación actual y desafíos pendientes”. Documento de power point. Banco Centroamericano de Integración Económica, 24 de septiembre. Tegucigalpa, Honduras.

CAPÍTULO IX

El MERCOSUR y el tratamiento de las asimetrías. Ampliación de la agenda en un contexto de transformación regional.

Por: ANNA AYUSO POZO

Introducción

Las disparidades de tamaño, potencial y nivel de desarrollo de diversa naturaleza y de diferente magnitud que existen entre los países integrantes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) son determinantes en la evolución del proceso. Por una parte condicionan la capacidad de aprovechamiento por sus miembros de los potenciales beneficios de la liberalización comercial, pero sobre todo dificultan la creación de un espacio socioeconómico regional que camine hacia una convergencia en términos de desarrollo. Dado que la viabilidad de un proceso de integración radica en gran medida en su capacidad de atracción por los beneficios que reporta hacia el futuro para todos sus miembros, es preciso que al establecer el régimen común se contemplen las posibles discrepancias en su aprovechamiento, se establezcan medidas que compensen las desigualdades de partida y se prevengan futuros desequilibrios.

El debate sobre el tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración tiene larga data¹ pero, aunque estuvo ya presente en los orígenes de las diferentes iniciativas de integración latinoamericana, pero su desarrollo fue muy limitado hasta tiempos recientes. En concreto, el tratado de Asunción de 1991 constitutivo del MER-

¹ Un trabajo más exhaustivo sobre los diferentes tipos de asimetrías y sus efectos en los procesos de integración se recogen en un capítulo de libro publicado previamente por esta misma autora (Ayuso, 2009b)

COSUR lo recogió solo de forma muy parcial y circunscrito a aspectos tarifarios. Durante la década de los 90, el acento que el modelo de regionalismo abierto dominante puso en la eliminación de barreras y la orientación exportadora hacia fuera impidió un debate a fondo sobre los instrumentos necesarios para abordar las enormes disparidades entre los países miembros del MERCOSUR de forma eficaz. Eso se tradujo en tensiones y conflictos para los que no se contaba con una solución regional propia que, a la postre ha conllevado una revitalización del debate.

Como consecuencia de las demandas de los socios más pequeños de MERCOSUR se han incrementado las iniciativas para establecer políticas e instrumentos nuevos que aborden, tanto aspectos financieros, como políticos y sociales hacia una visión más multidimensional del proceso de integración. Estas iniciativas, sin embargo afrontan retos de diversa índole: por un lado están las limitaciones del propio proceso en cuanto a su institucionalidad y las resistencias a su profundización mediante una cesión de competencias de carácter supranacional. Por otra parte, se abren interrogantes sobre las consecuencias que pueda tener la futura ampliación a Venezuela, ya en curso, y hacia otros posibles candidatos andinos que ahora son países asociados. Otra fuente de incertidumbre procede de las transformaciones que se producen en el mapa de integración sudamericana; lo que incluye la ampliación de la agenda con nuevas iniciativas como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) o el Banco del Sur, que en parte se superponen a la agenda de MERCOSUR. Finalmente otro elemento de tensión es el creciente papel de potencia regional y actor global de Brasil, que en los últimos años, y especialmente durante las dos legislaturas del Presidente Lula da Silva, ha asumido un liderazgo en el proceso de integración que debe conciliar con las aspiraciones de países como Argentina y Venezuela.

Como paso previo al análisis de los instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en MERCOSUR trataremos de identificar aquellas asimetrías que constituyen un freno para un desarrollo equitativo del proceso de integración. Este ejercicio se ha iniciado solo de forma reciente en MERCOSUR y ello ha impedido que se diseñara una estrategia integral de desarrollo regional. Como consecuencia, los instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR hasta ahora han tenido un diseño muy fragmentado, sin un enfoque global y solo recientemente se han ido incorporando instrumentos que abordan las diferencias socioeconómicas que se

dan en la región. Después de analizar los progresos más recientes en diferentes dimensiones, se abordará la influencia de los otros factores regionales mencionados.

1. Las dinámicas de las asimetrías en MERCOSUR

Como posibles fuentes de asimetrías entre los miembros de un proceso de integración regional, claramente se pueden identificar las diferencias de peso económico, la desigual distribución y disponibilidad de recursos naturales; las brechas productivas y tecnológicas; los desniveles de desarrollo; los desequilibrios de poder político; diferencias de tamaño y población; o las discrepancias jurídico-institucionales. Para abordar las consecuencias de dichas disparidades se han propuesto diversas clasificaciones. Una primera clasificación (Bouzas, 2003 y Duran y Lima, 2007) distingue entre: asimetrías estructurales, donde la posibilidad de generar cambios es muy limitada y se requieren políticas de compensación de largo plazo; de las asimetrías *provocadas por un uso discrecional de las políticas públicas* nacionales que precisan de instrumentos de coordinación o armonización de dichas políticas, aunque en algunos casos las asimetrías y consiguientes respuestas requeridas son de naturaleza mixta (Guarnieri, 2005). Otra clasificación atiende a su diversa naturaleza (Di Filippo, 2007) y distingue entre asimetrías de dependencia entre Estados, donde la acción de las instituciones regionales son más relevante y las asimetrías de desarrollo entre naciones, que hacen referencia a las condiciones de vida de las personas, en las que los principales responsables son los propios Estados y los instrumentos de integración solo inciden parcialmente.

En relación a su dinámica, encontramos asimetrías que son bastante estables como el tamaño, población, o la disposición de determinados recursos naturales. Otras varían en función de la evolución de las economías o la composición de los participantes en el proceso de integración, como el peso económico y político. Y algunas deberían tender a reducirse, como el nivel de desarrollo y las brechas tecnológicas y productivas, con el objetivo de generar un proceso de convergencia de los niveles de desarrollo. También se distingue entre asimetrías *fundacionales*, ya presentes en el inicio del proceso de integración de las *emergentes*, que resultan de la evolución del proceso de integración. A estas, se pueden añadir las *coyunturales* originadas fundamentalmente en cambios de ciclos económicos (Peña, 2004) y que en América Latina han estado tradicionalmente vinculadas a la vulnerabilidad financiera y la dependencia de la financiación externa. Las medidas para afrontar unas u otras asime-

trías deberían adaptarse a la evolución de las dinámicas que genere el propio proceso de integración, pero para ello es necesario un proceso de seguimiento que saque a la luz las consecuencias que se derivan para cada miembro.

En el caso de MERCOSUR las asimetrías estructurales eran evidentes desde el origen. La diferencias de tamaño entre Brasil, que representa un 80% de la población y del bloque, con los demás miembros es notoria. Especialmente en relación a Uruguay (1,6%) y Paraguay (2,3%), pero tampoco desdeñables en relación a Argentina 817,4%. Brasil representa además un 75% del PIB del conjunto, frente al 21,8% de Argentina; el 1,1% de Paraguay y el 1,6% de Uruguay. Estas cifras, no obstante, ya muestran que el reparto de la riqueza tampoco es proporcional, ya que el país más grande, no es en términos de renta el más rico. Argentina tiene el mayor PIB *per cápita* de la región (14.465 US\$), seguida de Uruguay (12.784 US\$); Brasil (10.465 US\$) y muy de lejos por Paraguay (4.785 US\$)². Además Brasil sigue siendo el país más desigual ya que, según datos del PNUD para 2007, el coeficiente Gini es 55,0, mientras el de Paraguay es 53,2; Argentina 50 y Uruguay 46,2. En relación al Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 2010, Argentina ocupa el número 46 (0,775); Uruguay el 52 (0,765); Brasil el 73 (0,699) y Paraguay el 96 (0,640).

Pero las disparidades en MERCOSUR no se dan solo entre Estados, éstas se reproducen dentro de cada país, por ello hay que distinguir entre asimetrías *interestatales* y las *interregionales*, que pueden darse entre regiones dentro de un solo país o de varios. Según cifras de 2004 (De Mello et al., 2010) las dos regiones más pobres del bloque eran Maranhao (856 US\$) y Piauí (901 US\$) situadas en Brasil, precediendo a Paraguay (1.145 US\$) y aún habían 7 regiones más brasileñas por la cola antes de llegar a la región más pobre de Argentina que es Formosa (1.620 US\$), mientras que todo Uruguay (3.851 US\$) quedada en el cuarto superior de la lista. Las tres regiones con mayor renta *per cápita* son argentinas y concretamente el distrito de Buenos Aires (12.950 US\$) destaca por encima de todos duplicando la primera región brasileña que es Distrito Federal (5.944 US\$). Según la CEPAL (2007; 11), los estudios empíricos realizados muestran que, las disparidades regionales en MERCOSUR son mayores que las que se dan entre países y tienden a incrementarse especialmente en los países más grandes, como Brasil. Por ello, los instrumentos de corrección de asimetrías deben contemplar tanto el nivel intergubernamental, como el interregional e incluso el local. De ahí se deriva la importan-

² Cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI) para 2008.

cia de que las entidades subnacionales estuvieran plenamente incorporadas al diseño institucional de la integración y establecer una coordinación de la gobernanza multinivel.

Los territorios que tienen un marcado déficit de infraestructuras o estructuras productivas obsoletas y poco competitivas no pueden acceder a las ventajas, ni las economías de escala que proporciona un mercado único y la liberalización del comercio. Todos los países del MERCOSUR tienen graves deficiencias de infraestructuras pero es necesario determinar los sectores más relevantes para invertir porque no es igual para todos ellos. Hay que identificar en cada región las deficiencias estructurales que más efecto tienen en el crecimiento y el desarrollo social y establecer secuencias de corto, medio y largo plazo. Para ello es necesario contar con información comparable que permita un seguimiento de los procesos y de sus costes y beneficios. También se precisan criterios para un reparto de los recursos y los proyectos equitativo de acuerdo a las capacidades de cada Estado. Una planificación regional debe compatibilizar las visiones nacionales con la regional, establecer compromisos con un calendario asumible y respetar unas reglas comunes. Sin esas medidas compensatorias las diferencias de competitividad entre regiones tienden a profundizarse. La experiencia europea y la latinoamericana muestra que el dinamismo de las regiones con mejor punto de partida es mayor que el de las menos avanzadas (Silva, 2003; y Pineda, 2006). En el caso concreto de MERCOSUR, se ha constatado que el comercio interregional se concentraba en muy pocas regiones del Sur y Sureste de Brasil (Río Grande do Sul, Sao Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais) y la Pampa y la Patagonia argentinas (Bouzas, 2003).

En el terreno comercial, MERCOSUR sigue siendo a día de hoy un mercado común incompleto en el que los Estados mantienen el control de las políticas comerciales nacionales y no hay una política común. Además es aun un proyecto de Unión Aduanera (UA), ya que aun no se aplica plenamente el Arancel Externo Común (AEC). Éste fue reiteradamente aplazado por las reticencias de los países más pequeños que consideran que beneficia fundamentalmente a Brasil, por lo que acuden reiteradamente a excepciones (Laens y Terra, 2005). De confirmarse la efectiva implementación de los acuerdos adoptados en la reciente cumbre de San Juan el 2 y 3 de agosto de 2010 respecto a la eliminación del doble cobro del AEC y la adopción del Código Aduanero Común (CAC), se habrá dado un paso definitivo a la profundización del bloque económico. Esto de-

bería tener consecuencias en el incremento del comercio intrarregional, pero también puede suponer un desvío de las importaciones externas, por ello se deberían prever las consecuencias en cada uno de los miembros.

En la actualidad, aunque se ha recuperado significativamente tras la caída que sufrió durante la crisis argentina de 2002, los grados de interdependencia comercial son muy bajos respecto a los intercambios extra-bloque. Pero aquí las diferencias vuelven a ser significativas y van de alrededor de un 10% de Brasil a un 45% para Paraguay, que es con mucho el más dependiente del comercio interregional. En esto influye en gran medida su condición de mediterraneidad, que hace que la mayoría de las importaciones tengan que llegar a través de otro Estado con acceso al mar. Brasil es el origen de más del 51% del total del comercio intra-esquema, mientras de Argentina es un 40%, Paraguay un 5% y Uruguay el 4,5% (Di Filippo, 2007). Obviamente el tamaño de la economía brasileña explica esas diferencias, pero además Brasil mantiene superávit en la balanza comercial con todos los otros países del bloque, aunque su dependencia del mercado común es menor que la de los otros miembros. El porcentaje del total de exportaciones brasileñas que corresponde a MERCOSUR es entorno al 9%, mientras que para Argentina representa cerca de un 20%, más del 26% para Uruguay y casi 33% para Paraguay (Di Filippo, 2007). Este saldo positivo y generalizado de la balanza comercial de Brasil intra-bloque muestra las dificultades de los pequeños países para aprovecharse del supuesto aumento del tamaño del mercado (Porta, 2008). En relación al comercio extra-bloque, durante los últimos años de bonanza con los altos precios de las materias primas se han beneficiado fundamentalmente los miembros con mayor capacidad de producción y exportación, mostrando de nuevo los efectos asimétricos de los beneficios del incremento del comercio que deben ser incorporados a las negociaciones con terceros Estados.

Las ventajas competitivas también se reflejan en la composición de las exportaciones. Brasil vende a sus socios bienes de mayor sofisticación de los que importa de la región y también de mayor complejidad que los que exporta al resto del mundo por lo que su patrón de inserción internacional mejora en referencia al mercado intracomunitario (Vaillant y Ons, 2009). Esto puede interpretarse como una consecuencia de las ventajas comparativas al inicio del proceso de integración que han ido incrementándose. Al respecto, un estudio sobre el desarrollo industrial en MERCOSUR concluyó que “Brasil es el único país que goza de ventajas comparativas reve-

ladas en proporciones significativas dentro de cada uno de los grandes sectores industriales clasificados de acuerdo a su contenido tecnológico. El resto de los países del MERCOSUR se muestran más especializados en sectores basados en el procesamiento de recursos naturales” (Lo Turco, 2008). De hecho, en los últimos años Brasil es el único país de MERCOSUR que ha avanzado en la diversificación de su producción (Terra, 2008). En cuanto al posible proceso de complementación productiva entre países y regiones del bloque se ha visto reducido prácticamente a un comercio intra-firma y fundamentalmente concentrado en el sector automotriz entre Argentina y Brasil (Porta, 2008).

También las asimetrías en las capacidades industriales entre las diversas regiones de los países miembros de MERCOSUR han venido acentuándose en las últimas décadas. Así un estudio de Cresta (2008) verificó que las regiones del norte y nordeste de Brasil, el noroeste de Argentina y Paraguay han sufrido el efecto retardador del crecimiento debido sus carencias previas. Se constata además que este efecto de divergencia se acentuó en los periodos de mayor profundización del proceso de integración. Así el mismo autor señala que las diferencias que se han conformado en el interior de los países grandes permiten hablar de regiones “centro”, “periféricas” y “casi periféricas” (Cresta, 2008: 75). Esta asimetrías regionales se han venido empeorado por el amplio uso de medidas de promoción de las inversiones para incentivar la captación de recursos externos por parte de los diferentes gobiernos, no solo nacionales, sino también los subnacionales dentro de un mismo país (Bouzas y Da Motta, 2008). La interdependencia de inversión intra-bloque es aún muy baja, con un promedio del 2%, sin embargo en la última década se ha producido un incremento notable de las inversiones brasileñas intra-bloque, de nuevo con gran concentración en Argentina (Bouzas, 2010). También hay evidencias de la concentración de la Inversión Extranjera Directa extra-zona (IED) en los países y regiones de mayor dinamismo. Así Brasil y Argentina pasaron de una proporción de IED/PIB de 7,1% y 2,6% en la década de los 80 a 25% y 35% respectivamente, mientras Paraguay y Uruguay que partían de valores cercanos al 5% solo han llegado al 14% y 17% (Chudnovsky y López, 2007).

En lo referente a las discrepancias jurídico institucionales, destacaremos las barreras no arancelarias que usan los Estados para apartarse del AEC que incluyen: listas de excepciones, regímenes especiales de comercio, derechos específicos, acuerdos comerciales con terceros países y otras prácticas de defensa comercial como las

medidas anti-dumping. A estas hay que añadir las mencionadas medidas de promoción de las inversiones, las políticas industriales de incentivos y apoyo a las empresas, la regulación laboral, los sistemas regulatorios, los mercados logísticos (como fletes, seguros, trámites aduaneros, permisos), la normativa ambiental y la de seguridad. También distorsionan el comercio y las inversiones las diferencias en la presión fiscal que son notables en la región; según datos de la CEPAL para 2008 los ingresos tributarios del gobierno central, incluidas las contribuciones al seguro social son en proporción del PIB de 35,5 para Brasil, 30,6 para Argentina, 23,3% para Uruguay y 13,7% para Paraguay (CEPAL, 2010). El avance en la armonización de todas estas cuestiones es aun muy limitado y tropieza con la inexistencia de una institucionalidad del bloque que le dote de competencias de armonización obligatorias y mecanismos de control efectivos.

2. La progresiva introducción de un debate multidimensional sobre el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR

A pesar de que las evidentes diferencias señaladas entre los países que forman parte del MERCOSUR, durante los primeros años el tema de las asimetrías no se desarrolló como debería y solo se abordó desde la excepcionalidad. En parte ello se deriva de la bilateralidad originaria del proyecto iniciado por Argentina y Brasil al cual Uruguay y Paraguay se vieron abocados para evitar una reducción de su trato preferencial debido a la mayor liberalización entre los dos grandes países (De Mello *et al.*, 2010: 10). No obstante, el Tratado de Asunción sí reconoció las diferencias de Uruguay y Paraguay respecto a los socios mayores en el artículo 6, pero redujo el tratamiento a la posibilidad de un ritmo diferente en la implementación del mercado común. Por su parte el Protocolo de Ouro Preto de 12 agosto de 1994 no modificó el *statu quo* al respecto. Todas las disposiciones en esa dirección se configuraron como posibles excepciones a la regla general de reciprocidad y no se adoptó el principio del trato especial y diferenciado. Los instrumentos que se fueron incorporando en los años siguientes fueron muy limitados dadas las resistencias de los Estados miembros a perder su grado de autonomía y el continuo recurso a excepciones justificadas en base al interés nacional. Esto condujo a un estancamiento del proceso de integración. Cuando la crisis económica argentina de comienzos de siglo paralizó los avances en la integración, los pequeños países empezaron a cuestionar el funcionamiento de un proceso que no les reportaba beneficios y les impedía tener margen de maniobra.

Como se señaló, el proceso de integración de MERCOSUR ha estado fuertemente condicionado por la bilateralidad en las relaciones entre Argentina y Brasil, que fueron los países impulsores iniciales y los principales motores de la integración (Pagani *et al.*, 2006). Esto se refleja en el recurso a acuerdos bilaterales como el “Mecanismo de Adaptación Competitiva” que fija aranceles de ingreso de productos de un estado a otro en la medida en que pueda afectar algún sector nacional de otro país del que no forman parte ni Uruguay ni Paraguay. A Brasil se le reprochan, sobre todo, que no ejerza el papel de líder que le correspondería en función de su peso específico. La críticas a Argentina suelen responder al continuo recurso a medidas proteccionistas. Ello ha vuelto a hacerse patente con las medidas que adoptó este país a consecuencia de la crisis financiera en 2010.

El tratamiento de las asimetrías en MERCOSUR se ha convertido en uno de los temas centrales del debate y afecta a la viabilidad del proyecto de integración por las reclamaciones de Uruguay y Paraguay. Estas coinciden con la superación de la fase dominante del denominado “regionalismo abierto” que ponía el énfasis en la apertura de los mercados y atribuía a la integración regional un papel instrumental hacia una mejora de la competitividad e inserción en el mercado global. A comienzos del nuevo siglo, tras años de estancamiento del proyecto de integración a causa de las sucesivas crisis financieras, y con el auge de una nueva izquierda en la mayoría de los países de la región se ha perfilado una renovación de los procesos de integración. Esta nueva etapa en conformación ha sido bautizada como de “regionalismo post-liberal” (Sanahuja, 2010; 95) y se caracteriza por una mayor atención a los aspectos políticos de la integración y una ampliación de la agenda hacia cuestiones socioeconómicas. Este cambio de orientación se acompaña de un refuerzo del papel que se atribuye a las instituciones, tanto en el ámbito interno como en el internacional, y la progresiva adopción de una agenda positiva de la integración que va más allá del tema comercial.

Para la conformación de esa nueva agenda, en los últimos años se está realizando una revisión de los efectos de las asimetrías. Ésta dio lugar a la aprobación de la Decisión 34/06 “Directrices para un Plan de superación de las Asimetrías en el MERCOSUR” en la cual se pedía a Paraguay y Uruguay que identificaran los objetivos, instrumentos y la institucionalidad necesarios. La decisión 33/07 estableció un Grupo de Alto Nivel (GAN) para elaborar el Plan Estratégico para la superación de las Asimetrías en GAN y estableció unos lineamientos indicativos clasificados en cuatro pilares:

Acciones para el *desarrollo y la integración de las economías de*

los países sin litoral marítimo: que incluyen infraestructura física, diversificación de exportaciones y neutralización de la mediterraneidad. Acciones de *apoyo a la competitividad de las economías menores*: que contemplan el aumento de la producción y la productividad, sistemas logísticos de apoyo a las exportaciones, apoyo técnico y financiero a los sectores productivos, procesos de certificación técnica, y complementación de sectores productivos. *Acceso a los mercados* regionales y al resto del mundo: que aborda las restricciones no arancelarias, acceso rápido y efectivo a los mercados regionales y del mundo, tratamiento especial a las economías menores en las negociaciones con terceros. *Marco institucional*: que incorpora programas comunitarios de desarrollo social de salud, trabajo, educación y pobreza, reforzar las instituciones comunitarias y concreción del Acuerdo de Control Integrado de mercancías en la frontera.

Se solicitó al GAN que considerará los instrumentos financieros ya existentes como el Fondo de Convergencia estructural de Mercosur (FOCEM), los programas de Cooperación y los Programas de Inversión Compartida. Sin embargo, no se contempla el tratamiento de las asimetrías causadas por las políticas públicas que, sin embargo, son objeto de fuerte polémica entre los Estados miembros (Bouzas, 2008). Tras los agrios enfrentamientos producidos en la cumbre del MERCOSUR celebrada en agosto de 2009 entre la presidenta argentina y el presidente uruguayo, la cumbre de San Juan en agosto de 2010 ha supuesto un gran paso adelante ya que logró sacar adelante medidas como la aprobación del Código aduanero y la eliminación del doble cobro del Arancel Aduanero Común (AAC) esta última reclamada insistentemente por los dos socios menores. Se trata aún de un proceso en sus inicios cuyos resultados habrá que valorar a medio plazo, pero ya se pueden destacar algunos progresos. Siguiendo, el esquema propuesto en trabajos previos (Ayuso, 2010a y 2010b) analizaremos los últimos avances en 4 grandes bloques que afrontan diferentes tipos de asimetrías en función de los objetivos que pretenden alcanzar:

En primer lugar, los *mecanismos para el mejor aprovechamiento de la liberalización comercial* son los que mayor atención recibieron. Entre estos la doctrina distingue entre los que incorporan un *trato especial y diferenciado* y aquellos que buscan el establecimiento del *campo de juego nivelado* con trato igualitario (Bustillo y Ocampo, 2003: 15). Ninguno de estos extremos ha aportado una fórmula efectiva para todos los casos. Como vía de conciliación se aboga por una *transición asistida* entendida como la cooperación de países relativamente más desarrollados con otros de menor desarrollo con el fin de

adaptarse a las nuevas condiciones de un espacio económico liberalizado (Peña, 2004; p.10). En la vía de una integración positiva están también las medidas dirigidas a eliminar barreras no arancelarias y establecer políticas de promoción y diversificación comercial.

El segundo bloque de instrumentos se dirige a afrontar asimetrías en los *niveles de desarrollo económico y territorial* para suplir las carencias de aquellos territorios que tienen un marcado déficit de infraestructuras o estructuras productivas obsoletas y poco competitivas. Entre los principales instrumentos encontramos: infraestructuras de conexión territorial y acceso a los recursos naturales estratégicos; incentivos a la inversión en sectores estratégicos; reestructuración de sectores no competitivos; transferencia de tecnología; fomento de la innovación; encadenamiento de sectores productivos; políticas industriales comunitarias; políticas macroeconómicas anticíclicas; mecanismos para estabilizar los tipos de cambio; y facilitar acceso al financiamiento.

Un tercer tipo de medidas son las dirigidas a impulsar la *convergencia social e interregional*, con políticas activas. Entre los principales instrumentos encontramos: fondos de cohesión e integración de enfoque nacional o regional; facilitar la movilidad internacional de la mano de obra de trabajadores cualificados y no cualificados; armonización de la legislación laboral; planes de desarrollo transfronterizo; infraestructuras de servicios básicos; o transferencias de renta a sectores sociales vulnerables.

El cuarto grupo hace referencia a mecanismos jurídico-institucionales para contrapesar las asimetrías o al menos no contribuir a incrementarlas en el marco de un proceso de integración regional. Entre estas se han identificado: sobre-representación de los países menores en los órganos de decisión intergubernamentales (Malamud y Schmitter, 2007; 10); órganos no intergubernamentales que representen el interés general; políticas reguladoras de la distribución de los beneficios; instrumentos vinculantes de solución pacífica de controversias; o incorporación de instituciones de participación democrática como; parlamento, consejo económico y social, consejo de autoridades regionales y locales.

3. Experiencia de tratamiento de las asimetrías en MERCOSUR

Como se ha señalado, dado que inicialmente el MERCOSUR se constituyó como un proyecto de ZLC y futura UA es lógico que los escasos instrumentos que se contemplaron en el tratado constitutivo se enfocaran hacia los temas comerciales. Pero con la progresiva ampliación de la agenda material se han ido incorporando otros ins-

trumentos que podemos considerar ligados a la agenda positiva de la integración. Analizaremos el estado de la cuestión en los cuatro ámbitos aunque su nivel de desarrollo es dispar.

3.1. Mecanismos para el mejor aprovechamiento de la liberalización comercial.

Tal y como se dijo, el tratado de Asunción autorizaba tratamientos especiales y éstos fueron recogidos en el Programa de liberalización comercial para establecer el AEC que concedía plazos más largos para el desmantelamiento arancelario y un mayor número de productos acogidos a excepciones para Uruguay y Paraguay³, esta era una medida de carácter temporal que se ha ido prorrogando. En realidad fue más una transacción que una compensación ya que en el AEC adoptado recogió más el que tenía previamente Brasil, el cual era más proteccionista en industrias de bienes de capital, informática y telecomunicaciones que el de los socios menores (Bouzas y Da Motta, 2008; 194). En 2003 se acordó establecer un porcentaje del 50% en las normas de origen para Paraguay hasta el 2014 en lugar del 60% del resto de miembros y tratamientos excepcionales en algunos sectores. Paraguay y Uruguay tienen autorizada la importación de insumos agropecuarios de terceros Estados libres de aranceles y en concreto a Paraguay se le ha autorizado además la importación con un arancel del 2% de materias primas estratégicas de las que es dependiente. En el 2003 se autorizaron nuevas excepciones al AEC para Paraguay y Uruguay y se acordó un tratamiento especial para Paraguay en las negociaciones con terceros Estados.

Pero subsisten otras numerosas perforaciones al AEC y estas no están limitadas a los países más débiles, por el contrario, en general los países más pequeños son los más abiertos pues eso les permite acceder a insumos y bienes de capital del exterior de los que dependen a precios más competitivos. Brasil y Argentina también han utilizado a menudo excepciones⁴ y medidas de salvaguarda especialmente durante los periodos de crisis económicas y financieras. Estas medidas unilaterales han dañado la credibilidad de un sistema que está en un continuo proceso de revisión condicionado por la coyuntura nacional e internacional. A las medidas arancelarias se suman las barreras no arancelarias producto de la falta de armonización de las legislaciones nacionales⁵. En este sentido Bouzas (2010) señala la falta de avances en ámbitos que compensaran a los dos países meno-

³ En realidad la diferencia era sobre todo para Uruguay con 960 productos con excepciones. Paraguay tuvo 439, Argentina 394 y Brasil 324.

res de la asunción de un AEC más elevado del suyo previo, ni se les abrió del todo el mercado interno, ni se establecieron regulaciones de las políticas que distorsionan el “terreno de juego” como los incentivos a las inversiones o las barreras no arancelarias.

En respuesta a los reclamos de Paraguay y Uruguay, en el Consejo del Mercado Común (CMC) de mayo de 2007 Brasil propuso la eliminación del doble cobro del AEC para los productos extra-zona que ingresaran a su mercado a través de Uruguay y Paraguay⁶. Argentina bloqueó sistemáticamente la medida hasta la reciente cumbre de agosto de 2010. La Cumbre de San Juan ha supuesto un salto cualitativo si se cumple el compromiso adoptado por el CMC de eliminación del doble cobro del AEC a los productos extra-bloque a partir de 2012. El acuerdo ha llegado tras la negociación de un mecanismo para compensar las posibles pérdidas de ingresos por importaciones, especialmente en relación a Paraguay que no tiene salida al mar. Además la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) aprobó el Documento Único aduanero del MERCOSUR y el Manual de Procedimiento de control de valor en aduana del MERCOSUR que se unen al previo Sistema de Validación de Información Aduanera de Comercio Intrazona. De todas formas, todo esto no elimina las excepciones específicas que mantienen cada uno de los Estados.

En cuanto a las restricciones no arancelarias, los dos socios menores mantienen una reclamación para la eliminación de obstáculos no arancelarios por parte de Brasil y Argentina retomando las negociaciones que se abandonaron a consecuencia de la crisis de los noventa. A partir de 2007 la decisión 27/07 creó la obligación de enviar un listado de las restricciones no arancelarias más relevantes como primer paso para afrontar las medidas de armonización necesarias en el futuro.

Tras la ruptura de las negociaciones del Acuerdo de Libre Co-

⁴ Se reportan actualmente hasta 3.000 códigos de excepciones al AEC en MERCOSUR. De ellos corresponden 600 a Brasil, 1.400 a Argentina, 1500 a Uruguay y 2400 a Paraguay (De Mello, 2010, de acuerdo a datos recogidos del Ministerio de Industria, desarrollo y Comercio Exterior de Brasil.

⁵ A título de ejemplo estas incluyen costes y trámites de aduana y de flete, requisitos de etiquetado, inspecciones, licencias de importación, registro de productos, certificaciones técnicas, registro de establecimiento, normas de origen, exigencia de patentes y compras gubernamentales entre las más destacables.

⁶ Ya se ha eliminado el doble cobro en los productos que aplican un 100% de preferencia arancelaria en todos los países.

mercio de las Américas (ALCA) con Estados Unidos y el estancamiento de las negociaciones con la UE los países menores reclamaron la posibilidad renegociar acuerdos de liberalización comercial y de inversiones con terceros. En materia comercial esto tropieza con la normativa mercosureña que establece la obligación de negociar de forma conjunta los acuerdos comerciales que contemplen medidas arancelarias, aunque sí existe la posibilidad de negociar acuerdos relativos a inversiones (Cienfuegos, 2006: 82). Con la reapertura de las negociaciones del acuerdo de Asociación con la UE decidida por ambos bloques en la Cumbre ALCUE de Madrid en mayo de 2010 esa posibilidad queda de momento descartada. En cambio, el comunicado Conjunto de los Presidentes de MERCOSUR adoptado en la mencionada Cumbre de San Juan en agosto pasado se contempla el compromiso de impulsar la obtención en todas las negociaciones con terceros países de un trato especial y diferenciado para Paraguay por falta de litoral marítimo y su menor grado de desarrollo económico. Se trata pues de incorporar el tratamiento de las asimetrías también hacia las relaciones externas del bloque⁷.

3.2. Tratamiento de asimetrías en los niveles de desarrollo económico y territorial

Aunque el tratado de Asunción no contemplaba materias relacionadas con políticas positivas de desarrollo, si se adoptaron pronto algunas decisiones en la línea de eliminar prácticas que distorsionan la competitividad de los flujos comerciales. Así la decisión 10/94 pidió a los Estados que no utilizaran incentivos para las exportaciones intra-regionales y solicitó que se establecieran mecanismos de verificación, pero estos siguen sin concretarse. El Protocolo de Colonia de 1993 sobre inversiones extra-zona y Protocolo de Buenos Aires de 1994 sobre principios generales de trato para los inversores extrazona, no impidieron que subsistan regímenes con incentivos divergentes en cada país. Tampoco se han tomado aún medidas para evitar los agravios frente a las diferentes capacidades de incentivos a la producción a pesar de las reivindicaciones de los países pequeños y especialmente Uruguay. En 2001 se hizo un in-

⁷ En la misma línea, pero en sentido contrario la presidentes comprometieron a tratar de absorber en 2011 hasta 30 millones de dólares en exportaciones bolivianas que compensen el país andino asociado al MERCOSUR de la pérdida de las preferencias arancelarias unilaterales vinculadas a la lucha contra el narcotráfico que le retiró Estados Unidos.

ventario sobre incentivos nacionales y subnacionales del sector público que no llegó a hacerse público.

En materia de Defensa de la competencia sí existe un gran desarrollo normativo: la Decisión 18/96 Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR estableció que la Comisión para el Comercio y el Comité de Defensa de la Competencia (compuesto por los organismos nacionales) serían los órganos de control. La decisión N° 64/00 de "Defensa Comercial y de la Competencia", establece el procedimiento de investigación de los Estados Parte para la aplicación de medidas antidumping o compensatorias a las importaciones en el comercio intrazona. La Decisión N° 66/00 "Defensa Comercial", también trata el tema de defensa de la competencia en el MERCOSUR, así como las Directivas N° 09/97 sobre las "Funciones y Competencias del Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias, la N° 13/98 con el Reglamento Interno del Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias", y la N° 01/03 con el "Reglamento del Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR". La Decisión N° 64/00 "Defensa Comercial y de la Competencia", establece el procedimiento de investigación de los Estados Parte para la aplicación de medidas antidumping o compensatorias a las importaciones en el comercio intrazona. Por su parte, la Decisión N° 66/00 "Defensa Comercial", también trata el tema de defensa de la competencia en el MERCOSUR, así como las Directivas N° 09/97, las "Funciones y Competencias del Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias, la N° 13/98, el Reglamento Interno del Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias", y la N° 01/03, el "Reglamento del Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR". El mayor problema de todas estas reglamentaciones es su incumplimiento sistemático sin que haya sanciones. De hecho Argentina a preferido acudir en varias ocasiones ante la OMC para denunciar prácticas antidumping por parte de Brasil en lugar de buscar una solución regional⁸.

Por otra parte el MERCOSUR también ha abordado la necesidad de establecer medidas para el fomento de la *convergencia macroeconómica*. Así el Acta de Ushuaia de 1998 recomendó la armonización macroeconómica y encarar los asuntos relacionados con la unificación monetaria. En 2001 se fijaron objetivos indicativos de mediano plazo para la inflación máxima (5%), la relación deuda pública/PIB (3,5%)y el déficit fiscal/PIB (40%) que no llegaron a cum-

⁸ Recordar que la OMC sí ofrece la posibilidad de medidas de retorsión compensatorias en caso de incumplimiento de la normativa del GATT

plirse por el gran impacto de la crisis argentina de 2002 y quedaron postergadas. En la Cumbre de San Juan de 2010 se reiteró la voluntad de profundizar la coordinación y se destacaron los trabajos realizados por el Grupo de Monitoreo Macroeconómico y el proyecto de cooperación financiera y técnica entre la UE y MERCOSUR “Apoyo al Monitoreo macroeconómico”.

Ya en la línea del establecimiento de políticas de integración productiva y territorial se creó un Grupo de integración productiva del MERCOSUR que ha liderado proyectos de formación y la creación de un portal empresarial con información jurídica y política de los Estados parte para facilitar proyectos conjuntos⁹. En la misma línea el Grupo de Integración productiva de las Misiones creó un Centro de Actividad Empresarial (CAE) para asesorar a empresarios que buscan contrapartes regionales. Otro instrumento financiero que está en proceso de creación tras su aprobación en la Cumbre de MIPYMES de diciembre de 2008 es el Fondo de Garantía para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) creado por la decisión n° 41/08 dirigido a potenciar la participación de pequeñas empresas en los procesos de integración productiva dándoles acceso al crédito con el que se pretende paliar las diferencias de oportunidades debido a las distintas capacidades de las políticas nacionales. Para impulsar la integración fronteriza del MIPYMES se creó un Grupo *Ad hoc* cuya décima reunión se realizó en Buenos Aires en junio de 2010, donde se avanzó en las negociaciones de un anteproyecto de acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas.

Otro instrumento financiero es el *Fondo financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata* (FONPLATA). Es una institución financiera creada en 1977, por tanto previa a la existencia de MIPYMES, de la que forman parte Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su objetivo es la financiación de proyectos de interconexión física que promuevan un desarrollo armónico de los países de la Cuenca de la Plata. Es, junto al Banco interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), uno de los principales impulsores del programa Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en el ámbito sudamericano, aunque su participación y sus capacidades son mucho menores que los otros dos organismos financieros mencionados. En la líneas de financiación de infraestructuras el otro gran instrumento es el Fondo de

⁹ Algunos de ellos con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF)

convergencia estructural (FOCEM) creado en 2005¹⁰ que se analiza en el siguiente apartado. Este organismo en realidad tiene naturaleza mixta, pues su objetivo es tanto la superación de carencias de infraestructuras, como la disminución de las brechas de desarrollo¹¹.

También relacionado con las infraestructuras está la iniciativa PETROSUR nacida en 2005. Está integrada por Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay y tiene como finalidad impulsar acuerdos en materia energética. En la práctica las inversiones en infraestructuras han beneficiado sobre todo a Brasil y en menor medida a Argentina (Peña 2007; 71) por la mayor escala del mercado. Los corredores de transporte se han concentrado allí donde se da una mayor capacidad de consumo, interconectando los centros de producción con mercados urbanos (Peña 2007; 73) y con los puntos de exportación. Finalmente la Decisión 33/07 recoge la necesidad de neutralización de los efectos adversos de la mediterraneidad, lo cual afecta fundamentalmente a Paraguay, pero su desarrollo está pendiente de concretar más allá de las declaraciones a favor de facilitarles el tránsito según las normas internacionales y contemplarlo en la negociación con países terceros.

3.3. Mecanismos para la convergencia social e interregional

Con la creación en 2005 del FOCEM se trató de dar respuesta a uno de los principales reclamos de los países menores para establecer mecanismos de solidaridad interregional que afrontaran las disparidades de desarrollo entre los países miembros. La finalidad del FOCEM es financiar proyectos de desarrollo para reducir las asimetrías entre los países miembros de MERCOSUR y aumentar la competitividad de las economías como instrumento de fomento de la integración y la cohesión social. Creado como instrumento de compensación para los países más pequeños se establece que su financiación corresponde a: 70% Brasil, 27% Argentina, 2% Uruguay y 1% Paraguay. Por el contrario, la ratio de los beneficiarios se establece en: 48% Paraguay, 32% Uruguay, 10% Argentina y 10% Brasil. Según los datos proporcionados por el FOCEM en su página, durante los primeros dos años de funcionamiento (2007-2008) el

¹⁰ Decisión n° 18/05 y n° 24/05

¹¹ Por ejemplo de los 9 proyectos adoptados en la cumbre de San Juan de 2010, tres 3 eran de interconexión eléctrica, una de pavimentación, otros dos de conexiones de cadenas productivas de gas y de industria automotriz respectivamente. Los otros eran puramente de infraestructura social.

principal receptor ha sido efectivamente Paraguay con 56 proyectos, frente a 24 para Uruguay, 12 para la Secretaría de MERCOSUR, 4 para Brasil y 4 de carácter regional. En cuanto a la cantidad de fondos Paraguay recibió el 70,1%, Brasil el 11,1%, Uruguay 9,5%, La región en general, 8,3%, la Secretaría de MERCOSUR 0,1% y Argentina 0%. La razón de que Brasil, con menos proyectos tenga un porcentaje mayor que Uruguay es por la mayor envergadura de sus proyectos, especialmente la creación de la Universidad para la Integración Latinoamericana (UNILA) en Foz de Iguazú.

El FOCEM en principio financia proyectos encuadrados en el marco de los siguientes programas: I. Programa de Convergencia Estructural; II. Programa de Desarrollo de la Competitividad; III. Programa de Cohesión Social; IV. Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. Durante los primeros años de funcionamiento del Fondo se preveía que los proyectos a financiar fueran prioritariamente del Programa I dirigidos al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general. En la práctica el análisis de los fondos aprobados en 2007-2008 da un resultado equilibrado con un 36% de los fondos destinado a Convergencia estructural, un 28% a cohesión social, un 20% a Desarrollo de la competitividad y un 16% para el Fortalecimiento de la estructura institucional de MERCOSUR.

Uno de los problemas del FOCEM es que la aprobación de cada proyecto debe pasar necesariamente por la aprobación CMC de composición intergubernamental que decide por consenso. Como consecuencia el proceso se ha politizado y han sido frecuentes los vetos, por ejemplo en relación al conflicto entre Argentina y Uruguay por la construcción de la papelera de Botnia en el Río Uruguay. Además de eso los desembolsos acumulan retrasos a causa de la tardanza de las contribuciones de los principales Estados contribuyentes y las trabas burocráticas. Para tratar de mejorar su funcionamiento está en estudio la reforma de los procedimientos de forma que se agilice la gestión de los fondos. Lo que parece evidente es que los fondos actualmente disponibles no son suficientes para la cantidad de objetivos que se le atribuyen que son muchos y de muy diferente naturaleza. Esta dispersión se traduce en la existencia de una pluralidad de proyectos nacionales sin conexión estratégica entre ellos lo cual no contribuye a una interconexión de los territorios. Al respecto, la Secretaría del MERCOSUR ha recibido financiación del FOCEM para un estudio sobre las necesidades estructurales del bloque con la

finalidad de identificar cuáles deben ser los sectores prioritarios a los que destinar los fondos en el futuro.

Otra cuestión relacionada con la distribución de estos fondos de cohesión regional es que los mayores bolsones de pobreza más grandes no están en los países menores, si no en el más grande y vigoroso que es Brasil, que es el principal contribuyente al fondo, pero el que teóricamente menos recibe. Es cierto que el país en conjunto es el que obtiene más beneficios del proceso pero continua teniendo las regiones más pobres y es también el país que cuenta con una mayor presión fiscal sobre el conjunto de sus contribuyentes, lo cual plantea interrogantes sobre la equidad tributaria de las aportaciones. Una coordinación de las políticas nacionales de redistribución territorial, una mayor armonización tributaria y la generación de recursos fiscales regionales generado en proporción los beneficios que cada país obtiene de la integración sería más equitativa, pero eso significaría una profundización de los mecanismos de integración no contemplada por el momento por los miembros de MERCOSUR.

Otro instrumento dirigido a una visión más estratégica del tratamiento de la asimetrías sociales es el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) creado por la decisión del CMC n° 03/07, con sede en Asunción, cuyo objetivo comporta elaborar una visión integrada para el diseño y aplicación de políticas sociales, consolidar el eje social de la integración; contribuir a la reducción de las asimetrías y participar en programas de cooperación técnica en dichas materias. El ISM consta se encargará tanto de realizar investigaciones y estudios comparados e intercambio de información, como a generar instancias técnicas de diálogo para la elaboración de proyectos regionales. Un instrumento para esos objetivos es el proyecto de establecer un Sistema estadístico armonizado de MERCOSUR con una metodología común para lo cual se ha creado la Reunión Especializada de Estadísticas del MERCOSUR. También en 2010 se celebró la primera reunión de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM) con la finalidad de establecer mecanismos de coordinación y elaborar un Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR recogida en la Declaración de Buenos Aires “Avanzando Juntos: Construyendo un MERCOSUR Social y Participativo”.

En la Cumbre de San Juan de 2010 se aprobó la Estructura del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDDHH) cuya función es fortalecer el Estado de Derecho de los miembros de MERCOSUR y la protección de los Derechos Humanos. En relación al ámbito sociolaboral la declaración conjunta de los Presidentes señaló la necesidad de inventario de políticas de empleo con la fina-

lidad de desarrollar unas directrices regionales comunes poniendo especial énfasis en la lucha contra el trabajo infantil mediante los programas regionales de inspección. Se señaló también la necesidad de un plan para facilitar la libre circulación de trabajadores, pero los avances son aun limitados. En estas materias se colabora estrechamente con la OIT en la cual MERCOSUR ha adquirido estatus de observador permanente.

La Decisión n° 6/09 creó un Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR (FAF) con la finalidad de financiar programas de incentivos y facilitar la participación de los actores sociales. Se trata con ello de contribuir a evitar el éxodo rural hacia las ciudades, elevar la renta de los pequeños agricultores y reducir el proceso de concentración de la propiedad. En principio tiene un carácter temporal con un horizonte de 4 años y está financiado con contribuciones también asimétricas (Brasil 70%, Argentina 27%, Uruguay 2% y Paraguay 1%).

3.4. Mecanismos de jurídico-institucionales en MERCOSUR

MERCOSUR es fundamentalmente una organización de carácter intergubernamental en la que todas las decisiones de trascendencia se toman por los altos representantes de los países por consenso. Eso permite que un solo Estado pueda vetar cualquier decisión. Eso teóricamente protege a los pequeños países frente a las imposiciones de los grandes pero bloquea los avances en la profundización de la integración. Además, el MERCOSUR carece de órganos supranacionales y de hecho no puede tenerlos en tanto no se modifican las Constituciones de Brasil y Uruguay, ya que éstas no permiten la delegación de atribuciones soberanas a organismos supranacionales. Al no haber transferencia de soberanía a las instituciones, todas las decisiones que no son de mera ejecución o desarrollo deben aprobarse por los órganos internos competentes de cada país, lo que a menudo incluye a los Parlamentos nacionales y puede demorar años. Como las decisiones no entran en vigor hasta que todos los Estados miembros las han incorporado a su legislación interna, puede eternizarse la efectiva implementación de decisiones aprobadas por los órganos comunitarios ya acordadas. Obviamente eso dificulta enormemente la efectiva aplicación de la normativa y existe un gran acervo de legislación aprobada y no aplicada que a veces queda obsoleta antes de entrar en vigor. Por otra parte, ante la ausencia de normas comunes los Estados mantienen sus políticas nacionales a menudo divergentes.

En la búsqueda de una mayor legitimidad democrática del proceso de integración y acercamiento de la ciudadanía, en diciembre

de 2005 se firmó el protocolo constitutivo del Parlamento de MERCOSUR, que entró en vigor el 7 de mayo de 2007 en sustitución de la comisión Parlamentaria conjunta. El primer mandato, hasta el 31 de diciembre de 2010, estará integrado por 18 miembros por parte de cada Estado elegidos por los parlamentarios nacionales. Más adelante se elegirá por sufragio directo y se pasará a un criterio de representación ciudadana que se ajustará a criterios de población y representatividad. Para las decisiones se prevén distintos tipos de mayorías: simple, absoluta, especial y cualificada. Es el único órgano de MERCOSUR que decide por mayoría pero sus decisiones no son vinculantes, por lo que se le debe considerar más como un órgano deliberante asesor y consultivo y no propiamente legislativo.

Otro órgano de representación, esta vez de los sectores económicos y sociales, es el *Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR*, compuesto por igual número de representantes de cada estado parte. Tiene funciones consultivas y se manifiesta mediante recomendaciones al GMC. El Reglamento interno adoptado por la Resolución N° 68/96, establece que estará compuesto por las Secciones Nacionales de los Estados Partes, con autonomía organizativa. Cada sección nacional puede enviar 9 delegados pero con paridad empresarial (4) y sindical (4) y el noveno para el tercer sector. En cuanto a la participación de las entidades subestatales y municipales en la estructura orgánica de MERCOSUR esta se limita al *Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR* (FCCR) creado en 2004 como órgano subsidiario del GMC con carácter consultivo. Este a su vez está subdividido en el Comité de Estados, Provincias y Departamentos (CEFPD) y el Comité de los Municipios (CM) cuya finalidad es asesorar al GMC y elaborar programas de colaboración, pero no participan en el proceso de toma de decisiones.

En cuanto a los *mecanismos de solución de controversias* el Protocolo de Olivos de 2002 incorporó un procedimiento jurisdiccional de carácter arbitral para la solución de controversias, pero su función y su legitimidad ha sido mermada por los frecuentes incumplimientos, no solo de los laudos arbitrales, si no del propio protocolo. Lo cierto es que los Estados miembros son reacios a acudir a este mecanismo y controversias como la de las papeleras entre Uruguay y Argentina que no lograron una solución regional durante años a pesar de constituir una violación flagrante de la normativa vigente constatada en un laudo del Tribunal Arbitral "ad hoc" de septiembre de 2006. Finalmente a sido una sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de la Haya el que ha dictaminado una solución

salomónica y que ha abierto las vías de solución. La preferencia a las vías extrarregionales para la solución del conflicto debilita el papel de las instituciones y de la aplicación del acervo jurídico del MERCOSUR.

4. Transformaciones en el escenario regional de tratamiento de las asimetrías

Como se señaló, además de la problemática interna del tratamiento de las asimetrías hacia el interior del bloque el MERCOSUR afronta otros retos de futuro que tienen que ver con la nueva dinámica de la integración en el ámbito sudamericano. En primer lugar, está pendiente la efectiva adhesión de Venezuela a la espera de la ratificación por el Parlamento de Paraguay debido al veto de la oposición, muy crítica con el mandatario venezolano Hugo Chávez. El ingreso futuro de Venezuela puede alterar el equilibrio de fuerzas internas de MERCOSUR y romper la tendencia a la bilateralidad hasta ahora dominante. Esto podría ser beneficioso para los pequeños países si fuerza a un mayor diálogo, aunque al mismo tiempo puede agudizar su marginalidad al disminuir su peso específico. Así, Venezuela también podría aliarse con Argentina para contrarrestar el dominio del liderazgo brasileño (Porta, 2008).

En lo referente a los aspectos económicos la incorporación de Venezuela tiene más dificultades para el nuevo miembro que para los países ya integrantes del bloque ya que tiene una menor capacidad industrial que la mayoría y la liberalización puede debilitar algunos de sus sectores productivos. En el Protocolo de Adhesión de Venezuela de julio de 2006 se estableció un periodo general de 4 años para que Venezuela se ajuste al AEC aunque no se detalla el cronograma, tarea que se deja a un grupo de trabajo especial. Sin embargo, se pactaron distintos plazos diferenciados para cada país de manera que Argentina y Brasil deberían abrirse el 1 de enero de 2010, Venezuela el 1 de enero de 2012 y Uruguay y Paraguay en 2013. Dado el bloqueo por parte del Parlamento de Paraguay a la ratificación del Protocolo es probable que dichos plazos no se cumplan y deban renegociarse. De prolongarse la situación el calendario de liberalización acabará coincidiendo con la aplicación de los plazos establecidos para la aplicación del acuerdo de asociación con los países de la Comunidad Andina (CAN) a la que anteriormente perteneció Chávez y de la cual se retiró debido a la negociación por parte de Colombia y Perú de los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos. Aunque nada impediría que se decidiera aplicar el calend-

rio de liberalización sin esperar a la formalización del ingreso de Venezuela como miembro de pleno derecho en el MERCOSUR.

La negativa de la oposición paraguaya a la firma del Protocolo es de carácter político y está vinculada a la controvertida figura del presidente Hugo Chavez lo cual hace temer por el incremento las tensiones intra-bloque. No es una reticencia infundada dado que el presidente Chávez ha expresado reiteradamente su intención de modificar el sentido político del proyecto. De hecho Venezuela es el líder indiscutible del ALBA, un procesos de cooperación regional fuertemente politizado en el que también participa Bolivia y Ecuador, a su vez asociados a MERCOSUR. Aunque la ALBA no se presenta como un organismo de integración sino de cooperación solidaria entre pueblos, lo cierto es que ha ido construyendo una incipiente institucionalidad y se han erigido como un grupo de presión efectiva tanto en la UNASUR, como en la Organización de Estados Americanos (OEA). La estructura institucional intergubernamental de MERCOSUR y el mecanismo de toma de decisiones por consenso pueden paralizar los avances en caso de que la entrada de Venezuela condujese a una polarización política. También surgen dudas sobre las consecuencias que el ingreso de Venezuela tendría para la futura conclusión de los Acuerdos comerciales con terceros países y grupos de países, y en especial con relación al Acuerdo de Asociación con la UE cuyas negociaciones se han relanzado recientemente.

De momento, la mayoría de los gobiernos de MERCOSUR son favorables a la entrada de Venezuela y contemplan su incorporación al bloque como un factor de moderación y facilitación de la cooperación regional. En el lado positivo de la balanza también está la capacidad financiera de Venezuela dadas sus rentas petroleras y también su carácter de gran productor de hidrocarburos que escasean en otros países del bloque. Su potencialidad para contribuir a la integración energética de la región sudamericana se enmarca en la iniciativa más amplia de integración regional. Está se está desarrollando a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Éste es un programa de interconexión mediante la construcción de los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) que trata de canalizar procesos de desarrollo interregionales. Surgió de la primera cumbre sudamericana celebrada en Brasilia en el año 2000. La mayoría de los proyectos en curso están participados por los países más dinámicos (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). En concreto Brasil es el país que tiene mayores potenciales beneficios, por ello participa de manera directa o indirecta en la mayoría de los proyectos en activo y su potente Banco nacional de

desarrollo (BNDES) es uno de los principales organismos financieros oficiales del IIRSA¹².

Los ejes del IIRSA se diseñaron como vías de exportación a los grandes mercados consumidores del exterior, especialmente hacia el mercado asiático. Estos corredores están avanzando rápidamente gracias a la financiación privada. Sin embargo, estas infraestructuras tienden a favorecer a las industrias exportadoras de materias primas. A pesar de que se realizaron diagnósticos previos para determinar las distintas necesidades de cada región, la selección de los proyectos no tuvo en cuenta las asimetrías, ni existe una institucionalidad para resolverlas e incentivar o compensar a aquellos países que reciben externalidades negativas, tanto económicas, como sociales o ambientales.

Respecto al sector energético en 2000 la cumbre presidencial de América del Sur acordó crear un Mercado energético regional Sudamericano ligado a la iniciativa IIRSA con la finalidad de garantizar el abastecimiento a partir de diferentes fuentes de aprovisionamiento energético. El Consejo Energético de Suramérica creado en la Declaración de Margarita de 17 de abril de 2007 ha pasado a formar parte de UNASUR tras la firma del tratado constitutivo. A esta iniciativa se le ha unido la de PETROAMÉRICA que promueve la cooperación para garantizar el suministro energético a través de la coordinación de políticas públicas mediante la convergencia de PETRO-ANDINA, PETROSUR y PETROCARIBE. Por el momento estas iniciativas parecen servir más para impulsar acuerdos bilaterales que para lanzar estrategias regionales. En paralelo han nacido dos proyectos regionales: el Gaseoducto Sudamericano que trata de establecer una red de gaseoductos para regular el tráfico del gas y asegurar el aprovisionamiento interconectando ampliando las estructuras que ya existen desde Bolivia, Argentina y Brasil y de Argentina Uruguay y Chile, para conectarlas con Perú. Por su parte Venezuela lidera la iniciativa Gaseoducto del Sur que llevaría el gas desde Venezuela a Argentina con la participación de Brasil y Bolivia.

La otra gran incógnita es hacia donde va a derivar UNASUR, iniciativa surgida en la Cumbre de Brasilia de 2000 que en estos momentos es el proceso más dinámico al menos en el plano político. Este proceso se basó en tres pilares: el diálogo político para la concertación de las políticas externas, con especial atención a los temas de Seguridad regional; la integración económica a través de una progresiva convergencia de los acuerdos de concertación económica (ACE) cele-

¹² También es destacable el importante número de empresas brasileñas que han logrado adjudicarse las obras de infraestructura del IIRSA.

brados al amparo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre los países y grupos de países de la región; el tercer pilar es la integración física, que tiene su principal baza en la pre-existente Iniciativa para la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA) a las que se suman las otras iniciativas de integración energética mencionadas. Con la creación de un Consejo Suramericano de Defensa y el nombramiento en mayo de 2010 de un Secretario General que recayó en el ex-presidente argentino Nestor Kirchner, recientemente fallecido y pendiente de reemplazo, se va concretando la conformación un nuevo bloque. Inicialmente fue liderado por Brasil, pero ha sido secundado por otros países, como Argentina y Venezuela con los países del ALBA. Todos ellos aspiran a incrementar su influencia en la región y en la agenda global en temas como la Seguridad, la estabilidad financiera y la regulación de los intercambios comerciales y financieros o el cambio climático. No obstante, su emergencia suscita dudas sobre las consecuencias en los otros procesos de integración suramericanos; sobre si va a contribuir a una progresiva convergencia o si va a suponer un abandono de la vía integracionista iniciada por el regionalismo abierto y va a derivar hacia otra más intergubernamental y de mayor componente político (Sanahuja, 2010).

En los aspectos relacionados con la liberalización comercial, todos los mecanismos de integración regional latinoamericanos están subsumidos en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Esta organización es el marco dentro del cual se está tejiendo una densa red de acuerdos que tiene como objetivo interrelacionar los mercados y promover una progresiva liberalización regional. Pero las disparidades de las regulaciones en cada uno de los acuerdos generan discrepancias derivadas la membresía múltiple de cada país en diversos acuerdos de distinta naturaleza. Es por ello que se ha propuesto lanzar un proceso de negociación para armonizar en la medida de lo posible las reglas de los distintos acuerdos hacia la convergencia los sistemas de integración subregional (SELA, 2008 a: 17). Este acercamiento es también un objetivo de la UNASUR, que en principio no plantea sustituir a los mecanismos de integración existentes sino hacerlos confluír. Al respecto la ALADI cuenta con la Conferencia de Evaluación y Convergencia, entre cuyos objetivos se incluye el seguimiento de los procesos de integración en la región y hacer recomendaciones para orientar una progresiva convergencia de los acuerdos¹³. Para ello se está trabajando en resoluciones so-

¹³ En este sentido en el 2004 el XIII Consejo de Ministros aprobó las Bases de un programa para la conformación progresiva de un espacio e Libre Comercio en la ALADI.

bre: régimen general de origen; régimen general de salvaguardias; directrices para un sistema general de solución de controversias; plan para Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER); Desarrollo de la Dimensión social; Fortalecimiento de la Integración productiva regional, Promoción del Comercio y Participación de la sociedad civil; y Evaluación y Convergencia¹⁴. Todo este acervo debería revertir en los trabajos de MERCOSUR y favorecer el proceso de convergencia interno.

Otra iniciativa regional impulsada por Venezuela que puede incidir en los procesos de integración y está relacionada con el tratamiento de las asimetrías es la constitución del Banco del Sur integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Uruguay, con Chile como miembro observador. Creado en 2007 no se llegó a un acuerdo sobre la financiación hasta 2009. El capital inicial suscrito contempla aportaciones diferenciadas según el potencial económico de cada país¹⁵ aunque prevé la posibilidad de aportaciones de otros países no miembros. La finalidad del banco es apoyar los procesos de integración en América del Sur, en el ámbito económico, financiero y social; financiar el desarrollo económico y el intercambio comercial y de servicios, promover la constitución de empresas multinacionales de capital subregional orientadas a la producción de bienes de capital e insumos básicos para la región y propiciar investigaciones para el desarrollo tecnológico. En principio parece que su *modus operandi* consistirá en préstamos especialmente dirigidos a los países más débiles y ha quedado postergada la idea de generar un mecanismo de convergencia económica como paso previo a la creación de una moneda única. Persisten numerosas incógnitas sobre el alcance de esta iniciativa con la que se pretende dar autonomía a la región frente a los organismos financieros internacionales con el objetivo financiar proyectos de desarrollo regional. Pero, sobre todo, aún está pendiente de concretar el alcance de sus operaciones y su relación con las otras instituciones financieras operando en la región, como el Fondo Latinoamericano de

¹⁴ En concreto el Plan a favor de los PMDER tiene cuatro objetivos: Complementariedad y Gestión económica; apertura, Preservación y Acceso efectivo a los mercados; Mejoramiento del Transporte y la logística; y fortalecimiento institucional y será ejecutado en 2 años con fondos de la ALADI y de la Cooperación Internacional.

¹⁵ Según el acuerdo de los ministros de Economía de 26 de abril de 2008, inicialmente Argentina, Brasil y Venezuela aportan 2.000 millones de dólares, Uruguay y Ecuador 400 millones de dólares respectivamente; mientras Paraguay y Bolivia aportan cada uno 100 millones de dólares.

Reserva, la CAF o FONPLATA en el ámbito sudamericano y el Banco Interamericano de Desarrollo de carácter hemisférico.

La existencia de estas nuevas iniciativas que amplían el ámbito material y espacial de la integración sudamericana ha llevado hablar de un posible cambio de ciclo tras el agotamiento del regionalismo abierto hacia un regionalismo post-liberal (Sanahuja, 2010, b; 95). Si es así, los procesos de integración que como MERCOSUR nacieron marcados por ese enfoque de integración que ponía el acento en la liberalización progresiva para una mejor inserción internacional deberán reorientarse para adaptarse al nuevo mapa de la integración. La proliferación en la región de los Acuerdos de Libre Comercio intrarregional y extrarregional, Norte Sur y Sur Sur, erosionan las ventajas de un mercado común imperfecto como MERCOSUR y acentúan las asimetrías del proceso de integración. De ahí la necesidad de impulsar esa nueva agenda positiva que profundiza la integración. De momento en MERCOSUR se está avanzando por la vía del fomento de la cooperación y la armonización de legislaciones pero no se ha modificado la naturaleza de un proyecto de carácter intergubernamental.

A pesar de un cierto refuerzo de la institucionalidad en los últimos años, el proceso sigue lastrado por la renuncia de los Estados a ceder soberanía, no ya en la toma de decisiones sino incluso en el desarrollo, la aplicación o control de las mismas. Esto y la ausencia de mecanismos de control del cumplimiento son dificultades que van a tener que sortear en la generación de una agenda material más profunda. Por otra parte la incorporación de la agenda social que afecta a las políticas públicas y a la redistribución de los ingresos fiscales obliga a pensar en una mayor democratización del proceso. Eso implica reforzar el rol de los Parlamentos y explorar más el rol de los actores no estatales y los actores sociales. Esto es difícilmente compatible con el mantenimiento de un proceso de toma de decisiones que se concentra en las decisiones de alto nivel capaces de bloquear la implementación de las políticas como instrumento de presión. Una agenda más profunda requerirá repensar una relación entre las legislaciones internas y la regional que garantice el efectivo cumplimiento de las obligaciones y una cooperación multinivel entre las diferentes institucionales.

Bibliografía

- ALADI-CAN-Mercosur-SELA-CEPAL-OTCA-CAF (2007), *Un nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana*, pp. 21.

- AYUSO Anna (2010b) *Integración con Equidad. Instrumentos para el Tratamiento de las Asimetrías en América del Sur* en CIENFUEGOS, Manuel y José Antonio SANAHUJA (2010) “Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur”, CIDOB, Barcelona.
- AYUSO Anna (2010a) “Avances y Obstáculos para la reducción de las asimetrías en Sudamérica” en CIENFUEGOS Manuel (Dir.) “Oportunidades de negocios en la situación actual de integración regional en Sudamérica” ORLA-UPF, Barcelona, 2010, pp.148.
- BOUZAS Roberto (2010) *Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina*, Documento de trabajo n° 1, Red Mercosur.
- BOUZAS Roberto y DA MOTTA Pedro. (2008) “La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el Mercosur”, pp. 134-185, en MASI F. y M.I. TERRA (2008), *Asimetrías en el Mercosur ¿Impedimento para el crecimiento?* Serie Red Mercosur, n° 12, Montevideo, Uruguay.
- BOUZAS Roberto (2008) “Asimetrías en el Mercosur”, Presentación en Power Point presentada en la Reunión de la Comisión Diagnostico y Estado de Situación del Mercosur, 16 de septiembre de 2008.
- BOUZAS Roberto (2004), *Regional governance institutions, Asymmetries and Deeper integration in Mercosur*, (ponencia mimeo), octubre, pp. 22.
- BOUZAS Roberto (2003), *Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso de Mercosur*, ponencia presentada en el seminario “Global y Local: El desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe” marzo, Milán, Italia, pp.28.
- BUSTILLO Inés y OCAMPO José Antonio (2003), *Asimetrías y Cooperación en el Área de Libre comercio de las Américas*, CEPAL, Serie Informes y Estudios especiales n° 13, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010), *La hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2007), *Diagnóstico de las Asimetrías en los Procesos de integración de América del Sur*, Santiago de Chile, pp. 34.
- CIENFUEGOS MATEO Manuel (2006), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en la encrucijada*, CIDOB, Barcelona.
- CIENFUEGOS Manuel y SANAHUJA José Antonio (2010), “Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur”, CIDOB, Barcelona.
- CRESTA Juan (2008), “Asimetrías en el Mercosur: Un enfoque macroeconómico”, en MASI Fernando y TERRA María Inés, *Asimetrías en el Mercosur ¿Impedimento para el crecimiento?*, Serie Red Mercosur, n° 12, Montevideo, Uruguay, pp. 30-85.

- CHUDNOVSKY David y LOPEZ Andrés (2007) “Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur”, Revista de la CEPAL 92, agosto.
- DE MELLO Andrés *et al.* (2010), *Integrando desiguais: Assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul*, Texto para discussão n° 1477, IPEA, Rio de Janeiro, marzo, pp. 49.
- DI FILIPPO Armando (2007), *Las Asimetrías en los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe*, SELA, XXXII Reunión ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, Venezuela, marzo, pp. 97.
- DURÁN José y MASI Fernando (2007), *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*, CEPAL, Documento de trabajo, Santiago de Chile, pp. 41.
- GIORDANO Paolo, MESQUITA Mauricio y QUEVEDO Fernando (2004), *El tratamiento de las Asimetrías en los Acuerdos de Integración Regional*, INTAL-ITD, Documento de Divulgación 26, Washington.
- GUARNIERI Roberto (2005), *Asimetrías y proceso de integración económica*, ponencia del Embajador en el seminario de alto nivel sobre “La integración sudamericana y sus retos futuros”, Quito, Ecuador, 29 y 30 junio.
- LAENS Silvia y TERRA María Inés (2005), *Mercosur: Asimetrías y Fortalecimiento de la Unión Aduanera. Opciones para el AEC*. ponencia presentada en la Conferencia “Profundización de Mercosur y desafío de las disparidades” 6 y 7 junio, Rio de Janeiro.
- LO TURCO Alessia (2008) “Integración regional Sur-Sur y desarrollo industrial asimétrico: el caso de Mercosur” pp. 89-130 en MASI F. y M.I. TERRA (2008), *Asimetrías en el Mercosur ¿Impedimento para el crecimiento?*, Serie Red Mercosur, n° 12, Montevideo, Uruguay, pp. 231.
- MALAMUD Andrés. y SCHMITTER Philippe C. (2007), *The experience of European integration and the potential for integration in South America*, IBEI 2007/6, Barcelona, pp. 27.
- MASI Fernando y TERRA María Inés (2008), *Asimetrías en el Mercosur ¿Impedimento para el crecimiento?*, Serie Red Mercosur, n° 12, Montevideo, Uruguay, pp. 231.
- PAGANI Adriana y MARTINEZ LARRECHEA Enrique (2006), *Asimetrías en el Mercosur: La bilateralidad argentino-brasileña y el caso uruguayo*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, www.caei.ar, pp. 22.
- PINEDA José (2006), *Convergent Dynamics in the Andean Community*, Corporación Andina de Fomento y Universidad Central de Venezuela, (mimeo).
- PEÑA Félix (2007), “La integración latinoamericana y el Mercosur en un mundo de opciones múltiples y no excluyentes” pp. 65-77, en *Anuario Iberoamericano 2007*.

- PEÑA Félix (2004), *Enfoques y propuestas para un Mercosur solidario: La cuestión de las asimetrías y las medidas de convergencia estructural*, ponencia presentada en el Seminario sobre medidas de Convergencia en Mercosur” marzo, Montevideo, pp. 16.
- PORTA Fernando (2008) *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas* Documento de Proyecto, CEPAL, Santiago de Chile.
- SANAHUJA José Antonio (2010) “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal en CIENFUEGOS Manuel y SANAHUJA José Antonio, “Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur”, CIDOB, Barcelona.
- SELA (2008a), *Los desafíos de la articulación y convergencia de la integración en América Latina y el Caribe. Bases para una propuesta desde el SELA*, SP/RR-DACTAILC/DT N° 2/08, pp. 33.
- SELA (2008b), *Dimensión social de la integración : Liniamientos para un Plan de Acción en: salud, educación, vivienda y empleo*, SP/SRC-DSIALC/DT 1/08.
- SELA (2009), *Tratamiento de Las Asimetrías en los Procesos de Integración en América Latina y el Caribe*, SP/RR-TAPI-ALC/DT n° 2-09, pp. 57.
- TERRA María Inés (2008), *Asimetrías en el Mercosur: Un obstáculo para el crecimiento*, ECOS n° 2, diciembre, Uruguay.
- VAILLANT Marcel y ONS Álvaro (2009), *Tratamiento de las Asimetrías en los Procesos de Integración en América Latina y el Caribe*, SP/RR-TAPI-ALC/DT n° 2-09, Venezuela.

CAPÍTULO X

Implicancias medioambientales de los acuerdos comerciales en el marco de la ALADI: el caso de los países del MERCOSUR

Por: LAUTARO M. RAMÍREZ y JUAN I. MIRANDA

Introducción

Toda la actividad humana, y como tal la económica –en este caso, el comercio internacional– se desenvuelve en un contexto ambiental y en su desarrollo se encuentran incidencias recíprocas entre diversas variables. Las reglas que rigen el comercio internacional reconocen –y no desde hace poco tiempo– esta relación. Ya en 1947, el Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas (GATT en inglés) en su artículo XX establecía la posibilidad de exceptuar su aplicación cuando la medida adoptada por un país tuviera como objetivo “*proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales*”, o bien para la “*conservación de los recursos naturales agotables*”.

Por su parte, el *desarrollo* como concepto no se agota en el factor comercial, ya que al relacionarse directamente a la economía, además comprende a la cuestión de la infraestructura y trae concatenadas otras problemáticas como son el resguardo del ambiente y los efectos que la misma tiene en relación a los habitantes de los países que aprovechan las obras.

En 1992, el Informe Brundtland, determinó que la relación entre desarrollo y medio ambiente es inseparable, y para describir la relación que debería regir entre crecimiento y recursos naturales, creó el concepto de “*desarrollo sustentable*”, que fuera adoptado mundialmente.

La problemática ambiental al ser un fenómeno mundial, debe ser encarada tanto por los países como por los bloques regionales, de acuerdo a las diversas realidades que éstos deben afrontar.

Por lo expuesto, el presente tiene por objeto analizar las implicancias medioambientales que tienen los acuerdos comerciales celebrados en el seno de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en especial de aquellos de los que forman parte la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay –englobados como bloque MERCOSUR–, a cuyos fines se pasará revista por las vinculaciones que existen entre el desarrollo sustentable y el comercio, los Acuerdos Comerciales de Integración, haciendo especial hincapié en el Proyecto de la Hidrovía Paraguay–Paraná (HPP) –regulado no sólo en el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 36 sino que además en el Acuerdo de Alcance Parcial al amparo del Artículo 14 del Tratado de Montevideo de 1980 (AAP.A14TM80)–. Desde ésta perspectiva el análisis de la problemática ambiental vinculada al comercio y al desarrollo regional será analizada desde la teoría tridimensional del derecho que estudia los fenómenos jurídicos dentro del contexto en que tienen lugar y desde diversas aristas a efectos de arribar a una mejor y más completa comprensión de los sucesos.

1. Análisis del fenómeno desde la Teoría Tridimensional del derecho

Diferentes métodos de abordar los fenómenos jurídicos se han esbozado a lo largo del tiempo, siendo útil cada uno de ellos a los efectos de conocerlos. Sin embargo, cuando la cuestión que se pretende analizar excede completamente las normas positivas, es menester incluirlas dentro del contexto como también tener en consideración la axiología que impregna a los textos jurídicos.

La metodología jurídica necesitará entonces, apoyarse en la doble sustentación que le brindan por un lado tres disciplinas jurídicas, y por el otro, las tres dimensiones del conocer jurídico. Estas tres dimensiones del derecho, corresponden a su vez a tres elementos del mundo jurídico, que son: la norma, el valor y la realidad. De tenerse en cuenta estos elementos, las dimensiones son por lo tanto: la analítica, la axiológica y la sociológica (Halajczuk–Moya Domínguez, 1972:26).

De esta manera, la relación existente entre los tres conceptos enunciados es la siguiente: como la norma jurídica protege ciertos valores en ciertas condiciones, es necesario ajustarla a esos valores y a esas condiciones, o sea a la realidad. Por lo tanto la ciencia jurídica no debe imitarse a la dimensión analítica: *la norma*, sino

que es preciso que se extienda también a la axiología: *los valores*, y a la sociología: *la realidad*. Este doble ajuste es necesario para estudiar el fenómeno que se pretende abarcar en el presente trabajo (Halajczuk-Moya Domínguez, 1972:27).

Entonces, puede afirmarse que en la ciencia del derecho positivo se logra un auténtico conocimiento jurídico solo a través de las tres dimensiones. También la crítica y la política del derecho deben, a nuestro modo de ver, ser enfocadas desde éstas dimensiones, cada una de las cuales plantea un criterio distinto: la analítica –de conformidad con las condiciones técnico-jurídicas de la creación de las normas–; la axiológica –de conformidad con el derecho–; y la sociológica, es decir la adecuación de aquellas a las realidades y posibilidades.

Desde ésta perspectiva será entonces analizada la problemática ambiental en los Acuerdos Comerciales de Integración en el seno de la ALADI, como sus consecuencias y efectos en el medio y los valores que le han impreso los decisores políticos al momento de elaborar planes para construir la HPP.

A esos fines puede verse la vinculación entre las diversas variables, en el Gráfico 1, que muestra en concreto la relación entre los Acuerdos Comerciales celebrados en el marco de la ALADI por los miembros del MERCOSUR con Bolivia, los valores que estos aceptan y el marco en el cual se llevan adelante en la realidad.



Fuente: Elaboración propia.

Conociendo las diversas variables en que debe analizarse el fenómeno ambiente-comercio, es menester entonces establecer la relación que impera entre aquellos conceptos.

2. Dimensión Axiológica: Vinculaciones entre el desarrollo sustentable y el comercio

El concepto de desarrollo sustentable fue introducido en la agenda internacional en 1987 en el marco de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo con el informe *Nuestro Futuro Común*, en el cual se conceptualiza al desarrollo sustentable como aquel que *satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades* (Informe Brundtland, 1987). Así pues, este tipo de desarrollo sustentable reconoce las interdependencias a corto, medio y largo plazo entre la sociedad y su entorno. Por ello, sólo a través de una planificación integral se puede llevar a cabo la necesaria armonización entre el medio ambiente, la sociedad y el comercio y la economía.

En esta definición se encuentra implícito el concepto de equidad en dos formas: inter e intrageneracional. El aspecto de equidad intergeneracional contenido en esta definición –en otras palabras, la necesidad de proteger los derechos de las generaciones futuras a su propio desarrollo–, exige que el desarrollo económico se asocie a la protección del medio ambiente y a formas de uso sustentables de los recursos naturales que aseguren el acceso a estos por las generaciones futuras. Desde el punto de vista intrageneracional, se destaca la importancia de la erradicación de la pobreza y la relación circular entre pobreza y degradación ambiental (CEPAL, 2010).

De esta manera, el concepto de desarrollo sustentable implica una triada que vincula al medio ambiente, la sociedad y la economía –comprendiendo dentro de este último al comercio y a la infraestructura en pos de facilitar los intercambios–. La relación viene dada con un solo dato: cualquier obra de infraestructura tiene de por sí un impacto no sólo ambiental sino también social, en atención a que las construcciones tienden a reducir la biodiversidad y a generar nuevos espacios contaminantes no existentes previo a su construcción; y social porque las obras tienden a impactar positiva/negativamente en los sitios donde éstas se llevan a cabo, a cambio de una mayor cantidad de productos que redundarán en beneficios para los consumidores, al obtenerse una mayor competencia y por ende una reducción de precios. La dificultad sin embargo se encuentra en lograr un equilibrio entre el desarrollo regional, la protección al ambiente y el incremento del volumen de comercio.

Se parte de la base que el comercio y el desarrollo deben respetar la integridad ambiental y contribuir a su mantenimiento. En ese sentido, es importante resaltar que un proceso de desarrollo sustentable consiste en que no disminuya el stock de capital a lo largo del

tiempo, capital que incluye tanto el artificial –producido– como el natural (Pezzey, 1992). Según la visión neoclásica no importa si el capital natural disminuye, siempre y cuando sea sustituido por el producido. Una aproximación distinta considera que la capacidad de sustitución es parcial y existen ciertos umbrales mínimos de capital natural que deberán respetarse.

Lo expuesto ha sido aceptado no solo por la Organización Mundial de Comercio (OMC)¹ sino que además el desarrollo sustentable se ha previsto dentro de los acuerdos comerciales regionales como modo de llevar adelante los procesos de integración que proponen. Desde esta perspectiva debe recordarse que en la actualidad impecan mas 273 acuerdos de los que se ha notificado la OMC hasta diciembre de 2003, entrando en vigencia un total de 300 en diciembre de 2005 (PNUMA, 2005: 47). De esta manera la protección ambiental se ha inmiscuido horizontalmente en los Acuerdos, siendo aceptada por la mayoría de ellos.

Este binomio ambiente-comercio, también ha sido considerado en diversas teorías que pretenden encontrar un equilibrio entre ambos. Así, Grossman y Kruegers (1991) estudiaron los efectos ambientales que podrían producirse tras la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA en inglés). A esos fines, los autores precitados descompusieron el impacto am-

¹ Sobre el particular puede verse el Preámbulo del *Acuerdo de Marrakech* (Considerando Primero); el *Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas* de 1947 –GATT– (Artículos I, III, XI y XX); El *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio* que prevé la aplicación de medidas relacionadas con las normas que pueden ser obstáculos no arancelarios al comercio. Entre éstas se cuentan los estándares técnicos de desempeño que debe cumplir un producto para ser importado o exportado, como los estándares de eficiencia energética para las máquinas lavadoras, por ejemplo. También se observan los estándares ambientales, sanitarios, laborales y demás con los que debe cumplir un producto en su ciclo de vida, como por ejemplo que los productos madereros deben venir de bosques manejados de manera sostenible. El *Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* cubre todos los estándares “necesarios” para proteger a los seres humanos, los animales y las plantas de ciertos peligros asociados con el movimiento de plantas, animales y alimentos en el comercio internacional. Entre estos se cuentan, verbigracia, las medidas en estas áreas para proteger el medio ambiente o la salud de los seres humanos, los animales y las plantas contra: i) Los riesgos de plagas, enfermedades y organismos patógenos resultantes que ingresan al país con los bienes comerciados; y ii) Los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios o las bebidas.

biental que podría tener el incremento del comercio en tres elementos interactivos:

1) Efectos en el modo de producción: surge de la especialización inducida por los países desarrollados hacia aquellos que no lo son: Esto es que los países que solían producir bienes para el mercado local, dejen de especializarse en atención a que podrán adquirir aquellos de sus socios comerciales. El efecto en el ambiente local será positivo si se expanden las exportaciones de mercancías producidas por los sectores menos contaminantes, pero será negativo si se da la situación contraria.

2) Efectos a Escala: la utilización de coeficientes de contaminación –previamente fijados en el Acuerdo comercial– propondrá una composición determinada de los productos a comercializarse. De esta manera el aumento de la actividad económica incrementará la contaminación. El crecimiento económico, teniendo en cuenta que las mercancías –para su elaboración– tienen coeficientes de contaminación, serán siempre perjudiciales para el ambiente.

3) Efectos técnicos: El anterior se asocia con un tercer efecto vinculado al desarrollo sustentable. La producción de mercancías resguardando estrictamente los estándares ambientales incrementa sus costos. Asimismo los impuestos ambientales también lo hacen, pese a reducir la contaminación. La observancia o no de los estándares ambientales como el pago de impuestos por ello, es conocido como efectos técnicos.

Sin embargo, la teoría anterior no considera los costos del transporte ni la infraestructura necesaria a fines de incrementar los volúmenes comercializables entre los Países asociados tras constituir la zona de libre comercio. Ello se debe a que la cuestión ambiental y su relación con el comercio pueden ser analizadas desde diversos enfoques, así el modo de producción amigable con el ambiente, el problema de los residuos, el transporte, el uso sustentable de la energía, entre otros.

Conforme a lo anterior, el valor “*ambiente*”, que no solo se encuentra incorporado en los Acuerdos Comerciales sino que también es estudiado desde diversas perspectivas, comienza a tener una preponderancia superior por sobre otros principios que rigen las relaciones comerciales.

3. Efectos de la liberación comercial sobre el medio ambiente

Actualmente, la noción neoliberal que establece al comercio como condición necesaria y suficiente para lograr el desarrollo, está sometido-

da a múltiples críticas, en el entendimiento que la liberalización económica por sí sola no es suficiente para provocar un desarrollo económico, por lo que es imprescindible el acompañamiento de las medidas aperturistas con el planteamiento de otras instituciones jurídicas, políticas, y sociales necesarias para la corrección del funcionamiento de una economía de mercado abierta a la competencia global.

Conforme a lo anterior, y dentro del cúmulo de nuevas nociones teóricas que tratan de explicar las vinculaciones que imperan entre el comercio y el ambiente y como incide el primero sobre el segundo, Walsh, Ortiz y Galperin entienden por *"impacto ambiental"* a aquellos cambios netos –ya sean positivos o negativos– que se produzcan en la salud de las personas o en su *"bienestar –incluyendo el cabal funcionamiento de los ecosistemas– como resultado de las acciones del hombre"*. (2003: 26) Según estos mismos autores, la evaluación de impacto ambiental *"es la actividad destinada a identificar y predecir el impacto de acciones sobre la salud y el bienestar del hombre, así como interpretar y comunicar la información sobre esos impactos."* (Jun, 1979 citado por Walsh *et al*, 2003: 26).

Los procesos de la evaluación del impacto ambiental (EIA) –que se reflejan en políticas gubernamentales de protección ambiental y en respuesta producidas por los agentes económicos–, llevaron al desarrollo de una serie de herramientas, aplicadas a los mas variados tipos de iniciativas. Estas pueden ser preventivas, correctivas, de remediación y/o proactivas, dependiendo de la fase del proceso de la producción en que son implementadas (Colby, 1990:56). Los principales instrumentos utilizados a esos fines son la EIA, siendo uno de los más importantes y antiguos, de uso más común y aceptado. Pero ello no significa que sea el único, sino que por el contrario existen otros instrumentos que buscan la preservación y/o recomposición ambiental (Ramírez, 2009:3). Sin embargo la EIA es el instrumento de gestión ambiental de uso mas difundido al incorporar el análisis de impactos físicos, biológicos y sociales, y también por identificar explícitamente los daños y costos causados al medio ambiente y a la sociedad, por agentes o procesos productivos (Ramírez, 2009:4).

Con respecto a los sectores económicos de los países participantes de acuerdos de apertura comercial y su relación a los efectos en materia ambiental, y retomando a los autores Walsh, Ortiz y Galerín, pueden distinguirse sendas categorías de impactos ambientales. La primera es la generada por el eventual aumento en los niveles de producción, con los consiguientes incrementos en la demanda de recursos naturales, consumo energético, niveles de emisión y requerimientos de infraestructura. Una segunda categoría se da a causa

de la reducción de las actividades económicas desplazadas por competidores regionales más eficientes en el esquema de apertura comercial, lo que a su vez, podría significar una reducción de las inversiones en tecnologías para el control ambiental, así como la desaparición de ciertas actividades económicas podría provocar un incremento de “pasivos ambientales”, tales como los predios industriales contaminados. Asimismo, estos impactos ambientales negativos de los sectores perjudicados por la apertura comercial, “*también son acompañados por importantes consecuencias sociales, tales como el incremento del desempleo, pobreza, y marginalidad, y un descenso en los índices de escolaridad y salubridad.*” (2003, 2).

A su vez, aquellos efectos surgidos de la liberación comercial, pueden ser clasificados en seis categorías: de escala, estructurales, de producto, tecnológicos, legales y de ingreso.

Así, el efecto escala está relacionado con los cambios a nivel de la actividad económica global, generada por el mayor comercio resultante.

Por efecto estructural se hace alusión a las “*modificaciones en la composición del comercio que puede inducir cambios en la estructura productiva, con los correspondientes impactos ambientales positivos o negativos, según las características de los sectores involucrados*” (Walsh *et al*, 2003:14).

El efecto producto da cuenta de las implicancias que un mayor intercambio de bienes pudiera significar para el ambiente –por ejemplo, residuos peligrosos, bienes para tratamiento de efluentes, entre otros–.

Por otra parte, el efecto tecnológico refiere a los cambios en la forma de producir, *verbigracia*, intensidad de contaminación por unidad de producto.

El efecto legal supone que el crecimiento del comercio puede aparejar o facilitar cambios en la normativa sobre política ambiental, o nuevas leyes que refuercen la protección del entorno. Asimismo, los acuerdos o las presiones comerciales pueden implicar un *relajamiento* en la aplicación de controles ambientales, o el temor a la pérdida de competitividad puede provocar un emparejamiento *hacia abajo* de los estándares legales medioambientales².

Desde otra perspectiva, el efecto ingreso alude al crecimiento de éste provocado por el aumento del comercio, lo que implica mayores niveles de consumo –y consecuentemente de externalidades asocia-

² En este sentido actualmente la OMC se encuentra trabajando en la reglamentación de las normas privadas, en atención a que estas muchas veces, imponen mayores exigencias para comercializar en el plano internacional, que aquellas previstas por las normas de derecho público estatal.

das al mismo-, pero a su vez supone mayor cantidad de recursos disponibles para pagar por mejoras de la calidad ambiental –tanto públicos como privados-. Si este crecimiento está bien distribuido la presión producida por los sectores de menores ingresos sobre el medio ambiente y los recursos naturales se reducirá –y viceversa-.

De lo anteriormente expuesto se desprende que las EIA, son necesarias no sólo porque así lo indica el principio precautorio³ –ya que los efectos⁴ sobre el ambiente podrían ser irreversibles-, sino que además, la liberación comercial, tiene efectos en la capacidad de gestión ambiental⁵ de cada uno de los países miembros del Acuerdo del que se trate. Los objetivos de las EIA, de acuerdo a Walsh, Ortiz y Galperin (2003), son:

- Identificar y calificar el contexto técnico, socioeconómico, y biofísico de las áreas donde desarrollarán las actividades seleccionadas.
- Identificar, relacionar, y ponderar las acciones físicas, procesos, operaciones y servicios, con los efectos que puedan producir sobre los componentes del medio ambiente.
- Optimizar el programa de gestión ambiental (PGA) de manera de ordenar y sistematizar las acciones preventivas, predictivas y correctivas, sobre acciones que pudieran afectar al medio ambiente.
- Rediseñar un programa de monitoreo de parámetros ambientales a los fines de conocer la evolución de los efectos fisicoquímicos que inciden sobre los recursos naturales a proteger.

³ Es un principio de política ambiental incorporado a como Principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo –principio que además se encuentra enunciado en el inciso 3 del artículo 3 del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en el artículo 130 R-2 en el Tratado de Maastricht de la Unión Europea, y en la Ley General del Ambiente N° 25.675-, que establece la obligación de suspender o cancelar actividades que amenacen el medio ambiente, pese a que no existan pruebas científicas suficientes que vinculen tales actividades con el deterioro de aquél.

⁴ Efectos son las variaciones positivas o negativas de variables ambientales –ya sea en la calidad del aire, el agua, la biodiversidad, entre otros- o recursos naturales, expresadas a través de indicadores preestablecidos (De Miguel-Núñez, 2001: 11)

⁵ Se define a la gestión ambiental al conjunto de actividades que tienen por objeto el ordenamiento racional del ambiente, incluyendo a la estructura normativa, regulatoria e institucional que da fundamento a la política pública ambiental y a la gestión privada. (Brañes 1987, citado por De Miguel-Núñez, 2001: 11)

Existen diversas metodologías para llevar adelante una EIA, aunque en general suelen partir de un análisis macroeconómico para luego pasar al análisis microeconómico (De Miguel-Núñez, 2001: 6). Entre las metodologías más conocidas los autores mencionan al Manual de Referencia del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)⁶; las directrices de la OCDE para revisiones ambientales y comerciales; las directrices desarrolladas por Kirkpatrick y Lee para la UE, entre otras.

De acuerdo con De Miguel (CEPAL, 2010) las evaluaciones no son comúnmente incluidas de manera explícita en los acuerdos comerciales –entre los cuales se encuentran los ACE– por las siguientes razones:

- En primer lugar, las mismas no son obligatorias.
- En segundo lugar existe mucha resistencia a incluir la materia medioambiental en el marco de negociaciones comerciales, ya que significa restringir en algún sentido el marco de la negociación.
- En tercer lugar, no se cuenta con los recursos suficientes para realizar los trabajos empíricos necesarios.
- En cuarto lugar, este tipo de estudios tiende a ser muy complejo, en atención a la metodología que se emplea y a las normas técnicas que deben observarse y por último, se carece de información necesaria, como estadísticas e indicadores.

Por otro lado, está la postura de evitar la incorporación en un mismo nivel de los aspectos ambientales a la agenda de negociaciones comerciales, con el fin de evitar que estos den sustento teórico para adopción de medidas que constituyan barreras no arancelarias en aras de la defensa del medio ambiente –temor fundado en la realidad del comercio internacional en el cual abundan las barreras para-arancelarias–. Esta ha sido la tesitura adoptada por la mayoría de los países de la región.

Pese a que en la práctica, se hayan incrementado las evaluaciones de impacto, pero son económicas (mayormente macro y sectoriales), parciales, *ex-post*, y sin evaluaciones ambientales. En general, la norma para los acuerdos regionales y bilaterales es la de no realizar ningún tipo de evaluación formal de los impactos ambientales de los Tratados⁷. (PNUMA, 2005:116).

Por otra parte, tampoco se encuentra prevista la contratación de

⁶ El PNUMA, tiene por misión dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y dando a las naciones y a los pueblos los medios para mejorar la calidad de vida sin poner en riesgo las de las futuras generaciones.

⁷ Los EE.UU., los países de la UE como grupo y Canadá, evalúan sus

seguros que protejan al ambiente ante eventuales daños al mismo a raíz de los procesos de producción. A esos fines ya se ha observado que las dificultades que presenta la implementación de garantías financieras medioambientales no solo se suscitan en cada uno de los países, sino que también las dificultades se presentan dentro de los bloques integrados tanto en el MERCOSUR como en la Unión Europea. Sin embargo, éste último cuenta con perspectivas más avanzadas que su par latinoamericano, ya que ha aprobado legislación comunitaria bastante novedosa en la materia. (Ramírez, 2008:120).

Conforme a lo anterior, corresponde entonces adentrarnos en el análisis de los Acuerdos Comerciales Regionales, en aras de observar la dimensión normativa de la metodología propuesta.

4. Dimensión Normativa: Los Acuerdos Comerciales Regionales y el desarrollo sustentable

Desde el punto de vista teórico, el sustrato de los ACE se relacionan con el Regionalismo Abierto de la CEPAL de los años noventa⁸ que, entre otras cosas, supone que la apertura de mercados y la liberalización del comercio son condiciones necesarias para el éxito económico de los países en vías de desarrollo, conforme al paradigma económico ortodoxo predominante en el mundo desde mediados de los ochenta.

Los Acuerdos celebrados en el marco de la ALADI disponen, solo en algunos casos, previsiones respecto al desarrollo sustentable, –tanto en sus preámbulos como en sus cláusulas operativas–. En ese sentido, varios de ellos hacen mención explícita del medio ambiente o

negociaciones de inversión. En algunos casos, estos países y el bloque, todavía no han visto la necesidad de repetir el ejercicio en negociaciones posteriores con otros socios, Las evoluciones de la UE van mucho más lejos que las realizadas por Canadá y los EE.UU., porque tienen en cuenta los impactos sociales, además de los ambientales y consideran en profundidad cualquier impacto que pueda ocurrir en los países socios. Esto es importante, dado que muchos de los posibles problemas ambientales derivados de los cambios en los flujos comerciales se manifestarán en los países pequeños que firmen el Acuerdo, en atención a que los cambios en los flujos comerciales son proporcionalmente más significativos para ellos.

⁸ Aunque esta teoría fuera concebida años después de la firma del Tratado de Montevideo de 1980.

⁹ La protección al ambiente se le presenta a la ALADI como un desafío para el futuro próximo. A esos fines véase Ramírez, Lautaro (2010) “*La Integración latinoamericana*”, En Diario Diagonales del 14 de octubre de 2010. Año III, Número 944. La Plata, Buenos Aires. Pág. 40.

del desarrollo sustentable como temas dignos de atención en sus preámbulos, que aunque no tengan la misma fuerza que las disposiciones operativas dentro de los tratados, el lenguaje empleado en aquellos funciona como guía para que los órganos de solución de diferencias interpreten las previsiones normativas (PNUMA, 2005:115).

De esta manera –difusa, incompleta, y carente de obligatoriedad– las proposiciones positivas contenidas en los Acuerdos vienen a dar cuerpo al resguardo del ambiente en pos del desarrollo regional⁹, instrumentado a través de procesos de integración comercial. A esos fines corresponde observar en primer lugar la naturaleza jurídica de los Acuerdos celebrados en el ámbito de la ALADI.

Los diversos tipos de Acuerdos que pueden celebrar los Estados a fin de integrar sus economías y mercados se encuentran previstos en el Tratado de Montevideo de 1980 que autoriza la celebración de Acuerdos de Alcance Parcial, de Complementación Económica, de Promoción de Exportaciones entre otros, siendo todos ellos Acuerdos Típicos al estar establecidas las características que éstos deben tener a fin de surtir efectos en el seno de la Asociación. Dentro de ésta categoría, y en relación a los celebrados por los Estados miembros del MERCOSUR pueden mencionarse los siguientes: el ACE N° 35 con Chile¹⁰; el ACE N° 58 con Perú¹¹; el ACE N° 59 con Colombia, Ecuador y Venezuela¹²; entre otros.

¹⁰ En esta materia expresamente establece en su Considerando tercero: *“Que la integración económica regional constituye uno de los instrumentos esenciales para que los países de América Latina avancen en su desarrollo económico y social, asegurando una mejor calidad de vida para sus pueblos”*. Considerando quinto: *“Que el proceso de integración entre MERCOSUR y Chile tiene como objetivo la libre circulación de bienes y servicios, facilitar la plena utilización de los factores productivos en el espacio económico ampliado, impulsar las inversiones recíprocas y promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física”*. Art. 1. *“El presente Acuerdo tiene por objetivos: [...] Promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de interconexiones bioceánica”*.

¹¹ Considerando segundo/quinto: *“Que la integración económica regional es uno de los instrumentos esenciales para que los países de América Latina avancen en su desarrollo económico y social, asegurando una mejor calidad de vida para sus pueblos. Considerando último. Que el proceso de integración debe abarcar aspectos relativos al desarrollo y a la plena utilización de la infraestructura física. Art. 1. El presente Acuerdo tiene los siguientes objetivos: [...] Alcanzar el desarrollo armónico en la región, tomando en consideración las asimetrías derivadas de los diferentes ni-*

Sin embargo, otro Acuerdo que encuadra dentro de los típicos, y que es relevante a los fines del presente, es el celebrado por todos los socios del MERCOSUR con Bolivia, que ha sido registrado bajo la denominación ACE N° 36 que tiene por objeto, conforme a su artículo primero el:

“[...] - Formar un área de libre comercio entre las Partes Contratantes en un plazo máximo de 10 años, mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y de las no arancelarias que afectan el comercio recíproco; - Promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física con especial énfasis en la progresiva liberación de las comunicaciones y del transporte fluvial y terrestre y en la facilitación de la navegación por la Hidrovía Paraná-Paraguay, Puerto Cáceres-Puerto Nueva Palmira. [...]”

De esta manera del ACE celebrado en el año 1996 y que entrará en vigencia en el año 1997¹³, pretende constituir una zona de libre comercio entre los socios. Empero, es destacable el segundo objetivo que sostiene el interés conjunto de utilizar la infraestructura física con especial énfasis en la liberalización del transporte fluvial y terrestre y en la facilitación de la navegación por la HPP, Puerto Cáceres-Puerto Nueva Palmira, el cual tiene consecuencias sobre el territorio de los Estados miembros del Acuerdo.

A esos fines fue necesario celebrar un nuevo Acuerdo a efectos de aprovechar obras de infraestructura, acuerdo que también fue registrado en la Secretaría de la ALADI, bajo la denominación de AAP. A14TM80 N°5. Esta denominación se debe a la naturaleza del acuerdo, en atención a que sus contenidos no se ajustan a ninguno de los Acuerdos típicos establecidos en el Tratado de Montevideo de 1980.

veles de desarrollo económico de las Partes Signatarias; Promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de corredores de integración, que permita la disminución de costos y la generación de ventajas competitivas en el comercio regional recíproco y con terceros países fuera de la región”.

¹² Prevé contenidos idénticos a los citados en la nota al pie anterior. La República Bolivariana de Venezuela ha denunciado el Acuerdo en el año 2005.

¹³ El Artículo 47 del ACE 36 dispone que: “El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del 28 de febrero de 1997 y tendrá duración indefinida”.

Así, el artículo 14 del TM textualmente establece que:

“Los países miembros podrán establecer, mediante las reglamentaciones correspondientes, normas específicas para la concertación de otras modalidades de acuerdos de alcance parcial. A ese efecto, tomarán en consideración, entre otras materias, la cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo y la preservación del medio ambiente”.

Conforme a lo anterior, el AAP.A14TM80 N° 5 celebrado entre la Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia tendrá que respetar o prever la cooperación y la preservación del medio ambiente. A esos fines este último acuerdo establece un marco normativo común para favorecer el desarrollo, modernización y eficiencia de las operaciones de navegación y transporte comercial de la Hidrovía Paraguay-Paraná y se ha denominado “Acuerdo de Transporte Fluvial por la hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira)”.

Conforme a lo anterior puede sostenerse un Acuerdo netamente comercial como es el ACE N° 36 dio lugar a un nuevo Acuerdo en los términos del Art. 14 del TM que prevé el régimen de navegación y cooperación dentro de la zona de la Hidrovía Paraguay-Paraná entre los Estados Partes, como también la creación nuevas instituciones para llevar adelante los objetivos de este último acuerdo.

Como corolario de lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que de la celebración de aquellos Acuerdos se desprenden varias consecuencias: en primer lugar los procesos de integración tienen efectos sobre el medio ambiente, en especial las obras de infraestructura necesarias para favorecer los intercambios entre los socios. Asimismo, la liberalización comercial, a fin dar contenido a la zona de libre comercio entre ellos, impacta sobre el medio y generan tanto efectos positivos como no deseados. Estos efectos negativos, sin embargo pueden ser disminuidos, reducidos o eliminados si se toman ciertas acciones o políticas comunes que analizamos a continuación.

5. Dimensión Sociológica: La Hidrovía Paraguay-Paraná

En el presente apartado se analizan la dimensión sociológica del fenómeno que trae apareja la construcción de la HPP en el Cono Sur. A esos fines, puede decirse que el proyecto cuenta con larga data y que se ha materializado en los últimos años.

5.1. Antecedentes

El Programa denominado la HPP, apunta a la elaboración de una estrategia de transporte fluvial sobre el curso hídrico del mismo nombre, que abarca el tramo comprendido entre Puerto Cáceres (Brasil) en su extremo Norte y Puerto Nueva Palmira (Uruguay) en su extremo Sur. En este sistema fluvial se encuentran involucrados Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, los cuales, de acuerdo a la información oficial (Secretaría de Transporte de la Nación Argentina, 2010), se proponen lograr la plena navegabilidad la cuenca con fines comerciales.



Fuente: Elaboración propia.

El proyecto de la HPP nace en 1969¹⁴, cuando los cinco países involucrados, firman el Tratado de la Cuenca del Plata en Brasilia,

¹⁴ Este acto fue precedido por la Conferencia de Cancilleres de Buenos Aires de 1967, en que se dio el primer paso institucional creando el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), con sede en Buenos Aires. (OEA,2006)

con el que se plantean la facilitación y asistencia en materia de navegación, la utilización racional del agua, especialmente a través de la regulación de los cursos y su aprovechamiento múltiple y equitativo, el perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones, así como la preservación y el fomento de la vida animal y vegetal¹⁵. El Tratado fue precedido por la Conferencia de Cancilleres de Buenos Aires de 1967, en la cual se creó el Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) que es el órgano de carácter político. En el año 1968, en la reunión de Cancilleres de Santa Cruz de la Sierra se aprobaron los Estatutos del CIC, en la cual quedó establecida que la Reunión de Cancilleres es el Órgano Supremo del Tratado de la Cuenca del Plata. (OEA, 2006).

En el marco del Tratado se han celebrado acuerdos que dieron lugar a la conformación de una serie de instituciones y órganos operativos encargados de distintos temas y áreas referentes a la Cuenca del Plata y que tienen una relación directa con el uso y manejo de los recursos hídricos. Estos suman actualmente más de 20 (OEA, 2006) lo que muestra claramente la atomización y segmentación que se presenta en la actuación concreta y la desaparición de la visión de unicidad de la Cuenca que originalmente dio origen al Tratado.

En 1987, se declara de interés prioritario el desarrollo del sistema Paraguay-Paraná, a través de la Resolución N° 210 de los Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata, firmada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. En 1989, se celebró la XIX Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, en donde por Resolución N° 238, el Programa HPP es incorporado al sistema del Tratado de la Cuenca del Plata. Asimismo se crea el Comité Intergubernamental de la HPP (CIH), por Resolución N° 239. Más adelante, en 1992 a través del Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra se establecerá la Comisión del Acuerdo como el órgano técnico.

Al conformarse el MERCOSUR –con el consiguiente aumento del comercio intra-regional– la HPP volvió a ganar interés –público y privado– ya que pondría a disposición una vía de transporte más eficiente y de más bajo costo en términos relativos.

Posteriormente, la hidrovía pasará a formar parte del conjunto de proyectos que lleva adelante la Iniciativa para Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Éste proceso de cooperación, surgió del mandato emanado de los Presidentes de América del Sur en agosto de 2000, a raíz del cual se

¹⁵ Sobre el particular véase el Artículo I, inc. a, b, d, y c.

confeccionó un Plan de Acción presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FON-PLATA).

La IIRSA nació “con el objetivo central de avanzar en la modernización de la infraestructura regional y en la adopción de acciones específicas para promover su integración y desarrollo económico y social” (IIRSA, 2009), a través de la ejecución de proyectos físicos y de la convergencia de las legislaciones, normas y reglamentos nacionales para propiciar el comercio regional y global. Se encuentra en sintonía con la tesis del Regionalismo Abierto, que propicia la integración económica y el crecimiento de los países de la región por medio de la inserción comercial en la economía globalizada¹⁶.

A esos fines, se establecieron doce Ejes de Integración y Desarrollo (EID), a través de los cuales “el espacio suramericano es organizado en torno a franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales, en las cuales se busca establecer un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades productivas específicas de cada franja o Eje de Integración y Desarrollo”, los cuales incluyen un total de 510 proyectos. Uno de esos EID lo conforma la HPP, dividido en 5 grupos y 88 proyectos¹⁷.

5.2 Finalidad y objeto de la Hidrovía Paraguay-Paraná

La HPP plantea superar el déficit de infraestructura del sistema de transporte regional, especialmente del transporte de productos de los países implicados, e incremento del comercio en la misma. Oficialmente los objetivos de la HPP son: “mejorar las condiciones de navegabilidad del sistema Paraguay-Paraná hasta alcanzar un óptimo de utilización durante las 24 horas, los 365 días del año, adaptar y redimensionar la flota y mejorar la infraestructura de los puertos allí emplazados, acorde a los requisitos actuales de intercambio comercial en el área de influencia”¹⁸. De esta manera, se posibilitaría el transporte de productos de la región en importantes volúmenes de carga, a través de grandes distancias y con el menor costo posible durante todo el año.

¹⁶ Para mayores referencias acerca de la creación de la IIRSA, ver capítulo Ali-Mellado.

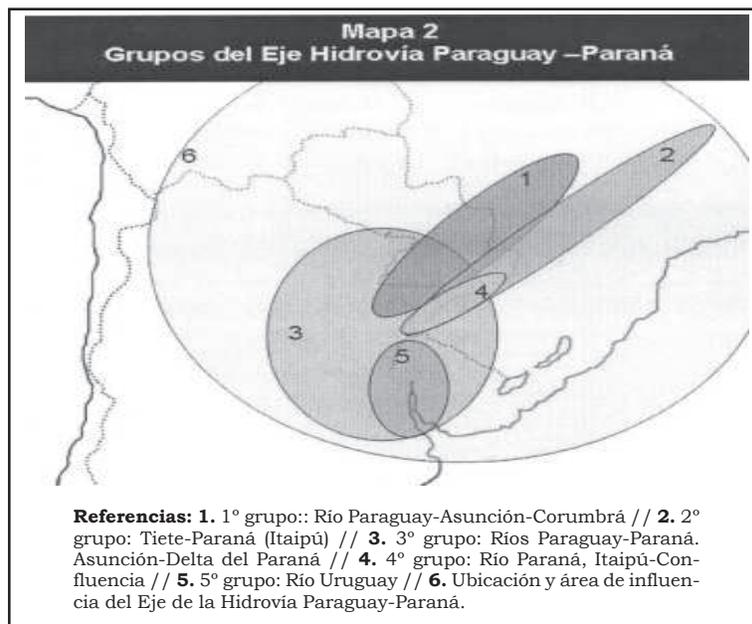
¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ En http://www.sspyv.gov.ar/hvia_intro.html Fecha de consulta 24/10/10.

Para llevarlo adelante, el Programa establece dos ámbitos de actuación vinculados al transporte hidroviario: los operacionales (transporte) y los que se relacionan con el mejoramiento o adecuación de la infraestructura (vía fluvial y terminales), a lo largo de 3.442 Km. entre Puerto Cáceres en Brasil y Puerto Nueva Palmira en Uruguay. En cuanto a lo institucional, como anticipamos, los países crearon el CIH, a través del cual celebraron diversos convenios con organismos internacionales (BID, FONPLATA, PNUD, CAF) para la ejecución de estudios sobre la vía navegable.

La HPP en el marco de la IIRSA está conformada por cinco grupos¹⁹:

- Grupo 1, Río Paraguay Asunción–Corumbá (Bolivia, Brasil y Paraguay).
- Grupo 2, Tieté–Paraná (Itaipú) (Brasil y Paraguay).
- Grupo 3, Ríos Paraguay–Paraná, Asunción–Delta del Paraná (Argentina y Paraguay).
- Grupo 4, Ríos Paraná, Itaipú–Confluencia (Argentina y Paraguay).
- Grupo 5, Río Uruguay (Argentina, Brasil y Uruguay).



Fuente: Elaboración propia.

¹⁹ Carteras de Proyectos de la IIRSA 2009, Sección IV.

Estos cinco grupos incluyen un total de 88 proyectos²⁰ –el 17,2% del total de la IIRSA– con una inversión estimada de 3.973,8 millones de dólares –el 5,3% de la inversión total de la IIRSA–. La composición sectorial de los 88 proyectos es la siguiente: 80 proyectos son de transporte; 5 proyectos son de energía; y 3 proyectos son de comunicaciones (IIRSA, 2009).

El Área de Influencia de la Hidrovía Paraguay-Paraná –AIHPP– supera los 2.100.000 km², y se estima que alcanza a más de 38.700.000 habitantes (IIRSA, 2009), con un PBI de 450.000 millones de dólares –la mitad del PBI de Brasil, y casi el doble que el de Argentina– (Koutoudjian, 2007: 220).

Según el informe Visión de Negocios del Eje Hidrovía Paraguay-Paraná 2007²¹ a corto y mediano plazo, la carga fluvial total para el AIHPP estará compuesta en un 45% de soja y sus derivados, 20% de petróleo y sus derivados, y 18% de hierro y manganeso (Koutoudjian, 2007).

Con respecto a la actividad industrial de la AIHPP, se prevé que la actividad se centrará en dos complejos: el del azúcar-alcohol, y el de celulosa-papel –en menor medida en la industria textil de Santa Catarina y Paraná, y en la industria citrícola paulista–. (Koutoudjian, 2007: 221).

En cuanto a las proyecciones, se estima que para el año 2025, las cargas potenciales para la HPP –en millones de toneladas– rondarán los 103 para la soja, 21 para el maíz, 10 para el trigo, y 5 para el mineral de hierro y el petróleo y sus derivados respectivamente (Koutoudjian, 2007).

El destino de las exportaciones del AIHPP es en un 20,56% hacia la Unión Europea, le siguen los Estados Unidos con un 16,69%, siendo el estado de San Pablo –Brasil– el que más peso tiene en estas exportaciones, con un 32% y un 56% respectivamente. A su vez, desde el AIHPP brasileña se dirigen a la Argentina casi el 10% de las exportaciones de ese país –7,71% del total de las exportaciones del AIHPP –, las cuales representan casi el 95% de las exportaciones que recibe Argentina del AIHPP. (Koutoudjian, 2007:).

Desde el punto de vista económico-comercial, el Programa de la HPP prevé que una vez finalizado, supondrá el abaratamiento de los costos de transporte y la modernización portuaria, así como tam-

²⁰ En la Visión de Negocios Eje Hidrovía Paraguay-Paraná (Koutoudjian, 2007) el consultor incluye a 131 proyectos dentro y relacionados con la HPP, los cuales se extienden a 285 cuando considera la AIHPP.

²¹ Informe realizado para FONPLATA e INTAL, incluido en la página web de la IIRSA, por lo tanto lo consideramos información oficial.

bién significará una oportunidad de crecimiento económico y un factor decisivo en el desarrollo integral de la región.

Asimismo se plantea la interrelación de la HPP con los corredores biocéanicos existentes y con los proyectos para futuros emprendimientos en el Alto Paraná –que permitirían conectar con la Hidrovía Tieté-Paraná-. Así, con este proyecto, la HPP podría consolidarse como el primer corredor Norte-Sur de la región que, *“tomando como elemento esencial el transporte, permita llevar a la realidad la integración de los países de la Cuenca del Plata”* (Koutoudjian, 2007).

Conforme a lo anterior, la importancia estratégica de la HPP, según Levy (2001) estriba en que ésta:

- constituye la principal alternativa de conexión oceánica para Bolivia y Paraguay, con todo lo que ello significa para el desarrollo del comercio exterior de estos países;
- produce fuertes reducciones de costos de transporte para bienes que se generan en regiones con desventajas relativas debidas a su ubicación geográfica, permitiendo neutralizar los efectos negativos de su localización mediterránea;
- otorga mayor competitividad a los productos regionales en los mercados internacionales;
- permite aumentar la participación del modo de transporte de menor costo de operación, de menores emisiones contaminantes y de mayor eficiencia energética y constituye un fuerte dinamizador de la demanda de los puertos y de la marina mercante de los países de la región, actividades con elevado impacto en la generación de empleo.

Empero, para la consecución de aquellos objetivos se celebró el Acuerdo del Transporte Fluvial de la HPP, al cual dedicamos los siguientes párrafos.

5.3. Aspecto Normativo de la Hidrovía Paraguay-Paraná: El AAP. A14TM80 N° 5 (Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra)

El Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra celebrado en 1992 entre los países miembros del MERCOSUR con Bolivia –que entró en vigencia en el año 1995²²– tuvo por objeto principal el facilitar la navega-

²² Argentina: Ley N° 24.385 de 11/11/1994; Bolivia: Decreto Supremo N° 23.484 de 29/04/1993; Brasil: Decreto Legislativo N° 32 de 16/12/1994 y Decreto N° 2.716 de 10/08/1998; Paraguay: Ley N° 269 de 13/12/1993; y Uruguay: Decreto N° 238 de 26/05/1993. Este Acuerdo entró en vigor el 13/2/1995.

ción y el transporte comercial en la HPP, a cuyos fines se estableció un marco normativo que regirá aquellas actividades. A ese efecto el Artículo 1° del Acuerdo establece que:

“El presente Acuerdo tiene por objeto facilitar la navegación y el transporte comercial, fluvial longitudinal en la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres - Puerto de Nueva Palmira), en adelante «la Hidrovía» en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata, mediante el establecimiento de un marco normativo común que favorezca el desarrollo, modernización y eficiencia de dichas operaciones, y que facilite y permita el acceso en condiciones competitivas a los mercados de ultramar”.

Conforme al Artículo transcrito, el Acuerdo regirá las actividades que se lleven adelante en la Hidrovía por los Estados Partes del Acuerdo. Sobre el particular corresponde afirmar que el mismo presenta las características propias de los Acuerdos de cooperación, en atención a que las relaciones comerciales propias de los procesos de integración –tradicionales como se conocen– se encuentran reguladas por el ACE N° 36 al cual ya nos hemos referido, razón por la cual es un Convenio de facilitación del comercio, pero atípico en atención a que queda comprendido dentro del Artículo 14 del TM de 1980, salvo algunas exigencias mínimas como el fomento del turismo y el resguardo al ambiente.

Por otra parte, el Acuerdo delimita el ámbito geográfico de su aplicación, estableciendo concretamente la zona fluvial en la que podrán tener lugar las actividades enunciadas en la primera cláusula. A esos fines el artículo 2° textualmente sostiene que:

“La Hidrovía comprende los Ríos Paraguay y Paraná, incluyendo los diferentes brazos de desembocadura de este último, desde Cáceres en la República Federativa del Brasil hasta Nueva Palmira en la República Oriental del Uruguay y el canal Tamengo, afluente del Río Paraguay, compartido por la República de Bolivia y la República Federativa del Brasil”.

La transcripción describe qué área geográfica queda comprendida dentro de la Hidrovía, su extensión y los recursos hídricos involucrados de los Estados Parte del Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra. De esta manera y a efectos de imprimir una mayor claridad

al artículo bajo análisis véase el Mapa 1 *supra* que enseña la Hidrovía en toda su extensión y las principales obras sobre la misma.

A mayor abundamiento y precisando al ámbito sobre el que recaen las previsiones del Acuerdo, se establece que sus disposiciones son aplicables a la navegación, el comercio y el transporte de bienes y personas que comprendan la utilización de la Hidrovía (Art. 3).

Asimismo, el Acuerdo prevé una serie de principios aplicables a los buques de bandera de los Estados Partes del mismo, reconociendo la libertad de navegación²³, el de igualdad de tratamiento en materia fiscal²⁴ y libertad de tránsito²⁵.

Por su parte el artículo decimosexto al referirse a la facilitación del transporte y el comercio, es importante en atención a que dispone que, a fin de facilitar las operaciones de transporte de bienes y personas y de comercio que se realicen en la Hidrovía, los países signatarios se comprometen a eliminar gradualmente las trabas y restricciones reglamentarias y de procedimiento que obstaculizan el desenvolvimiento de dichas operaciones, en pos del desarrollo del proceso de integración que busca constituir una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y Bolivia²⁶.

²³ El Artículo 4 del AAP.A14TM expresamente sostiene: “*Los países signatarios se reconocen recíprocamente la libertad de navegación en toda la Hidrovía de las embarcaciones de sus respectivas banderas, así como la navegación de embarcaciones de terceras banderas*”.

²⁴ El Artículo 6 del AAP.A14TM expresamente manifiesta: “*En todas las operaciones reguladas por el presente Acuerdo los países signatarios otorgan recíprocamente a las embarcaciones de bandera de los demás países signatarios idéntico tratamiento al que conceden a las embarcaciones nacionales en materia de tributos, tarifas, tasas, gravámenes, derechos, trámites, practicaje, pilotaje, remolque, servicios portuarios y auxiliares, no pudiéndose realizar ningún tipo de discriminación por razón de la bandera*”.

²⁵ El Artículo 9 del AAP.A14TM establece que: “*Se reconoce la libertad de tránsito por la Hidrovía de las embarcaciones, bienes y personas de los países signatarios y sólo podrá cobrarse la tasa retributiva de los servicios efectivamente prestados a los mismos*”.

²⁶ A esos efectos los Estados Parte del Acuerdo, conforme el Artículo 17 del mismo, se comprometieron a celebrar ciertos protocolos tales como: i) Protocolo Adicional Sobre Asuntos Aduaneros; ii) Protocolo Adicional Sobre Navegación y Seguridad; iii) Protocolo Adicional Sobre Seguros; iv) Protocolo Adicional Sobre Condiciones de Igualdad de Oportunidades para una Mayor Competitividad; v) Protocolo Adicional Sobre Solución de Controversias; vi) Protocolo Adicional Sobre Cese Provisorio de Bandera. Posteriormente se aprobaron 11 Reglamentos derivados del Acuerdo y sus Protocolos: i) Reglamento Único para el Transporte de

Por su parte, el Acuerdo también establece cuáles serán las instituciones a fin de llevar adelante el objetivo del mismo. A esos fines prevé que será la CIH el órgano político (Art. 22 inc. a); y que la Comisión del Acuerdo, será el órgano técnico (Art. 22 inc. b). A efectos de llevar adelante las tareas encomendadas, la Comisión tiene las atribuciones de velar por el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo para resolver los problemas que se presenten en su aplicación; estudiar y proponer la adopción de medidas que faciliten el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo; aprobar su reglamento interno y dictar las disposiciones que considere necesario para su funcionamiento; recomendar al CIH modificaciones o adiciones al Acuerdo; informar al CIH al menos una vez al año sobre los avances logrados en los compromisos y los resultados alcanzados en la aplicación y en el desarrollo del Acuerdo; y cumplir con cualquier otro cometido que le asigne el CIH (Art. 23). Asimismo se establece que cada país signatario tendrá un voto y las decisiones de la Comisión serán tomadas por unanimidad con la presencia de todos los países signatarios (Art. 25).

Por último interesa resaltar que este Acuerdo se encuentra subordinado a los ordenes jurídicos de los Estados asociados, al preverse que ninguna de las disposiciones que se tomen en este ámbito intergubernamental podrá limitar el derecho de los países signatarios de adoptar medidas para proteger el medio ambiente, la salubridad y el orden público, de acuerdo con su respectiva legislación interna. (Art. 35).

De lo anteriormente expuesto se extrae que el Acuerdo prevé un marco adecuado para desarrollar el transporte de mercancías y personas a ultramar desde Bolivia, atravesando los territorios de Paraguay y Brasil. Sin embargo, resta analizar las implicancias que en

Mercaderías Sobre Cubierta en Embarcaciones de la Hidrovía; ii) Reglamento Único de Balizamiento; iii) Glosario Uniforme de los Servicios Portuarios de la Hidrovía Paraguay-Paraná; iv) Reglamento para Prevenir los Abordajes; iv) Reglamento para la Determinación del Arqueo de las Embarcaciones de la Hidrovía Paraguay-Paraná; v) Plan de Comunicaciones para la Seguridad de la Navegación en la Hidrovía Paraguay-Paraná; vi) Régimen Único de Dimensiones máximas de los Convoyes de la Hidrovía; vii) Régimen Único para la Asignación de Francobordo y Estabilidad; viii) Reglamento sobre la Adopción de Requisitos Comunes para la Matriculación e Inscripción de Contratos de Embarcaciones; ix) Reglamento de Reconocimientos, Inspecciones y Certificados de Seguridad para Embarcaciones de la Hidrovía; x) Régimen Único de Infracciones y Sanciones.

materia ambiental tiene la utilización y la construcción de mejoras en la misma en pos del comercio y del desarrollo físico y comercial de la región.

5.4. El impacto Ambiental de las obras en la Hidrovía

Para poder lograr los objetivos planteados respecto a la navegabilidad de los ríos propuestos en el Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra, la HPP supone realizar obras de ingeniería que afectarían los ecosistemas fluviales. Estas obras consisten en el enderezamiento y ensanchamiento de los cauces, cortes y dragado permanente de los meandros, dinamitar afloramientos rocosos que impiden el pasaje durante la estación seca y construcción de puertos y obras de infraestructura en las riveras.

La CIH encargó consultorías técnicas, las cuales dictaminaron que a pesar de la realización de estas obras de grandes dimensiones, el proyecto es viable económicamente, con un impacto ambiental mínimo, razón por la cual la ecuación es aceptable. Sin embargo, algunos expertos –Chalar Marquisá, Stancich– han advertido que la HPP no sólo es costosa desde el punto de vista económico, sino que además plantea potenciales peligros ambientales de alta significación e irreversibles. Así, estudios hidrológicos *ad-hoc* sostienen que las obras previstas de dragado y enderezamiento de algunos tramos del canal de los ríos Paraguay y Paraná, implicarán un aumento de la velocidad de escurrimiento del agua, lo que significará vaciar en un tercio de agua el Pantanal²⁷ (15 billones de metros cúbicos).

Las formaciones hídricas, los bañados, y aun más el Pantanal por su dimensión, se comportan como una esponja, absorbiendo agua en la estación de lluvias y liberándola lentamente el resto del año. Para lograr este funcionamiento, es necesario conservar la contención rocosa que se ubica en la base del Pantanal, ya que esta actúa como válvula reguladora del flujo de agua. El proyecto de la HPP prevé dinamitar esta formación rocosa, que secaría grandes extensiones aún en épocas de lluvia. Los cálculos señalan que si el Río Paraguay bajara 25 cm. su nivel, el área inundable del Pantanal se reduciría en un 22% durante la estación seca. Los efectos en el

²⁷ El Pantanal está ubicado en el centro de América del Sur, es el bañado continuo más grande del mundo. Geomorfológicamente puede definirse como una enorme depresión aluvial de 140.000 km², formada por un mosaico de praderas periódicamente inundadas, ríos y meandros bordeados por densa vegetación riparia, lagunas y vegetación de cerrado (floresta seca).

medio ambiente serían devastadores no sólo para la fauna y flora autóctona, sino que además afectaría a las actividades económicas de la región, tanto la ganadería como la agricultura, ya que reduciría la capacidad productiva de los suelos. Asimismo las subidas de los ríos, aguas abajo del Pantanal, serían mucho mayores y más rápidas, lo que implicaría, no solo la inundación de grandes áreas y con ello la debida evacuación de las zonas, sino que también se producirían importantes sequías en la región.

De acuerdo a Levy (2001) –ex Secretario Ejecutivo del CIH–, se llevaron adelante diversos estudios relacionados con la Hidrovía, entre los que se destacan el Estudio de prefactibilidad técnica y económica realizado por diversas consultoras²⁸. Entre las decisiones adoptadas en base a los estudios realizados, y con relación al impacto de la HPP sobre el Pantanal, Levy destaca la redefinición del alcance de las obras de dragado a encarar, adoptando como premisa que para no afectar la biodiversidad de aquella zona –ambientalmente muy sensible– en el tramo comprendido entre Puerto Cáceres y Corumbá las embarcaciones deberían adaptarse a las condiciones del río. También se resolvió darle elevada prioridad a la ejecución de las obras de dragado y balizamiento a realizar entre Puerto Quijano, Corumbá y Santa Fe, debido a que, según aquellos informes, en ese tramo la Hidrovía prácticamente no genera efectos ambientales negativos y presenta beneficios en los rubros económico, social y también ambiental.

A pesar de los informes elaborados por las diferentes consultoras que aseguran una afectación mínima en caso de llevarse adelante las obras preestablecidas, no queda claro que impacto tendrán en la región ya que el contenido de cada uno de ellos es parcial y el acceso a estos informes no es público.

Por su parte, el informe *Visión de Negocios* de la HPP (Koutoudjian, 2007: 207), da cuenta del desecamiento de algunos de los bordes del Pantanal, debido a la expansión de las fronteras agropecuarias, problema éste último que a criterio del consultor también po-

²⁸ Entre las consultoras que elaboraron el Informe, Levy destaca a la consultora Conarsud (Argentina) e Internave (Brasil); el Estudio de factibilidad técnica y económica del mejoramiento de las condiciones de navegación de la Hidrovía, realizado por el Consorcio Hidroservice–Louis Berger–EIH (financiamiento B.I.D.); la Evaluación del impacto ambiental del mejoramiento de la Hidrovía, realizado por el Consorcio Taylor–Golder–Consular–Connal (financiamiento B.I.D.); el Sistema de información de la Hidrovía (financiamiento FONPLATA–ALADI).

dría presentarse en el sur de Paraguay, en los Esteros del Iberá y en algunas zonas del Valle del Pilcomayo.

En este sentido y además de los problemas ambientales anteriormente mencionados, Koutoudjian (2007) identifica otras dificultades socio-ambientales en relación a diferentes variables, tales como:

a) Aspectos relacionados con los recursos hídricos: entre los que incluye a inundaciones por desbordes de los grandes ríos; carencia de agua potable de red; contaminación de cauces de agua superficiales y subterráneos; stress hídrico regional; desvíos de aguas de grandes ríos; sedimentación de ríos con desbordes e inundaciones; sobreexplotación del Acuífero Guaraní; lavados de suelos; y desecamiento de zonas pantanosas.

b) Aspectos relacionados con la biodiversidad: deforestación masiva de bosques nativos y pérdida de biodiversidad por ampliación de la frontera agropecuaria.

c) Aspectos relacionados con la producción primaria: falta de rotación de cultivos; disposición final de residuos sin tratamiento; población migrante de escaso arraigo; excesivo uso de fertilizantes e insecticidas en la agricultura; y minería y sus impactos.

d) Aspectos relacionados con los impactos de las grandes obras de infraestructura: relocalización de población por grandes obras de infraestructura; derrocamiento de terraplenes y puentes en rutas y ferrocarriles en zonas de montaña; impacto por la construcción de gasoductos y oleoductos; mitigación de impactos ambientales de rutas pavimentadas y electroductos regionales; y cuidado a la depredación de la fauna ictícola de los grandes ríos y zonas pantanosas (Pantanal, Iberá, entre otros).

Al respecto, el consultor recomienda implementar un Sistema de Monitoreo Ambiental Multinacional²⁹ (Koutoudjian, 2007), ya que la gestión ambiental se encuentra dispersa –depende de cada una de las jurisdicciones nacionales–, lo que trae aparejado, entre otras consecuencias, que sean aplicables distintos estándares de protección ambiental; se carezca de diagnósticos globales acerca de la problemática que en este aspecto acarrea la HPP, y por lo tanto se encuentre

²⁹ Tal el implementado para el monitoreo de la planta Botnia situada en territorio Uruguayo a los márgenes del Río Uruguay. Para más información véase “Acuerdo del monitoreo conjunto de Botnia.” 15 de Noviembre de 2010 En http://www.argentina.ar/_es/pais/C5468-acuerdo-del-monitoreo-conjunto-de-botnia.php

ausente un tratamiento y solución de las mismas ante la falta de coordinación, lo cual a su vez implica carencia de sistematicidad.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la realidad institucional vinculada a la administración del recurso hídrico difiere en los 5 países. En Brasil, Bolivia y Paraguay la administración de los recursos hídricos es responsabilidad de instituciones especializadas vinculadas a los Ministerios del Ambiente, mientras que en Argentina y Uruguay son instancias vinculadas a los ministerios de infraestructura. (OEA, 2006)³⁰.

A pesar de lo declarado por las fuentes oficiales en cuanto a los beneficios que traerá a la región la HPP del modo en que está planteado el programa, lo cierto es que se propone funcionar como un corredor para la extracción de productos primarios, en especial soja y sus derivados³¹, estimándose que las principales cargas a transportar serán granos, representando estos alrededor del 70% del total de los productos transportados (Stancich, 2006), para ser exportada hacia los grandes centros internacionales de consumo de manera barata y expedita. De acuerdo a la Secretaría de Transporte Argentina, los análisis *“indican que la soja y sus derivados son los productos más importantes en volúmenes a transportar por la Hidrovía, seguidos por el hierro y los combustibles. El tráfico de bajada es mucho mayor que el de subida, a razón de cuatro veces más. El tráfico de mayor importancia de subida es el de combustibles –80% del total–”*³².

La producción de soja en la región, acarreará la *“sojización”*, que traerá aparejada un empobrecimiento del suelo, en razón de la falta de rotación agrícola en establecimientos pequeños, también impactará de manera decisiva al perderse la productividad de aquel, y probablemente expulsará mano de obra –aunque este hecho aun no está debidamente medido–. Estos efectos ya se manifiestan en Chuquisaca, el centro de Paraguay, el Chaco argentino, y en la región al oeste de San Pablo y de Santa Catarina (Koutoudjian 2007: 209). A

³⁰ En septiembre de 2001, durante el IV Diálogo Interamericano sobre Gestión de Aguas que tuvo lugar en la ciudad de Foz de Iguazú (Brasil), se realizó una reunión técnica en la que participaron representantes de los cinco países firmantes del Tratado de la Cuenca del Plata. En esta reunión se concluyó que era necesario llevar adelante una iniciativa para el manejo integrado de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata. La misma sería promovida en el marco del CIC (OEA, 2006)-

³¹ De 5800 millones de toneladas en 1997, pasaría a alrededor de 13.500 en el año 2020 (INTAL, 1996).

³² En http://www.sspvvn.gov.ar/hvia_info.html Fecha de consulta 23/10/10.

la vez, el “*efecto soja*”, en aras de aumentar la productividad, produce contaminación por exceso de uso de fertilizantes e insecticidas con gran perjuicio de la población, impactando además en algunos lagos como el de Yacyretá y de Salto Grande.

De acuerdo con Koutoudjian (2007: 220), aun cuando la previsión sobre la evolución de los principales cultivos sea incierta, puede adelantarse que los incrementos en la producción se darán fundamentalmente por los cambios en los usos del suelo y por el crecimiento de los rindes por hectárea³³.

Desde el punto de vista ambiental, si bien el transporte hidroviario requiere un menor consumo de energía por carga y de acuerdo a la información oficial de la HPP solo necesita “*un mínimo de intervenciones en el río (dragado de mantenimiento), debido a sus condiciones naturales de navegabilidad*”, lo cierto es que –de acuerdo a los especialistas–, el impacto no sería tan bajo como está previsto. Empero, al no poder contar con los estudios de impacto ambiental realizados, no puede aseverarse que se contemplan en toda su dimensión los efectos que esta obra acarreará a la región.

Por lo expuesto, y aun cuando se logre un efecto dinamizador del comercio, no queda claro que esto redunde en mayores niveles de empleo en un grado que justifiquen los perjuicios al entorno natural, ya que como lo advierten los expertos, aparecería como una obra meramente vinculada a la exportación de bienes primarios. Conforme a ello, se necesitaría también proyectar la creación de polos de producción industrial que le otorguen valor agregado a las materias primas y propicien el intercambio intra-industrial de nuestros países y regiones, creándose así una mayor demanda de mano de obra, entre otras.

Finalmente, no puede soslayarse que gran parte de la AIHPP necesita infraestructura que mejore las condiciones de vida de la población. A esos fines, debe recordarse que las políticas de desarrollo local impuestas desde los poderes centrales en materia de descentra-

³³ Así, observa el consultor, que la competencia sobre el uso del suelo en la región se debate entre tres destinos principales: por un lado la producción sojera, cuyos precios y demanda mundial sigue en alza, lo que mantiene la presión sobre el sector agropecuario latinoamericano –acentuada por el posible uso como biocombustibles–; por otro, la producción de caña de azúcar, que aparece como un límite a la expansión sojera tanto en Argentina, como en Uruguay y Brasil –a su vez también sobrevalorados por su utilización como biodiesel y alconafta–; finalmente, la producción forestal, vinculada a la industria de la producción de la pasta de celulosa y el papel.

lización, han sido un fracaso ya que no hubo correlato entre aquellas y fondos públicos. Funda lo anterior el hecho que la HPP es un instrumento surgido de la decisión del poder central, que ya está demostrando tener fuertes impactos en el desarrollo local de las comunidades ribereñas de los países que tienen costas sobre la misma.

Reflexiones Finales

Lo anteriormente expuesto lleva a las siguientes conclusiones: En primer lugar la aplicación de la Teoría Tridimensional del derecho nos ha permitido analizar de una manera adecuada la relación que existe entre el ambiente y el comercio.

De lo anterior se desprende que el resguardo al medio ambiente si bien no es un tema novedoso, en relación a que el GATT de 1947 ya lo contemplaba en su Artículo XX, lo cierto es que pese al avance que ha tenido esta disciplina no se observa en los Acuerdos Comerciales analizados su incorporación en cláusulas operativas, sino que solo se mencionan de manera general en sus preámbulos.

En segundo lugar, la relación comercio-ambiente es de por si contradictoria, respecto a que la predominancia de uno de los términos binomio, disminuye o restringe al otro, empero la mayor dificultad que se presenta es encontrar un equilibrio entre ambos.

En tercer lugar, en relación a los Acuerdos típicos celebrados en el marco de la ALADI por los países del MERCOSUR con otros terceros Estados también miembros de aquella, se desprende que estos no presentan cláusulas de resguardo del ambiente; si en cambio lo hacen aquellos que celebrados en los términos del Artículo 14 del Tratado de Montevideo de 1980, que expresamente así lo prevé, tal como el AAP.A14TM80 N°5.

En cuarto lugar resulta patente que los procesos de integración no solo se constituyen tras la entrada en vigencia del Acuerdo sino que además es necesaria la instrumentación de políticas comunes – o no– tendientes a esos fines. En ese sentido las obras de infraestructura facilitarán los intercambios comerciales –ahorrando tiempo y dinero– en pos de lograr cumplir los objetivos preestablecidos en sus cláusulas. Desde ésta perspectiva, las relaciones económicas entre el MERCOSUR y Bolivia expresamente establecidos en el ACE N° 36 han ido mas allá de la constitución de una de zona de libre comercio, al celebrar el Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra que prevé un régimen propio que favorece el desarrollo, la modernización y la eficiencia de las operaciones de navegación y transporte comercial de la HPP.

En quinto lugar y desde un punto de vista jurídico institucional, sería deseable la introducción de normas ambientales comunes más exigentes que las actuales, con el objeto de crear un marco referencial en aras de poder armonizar los regímenes jurídicos ambientales nacionales, con el fin de lograr un mayor cuidado del entorno, apoyados en la validez de normas regionales acordes con los principios de protección universal. En lo que a la gestión y cuidado de los recursos naturales se refiere, existe una notable falta de coordinación. En este sentido el modelo de integración intergubernamental que tenemos se acerca más a un escenario de apertura comercial que a un panorama de conformación de un bloque de integración articulado³⁴, lo cual permite y fomenta el comportamiento de los países de la región caracterizado por estar más preocupados en desplegar sus estrategias individuales de inserción internacional, que por la coordinación –en cualquier orden– de políticas.

Respecto a la IIRSA –que contempla la construcción de la HPP–, se trata de una iniciativa creada conforme a la teoría del “Regionalismo abierto”. Por lo tanto, el cúmulo de proyectos que se proponen realizar, apuntan a abastecer a los mercados internacionales necesitados de materias primas sin contemplar los efectos en el entorno natural y social, ni avocarse a resolver la problemática de pobreza y desigualdad que aqueja a la región.

En sexto lugar, y en relación a la HPP, debe afirmarse que la navegación de convoyes –de entre 15 y 20 barcazas– de manera permanente y a lo largo de su extensión, no sería compatible con las condiciones naturales de los ríos, menos aún en los tramos ubicados en regiones de llanuras como los involucrados en el proyecto. La dinámica propia de los ecosistemas fluviales permite disipar la energía hidráulica en forma muy eficiente, disminuyendo la erosión de las márgenes, que se vería alterada con las obras de infraestructura previstas para la HPP.

Asimismo, las obras proyectadas pueden ocasionar un impacto directo que no parecen estar dimensionadas correctamente. No existe un EIA –*ex ante*, concomitante al proyecto, ni *ex post*– que analice las consecuencias que la intensificación del comercio traerá aparejada a la región, lo cual puede plantear grandes inconvenientes al entorno. Asimismo, existe una falta de información precisa sobre las evaluaciones ambientales.

En séptimo lugar, puede sostenerse que la extensión de la fron-

³⁴ Para mayor profundidad, ver Mellado (2009), Miranda (2009).

tera agropecuaria –centrada en la producción de soja– presenta por sí sola desafíos para minimizar el impacto sobre el suelo y el agua.

Aun así, no puede dejar de admitirse que la construcción de la HPP presenta efectos positivos en atención a los beneficios que podría reportar. Así, el transporte fluvial es –en relación con transporte ferroviario y el carretero– el más favorable en términos de eficiencia energética, lo que permitiría una mayor movilidad de mercancías dentro de la región integrada. También que la HPP es un mega proyecto que incluye no sólo las obras sobre los ríos –de dragado, balizamiento, de mejora portuaria, entre otros– que son las que presentan una mayor reticencia en cuanto al resguardo ambiental, sino que además se encuentra contemplado en el proyecto de la construcción de obras ferroviarias y carreteras de gran importancia que impactarán en la región.

Por último, debe resaltarse que los reparos y llamados de atención respecto al impacto que tendrán las obras sobre el medio ambiente, implica que debería prestarse mayor atención, ello porque los recursos naturales en juego no son renovables por lo cual deberían buscarse nuevas soluciones amigables con el ambiente.

Como corolario de lo expuesto, puede afirmarse que los interrogantes siguen abiertos, así ¿es superior el beneficio que traerá la obra de la HPP en relación al daño ambiental?, y en especial, ¿Quiénes serán los beneficiados de este proyecto?.

Bibliografía

Fuentes primarias

- ACE N° 35 celebrado entre los miembros del MERCOSUR y Chile.
- ACE N° 36 celebrado entre los miembros del MERCOSUR y Bolivia.
- ACE N° 58 celebrado entre los miembros del MERCOSUR y Perú.
- ACE N° 59 celebrado entre los miembros del MERCOSUR y Ecuador, Colombia y Venezuela.
- Acuerdo de Marrakech por el que se crea la OMC de 1994.
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT en inglés) de 1947.
- Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.
- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC.
- Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático del año 1992.
- Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo del año 1992.
- Tratado de Asunción de 1991 por el que se constituye el MERCOSUR.

- Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN o NAFTA en inglés).
- Tratado de Maastrich de la Unión Europea del año 2007.
- Tratado de Montevideo de 1980.

Fuentes secundarias

- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (2003), *Informe de seguimiento de las actividades sobre la Iniciativa para la integración de la Infraestructura regional Sudamericana (IIRSA)*, Doc. ALADI/SEC/di 1761, junio, Montevideo, Uruguay.
- CÁCERES Carlos (2010), *Los estudios en la hidrovía buscan la preservación del Gran Pantanal*, en Diario ABC Digital 1/03/10, Asunción, Paraguay.
- CEPAL (Centro de Estudios para América Latina y el Caribe) (2010), *Crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes*, Documento Informativo CEPAL/ONU, Mayo.
- CERVANTES Torre-Marín, GEMMA SABATER PRUNA M., ASSUMPTA CAYUELA MARÍN Diana, XERCAVINS VALLS Xavier (2005), *Desarrollo sostenible*, UPC. Noviembre.
- CHALAR MARQUISÁ Guillermo (2010), *La hidrovía Paraná-Paraguay: un proyecto de alteración de los ecosistemas naturales a gran escala con imprevisibles consecuencias*, en <http://limno.fcien.edu.uy/publications/hidrovia.html>. Consulta realizada el 8/10/10.
- COLBY M.E. (1990), *Environmental Management in Development: the Evolution of Paradigms*, World Bank Discussions Papers N° 80.
- CE (Comisión Europea) (2007), *MERCOSUR-UE: Documento Estratégico Regional 2007-2013*, Doc. E/2007/1640, agosto.
- DE MIGUEL Carlos - NUÑEZ Georgina (2001), *Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario*, En Revista N°41, Serie Medio Ambiente y Comercio, CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile, Agosto.
- ESCUDER LEIRA Diego (2001), "El MERCOSUR y los Principios de Winnipeg", En VON MOLTKLE Honrad - RYAN Daniel editores, *Medio Ambiente y Comercio: El caso de MERCOSUR y los Principios de Winnipeg*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sustentable, División de Medio Ambiente, Washington DC, enero.
- GROOSSMAN G.A. - Krueger A.B. (1991), *Environmental Impacts of North American Free Trade Agreement*, NBER Working Paper N°3914, Noviembre.
- HALAJCZUK Bochan - MOYA DOMINGUEZ, Maria (1972), *Derecho Internacional Público*, Ed. TEA, Buenos Aires.
- INFORME BRUNDTLAND (1987), *Nuestro futuro común*, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y El Desarrollo, Oxford University Press.
- IIRSA (Iniciativa para Integración de la Infraestructura Regional Sudame-

- ricana) (2009), *Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2009*, Sección III, Eje Hidrovía Paraguay - Paraná. En <http://www.iirsa.org>. Consultado el 25/10/10.
- KOUTOUDJIAN Adolfo (2007), *Visión de Negocios del Eje Hidrovía Paraguay - Paraná. Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Actualización 2007*, IIRSA, Buenos Aires, Argentina.
 - LEVY Daniel (2001), "La Hidrovía Paraguay-Paraná" *Exposición del IV Coloquio Portuario Andino Santa Cruz de la Sierra, 29 y 30 de octubre*". Sitio oficial de la Comunidad Andina.
 - MACARIO Carla (1998), *Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones, a las políticas de desarrollo de la competitividad*, En Integración & Comercio N° 4-5, BID-INTAL.
 - MELLADO Noemí B. (2009), "La Integración Sudamericana" en *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Noemí B. Mellado editora, Lerner Editora SRL. Instituto de Integración Latinoamericana.
 - MIRANDA Juan I. (2009), "La pertenencia regional de Argentina, Brasil, y Venezuela", en *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Noemí B. Mellado editora, Ed. Lerner, Córdoba, Argentina.
 - MIRANDA Juan I. - RAMÍREZ Lautaro M. (2010). "Comercio y gobernabilidad en el MERCOSUR. Atomización del régimen jurídico de las relaciones comerciales entre los miembros del MERCOSUR. ¿Simple intención o mera distracción?", en *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*", Noemí Mellado Editora, Ed. Lerner, Córdoba, Argentina.
 - ODM (Objetivos del Desarrollo del Milenio) (2010), *Avances en la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe*, CEPAL Naciones Unidas, Programa AZAHAR, AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, España, enero.
 - OEA (Organización de Estados Americanos) (2006), *Marco Legal e Institucional*, Department of Sustainable Development - Organization of American States. En <http://www.oas.org/> Consultado el 2/10/11.
 - OMC (Organization Mundial de Comercio) (1999), *Special Studies 4: Trade and Environmental*, WTO publication, Autores: Hakan Nordstrom - Scott Vaughan, Suecia.
 - PEZZEY John (1992), *Sustainable Developments concepts: an Economic Analysis*, Banco Mundial. Washington DC.
 - PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente) (2005), *Manual de Medio Ambiente y Comercio*, 2° Edición. Publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IIDS). Impreso en Canadá.
 - RAMÍREZ Lautaro M. (2009), *Políticas públicas e instrumentos tendientes a la restauración ambiental dentro del MERCOSUR y de los miembros que lo componen*, en Revista Temas del Cono Sur, Dossier de Integración N° 57, Ed. MERCOSUR ABC, Marzo.
 - RAMÍREZ Lautaro M. (2008), *El seguro ambiental argentino para la*

- 'recomposicion' del medio ordenada judicialmente. Análisis crítico del régimen legal*, En Revista de Derecho Ambiental N° 15, Ed. Abeledo Perrot, Julio/Septiembre.
- STNA (Secretaría de Transporte de la Nación Argentina) (2010), en línea: http://www.sspvyn.gov.ar/hvia_info.html. Consulta realizada el 8/10/10.
 - STANCICH Elba (2006), *La hidrovía Paraguay-Paraná, IIRSA, soja y el modelo de extracción de recursos*, En Prensa Proteger www.proteger.org.ar, Santa Fe, 7 noviembre. Consulta realizada el 8/10/10.
 - VAILLANT Marcel (2009), *Problemas principales de la integración y el desarrollo de la infraestructura física en América del Sur*, Material del Taller de Capacitación "Integración y Desarrollo de la Infraestructura Regional Sudamericana", Buenos Aires, Argentina, Septiembre.
 - WALSH Juan Rodrigo - ORTIZ Eduardo y GALPERIN Carlos (2003), *Sostenibilidad Ambiental en el Comercio: Evaluación de los Impactos potenciales del ALCA. El caso de Argentina*, OEA - Foro Americano de Derecho Ambiental, EEUU.

CAPÍTULO XI

Agrobiotecnología y Bioseguridad en el MERCOSUR

POR: XAVIER SEUBA HERNÁNDEZ

1. Biotecnología clásica, moderna y agrobiotecnología

El término '*biotecnología*' fue acuñado en 1919 por el ingeniero húngaro K. Ereky para aludir a los métodos y técnicas que permiten la producción de sustancias a partir de materiales inertes con la ayuda de seres vivos (Sasson, 2004: 1). Entre las múltiples definiciones de '*biotecnología*' cabe citar la que ofrece Cohen, quien señala que concibe la biotecnología como el conjunto de técnicas que utilizan organismos vivos o sustancias derivadas de los mismos para modificar un producto, mejorar plantas o animales o desarrollar microorganismos para usos científicos. Entre las acepciones habituales de biotecnología existen dos aceptables en términos generales. Se trata, en un caso, de la biotecnología en sentido amplio y, en el otro, de la llamada biotecnología moderna. De hecho, la segunda es una acotación del ámbito abarcado por la primera, por lo que su uso será correcto si se explicita tal delimitación.

En sentido amplio, los productos biotecnológicos son aquellos con ingredientes intrínsecamente biológicos y fabricados utilizando biotecnología. Es decir, la biotecnología hace referencia a la actividad de desarrollar productos por o desde organismos vivos, mientras que biotecnológico, como adjetivo, alude a aquello relacionado con o propio de la biotecnología, bien sean productos, empresas o tecnologías (Rader, 2008: 744). Esta primera aproximación da como resultado un abanico ciertamente amplio, en el que cabe desde la fermentación de la cerveza hasta el desarrollo de los complejos anticuerpos monoclonales.

En un intento de acotar el espectro de aplicaciones relacionadas con la biotecnología en el sentido descrito, y también con el objetivo de abordar con mayor precisión las problemáticas propias de un ámbito específico de la biotecnología, se ha acuñado la expresión '*biotecnología moderna*'. En efecto, desde los años setenta y ochenta con la eclosión de la tecnología recombinante, ha sido habitual designar como '*biotecnología*' a la que en verdad es una parcela acotada de la misma, caracterizada por el empleo de la ingeniería genética. Por ello no es extraño encontrar el uso de los términos '*biotecnología*' o '*biotecnológico*' en el título o articulado de leyes, en el nombre o términos de referencia de organismos oficiales, en informes y artículos académicos que, en verdad, tratan exclusivamente cuestiones relacionadas con la '*biotecnología moderna*'. En cualquier caso, ambas '*biotecnologías*' abarcan diversos ámbitos, por lo que es frecuente hablar de biotecnología médica, biotecnología ambiental, biotecnología agraria, etc., al aludir al ámbito material al que se aplica dicha tecnología.

La agrobiotecnología en el sentido empleado en este capítulo se adscribe a la denominada biotecnología moderna y abarca "todas aquellas tecnologías basadas en la biología celular y molecular modernas, dirigidas a la producción vegetal, animal y agroindustrial, tanto en el campo de la investigación científica y del desarrollo tecnológico como de la producción y comercialización" (Quintero, 1993: 19). Se trata de un amplio segmento de la biotecnología en el que se encuentran tanto los bioprocesos alimenticios y químicos como los biocombustibles.

Es en este contexto que debe precisarse qué se entiende por bioseguridad. Se trata, de nuevo, de un término empleado en numerosos ámbitos con significados dispares. A los efectos de esta investigación, por bioseguridad se alude a las actividades y marco regulador e institucional que tienen por fin mitigar los peligros asociados a la actividad con organismos genéticamente modificados (OGM). Abarca, por tanto, cuestiones como el desarrollo y la experimentación con los OGM, la liberación en el medio ambiente de OGM, la relación existente entre estándares técnicos y el comercio internacional de productos fitomejorados y el consumo humano de productos resultante de OGM.

Hechas estas precisiones conceptuales, conviene destacar que '*biotecnología*' y '*biotecnológico*' son términos que en la actualidad se emplean asiduamente en múltiples foros y diversos contextos. Si bien con frecuencia su uso es el adecuado y se emplean con el significado pertinente, este no es siempre el caso. En efecto, no es infre-

cuenta el hecho de asimilar a 'biotecnología' actividades que tan sólo tangencialmente implican 'biotecnología', así como tampoco es infrecuente adjudicar el adjetivo 'biotecnológico' a productos o procesos que en grado mínimo o nulo son 'biotecnológicos'. Así, por ejemplo, se suele identificar como 'parques de investigación biomédica' centros de investigación en los que el objeto principal de trabajo son fármacos de química sintética, y se suelen catalogar como "actividades biotecnológicas" a actividades que implican tecnología compleja pero que no necesariamente implican trabajar con materia viva.

La terminología en torno a la 'tecnología biológica' se ha popularizado por diversos motivos, fundamentalmente científicos y económicos. En cierta medida ello responde a la atracción que suscita el hecho de poder trabajar con 'la vida'. En efecto, pocas actividades científicas están rodeadas del halo de sofisticación y poder que acompaña a la biotecnología. Y es natural que así sea, puesto que la manipulación y uso de la vida para generar innovación figura en el imaginario del ser humano como una actividad intrínsecamente poderosa, y que es a la par sinónimo de conocimiento sofisticado y control sobre la vida, en tanto en cuanto "Controlar los procesos de reproducción de la vida y de la propia riqueza es simultáneamente un fin y un mecanismo de construcción de poder" (Ceceña, 2001).

Además de por razones trascendentes como las apuntadas, el auge de la biotecnología moderna se explica por su potencial como actividad de gran relevancia económica. De hecho, este es el principal motivo de su centralidad en la economía del conocimiento. El peso económico de la biotecnología como sector científico e industrial, y sobre todo la proyección que se calcula sobre cuál será la trascendencia económica de esta tecnología en un futuro cercano, ejercen de poderoso reclamo. El atractivo económico sirve para canalizar más esfuerzos a la promoción de la innovación, pero también incentiva a adscribir al ámbito de la biotecnología actividades que en puridad no son biotecnológicas, con la esperanza de que la asimilación reportará ciertas ventajas comerciales o, como mínimo, suscitará un mayor interés.

2. Agrobiotecnología en el MERCOSUR

Si bien en el MERCOSUR buena parte del debate en torno a la biotecnología gira alrededor de cuestiones éticas, ambientales y sanitarias, lo cierto es que en cada país miembro el desarrollo regulatorio del sector biotecnológico –y en particular el biotecnológico– responde especialmente a la dimensión económica del mismo. Por ello el

centro de atención se encuentra en el sector agrobiotecnológico, que en los países del MERCOSUR ha sido objeto de mayor atención normativa y desarrollo institucional que cualquier otro ámbito material de la biotecnología. La explicación se encuentra en la importancia de la agricultura y de la ganadería en la economía de los Miembros del MERCOSUR.

El desarrollo, producción y consumo de OGM deben realizar en un contexto normativo e institucional que permita garantizar la bioseguridad en la agrobiotecnología. En efecto, cada una de las actividades mencionadas suscita cuestiones específicas desde el punto de vista de la bioseguridad y la protección del consumidor. Así, en la fase de desarrollo de OGM se suscitan cuestiones en torno a la importación y experimentación con OGM, caso este último de la investigación confinada. En la fase de explotación y producción es importante el control de riesgos derivados del cultivo de OGM, como por ejemplo la contaminación de los cultivos convencionales. Y, desde la perspectiva de la protección al consumidor, debe garantizarse la inocuidad del producto una vez acontece la liberación comercial, así como también el derecho a la información del consumidor en lo que se refiere al origen y naturaleza del producto. Esto último hace necesario, en consecuencia, abordar las cuestiones relativas al etiquetado.

La agrobiotecnología tiene una creciente trascendencia en los países del MERCOSUR. Argentina, en particular, se convirtió hace años en uno de los principales países productores de OGM. Es, por ejemplo, el principal productor de soja transgénica en términos mundiales, producto que ha suscitado una gran atención (y tensión) en la región tanto en clave de bioseguridad como por la gestión de los derechos de propiedad industrial¹. Sin embargo, a pesar del tradicional liderazgo argentino en materia de agrobiotecnología, Brasil ha tomado recientemente la delantera y ha sobrepasado a Argentina como segundo productor mundial de OGM. En efecto, la diferencia es mínima pero el hecho es notorio: en el año 2009 Brasil dedicó 21,4 millones de hectáreas a cultivos transgénicos, mientras Argentina destinaba 21,3 millones de hectáreas (Zamora, 2009). Brasil y

¹ En Argentina también se cultiva maíz tolerante al glifosato, maíz resistente a los lepidópteros, maíz resistente a los lepidópteros y tolerante al herbicida glufosinato de amonio, maíz resistente a los lepidópteros y tolerante al herbicida glifosato, maíz resistente a los lepidópteros y tolerante al herbicida glifosato y herbicida glufosinato de amonio, algodón resistente a los insectos, algodón tolerante al herbicida glifosato, algodón resistente a los insectos y tolerante al herbicida glifosato.

Argentina, así como también Uruguay y Paraguay, comparten un rasgo fundamental. Son países productores de transgénicos y esencialmente exportadores. Esta doble condición influye en la perspectiva adoptada en relación con diversos asuntos polémicos relacionados con la bioseguridad.

Antes de abordar la regulación de la bioseguridad en el sector agrobiotecnológico parece oportuno destacar que también otros sectores de la biotecnología tienen un importante peso en la economía y sobre diversos intereses sociales de los Miembros del MERCOSUR.

En el contexto de la que ha venido a denominarse biotecnología verde diversos países del MERCOSUR son países “megadiversos”, por lo que tanto la conservación como el aprovechamiento de los recursos vivos es una prioridad ambiental y económica. Es en dicho contexto en el que se suscitan cuestiones como el acceso a los recursos genéticos, la divulgación del origen de los recursos y el consentimiento previo informado a la concesión de una patente.

En cuanto a la biotecnología médica, Brasil y Argentina son actores importantes tanto en el plano regional como para otros países en desarrollo. Y ello en tanto en cuanto se han emprendido ambiciosos programas de investigación y desarrollo que, por las características ambientales y socioeconómicas de Brasil y Argentina, pueden ser de interés no sólo para los mercados ricos, sino también para los mercados de los países en desarrollo. Sin embargo, como también tendrá ocasión de comprobarse en relación con la agrobiotecnología, las diferencias entre los dos países mencionados son muy relevantes. Son importantes por ejemplo en relación con los fármacos biosimilares, es decir, medicamentos biológicos fruto de la tecnología recombinante que son terapéuticamente equivalentes a otros biológicos previamente licenciados y que se toman como referencia. Así, mientras Brasil sigue la estela de la EMA y exige una caracterización que dé lugar a una comparabilidad exhaustiva que permita determinar la similitud, Argentina se encuentra en un régimen probablemente transitorio, en el que se imponen el particularismo y la aplicación de normas propias del ámbito de los productos farmacéuticos de química sintética.

3. Comunitarización y particularismo en materia de agrobiotecnología

Los países del MERCOSUR apenas han adoptado normas comunes en el ámbito de la biotecnología. Por ello, cuando el observador se aproxima a la regulación de la biotecnología en la región debe hacerlo,

en buena medida, país por país, buscando similitudes y contrastando diferencias entre las respectivas legislaciones nacionales. De hecho, las diferencias a veces son incluso más importantes que las institucionales o regulatorias, puesto que en algunas materias se aprecian intereses divergentes y, en consecuencia, también de principios a la hora de abordar determinadas cuestiones. Ello no significa que en el MERCOSUR la agrobiotecnología no haya recibido una importante atención, sino que la misma no ha sido objeto –en la mayoría de casos– de tratamiento normativo común. Es decir, la regulación comunitaria de la biotecnología no refleja el nivel de desarrollo e importancia económica que la misma ha adquirido en la región.

Como se verá, importantes ámbitos relacionados con la bioseguridad y la agrobiotecnología son objeto de tratamiento dispar por parte de los países integrantes del MERCOSUR. Ello no obstante, debe destacarse que se ha avanzado en cuestiones relacionadas tangencialmente con la agrobiotecnología, que son objeto de tratamiento comunitario. Se ha concluido por ejemplo el Marco Regulatorio para Productos Veterinarios², el Estándar MERCOSUR de Terminología de Semillas³, el Marco Regulatorio para el Tratamiento de la Genética Animal de Bovinos, Caprinos, Ovinos, Equinos y Porcinos⁴ y el Acuerdo Marco sobre Ambiente del MERCOSUR⁵.

Las asimetrías internas en el MERCOSUR se ponen de manifiesto, también, en el sector biotecnológico. En efecto, si bien es cierto que en los países del MERCOSUR y en relación con la biotecnología “existen fuertes compromisos gubernamentales, una fuerte dinámica de actualización de las normativas, creación de estructuras de gestión de alto nivel y elevada complejidad”, también es cierto que “no hay certidumbre sobre si todos los países poseen las capacidades científico-técnicas requeridas para asegurar estándares de aplicación adecuados y si disponen de los recursos e infraestructuras requeridas.” (Colomer y Regúnaga, 2008: 63).

Pero no solamente son asimetrías internas las que dificultan

² Aprobación del Marco Regulatorio para Productos Veterinarios, MERCOSUR/GMC/Res. N° 11/93.

³ Estándar MERCOSUR de Tecnología de Semillas, MERCOSUR/GMC/Res. N° 70/98.

⁴ Marco Regulatorio para el Tratamiento de la Genética Animal de Bovinos, Caprinos, Ovinos, Equinos y Porcinos, MERCOSUR/GMC/Res. N° 46/96.

⁵ Acuerdo Marco sobre Ambiente del MERCOSUR, MERCOSUR/CMC/Dec. N° 2/01.

por ahora una aproximación comunitaria a cuestiones polémicas de la biotecnología. Los enfoques difieren, por ejemplo, con respecto a cuestiones de hondo calado como el patentamiento de semillas transgénica o el régimen de agotamiento de los derechos de propiedad intelectual. Por otro lado, y continuando con los distintos enfoques en relación con cuestiones importantes, la decidida toma de posición de Argentina en favor de los biotecnológicos contrasta con las dudas –que no rechazo– que han acechado a Uruguay, que ha mostrado mayor cautela. Así, por ejemplo, durante un período de casi dos años, en Uruguay se estableció una moratoria en relación con la aprobación de nuevas autorizaciones para el cultivo de alimentos transgénicos. Dicho plazo tuvo por objetivo dejar espacio para el debate y la adopción de un nuevo marco regulatorio. Los cultivos de OGM no se detuvieron⁶, pero sí se puso un freno hasta definir mejor la normativa a aplicar.

Si bien desde el MERCOSUR se intentan acentuar las similitudes y limar asperezas, los enfoques de los Miembros presentan diferencias importantes también en el ámbito de la bioseguridad agrobiotecnológica, tanto en lo que se refiere a cuestiones ambientales como en relación a los alimentos. Es notorio que Brasil y Paraguay han firmado y ratificado el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología. Sin embargo, a noviembre de 2010 ni Uruguay ni Argentina habían hecho lo propio. El Protocolo de Cartagena es especialmente importante no solamente en perspectiva ambiental y social, sino también para la integración comercial de los países del MERCOSUR. El Protocolo se propone el control de movimiento en frontera de los OGM, por lo que puede conducir a la limitación internacional del intercambio comercial de productos genéticamente modificados. El Protocolo abraza el principio precautorio, que difiere del técnica de evaluación y control de riesgo propia de los Estados Unidos y que Argentina sigue en la actualidad.

También son notorias las discrepancias en materia de autorización de alimentos derivados de OGM, tanto animales como vegetales. Argentina sigue el enfoque estadounidense basado en la “equivalencia sustancial”, que remite a la similitud entre el producto original y el biotecnológico y entiende que, en caso de ser equiparables, el producto biotecnológico es aceptable para el consumo en tanto en cuanto los riesgos estarían descartados. Este método se considera insuficiente en otros países del MERCOSUR. Brasil por ejemplo exi-

⁶ Uruguay cultivaba desde el año 2000 soja transgénica, y desde el 2003 maíz Bt.

ge más pruebas, y para evaluar el riesgo sobre la salud requiere la historia del uso en la alimentación del organismo parental o dador, los posibles efectos en la cadena alimentaria por la ingesta del OGM o sus derivados, las diferencias de composición química y nutricional entre uno y otro alimento, la similitud de los productos de expresión del OGM con alérgenos conocidos, así como la descripción de reacciones alérgicas conocidas⁷.

Si se toma como referencia la situación de los dos principales productores de productos agrobiotecnológicos del MERCOSUR, también son notorias las discrepancias entre Argentina y Brasil en materia de información al consumidor acerca del origen transgénico de ciertos alimentos. Así, la práctica en Argentina es dispar, en tanto en cuanto ha sido en el plano subestatal en el que se ha regulado la cuestión de la información al consumidor a través del rotulado de alimentos derivados de OGM, puesto que no existe normativa al respecto de alcance nacional. Ello significa que, en principio, en Argentina no es preciso declarar el origen transgénico de los productos. La situación es distinta en Brasil, donde sí se ha regulado la cuestión. En Paraguay la Ley de Defensa del Consumidor parecería obligar a hacer mención del origen transgénico del producto, si bien no existe ninguna referencia expresa a dicha cuestión aunque sí en cambio a los potenciales riesgos del alimento. En Uruguay el etiquetado de los transgénicos es expresamente voluntario. Como es de prever, los efectos sobre el comercio intraregional resultantes de esta disparidad de tratamiento del etiquetado son importantes. Es por esta razón que, como tendrá ocasión de comprobarse, el del etiquetado ha sido uno de los asuntos prioritarios del Grupo *Ad-Hoc* sobre Biotecnología Agropecuaria (GAHBA).

Por último, también cabe señalar el divergente tratamiento institucional de la agrobiotecnología y la bioseguridad en los países del MERCOSUR. Si bien pudiera parecer que una misma temática encontraría coincidencia en lo que, como mínimo, al Ministerio responsable se refiere, lo cierto es que en cada país del MERCOSUR difieren los Ministerios que abordan las cuestiones relativas a la bioseguridad en la agrobiotecnología.

- En Argentina los principales órganos encargados de estos menesteres son el Servicio Nacional de Seguridad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Instituto Nacional de Semillas (INASE) y la Dirección de Mercados Agroalimentarios (DIMEAGRO). Or-

⁷ *Inventario de normativas biotecnológicas en el MERCOSUR*, op. cit., p. 24.

ganismos todos ellos dependientes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca que, a su vez, se encuentra en el Ministerio de Economía y Producción.

- En Brasil, si bien existe una estrecha interacción con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Medio Ambiente, lo cierto es que el principal órgano que aborda (y centraliza) la cuestión de la bioseguridad y la agrobiotecnología –el Comité Técnico Nacional de Bioseguridad (CTNBio)– depende del Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Paraguay ha creado una serie de comités de evaluación (de riesgos, de aptitud alimentaria, de aptitud animal) que dependen de la Comisión Nacional de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal que, a su vez, se encuentra en el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- En Uruguay existe un planteamiento totalmente diferente. Así, si bien el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca preside el Gabinete Nacional de Bioseguridad, creado hace solamente dos años, este último está integrado por creado en julio 2008 por los ministerios de Medio Ambiente, Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, Industria y Energía y Salud Pública.

Dadas las divergencias institucionales, que no terminan con el Ministerio de referencia sino que continúan en las dispares competencias de los principales órganos encargados de velar por la bioseguridad, no sorprende que sea notoriamente distinto el cauce para obtener en cada país la autorización para el cultivo de semillas transgénicas, así como distinta es también la vía seguida para conseguir el permiso que autoriza el consumo humano y animal del producto resultante de OGM.

En definitiva, en el MERCOSUR quedan importantísimas materias por armonizar en un ámbito de peso relevante en la región, como es el agroalimentario. Entre las mismas, destacar las cuestiones de la trazabilidad, el control, liberación y consumo de OGM y el etiquetado.

4. El Grupo *Ad-Hoc* sobre Biotecnología Agropecuaria

Las primeras iniciativas para la promoción del consenso comunitario en materia de biotecnología han intentado centrarse en intereses coincidentes entre los miembros del MERCOSUR, y que fundamentalmente giran en torno a la biotecnología agropecuaria.

En el año 2004 el Grupo Mercado Común creó un foro de análisis,

coordinación y armonización de cuestiones agropecuarios sensibles. El Grupo *Ad-Hoc* sobre Biotecnología Agropecuaria (GAHBA) es un grupo nacido a propuesta de Argentina a partir del reconocimiento de que la producción agropecuaria es uno de los sectores de mayor importancia en la economía de los Estados del MERCOSUR, y que en dicho sector la biotecnología moderna ha adquirido especial relevancia.

Junto con el reconocimiento de la mencionada importancia económica, el GAHBA nació también de la preocupación por los efectos que sobre el comercio y la integración regional pueden tener los dispares enfoques de los Miembros del MERCOSUR sobre cuestiones clave en el ámbito de la agrobiotecnología. En este sentido, la resolución que creó el GAHBA señaló que las discusiones sobre la bioseguridad agropecuaria y de alimentos en algunos casos podrían generar restricciones al intercambio comercial y el tránsito de productos. Por ejemplo, cuando se creó el GAHBA, en Brasil los productos transgénicos aún no habían sido aprobados para su siembra y comercialización, a excepción de la soja transgénica que gozaba de una autorización provisional; Brasil exigía también el etiquetado de los alimentos y piensos modificados genéticamente (y también el de sus derivados). Se trataba de prácticas y realidades dispares a las de otros países de la región, por lo que el comercio interno quedaba seriamente afectado.

En respuesta a las dispares realidades y a los potenciales efectos de las mismas sobre el MERCOSUR, en la misma resolución que se creó el GAHBA se señaló que era preciso “contar con un mecanismo de armonización y coordinación de las distintas políticas referidas a biotecnología agropecuaria”⁸. Para conseguir dicho objetivo, al GAHBA se le confirieron cuatro menesteres fundamentales:

- “– Armonizar y coordinar los Marcos Regulatorios sobre bioseguridad y las normativas relacionadas entre los Estados Partes del MERCOSUR;
- Iniciar el análisis sobre la posible coordinación de las aprobaciones comerciales de OGMS;
- Analizar las implicancias del etiquetado de alimentos derivados de la biotecnología agropecuaria en el plano regional e internacional;
- Realizar consultas entre los Estados Partes del MERCOSUR con miras a coordinar posiciones en el marco de las Negociaciones Internacionales (OMC, CODEX, Protocolo de Cartagena, etc.)”.

⁸ Grupo Mercado Común, MERCOSUR /GMC/Res. N° 13/04: Grupo *ad hoc* de Biotecnología Agropecuaria, LIV GMC – Buenos Aires, 25/VI/04.

Probablemente este último punto, sin ser el más importante, fue el detonante de la creación del GAHBA. Y es que era urgente encauzar las discusiones (y la moratoria a las mismas) sobre los alimentos resultantes de la biotecnología moderna que acontecían en el seno de *Codex Alimentarius*. En 2005 el Grupo Mercado Común transformó los objetivos del GAHBA en pautas negociadoras y hoja de ruta del Grupo⁹. Además, si bien la previsión inicial fue que el GAHBA se disolviera a los tres años de iniciar su andadura, es decir, en 2008, lo cierto es que su mandato ha sido prorrogado y sigue operativo en respuesta a la importancia de la temática y la tarea por delante¹⁰.

En sus siete años de vida el GAHBA ha desarrollado fundamentalmente actividades de análisis y propuesta normativa. Entre los análisis emprendidos cabe destacar el estudio comparado de los marcos legislativos nacionales, que llevó al Grupo a concluir que “si bien los procedimientos administrativos y el proceso de la toma de decisiones para las aprobaciones de OGM de uso agropecuario son diferentes en los cuatro países, los principales criterios científico-técnicos para la evaluación de riesgo coinciden de los OGM son similares en todos los EAPP y coinciden en general con las normas internacionales en la materia”¹¹. En respuesta al mandato de 2004, otros análisis del GAHBA han versado sobre las aprobaciones comerciales de plantas genéticamente modificadas¹², y el etiquetado de alimentos derivados de la biotecnología agropecuaria¹³.

⁹ Grupo Mercado Común, MERCOSUR/GMC/Res. N° 13/05: Pautas negociadoras del Grupo *ad hoc* de Biotecnología Agropecuaria, LVIII GMC – Asunción, 09/VI/05.

¹⁰ En la Reunión LXXVIII ordinaria del Grupo Mercado Común se decidió mantener en la estructura del Grupo al GAHBA, y se postergó la identificación de los temas que debía tratar a la siguiente presidencia pro tempore. Grupo Mercado Común, Reunión LXXVIII ordinaria del Grupo Mercado Común, Acta 1° 4/2009,

¹¹ VII Reunión del Grupo *ad hoc* de Biotecnología Agropecuaria, MERCOSUR/GAHBA/Acta n° 1/08, 27 – 29 Febrero de 2008.

¹² También en el reunión de febrero de 2008.

¹³ En agosto de 2009 se realizó la XIII Reunión del GAHBA, que finalizó con la adopción del documento “Análisis del Etiquetado de Alimentos derivados de la Biotecnología Agropecuaria”, en respuesta a la instrucción contenida en la Pauta Negociadora n° 3.

5. Relación entre armonización y el acuerdo de asociación con la Unión Europea

Cabe preguntarse por las consecuencias que la disparidad de criterios en el ámbito de la bioseguridad y la biotecnología entre los miembros del MERCOSUR puede tener sobre un posible acuerdo de asociación con la UE. Es previsible que la UE prefiera un marco general a cuatro acuerdos bilaterales, por lo que preferirá concluir un acuerdo entre bloques regionales. Este tipo de acuerdos, sin embargo, es el que prefieren los países del MERCOSUR. Este fue ya el escenario en la anterior negociación UE-MERCOSUR, en la que los países latinoamericanos solicitaron que en el ámbito sanitario y fitosanitario los acuerdos fuesen bilaterales.

La disparidad de criterios entre la UE y el MERCOSUR tiene por origen los respectivos grados de integración regional, esta vez en el plano regulatorio. Así, mientras en la UE existe una normativa unificada y es por tanto una única zona también a efectos sanitarios, este, como se ha visto, no es el caso del MERCOSUR. Por lo tanto, para poder mantener su independencia en materia sanitaria y de regulación de la biotecnología, los países del MERCOSUR prefieren mantener su grado de autonomía. No tan sólo la falta de armonización, sino también los dispares criterios de fondo que se manejan en algunos ámbitos dificultan el acuerdo. Ello por varios motivos. Por un lado, el MERCOSUR no ha acordado una política agroexportadora común y, de hecho, sus integrantes compiten entre sí por los mercados de los países ricos. Por otro lado, se ha apuntado que “eliminar los controles sanitarios en frontera implica adoptar el *status* sanitario más bajo de la región, y podría perjudicar a aquellos países que poseen un *status* sanitario superior dentro del bloque”. (Blasetti, 2008: 216).

Dadas las dispar situación entre el MERCOSUR y la UE, y dado que existen pocos visos de cambio en el MERCOSUR para lograr una armonización real de las normas, se afirma que “La reducción / eliminación de aranceles que resulte de la constitución de la zona de libre comercio entre la UE y el MERCOSUR no será efectiva para los productos del sector agropecuario sino a través de la negociación de los Acuerdos Sanitarios Bilaterales”. Por ello se propone la creación de un marco birregional al acuerdo pero en el que se eliminen los controles producto a producto. Probablemente más difícil de aceptar sea otra propuesta, que propugna “el reconocimiento de la equivalencia de las medidas sanitarias del país exportador, aunque difieran de las suyas propias, siempre y cuando las mismas demuestren que tienen el mismo efecto”. (Blasetti, 2008, 219-220).

Conclusiones

La importancia de la agricultura y la ganadería en la economía de cada uno de los Miembros del MERCOSUR explica que, entre los sectores de la biotecnología, el de la agrobiotecnología sea el más desarrollado tanto desde el punto de vista normativo como institucional. Sin embargo, el referido desarrollo ha acontecido principalmente en el plano nacional y el grado de comunitarización es escaso y no se corresponde con el peso de la agrobiotecnología en la economía del MERCOSUR. También es cierto que existen ciertos avances, como por ejemplo el hecho de que se hayan regulado actividades y productos relacionados con la agrobiotecnología. También puede considerarse un avance hacia la comunitarización de la agrobiotecnología la creación del Grupo *Ad-Hoc* sobre Biotecnología Agropecuaria, cuyo mandato fue prorrogado.

De los avances mencionados no puede inferirse que exista una auténtica voluntad de integración regulatoria. Diferencias en las posiciones nacionales en relación con principios fundamentales como el principio de precaución y la técnica de control y evaluación del riesgo, dificultan aproximar posiciones de forma decidida. Tampoco facilita la armonización el hecho de que los países del MERCOSUR compitan entre sí en un sector fundamentalmente exportador. Ello lleva a replantear hasta qué punto la armonización regulatoria se considera un elemento positivo, y trasluce seguramente la ascendencia del interés nacional sobre el comunitario.

La falta de integración en el ámbito agrobiotecnológico y, en particular, de la bioseguridad, afecta al comercio intraregional y también entre el MERCOSUR y otras áreas de integración regional. En la actualidad, con las negociaciones abiertas entre la Unión Europea y el MERCOSUR, es preciso resaltar que el 50% de las exportaciones del MERCOSUR a la UE tiene origen agropecuario. La dispar normativa dificulta un acuerdo birregional y hace más factible, al menos en la perspectiva de los Miembros del MERCOSUR, la conclusión de acuerdos bilaterales.

Bibliografía

- ALBORNOZ Mario -Dir.- et altri (2008), *Inventario de normativas biotecnológicas en el MERCOSUR*, Biotecsur.
- BLASETTI Roxana (2008), “Dos procesos de integración regional con miras a un tratado de libre comercio: materias en conflicto”, en LEITA Francisco y NEGRO Sandra C. (Coords.), *La Unión Europea y el Mercosur: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma*, La Ley, Buenos Aires, pp. 213-223.

- CECEÑA Ana Esther (2001), “La territorialidad de la dominación: Estados Unidos y América Latina”, *Revista Chiapas*, n° 12, en www.revista-chiapas.org/Nº12/ch12cecena.html (consultado en octubre de 2010).
- COHEN Joel (1994), *Biotechnologies priorities, planning and policies: A framework for decision making*, ISNAR Research Report, n° 6.
- COLOMER Yvonne y REGÚNAGA Marcelo (2008), *Relevamiento de las normas y regulaciones generales y específicas vinculadas a las biotecnologías en la UE. Comparación de las normas y regulaciones del MERCOSUR con las existentes en la Unión Europea*, Proyecto Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías en el Mercosur– Biotechala/2005/017-350, Biotecsur.
- QUINTERO Rodolfo (1993), *Prospectiva de las agrobiotecnologías*, IICA, San José.
- RADER Ronald A. (2008), “(Re)defining biotechnology”, *Nature*, vol. 26, n° 7, p. 744.
- SASSON Albert (2004), *Medical Biotechnology. Achievements, prospects and perceptions*, United Nations University Press, Tokyo/New York/Paris.
- ZAMORA Alfredo L. (2009), “La superficie mundial de transgénicos crece otros 9 millones de hectáreas en 2009”, [http:// fundación-antama.org/ la-superficie-mundial-de-transgénicos-crece-otros-9-millones-de-hectáreas-en-2009](http://fundación-antama.org/la-superficie-mundial-de-transgénicos-crece-otros-9-millones-de-hectáreas-en-2009) (consultado en Noviembre de 2010).

TERCERA PARTE

**LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS
AMBIENTALES Y DE INFRAESTRUCTURAS
EN EL MERCOSUR A LA LUZ DE LA
EXPERIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

BLANCA

CAPÍTULO XII

Una conflictiva cuestión medioambiental subregional: el caso de las pasteras

Por: RITA MARCELA GAJATE

1. Medioambiente, conflicto y gobernabilidad regional

La integración regional en América Latina, a partir de sus diversos procesos vigentes, se ha tornado un elemento de sustancial importancia en la construcción de la gobernabilidad en tiempos de consolidación democrática.

Es que en el marco de la integración no desaparecen las tensiones y los conflictos, pero si se modifica el modo de su tratamiento. “Las tensiones comerciales, ambientales y de seguridad democrática tienden a sustituir las tensiones provocadas por las doctrinas de seguridad nacional. El paradigma del presente busca contribuir a la cohesión social y territorial, reducir tensiones y conflictos entre países y consolidar los procesos de integración por medio de la interacción continua y sostenida” (Rhi Sausi, 2010: 2).

Los procesos de integración subregionales buscan profundizarse en el marco del bicentenario superando viejas hipótesis de conflicto. No obstante aún se advierte la prevalencia de los intereses nacionales por sobre los regionales. Si bien, tanto la UNASUR, como los procesos subregionales del MERCOSUR y la CAN han manifestado como objetivo “alcanzar el desarrollo” (Gajate, Rita, 2009: 12), aún es dificultosa la adopción de políticas de armonización en este sentido. En el actual estadio de los procesos de integración puede experimentarse el peso territorial del concepto de frontera que todavía produce consecuencias económicas, sociales, ambientales, culturales, políticas y de seguridad.

Los gobiernos locales y regionales se han propuesto fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas, toda vez que se generan las condiciones que minimizan los riesgos de la propia interacción, han explorado la creación de escenarios de cooperación y han diseñado los mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto y acrecientan la confianza mutua¹. Este enfoque desde la integración regional cuenta con muchos elementos que han emergido en el proceso endógeno de estructuración de la integración latinoamericana en la última década.

En tanto la línea fronteriza continúa siendo competencia exclusiva de los gobiernos nacionales; en las áreas fronterizas, las competencias son compartidas con los gobiernos regionales y locales. Esta condición institucional no exceptúa el conflicto entre competencias ni el surgimiento de las denominadas “lagunas competenciales”².

Los procesos de integración definen modos concretos de resolver sus conflictos. Estas estructuraciones no han estado exentas de críticas y reformulaciones, no obstante han permanecido y buscado avanzar hacia mejores alternativas para generar mayor seguridad jurídica. Este devenir hacia esquemas más eficientes ha sido su contribución a la construcción de la gobernabilidad regional.

Entendida la gobernabilidad como la capacidad de resolver pacíficamente los conflictos y la aptitud de los gobernantes para mantener la conducción de las sociedades desde la estructura política y administrativa del Estado sin recurrir a excesos represivos ni caer en crisis cíclicas (Gajate Rita, 2010:34), entendemos pertinente analizar el impacto de los conflictos medioambientales derivados de los cambios en la infraestructura regional. Nos cuestionaremos acerca de si los métodos subregionales previstos para la resolución de controversias son aptos para contribuir a la gobernabilidad o por el contrario, si por insuficientes, han causado la búsqueda de soluciones por fuera de la institucionalidad diseñada.

Un marco de mayor complejidad se suma a lo descripto, a partir de las propuestas de los proyectos de la IIRSA –Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana–. Observaremos algunas de las consecuencias predecibles conforme dicha

¹ IIRSA (2010), Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, en línea: <http://www.iirsa.org//Institucional.asp?CodIdioma=ESP>. (Consulta 10-10-2010).

² *Ídem*.

iniciativa se propone intensificar los procesos de conectividad e integración física a partir de acuerdos intergubernamentales y proyectos operativos a cargo de agencias públicas y actores no estatales. Asimismo, y en tanto se observa una mayor participación en estos procesos de los gobiernos nacionales, a menudo en alianza con los organismos multilaterales de la cooperación internacional, veremos cómo podrán multiplicarse las posibilidades de conflicto.

Para investigar el comportamiento asumido por los Estados parte y la sociedad afectada directamente en la conflictiva, nos centraremos en el diferendo que sostienen Argentina y Uruguay por la instalación de plantas de fabricación de celulosa en la vera del Río Uruguay. El área que es escenario de la problemática se encuentra comprometida en dos ejes diseñados por la IIRSA: el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná y el Eje MERCOSUR-Chile. Razón por la cual se verá impactada asimismo por los proyectos explicitados por el organismo.

2. La IIRSA y la zona del conflicto de las pasteras

Los cambios propuestos para la región por la iniciativa IIRSA involucran múltiples aspectos que impactan en los procesos de integración regionales, en sus objetivos, proyectos y aún en sus problemáticas jurídicas e institucionales.

La cartera de proyectos IIRSA cuenta con 510 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones distribuidos en los Ejes de Integración y Desarrollo. Las obras totales representan una inversión estimada de U\$S 74.500 millones.

Adicionalmente, los gobiernos seleccionaron un conjunto acotado de proyectos de alto impacto al cual están dando una atención especial para su financiamiento y ejecución en el corto plazo en la definición de la (Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010). Esta «Agenda» está constituida por 31 proyectos³.

La Iniciativa surgió de la Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en Agosto del año 2000 en la ciudad de Brasilia, en la que los mandatarios de la región acordaron realizar acciones conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica suramericana, incluyendo la modernización de la infraes-

³ IIRSA (2010), Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, en línea: <http://www.iirsa.org//Institucional.asp?CodIdioma=ESP>. (Consulta 27-11-2010).

estructura regional y acciones específicas para estimular la integración y desarrollo de subregiones aisladas⁴.

La propuesta en general y la realización de obras de infraestructura en particular han sido resistidas por la sociedad civil y grupos sectoriales específicos⁵.

Es que el plan lanzado en la Cumbre de Brasilia dejó planteados numerosos interrogantes. Aún hoy subsisten pues la concreción de los proyectos no llevada a cabo deja abierta la posibilidad de diversas consideraciones.

Las motivaciones manifestadas en el inicio del proyecto⁶ revelan que el repliegue del Estado en la gestión directa de la infraestructura y la implantación de nuevos marcos regulatorios junto a la creación de nuevas instituciones para la regulación y control de servicios públicos han definido la necesidad de una nueva agenda relacionada a la consideración de los efectos de los proyectos lanzados.

La iniciativa –concebida en la concepción del regionalismo abierto– considera a América del Sur como un espacio geoeconómico plenamente integrado. Razón por la cual es preciso reducir al mínimo las barreras internas al comercio y los cuellos de botella en la infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades productivas específicas de cada franja o eje de integración y desarrollo⁷.

El proyecto concibe diez ejes de Integración y Desarrollo. Ellos son franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales en las cuales se busca establecer un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades productivas específicas de cada franja o eje de integración y desarrollo.

Asimismo se han estructurado siete procesos sectoriales de inte-

⁴ IIRSA (2010), Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, en línea: <http://www.iirsa.org/Institucional.asp?CodIdioma=ESP>. (Consulta 27-11-2010).

⁵ FUNDACIÓN M'BIGUÁ.(2009) “El doble rostro de los planes de infraestructura”. Ciudadanía y justicia ambiental. www.mbigua.org.ar

⁶ BID. Discurso del ex presidente en la presentación de la IIRSA, Brasilia, 2000. En: *IIRSA. El doble rostro de los planes de infraestructura*. Ed. Fundación M'Biguá. Ciudadanía y justicia ambiental.

⁷ IIRSA (2010), Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, en línea: <http://www.iirsa.org/Institucional.asp?CodIdioma=ESP>. (Consulta 27-11-2010).

gración (gestión y regulación) que tienen por objeto identificar los obstáculos de tipo normativo o institucional que impiden el desarrollo de la infraestructura básica en la región y, a su vez, proponer acciones que permitan superarlos.

2.1. Estructura organizacional de la IIRSA

Cuadro N° 1

Ejes	Procesos sectoriales
1. Andino	1. Instrumentos de financiamiento
2. Escudo Guayanés	2. Integración energética
3. Amazonas	3. Pasos de frontera
4. Perú – Bolivia	4. Tecnologías información y comunicaciones
5. Intercambio central	5. Transporte aéreo
6. Capricornio	6. Transporte marítimo
7. Hidrovía Paraguay – Paraná	7. Transporte multimodal
8. Andino del sur	
9. MERCOSUR – Chile	
10. El eje del Sur	

Fuente: Elaboración propia en base a IIRSA⁸.

2.2. Localización de los ejes

Conforme el propósito de este trabajo, nos centraremos en la localización de los proyectos que afectarán la zona que se encuentra en conflicto entre Argentina y Uruguay por la radicación de empresas productoras de pasta de celulosa.

De los mencionados, dos son los ejes que atraviesan la zona de conflicto y cuyos emprendimientos impactarán en el área ya comprometida con la instalación de las pasteras. Como podrá observarse en los mapas que a continuación se grafican, ambos ejes atraviesan la zona de conflicto claramente.

⁸ IIRSA (2010), Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, en línea: <http://www.iirsa.org/EstructuraInstitucional.asp?CodIdioma=ESP>. (Consulta 10-10-2010).

Mapas 1 y 2



Eje Hidrovía Paraguay - Paraná



Eje MERCOSUR-Chile

Fuente: IIRSA. www.iirsa.org⁹

**Localización geográfica del conflicto
entre Argentina y Uruguay**

Mapas 3 y 4



⁹ IIRSA (2010). Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, en línea: <http://www.iirsa.org/ejehidrovia.asp?CodIdioma=ESP> y <http://www.iirsa.org/ejeMercosur-Chile.asp?CodIdioma=ESP> (Consultas 27-11-2010).



Ambos ejes comprometen el Río Uruguay. Aunque en el Eje de la Hidrovía no se incluye el territorio uruguayo, si el río en cuestión en el segmento del litigio. Nótese que en la extensión definida se encuentran numerosos recursos naturales y obras de infraestructura ya en funcionamiento.

Bosques, ríos, selvas, humedales, tierras fértiles, comunidades originarias, estructuras institucionales podrían ser considerados por los planificadores de IIRSA o bien como recursos –naturales y humanos– para ser aprovechados o también advertírselos como obstáculos que deban ser removidos para el desarrollo afin de una infraestructura más propicia a las interconexiones y al comercio (Fundación M´Biguá, 2009).

“La discusión y formulación de una visión estratégica para la IIRSA en América del Sur podría representar una posibilidad de búsqueda del desarrollo de la sociedad civil de cada país en un proceso horizontal de *policymaking* en el planeamiento y la gestión del desarrollo territorial en tanto fueran abiertos espacios para la inclusión de opiniones diversas en relación al proceso de integración física, conforme lo previsto en las discusiones oficiales” (Martins Senhoras Eloi, 2008: 58).

No obstante, la IIRSA no prevee una instancia de participación o consulta regional. Cuestión que podría tornarse en un obstáculo a la concreción de varios de sus proyectos que anticipadamente puede advertirse no cuentan con la aprobación de la población del área.

Atento a la Agenda de Implementación Consensuada 2005–2010 se priorizó un grupo de 31 proyectos del alto impacto para su financiación y ejecución al corto plazo. A partir de 2006 se impulsaron “Iniciativas y políticas de desarrollo económico, social y ambiental” complementarias a los proyectos de infraestructura de integración.

Conforme un documento oficial del GTE de 2007, el eje MERCOSUR – Chile tiene planificados 71 proyectos con una inversión estimada de 8647,4 millones de dólares, siendo el eje que contará con el mayor monto de inversión presupuestada. Los tesoros nacionales están aportando el 60 % de los recursos mientras el sector privado y las instituciones financieras internacionales (BID-CAF) suman el 40 % restante.

Los cambios más significativos de la cartera IIRSA 2003-2006 al 2007 se dieron en el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná, el Eje MERCOSUR-Chile y el Eje Capricornio. Esta mayor dotación es consecuencia de la mayor concentración de proyectos de energía de valores unitarios elevados.

El eje MERCOSUR-Chile abarca la República Oriental del Uruguay, el centro de Chile, el centro y el noreste de Argentina (incluye Mesopotamia), el sur de Brasil y el sudeste de Paraguay.

Respecto a la importancia estratégica del eje se ha considerado que su trazado pasa por áreas vulnerables como la zona central de Chile, las estepas patagónicas y los montes argentinos. Atraviesa regiones críticas y amenazadas. Parte del territorio ya está alterado.

El grupo 5 que trata sobre “Funciones estratégicas respecto de la energía” ha advertido que la consolidación y aumento de la capacidad de generación, transmisión y distribución de energía en el área es central dada su densidad demográfica e industrial.

En el eje se encuentran localizados:

- La línea de transmisión 500 kv de Yaciretá: Ayolas-Carayao.
- La represa Hidroeléctrica de Yacyretá y su llenado de cota 83.
- El gasoducto del Noroeste -Argentina-.
- La construcción de la planta hidroeléctrica de Garabí
- La construcción del gasoducto Aldea Brasileira-Argentina-Uruguaiana-Porto Alegre
- La línea de transmisión Itaipú-Londrina-Araraquara.
- El proyecto Anicia: sistema de Itaipú.
- La construcción de la planta hidroeléctrica Corpus Christi.
- La línea de transmisión Yaciretá-Buenos Aires¹⁰.

De las obras mencionadas merece especial atención la construcción de la planta hidroeléctrica Garabí. El proyecto hidroeléctrico argentino-brasileño se localiza en el río Uruguay. Tiene antecedentes que

¹⁰ IIRSA (2010), Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, en línea: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb09_seccion3_eje_mcc.pdf. (Consulta 27-11-2010).

datan de más de 20 años. La represa se proyecta sobre un río saturado de embalses, razón por la que es resistida por campesinos y organizaciones ambientalistas argentinas y brasileñas. El proyecto generará alteración del microclima, pérdida de la biodiversidad, propagación de enfermedades y aumento de pobreza, entre otros impactos.

Ante un requerimiento de la Fundación M'Bigua, la Secretaría de Energía ha respondido que: "Es necesario realizar estudios de reinventario y factibilidad, ya que los que fueron elaborados en la década del 70, son actualmente inadecuados. Esto se debe a que la normativa ambiental, tanto de la República Federativa del Brasil como de la República Argentina, no era tan estricta como en la actualidad, principalmente en lo que respecta a la preservación del ambiente y del uso múltiple del agua"¹¹.

Los proyectos de infraestructura en energía y transporte programados para la región, además de sus impactos intrínsecos, resultan funcionales al traslado de las industrias más contaminantes a Suramérica, tal como ocurre con las plantas de celulosa programadas para el río Uruguay, cuya radicación en la región se corresponde con la identificación del área favorable para la industria forestal y celulósica, y la planificación de obras tendientes a facilitar el traslado de materia prima y producción y asegurar el suministro energético a futuro en esa zona.

El eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná también reviste en el caso que nos ocupa preferencial importancia. En el mismo existe un gran potencial de integración energética en su área de influencia. No solo de energía eléctrica sino de gas y de ampliación de producción de biocombustibles. Este eje podrá convertirse en el eje articulador norte-sur de los ejes transversales (interoceánico Central, Capricornio y MERCOSUR-Chile).

"Los principales productos transportados actualmente son los granos, cereales (trigo y soja), madera, cargas pesadas (minerales de hierro y manganeso que va desde Corumbá Barranqueras, San Nicolás, Villa Constitución y Nueva Palmira), fertilizantes y combustibles líquidos y gaseosos. Con la posibilidad de encontrar puentes de entrelazamiento de la hidrovía Madrea-Madre de Dios-Beni, la intensidad de los intercambios crecería notablemente" (Ceceña Ana Esther y otros, 2007).

¹¹ CAMERON Daniel. *Nota enviada con fecha 11 de febrero de 2008 a la Fundación m'Biguá*. Cit por Fundación M'Biguá. Ciudadanía y justicia ambiental.

El río Uruguay es una vía de gran importancia como contribuyente a este espacio de navegación ampliada y franca que se pretende. Por tanto su volumen, estado del agua, puertos y conexiones han de ser especialmente visualizadas a fin de evitar nuevos conflictos que sumen tensión a los ya existentes.

La radicación de las empresas, cuestión que originó el conflicto que trataremos, tiene fundamento en que el lugar elegido es donde desagüa el Río Negro y donde hace un codo el Río Uruguay provocando que las aguas corran con mayor fuerza y con mayor volumen. La necesidad para las empresas de cantidades ingentes de agua es fundamental pues el total de su proceso productivo insume un 85% de agua. Es decir que ENCE y Botnia usarían unos 1000 litros de agua por segundo, o sea 86 millones de litros por día.

3. El conflicto de las pasteras. Orígenes y estado de la cuestión

El diferendo cuenta ya con más de siete años desde sus inicios hasta el día de hoy. Aunque ya obtuvo varios pronunciamientos de tribunales internacionales, no se encuentra cerrado y permanecen aún los descontentos, las protestas, las amenazas por cortes de ruta y otros potenciales conflictos.

Es que el litigio de las pasteras entre Argentina y Uruguay no sólo ha logrado poner en jaque las políticas ambientales del MERCOSUR sino que ha demostrado que ambos países han preferido adoptar la vía internacional por medio de la Corte Internacional de Justicia en vez de los instrumentos regionales a disposición. Asimismo, ha puesto de relieve cómo los conflictos ambientales y las diferencias nacionales repercuten en los territorios fronterizos.

Ejemplo de lo afirmado es la situación que aún se vive en el puente que une Gualeguaychú (Argentina) con Fray Bentos (Uruguay) que sufre de cortes esporádicos presentándose la particular situación que los pobladores locales de Gualeguaychu deciden cuándo levantar el corte del puente generando así una suerte de privatización del paso binacional (Rhi-Sausi José Luis–Oddone Nahuel, 2010).

No es nuestra intención en el presente trabajo reproducir la evolución de las primeras instancias¹². La problemática encontró un primer fallo de la Corte Internacional de Justicia el 13 de julio de

¹² Para consultar un análisis exhaustivo del mismo: GAJATE Rita, 2007.

2006, en el que se resolvió la Medida Cautelar de Prohibición de Innovar presentada por Argentina. Asimismo obtuvo el laudo del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR por el planteo uruguayo acerca de los Cortes de Rutas el 7 de septiembre de 2006. Recientemente ha obtenido el fallo definitivo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya el pasado 23 de abril de 2010. Nos referiremos especialmente a este último pronunciamiento¹³.

3.1. Las posiciones de ambas partes

3.1.1. Posición uruguaya a favor de la instalación de las pasteras en el sitio escogido

La producción maderera y de pasta celulosa en base a eucaliptos, es una política que el estado uruguayo ha promovido durante muchos años. Hace más de 20 años que Uruguay promueve planes de forestación intensiva. El eucalipto es una madera que se recupera rápidamente. Uruguay subsidia esta producción.

El mercado global latinoamericano del papel se encuentra en expansión.

Argentina, a su vez, tiene producción de pasta de celulosa. Posee 400 plantas con igual e inferior tecnología. Varias de ellas se encuentran instaladas a la vera del Río Paraná, por ejemplo "Pasta Celulósica Piray". Paraguay no ha contradicho esta situación.

El impacto económico que esta inversión tiene en el Uruguay es lo más significativo. El emprendimiento en esta producción es el 3,2 % del producto bruto uruguayo y será del 2,5% por año de producción a plena capacidad. Posibilitará un alza del 1,3% del índice de empleo del Uruguay y compensará el 22% del déficit comercial que pesa en forma recurrente sobre este país¹⁴.

El gobierno uruguayo asegura que la calidad del río se mantendrá intacta y entiende que los cortes de ruta son ilegales, primitivos y que deben cesar porque producen un daño económico que ha sido calculado en 200 millones de dólares anuales.

¹³ Para un estudio del laudo del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR y del Tribunal Permanente de Revisión ver AMZEL de GINZBURG Clara, 2010.

¹⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Informe Argentino del Grupo de Alto Nivel 31/01/06. En línea www.mrecic.gov.ar. Citando a www.wcm.org.uy/bulletin/fr/local.html (Consulta 11-2-2006).

3.1.2. Posición Argentina a favor de evitar contaminación y por otra localización de las pasteras

Los argumentos a favor de la posición argentina, se fundamentan en que si bien es cierto que nuestro país tiene estas 400 fábricas de pasta celulosa, su producción es significativamente menor. Se encuentran distribuidas de modo distante entre sí. Argentina sostiene que la radicación de estos mega emprendimientos debió haber sido en el embalse Paso del Palmar, que queda a 60 Km. de la cuenca del Río Negro.

El problema, en la visión argentina, radica en conocer cuáles serán los controles para el blanqueo de la pasta. De los dos métodos, en la UE a partir del 2007, se prohibió el procedimiento con cloro elemental. Lo que Argentina solicita es que el método de blanqueo que se utilice sea el que a niveles internacionales se aprueba por las normas ISO 9000 y 1400.

La contaminación ambiental es una consecuencia ineludible. Las empresas han de vertir monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de cloro, residuos de plomo, cadmio y arsénico entre otros químicos.

Las dioxinas, furanos y compuestos fenólicos clorados son altamente tóxicos y activos fisiológicamente. No se degradan fácilmente y se acumulan en los tejidos grasos del organismo. Contaminan carnes y lácteos por exposición.

Se estima una depreciación en inmuebles rurales urbanos que se produce en las zonas contiguas, calculable en no menos de un valor de 14 años de producción de las plantas, aproximadamente unos 813 millones de U\$S. Habrá que adicionar costos en materia de salud, expectativa de vida y limitaciones comerciales (Drnas de Clement Zlata. 2006).

Los compuestos organoclorados (AOX) están presentes en los efluentes por fabricación de celulosa. Las descargas previstas son de 6 mg/l. El gobierno argentino las observó por no cumplir con la normativa uruguaya que prevee 0,75 mg/l o de 0,2 mg/l usando un principio precautorio (Drnas de Clement Zlata. 2006).

En el área escogida para la radicación de las pasteras se concentra el 90% de la producción pesquera de argentina. Es un área de cría. Se trata de 4500 toneladas anuales. En la zona se siembra y es sitio de larvas. Los puestos de trabajo que ganarán los uruguayos son los que los argentinos perderán por afectación del turismo y la pesca.

Los ambientalistas argentinos, los pobladores de Gualeguaychú y la "Asamblea Ciudadana Ambiental" entendieron que la presión social y política es el único método para frenar la instalación de las pasteras.

Existen dudas y preocupación acerca de la capacidad del DINAMA –Dirección Nacional de Medio Ambiente– del Uruguay para poder controlar los efluentes, ya que su titular Alicia Torres ha reconocido que se necesitarán crear laboratorios especiales.

Habrán un innegable impacto sobre el lado argentino: cargas de material de construcción de 40 toneladas en 580 camiones diarios ya han producido cambios ambientales evidentes.

La forestación–desforestación en la zona de colinas producirá un escurrimiento de aguas de lluvia que provocará inundaciones en el lado argentino (Pérez Arrate, 2000).

3.2. El fallo de la Corte Internacional de Justicia

La Corte Internacional de Justicia de La Haya –CIJ– determinó en su fallo dictado el 20 de abril de 2010¹⁵ que Uruguay incumplió disposiciones internacionales al autorizar la instalación de las pasteras Botnia y ENCE y de un puerto en la ciudad de Fray Bentos, aunque dijo que «no encontró motivos» para ordenar la relocalización de la pastera finlandesa.

El tribunal planteó que Uruguay no cumplió con obligaciones previstas en el estatuto del río Uruguay que ambos países firmaron en 1975. Concretamente, indicó que el país vecino no informó debidamente sobre la construcción de las plantas de celulosa y que «no le asistió el derecho» para comenzar su construcción mientras estaba en marcha el proceso de negociación con la Argentina.

Argentina alegó en su presentación ante La Haya en 2006 tres violaciones:

- una autorización unilateral por parte del Uruguay para la instalación de una fábrica de pasta celulosa de la firma finlandesa Botnia en Fray Bentos, frente a Gualeguaychú;
- otra a favor de una empresa española ENCE –quien luego desistió de hacerla– también sobre el limítrofe río Uruguay; y por último,
- la habilitación para construir un puerto para facilitar operaciones.

La parte operativa del fallo –literal– expresa:

La Corte:

1. *Encuentra que Uruguay ha incumplido sus obligaciones procesales impuestas por los artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uru-*

¹⁵ Corte Internacional de Justicia. En línea: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf?>. (Consulta 22-04-2010).

guay de 1975 y que la declaración por la Corte de este incumplimiento constituye una satisfacción apropiada. (13 votos a favor, 1 en contra).

2. Encuentra que Uruguay no ha incumplido sus obligaciones sustanciales impuestas por los artículos 35, 36 y 41 del Estatuto del Río Uruguay de 1975. (11 votos a favor, 3 en contra).

3. Rechaza todas las demás pretensiones de las partes. (Unanimidad)¹⁶.

“Uruguay no transmitió sus evaluaciones o las transmitió luego de haber otorgado las autorizaciones para las dos plantas de celulosa. Uruguay dio prioridad a su legislación interna y no cumplió con su obligación de notificar a la Argentina a través de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)», sostuvo Peter Tomka, presidente a cargo de la CIJ”.

La Corte entiende que Uruguay no transmitió a la CARU la información requerida respecto de las pasteras a pesar de los pedidos que le había formulado la CARU para que actuara de esa manera.

Por otra parte, el tribunal indicó que no tenía elementos para expedirse sobre la contaminación sonora y visual, que también denunció la Argentina, en la zona en la que funciona Botnia.

El mismo criterio aplicó respecto de los malos olores que, según la presentación argentina, produjo la puesta en marcha de la pastera finlandesa. «Ningún artículo del estatuto de 1975 aborda los malos olores que alega la Argentina. Por estas razones, la demanda relativa a los malos olores y a su impacto sobre el turismo argentino no es de competencia de esta Corte», consignó la sentencia.

Sobre este punto dijo además no contar con pruebas respecto de que la pastera utilice procesos contaminantes. «La Corte desestima, en base a la documentación presentada, que la tecnología utilizada por la pastera no cumpla con la utilización de las mejores técnicas para el tratamiento de afluentes», se señala en el fallo.

También en alusión a la supuesta contaminación ambiental, indicó: «No hay relación directa entre el uso de Uruguay del suelo y de los cambios que se han producido en las aguas que la Argentina atribuye a las plantas de celulosa. No se puede atribuir a Uruguay el cambio de las aguas». Y añadió: «No hay elementos suficientes para decir que Uruguay violó sus obligaciones con respecto a la protección de la fauna y la flora».

¹⁶ Corte Internacional de Justicia. En línea: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf?>. (Consulta 22-04-2010). Págs. 93 y 94.

No obstante, el tribunal ordenó a los gobiernos argentino y uruguayo realizar un monitoreo conjunto para medir el impacto ambiental de la producción de pasta de celulosa que Botnia realiza desde noviembre de 2009.

Hacia el final, la Corte se detuvo en si correspondía o no ordenar el desmantelamiento de Botnia. «No hay motivos para ordenar el cese. Ordenar el desmantelamiento de la planta no sería adecuado», sentenciaron los jueces.

El veredicto de la CIJ es inapelable y vinculante, es decir, debe ser acatado por ambas países, sin recurso posible.

Aunque el tribunal no se expidió sobre los bloqueos de la ruta internacional 136 que los vecinos de Gualaguaychú iniciaron en noviembre de 2006, la difusión de la sentencia, que marca un principio de cierre del conflicto con Uruguay deja poco margen político para la inacción oficial.

El Tribunal que dictó el fallo en análisis se encontró compuesto con los jueces: Peter Tomka –vicepresidente a cargo de la presidencia–, Abdul G. Koroma, Awn Schawkat Al-Khasawneh, Bruno Sima, Ronny Abraham, Kenneth Keith, Bernardo Sepúlveda Amor Mohamed Bennouna, Leonid Skotnikov, Antonio Augusto Cançado Trindade, Abdulqawi Yusuf, Christopher Greenwood y como jueces *ad hoc* propuestos por las partes Santiago Torres Bernárdez y Raúl Vinuesa contando con la secretaria de Couvreur.

Los fundamentos del fallo se realizan en 281 párrafos que ocupan 94 páginas y que están distribuidos en cinco capítulos. La sentencia distingue entre «obligaciones procesales» y «obligaciones sustanciales» y analiza las eventuales violaciones a las mismas en los capítulos III y IV respectivamente.

3.2.1. Consideraciones legales del fallo

Previo a las directas consideraciones legales, el fallo hace un racconto de las posiciones jurídicas de ambas partes.

Durante el curso del procedimiento oral que tuvo lugar en septiembre de 2009, se fijaron las posiciones de ambas partes adicionándose a las presentaciones iniciales algunas peticiones.

La posición Argentina entiende que “en virtud del conjunto de razones expuestas en su memoria, en su réplica y durante el procedimiento oral, la República Argentina solicita a la CIJ:

1. Constatar que al autorizar la construcción de la planta Ence y la construcción y puesta en servicio de la planta Botnia y sus instala-

ciones conexas sobre la margen izquierda del río Uruguay, la ROU violó las obligaciones que le incumben en virtud del estatuto de 1975 y ha comprometido su responsabilidad internacional.

2. Decir y juzgar que, que en consecuencia la ROU debe:

- Retomar la estricta aplicación de las obligaciones que derivan del Estatuto del Río Uruguay de 1975.
- Cesar inmediatamente los hechos internacionalmente ilícitos por los cuales ha comprometido su responsabilidad internacional;
- Reestablecer en el terreno y sobre el plano jurídico la situación que existía antes de la perpetración de los hechos internacionalmente ilícitos;
- Pagar a la República Argentina una indemnización por los daños ocasionados por estos hechos, que no podrían ser reparados con la remisión de las cosas al estado anterior y cuyo monto será determinado por la Corte en una fase posterior de la presente instancia;
- dar garantías adecuadas que se abstendrá en el futuro de impedir la aplicación del Estatuto del Río Uruguay de 1975 y, en particular del mecanismo de consulta establecido en el capítulo II de ese tratado”¹⁸.

Uruguay fijó posición en la audiencia del 2 de octubre de 2009:

“Sobre la base de los hechos y argumentos expuestos precedentemente en la contramemoria del Uruguay, en su dúplica y durante el curso del procedimiento oral, el Uruguay solicita que la Corte rechace las peticiones de la Argentina y confirme el derecho del Uruguay de continuar con la explotación de la planta de Botnia de conformidad a las disposiciones del Estatuto de 1975”¹⁹.

Consecuentemente el capítulo I presenta el Marco Legal. Se describen en él los proyectos de instalación de ENCE y de la Planta Orion-Botnia²⁰. La Corte, asimismo, hace consideraciones en cuanto a su competencia para entender en el caso en el Capítulo II.

¹⁷ Diario *La Nación*. “La Haya sostuvo que Uruguay incumplió obligaciones, pero consideró que no hay motivos para el cese de Botnia”. 20/04/2010. En línea: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1256268 (Consulta 21-04-2010).

¹⁸ Corte Internacional de Justicia. En línea: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf?>. (Consulta 22-04-2010). Págs. 17 a 18.

¹⁹ *Ídem*. Pág. 18

²⁰ *Ídem*. Págs. 25 a 47

En el capítulo III, dedicado a «Los alegados incumplimientos de las obligaciones procesales²¹», la Corte analiza la manera en que ambos países interactuaron ante la posibilidad de instalar dos plantas de celulosa sobre la margen oriental del Río Uruguay. El Tribunal concluyó que Uruguay incumplió sus obligaciones de notificar, informar y negociar de buena fe con Argentina, a lo que se había comprometido en el Estatuto del Río Uruguay (arts. 7 a 12), y que debieron haberse instrumentado a través de la Comisión de Administración del Río Uruguay (CARU).

En el capítulo IV, dedicado a «Obligaciones sustantivas», la Corte analiza los diversos estudios científicos e informes técnicos relacionados con una eventual contaminación ambiental y afectación de las actividades de las poblaciones instaladas en el lado argentino del río. El Tribunal concluyó que, aunque excepcionalmente se detectaron niveles de contaminación más altos que los permitidos, la excepcionalidad de esas detecciones no permite sostener que Uruguay haya incumplido sus obligaciones sustantivas de no contaminar el ambiente.

Textualmente la sentencia dice, al concluir esta parte, que «no hay evidencia concluyente en el expediente que indique que Uruguay no ha actuado con el grado requerido de diligencia debida o que la descarga de efluentes desde la planta de Orion (Botnia) haya tenido efectos deteriorantes o causado daño a los recursos vivos o a la calidad del agua o al equilibrio biológico del río, desde que comenzaron las operaciones en noviembre de 2007. Consecuentemente, sobre la base de las evidencias presentadas, la Corte concluye que Uruguay no ha incumplido sus obligaciones bajo el art. 41», del Estatuto del Río Uruguay²².

En el capítulo V, dedicado a las pretensiones de las partes, el Tribunal considera que Uruguay ha puesto fin a su conducta ilegítima y que no resulta entonces necesario que la Corte le ordene cesar en su actitud. Rechaza la posibilidad de imponer una indemnización económica a Uruguay, debido a la falta de una norma que permita establecerla, sobre todo en materia de turismo y agricultura²³. Por lo tanto considera que «su revelación de una conducta ilícita por parte de Uruguay respecto de sus obligaciones procesales constituye *per se* una medida de satisfacción para Argentina»²⁴.

²¹ *Ídem*. Págs. 67 a 158

²² *Ídem*. Párrafo 265, pág. 87.

²³ *Ídem*. Párrafo 276, pág. 91

²⁴ *Ídem*. Párrafo 269, pág. 88

La Corte explica que Uruguay tenía –y no cumplió– la obligación de notificar, informar y negociar de buena fe con Argentina durante 180 días, los aspectos relativos a la instalación de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay. También «observó que la construcción de la planta comenzó antes de que las negociaciones finalizaran, en incumplimiento de las obligaciones procesales establecidas en el estatuto de 1975»²⁵.

Sin embargo, el Tribunal explica que como el Estatuto del Río Uruguay no exigía que Argentina aprobara la instalación de la planta y además no hubo incumplimiento de las obligaciones sustanciales –relacionadas con la contaminación–, «ordenar el desmantelamiento de la planta no constituiría, en la visión de la Corte, un remedio apropiado al incumplimiento de obligaciones procesales»²⁶.

En el último párrafo de los considerandos, la Corte manifiesta lo siguiente:

Finalmente, la Corte señala que el Estatuto de 1975 impone a las partes el deber de cooperar con la otra, en los términos allí establecidos, para asegurar que se alcance su objetivo y propósito. Esta obligación de cooperar incluye el monitoreo continuo de una planta industrial como la de Orion (Botnia). En ese sentido la Corte nota que las partes tienen una prolongada y efectiva tradición de cooperación y coordinación a través de la CARU. Actuando a través de la CARU, las partes han establecido una verdadera comunidad de intereses y derechos en el gerenciamiento del Río Uruguay y en la protección del medio ambiente. También han coordinado sus acciones a través del mecanismo conjunto de la CARU, de conformidad con las reglas del Estatuto de 1975, y encontrado soluciones apropiadas para sus diferencias dentro de ese marco sin sentir la necesidad de recurrir a la instancia judicial contemplada por el artículo 60 del Estatuto hasta que el presente caso fue traído ante esta Corte»²⁷.

3.2.2. Consideraciones en torno a los votos en disidencia

Los dos jueces *ad hoc* propuestos por Argentina –Raúl Vinuesa– y por Uruguay –Santiago Torres Bernárdez–, votaron de manera diversa. Vinuesa votó en disidencia en el segundo punto del fallo, junto a otros dos jueces, y Torres Bernárdez fue el único que votó en disidencia, en el primer punto del fallo.

²⁵ *Ídem*. Párrafo 275, pág. 90.

²⁶ *Ídem*.

²⁷ *Ídem*. Párrafo 281, pág. 92.

Los otros dos jueces que votaron conjuntamente en disidencia en el segundo punto del fallo, apoyando la posición argentina, fueron el jordano Awn Shawkat Al-Khasawneh y el alemán Bruno Simma²⁸. Ambos jueces, de manera conjunta, emitieron un voto separado del resto del tribunal, sosteniendo que la Corte Internacional «ha perdido lo que bien puede llamarse una oportunidad de oro para demostrar a la comunidad internacional su habilidad y preparación para abordar disputas científicas complejas, utilizando los conocimientos más avanzados disponibles –*state of the art*–».

Tomaremos los aspectos más relevantes de la disidencia –que si bien no ha tenido traducción oficial al español– ha sido dada a conocer por varias fuentes²⁹. Para los jueces disidentes, se trataba de «un caso sobre Derecho Ambiental de naturaleza ejemplar, un «ejemplo de manual», como se dice, de una alegada contaminación transfronteriza».

Inician su voto diciendo que la «disputa entre Argentina y Uruguay trata de un asunto candente de nuestro tiempo, como es la protección del medio ambiente y la salud humana. Expresan literalmente que es un caso destacable: treinta y cinco años atrás dos estados acordaron un amplio tratado, muy progresista para ese momento, en el que se propusieron regular el manejo de un complejo ecosistema fluvial, incluyendo obligaciones para tomar medidas para prevenir la contaminación de ese ecosistema.

Los dos estados asumieron obligaciones específicas para cooperar e informar al otro sobre todo lo que pretendieran hacer que pudiera tener un efecto sobre los recursos naturales compartidos que integran su frontera común: el Río Uruguay. Treinta y cinco años después, uno de los dos estados decide proceder como si el tratado nunca hubiera sido aprobado: desconociendo sus obligaciones procesales establecidas en el Estatuto de 1975, Uruguay autorizó una construcción de gran escala precisamente dentro del ecosistema del río»³⁰.

Ambos jueces explican que concuerdan y apoyaron el primer voto del fallo, que consideró que Uruguay había violado sus obligaciones procesales, pero que no coinciden con el segundo voto de la

²⁸ SHAWKAT AL-KHASAWNEH, Awn-SIMMA, Bruno. “Opinión en disidencia conjunta de los jueces Al-Khasawneh y Simma” (en inglés). Corte Internacional de Justicia. En línea: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf?>. (Consulta 22-04-2010).

²⁹ WIKIPEDIA. En línea: http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto_entre_Argentina_y_Uruguay_por_plantas_de_celulosa (Consulta del 24-06-2010).

³⁰ *Ídem* anterior.

mayoría de la Corte, que decidió que Uruguay no había violado sus obligaciones sustanciales. Al-Khasawneh y Simma consideran que la Corte evaluó la evidencia científica aportada por las partes con una «metodología defectuosa» –*flawed methodologically*–. Los dos jueces cuestionan la decisión de la Corte de no haber designado expertos que la asesoraran en el entendimiento de la evidencia científica y el *método* utilizado para analizar dichas pruebas, obligando a Argentina a asumir la carga de la prueba de hechos científicos que la Corte no estaba en condición de comprender.

En particular, los jueces disidentes explican en su voto, que la Corte debió haber utilizado la vía contemplada por el artículo 50 de su estatuto: «La Corte puede, en cualquier momento, recurrir a cualquier individuo, cuerpo, oficina, comisión, u otra organización que pudiera seleccionar, con el fin de dar respuesta a preguntas o dar una opinión experta». En su apoyo citan dos casos en los que la Corte utilizó este método, en el caso del Canal de Corfu, entre el Reino Unido y Albania (Orden del 17-12-1948, I.C.J. Reports 1947-1948, pp. 124 ss) y en el caso de la Delimitación de la Frontera Marina en el Golfo del Área de Maine entre Canadá y Estados Unidos de América (Orden de 30-03-1984, I.C.J. Reports 1984, p. 165). También ponen como ejemplo a otros organismos internacionales que suelen recurrir al consejo de expertos en casos científicos complejos, como el Tribunal Arbitral del Acero del Rin y la Organización Mundial de Comercio.

El voto disidente cuestiona también el uso por el tribunal de «expertos fantasmas» –*experts fantôme*–, personas a las que los jueces habrían recurrido de manera informal y sin constancias, para comprender o pedir opinión sobre ciertas cuestiones para las que se requieren conocimientos especializados³¹.

La disidencia de Al-Khasawneh y Simma se detiene en el art. 12 del Estatuto del Río Uruguay, elogiándolo por su espíritu innovador y progresista, y que según el mismo, una vez vencido el plazo de negociación directa entre Argentina y Uruguay de 180 días, la Corte Internacional debía asistir a las partes para resolver sobre la cuestión de la construcción de la planta, «antes de la realización del proyecto, donde hay desacuerdo sobre donde hay potenciales efectos en detrimento del medio ambiente»³². Esta función de la Corte hacia aún más necesaria la asistencia especializada a los jueces.

³¹ *Ídem* anterior, párrafo 14.

³² *Ídem* Párrafo 21.

Al-Khasawneh y Simma consideran que el art. 12 del Estatuto del Río Uruguay rechaza «la filosofía de *fait accompli* –hechos consumados–», un principio de primera importancia para abordar el hecho que el daño al medio ambiente es habitualmente irreversible. «La Corte pudo y debió haber pensado de manera diferente que hubiera sido más adecuada para los aspectos prospectivos y preventivos que el Estatuto le otorga a su papel»³³.

En el Capítulo III de la disidencia, los jueces Al-Khasawneh y Simma discrepan con la insuficiente vinculación que la Corte hizo entre «obligaciones procesales» y «obligaciones sustantivas», sosteniendo que por el contrario, ambas están íntimamente relacionadas. Luego de señalar que los principios que regulan el Derecho Ambiental son muy amplios, los jueces concluyen que «en esas situaciones, el respeto por las obligaciones procesales asume considerable importancia y se destaca como un indicador esencial de si, en un caso concreto, fueron o no violadas las obligaciones sustanciales. De allí que, la conclusión de que el no cumplimiento de las obligaciones procesales no tiene relación con el cumplimiento de las obligaciones sustantivas, es una proposición que no puede ser aceptada fácilmente. Por ejemplo, si hubiera habido cumplimiento de los pasos establecidos en los artículos 7 a 12 del Estatuto de 1975, esto pudo haber llevado a la elección de un sitio más adecuado para la planta de pulpa de celulosa. En sentido opuesto, en ausencia de ese cumplimiento, la situación a la que se llega fue obviamente no diferente de un *fait accompli* –hecho consumado–»³⁴.

De acuerdo a la Corte, en la medida que se ha asegurado el cumplimiento de las obligaciones sustantivas –o al menos no se ha probado que no se hayan cumplido–, la violación de las obligaciones procesales no importaría mucho y realizar una declaración a ese efecto constituye una satisfacción apropiada; esta no es la forma correcta de prestar la debida atención a la interrelación entre procedimiento y sustancia.

4. Impacto del fallo en el conflicto. Reacciones de los actores

Una primera cuestión que fue objeto de críticas ha sido lo expresado por la CIJ en torno a lo que ha de entenderse por “obligaciones de procedimiento” y “obligaciones sustantivas”.

³³ *Ídem* Párrafo 25.

³⁴ *Ídem* Párrafo 26.

Las primeras se refieren a las normas que regulan las “diligencias”, “fases”, “trámites” de una cuestión sustantiva; en cambio, las “obligaciones sustantivas”, “de fondo”, “centrales o principales”, indican lo esencial de la naturaleza de un objeto o situación. Mal podríamos decir que notificar/informar, consultar, negociar sobre el cambio del *status* de un bien compartido por parte de uno de los copartícipes al otro, sea mero trámite u obligación de mero procedimiento (Drnas de Clement Zlata, 2010).

Entendiendo la Corte que el bloqueo de una de las partes de todo el mecanismo del Estatuto no constituye violación sustantiva, cabe preguntarse si no conviene a la parte que está dispuesta a violar sus compromisos internacionales, simplemente obviar la llamada “etapa procedimental” para liberarse de todos sus compromisos sustantivos y esperar a que el damnificado se aventure a intentar “probar” por sí, que ha sufrido un daño emergente de dicha conducta.

Con estas especificaciones que minimizan el deber de consulta e información sobre emprendimientos en el río, se afirma que la CIJ ha abandonado la concepción de “recurso natural compartido” que debería primar en un tramo de 496 km compartidos entre Argentina y Uruguay.

La recepción del fallo fue adversa en Argentina y especialmente para los asambleístas de Gualeguaychú. Conocido el fallo, el pasado 24 de abril se organizó una multitudinaria marcha sobre el puente internacional San Martín. En esta ocasión se lanzaron duros reclamos a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y anunciaron que «jamás» aceptarán el monitoreo conjunto de la planta ex Botnia³⁵.

Tras el fallo de la Corte de La Haya, que convalidó el funcionamiento de la planta a pesar de haber considerado que el país vecino violó el tratado del río Uruguay, los asambleístas pidieron a la presidenta argentina que siga trabajando para lograr el «desmantelamiento» de la fábrica y a su par uruguayo, José Mujica, lo exhortaron a que «pida perdón».

«A la presidenta de todos los argentinos le exigimos que no acepte el control y monitoreo conjunto de la planta y transite el camino que inició nuestro pueblo, que es el desmantelamiento de Botnia. Será usted la responsable de los efectos de las negociaciones con Uruguay», señalaron los asambleístas³⁶.

³⁵ CADENA TRES. “A raíz del corte, las autoridades uruguayas no habilitaron ningún pasaje de uruguayos”. En línea: <http://www.cadena3.com.ar/contenido/2010/04/25/51764.asp>. (Consulta del 27-10-2010).

³⁶ *Ídem*.

En una dura proclama, leída sobre el paso fronterizo, que incluyeron acusaciones contra los jueces de la Corte de La Haya, el presidente Mujica y el gobernador Sergio Urribarri. Los asambleístas advirtieron además que seguirán «de pie y caminando sin detenerse hasta que Botnia sea desmantelada» y trasladada desde la cuenca del río.

Sobre un puente colmado de vecinos, los asambleístas remarcaron que ese veredicto «agravó el problema» al «condenar al pueblo argentino a convivir con la agresión y contaminación permanente». Asimismo se expresó con énfasis que el fallo «privilegia los intereses económicos de una empresa multinacional por sobre los derechos humanos»³⁷.

También le pidieron al presidente del país vecino que «no mienta a los uruguayos» diciendo que el problema es el corte de la ruta 136 y lo desafiaron a la espera de la asamblea masiva que definirá el futuro del bloqueo: «Usted tiene la llave. Si saca a Botnia, nosotros nos vamos»³⁸.

El sexto abrazo «Por la vida» al puente internacional³⁹ comenzó con una oración ecuménica a cargo del obispo de Gualeguaychú, Jorge Lozano, con la presencia de representantes de otras religiones, entre ellos el rabino Sergio Bergman.

Luego comenzó la caminata hacia el puente, que fue acompañada por decenas de embarcaciones sobre el Río Uruguay y que coincidió con una pequeña convocatoria del lado uruguayo, de vecinos afectados por el corte de la ruta 136, que se mantiene de manera ininterrumpida desde hace más de tres años.

En tanto, el gobierno uruguayo dispuso el «cierre preventivo» de la frontera en Fray Bentos para evitar incidentes y no permitió el paso a un grupo de uruguayos que querían ir hacia Gualeguaychú para sumarse a la protesta de la asamblea de entrerrianos.

El jefe de la Policía de ese país en el departamento de Río Negro, Adán Cuello, dijo a los medios que el puente estaba inhabilitado porque «es exclusivamente para uso vehicular y como algunos ambientalistas pretendieron caminar por él, Gendarmería se adelantó y lo cortó a unos mil metros de la cabecera argentina».

«El momento oportuno para terminar con el corte fue inmedia-

³⁷ *Ídem.*

³⁸ *Ídem.*

³⁹ 25 de abril de 2010.

tamente después del fallo de La Haya⁴⁰ sostuvieron algunos observadores entendiendo que el «el conflicto se va a dilatar». «La decisión del Ejecutivo de no recurrir a la fuerza pública para hacer cumplir la sentencia y de optar por denunciar judicialmente a cada uno de los realizan el corte, implica que el conflicto se prolongará»⁴¹.

Conclusiones

La conflictiva descrita, aún cuando hubiera recibido por parte de los mecanismos jurídicos de resolución de conflictos los correspondientes pronunciamientos que en derecho tuvieran lugar, no solo persiste sino que también puede observarse como escala y aún pareciera agravarse.

Es que la problemática ambiental involucra aspectos vitales, centrales y básicos de la vida ciudadana. Razón por la cual es necesario adecuar los mecanismos de consulta previos a la radicación de importantes obras de infraestructura o grandes emprendimientos que modificarán el *hábitat*.

En el caso de las pasteras queda evidenciada la falta de participación de la sociedad civil y aún la debilidad de los estados fronterizos para negociar y acordar previamente condiciones dignas para la inversión y la vida en el lugar.

Aún suponiendo que Botnia contara con tecnología de punta para reducir al mínimo la contaminación, es evidente que la combinación de paisajes naturales con estructuras artificiales que explotan sus recursos comienza a ser una imagen cada vez más frecuente en cualquier fotografía que se tome de lugares con estas características. Así, se acentúa una progresiva tendencia a la llegada de capitales extranjeros que aprovechan la biodiversidad de la región, con promesas de prosperidad que le permite a las poblaciones locales sentir la ilusión de la integración social y económica, en sociedades históricamente postergadas por países con estructuras productivas que concentran el desarrollo y la riqueza de la producción nacional sólo en algunas zonas⁴².

⁴⁰ FRAGA Rosendo (2010). Director del Centro de Estudios para la nueva mayoría. PERFIL, en línea: http://www.perfil.com/contenidos/2010/06/10/noticia_0016.html (Consulta del 27-10-2010).

⁴¹ *Ídem*.

⁴² TRINELLI, Arturo (2010). “Papeleras: una perspectiva integral sobre el deterioro ambiental”. ALAINET, en línea: <http://alainet.org/active/37545> (Consulta del 27-10-2010).

Independientemente de la lectura jurídica y política que pueda interpretarse del fallo, quizás el análisis más importante que pueda hacerse de esta disputa suponga interrogarnos acerca de cuál será la actitud de los asambleístas de aquí en más. Es necesario poner de relieve que la actitud de los asambleístas ha contribuido a generar nuevos espacios de deliberación popular, surgidos de las nuevas formas de participación en asambleas que fueron una característica en la Argentina luego de la crisis del 2001, con capacidad para hacerse escuchar en todo el país. La forma de organizarse para hacer valer sus reclamos y mantenerlos es notoria y merece ser considerada como expresión de una necesidad social.

De persistir en el bloqueo de los puentes se debilitará la posición del gobierno en la negociación bilateral, teniendo que dar explicaciones a nivel internacional sobre la razón de los continuos cortes pese a que el diferendo encontró pronunciamiento en la instancia del Tribunal Permanente de Revisión. Una reformulación de la vinculación entre los dos países al respecto no podrá ser efectiva si no va acompañada de una flexibilización de las posturas de los asambleístas.

Por otro lado, esta experiencia de organización local en defensa de una causa ambiental también debería movilizar a los entrerrianos al repudio de otras industrias, tal vez, aún más contaminantes en la actualidad que la pastera finlandesa.

La agenda de la IIRSA nos cuestiona al respecto.

¿Es que es esperable que nuevos conflictos surjan con la intensidad con la que se ha desarrollado el analizado?

¿Qué mecanismos de solución pacífica se preveen?

¿Tendrá el MERCOSUR que adecuar su sistema de solución de controversias a la problemática que generan los cambios en la infraestructura regional?

¿Qué políticas serán necesarias formular para preveer y contener los desarrollos en cuestiones ambientales?

Si no se considera que la problemática ambiental es materia de la integración regional y que debería tener un carácter prioritario en las negociaciones, hemos de esperar que numerosos conflictos se sucedan a semejanza del paradigmático de las pasteras. Creemos que lo experimentado ha sido suficientemente elocuente y que se tomarán las decisiones necesarias en tiempo oportuno.

Bibliografía

- AMZEL de GINZBURG Clara (2011). “Gobernabilidad: infraestructura y medio ambiente. Uruguay-Argentina: impedimentos a la libre circulación”. En MELLADO Noemí y CIENFUEGOS Mateo –Editores- *Los cambios en la Infraestructura Regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la Gobernabilidad e Institucionalidad del MERCOSUR*. Lerner Editora SRL, ISBN 978-987-1579-, Córdoba, Argentina.
- ARNAUD Guillermo (2006). “Papeleras: la controversia argentino uruguaya”. En *Archivos del Presente*. Revista latinoamericana de temas internacionales. Año 10, N° 40. Páginas 13 – 22. Argentina.
- CECEÑA Ana Esther – AGUILAR Paula – MOTTO Carlos (2007). “Territorialidad de la Dominación. Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana –IIRSA-“. Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. Buenos Aires, Argentina.
- DRNAS DE CLÉMENT Zlata (2010). “El fallo de la CIJ sobre las pasteras del Río Uruguay: lejos de la concepción de recurso natural compartido”. En línea: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/el-fallo-de-la-cij-sobre-las-pasteras-del-rio> (Consulta del 30-10-2010).
- DRNAS DE CLÉMENT Zlata (2006). “El diferendo de las celulósicas de Fray Bentos a la luz del Derecho Internacional”. *Revista de Derecho Ambiental* N° 6 2006. Lexis Nexis, Buenos Aires. Argentina.
- FERRER Aldo. “El laberinto de las papeleras”. En Diario *Clarín*, Tribuna. Reproducido en Clipping de la FACA. 27 04 06. Argentina.
- FUNDACIÓN M´BIGUÁ (2009) “El doble rostro de los planes de infraestructura”. En: *Ciudadanía y justicia ambiental*. www.mbigua.org.ar
- GAJATE Rita Marcela (2010). “Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?”. En: MELLADO, Noemí – Editora- (2010). *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Sudamericana*. Lerner Editora SRL, ISBN 978-987-1579-34-1, Córdoba, Argentina.
- GAJATE Rita Marcela (2009). “Construcción Institucional de la UNASUR”. En: MELLADO Noemí – Editora- (2009). *MERCOSUR y UNASUR: ¿Hacia dónde van?*, Lerner Editora SRL, ISBN 978-987-1579-16-7, Córdoba, Argentina.
- GAJATE Rita Marcela (2007). “El conflicto de las pasteras. Los pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia y del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR”. En: HUMMER Waldemar – MELLADO Noemí -editor y coordinadora- *Cooperación y Conflicto en el MERCOSUR*. Capítulo III, págs. 159-181. Lerner Editora SRL, ISBN 978-987-1261-37-6, Córdoba, Argentina.
- GAJATE Rita Marcela (2006). “Las controversias entre Argentina y Uruguay ante la CIJ y el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR”. En *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*. Año XLVI N° 67. DNRPI 889017. La Plata. Argentina.

- MARTINS SENHORAS Eloi -DE CASTRO SILVA VITTE Claudete (2008). “Planejamento territorial: da integração regional sul-americana”. En: BERTONI Liliana –Coordinadora- (2008), *Infraestructura e Integración Regional*. Ed. Dunken. Bs. As.
- MELLADO Noemí –Editora- (2009). *MERCOSUR y UNASUR: ¿Hacia dónde van?*, Lerner Editora SRL, ISBN 978-987-1579-16-7, Córdoba, Argentina.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (2006). Informe Montevideo. En línea: www.mrree.gub.uy (Consulta del 23-02-06).
- MORENO NAVARRO Fabián y DANERI Jorge (2006). “Apuntes sobre las papeleras el mayor dilema del Cono Sur en estos tiempos”. En *Revista La Ley*, Buenos Aires, 23 de junio. Argentina.
- PÉREZ ARRATE C. (2000). “Impacto de las plantaciones forestales en Uruguay”. *Revista Biodiversidad*. Octubre. En línea. www.ecoport.net/content/view/full/15929 (Consulta 10-08-2000).
- RHI SAUSI José Luis (2010). “Gobernabilidad, convivencia Democrática y Fronteras”, En: *Memorando de Política. Documentos*. FLACSO – AECID. San José. Costa Rica.
- RHI SAUSI José Luis – ODDONE Nahuel (2010). “Fronteras y Cooperación Transfronteriza en América Latina: Introducción al Proyecto de Fronteras Abiertas”. En: <http://www.cespi.it/libro%20Fronteras/01%20FRONTERAS%20light.pdf>. (Consulta 27-11-2010).

BLANCA

CAPÍTULO XIII

Uruguay-Argentina: Impedimentos a la libre circulación

Por: CLARA AMZEL-GINZBURG

La planta de celulosa autorizada a instalarse en Fray Bentos, Uruguay, río por medio, frente a Gualeguaychú, Argentina, provocó un conflicto entre ambos países. Para superarlo se recurrió a dos jurisdicciones distintas –enfocadas en situaciones diversas– sobre la base de poner el énfasis en normativas diferentes: el Estatuto del Río Uruguay y las normas regulatorias del MERCOSUR.

En el año 2006, Argentina inició acciones ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) por violación del Estatuto del Río Uruguay (1975), relativo a navegación y utilización de los recursos naturales de dicho río. Por su parte, Uruguay presentó una reclamación ante un Tribunal Ad Hoc (TAH) del MERCOSUR porque los cortes de ruta de los ambientalistas –en protesta por futuros daños ambientales atribuibles a la actividad de la producción de celulosa– constituirían una violación a la libre circulación consagrada en el fundacional Tratado de Asunción (TA, 1991).

En abril de ese mismo año, fracasadas las negociaciones directas –previstas en el Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR–, Uruguay recurrió a la jurisdicción del bloque ante la cual planteó el diferendo el 3 de julio de 2006. Lo fundamentó en los cortes de:

- Ruta 136 –acceso al puente internacional General San Martín–, cortes iniciados el 19 de diciembre de 2005 y que, con suspensiones, se extendieron hasta el 2 de mayo de 2006;
- Ruta 135 –acceso al puente internacional General Artigas–, cor-

tes comenzados el 30 de diciembre de 2005, con suspensiones extendidos hasta el 18 de abril de 2006;

- Interrupciones de corta duración en el puente entre las ciudades de Concordia (Argentina) y Salto (Uruguay), con un intento (22/2/06) de bloqueo de la ruta frustrado por la acción de las autoridades argentinas (numerales 17 y 18 del laudo del TAH).

1. Presentaciones de Uruguay y Argentina

Uruguay reclamaba por la omisión de las autoridades argentinas –nacionales y provinciales de Entre Ríos– en hacer cesar los cortes. Solicitaba la decisión del TAH de que Argentina había incumplido las obligaciones contenidas en los artículos 1 y 5 del TA, artículos 1, 2, y 10 párrafo 2 del Anexo I del TA (Programa de Liberación Comercial), artículos II, III y IV del Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del MERCOSUR (1997), así como principios y disposiciones del derecho internacional aplicables en la materia (art. 34 inc.1 *in fine* del Protocolo de Olivos).

Conforme a Uruguay, de este incumplimiento resultaron importantes daños y perjuicios a sectores y agentes económicos uruguayos vinculados a negocios de exportación e importación, turismo y transporte terrestre de pasajeros y mercaderías; puesto que la constitución de un mercado común implica libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, comprende la eliminación de restricciones no arancelarias y medidas equivalentes; y en cuanto a la libre circulación de personas, los cortes han desconocido compromisos entre las partes de instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos, también obligatorios en Argentina por normas internas. Asimismo, visto el incumplimiento continuado de Argentina por omisión, era dable suponer que en caso de reiteración de los cortes en el futuro, ese país observaría la misma conducta dando lugar a un permanente estado de duda e inseguridad. Por eso Uruguay solicitaba la adopción por parte de Argentina de las medidas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos y garantizar la libre circulación (numerales 20, 21, 22, 27, 32 y 33 del Laudo del TAM).

En su respuesta del 26 de julio de 2006, Argentina afirmaba que el reclamo uruguayo carecía de objeto puesto que al interponerlo los cortes habían cesado, además de ser inespecífico y abstracto por solicitar la adopción de medidas futuras sin determinarlas.

Por otra parte, en la etapa previa de negociaciones directas el Gobierno argentino había manifestado su disposición a mantener un diálogo bilateral franco y exhaustivo. Desestimaba que los cortes

constituyeran perjuicios al comercio bilateral o al turismo porque en el período de los cortes en ambas áreas se registraron aumentos a favor de Uruguay, y la posibilidad de utilizar vías alternativas por ser los cortes anunciados con antelación. Las manifestaciones de los ambientalistas, sin ser alentadas, podían ser comprendidas por tratarse del ejercicio de un legítimo derecho, y a pesar de ello se realizaron gestiones para que fueran dejados sin efecto. En el caso planteado se contraponían los derechos de libre expresión y reunión con el derecho de libre circulación de bienes. Los primeros, derechos humanos que en Argentina son de rango constitucional, y el segundo, norma de integración que tiene rango legal, y los derechos humanos podían justificar una restricción a un derecho consagrado en un tratado de integración. Los derechos de libre expresión y de reunión, expresados como derecho de protesta, no podían ser desconocidos para liberar los puentes mediante una represión inaceptable para las disposiciones del derecho público argentino y solo cabía alcanzar un resultado con disuasión. Toda otra conducta hubiera implicado el peligro de provocar reacciones difíciles de controlar y graves alteraciones del orden público. Por realizarse los cortes en una provincia no debía intervenir el gobierno federal pues significaría alterar el sistema político democrático provincial.

Para Argentina, la libre circulación de bienes, tanto como en general las metas fijadas en el TA, aún no se encontraba plenamente vigente. En cuanto a la eliminación de restricciones no arancelarias impuestas por un proceso de integración, se señaló estar vinculada a medidas gubernamentales, lo mismo que la libre circulación de servicios –protegida por el ya citado Protocolo de Montevideo– y también la abstención de perjudicarla se refiere a medidas gubernamentales. La libre circulación de personas, afirmaba Argentina, no se encontraba aún operativa en el MERCOSUR, como sí lo era en la Comunidad Europea (referencia al caso Schmidberger c. Austria, Asunto C-112/00, sentencia del 12/7/03), y tampoco estaba vigente el libre tránsito en cuanto puede afectar al transporte de bienes.

Tampoco existió omisión ya que la acción disuasoria de las autoridades argentinas resultó eficaz, por dar lugar al levantamiento de los cortes de ruta (numerales 37, 38, 41, 42, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 58 y 61).

En los términos consignados en el laudo, se resumieron las presentaciones de ambas partes; cabe a continuación referirse brevemente a las consideraciones determinantes de la decisión del TAH.

2. Reseña de los Considerandos del laudo

En los Considerandos del laudo, el TAH evalúa los argumentos de las partes y sintetizados por ellas en sus alegatos finales. Al analizarlos, el Tribunal fija el encuadre que le merecieron para fundar su decisión.

Objeto de la controversia

Se señala que respecto del planteo argentino estimando al reclamo abstracto por carecer de objeto fáctico al haber cesado los cortes –tolerados por el gobierno argentino– al momento de la presentación del reclamo, esas conductas constituyen una situación amenazante de peligro latente en caso de producirse hechos similares a los anteriores, con lo cual queda descartado hallarse ante una cuestión meramente abstracta (numerales 79 y 80).

Hechos generadores de los cortes

Sobre la base de la prueba documental presentada por Argentina y no objetada por Uruguay, se reseñan los hechos que finalmente dieron lugar a los cortes. Las manifestaciones de los ambientalistas se iniciaron en 2003 con participación de pobladores argentinos y uruguayos –Abrazo Solidario– contra la construcción de plantas procesadoras de pasta de papel, como futuro foco de contaminación ambiental.

En 2005, la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualaguaychú hizo presentaciones ante el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay y el Presidente de Argentina. Denunciaron a los Gobiernos de ambos países por incumplimiento del Estatuto del Río Uruguay solicitándoles paralización de las construcciones hasta que una comisión bipartita se pronunciara respecto del impacto ambiental. De existir discrepancias entre las partes, que la cuestión fuera ventilada ante la Corte Internacional de Justicia. Poco después el pedido fue reiterado al Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina.

Los cortes se iniciaron en el Puente General San Martín y hacia comienzos de 2006 en los otros dos puntos del territorio argentino, con intensidad diversa. Los datos proporcionados por ambas partes respecto de los cortes son coincidentes, con pequeñas diferencias sobre algunas fechas. Conforme a la prueba documental, por el desvío de operaciones de la aduana de Gualaguaychú, las autoridades aduaneras argentinas instruyeron a las aduanas de Concordia y Colón efectuar una operatoria de emergencia para garantizar el flujo normal del comercio internacional.

El TAH tomó en cuenta que el levantamiento de los cortes en Gualeguaychú tuvo lugar dos semanas después de un discurso del Presidente de Argentina expresando su desacuerdo con los cortes y solicitando dejarlos sin efecto. Dos días después de ser levantados (4/5/06) quedó registrado el ingreso de la demanda argentina en la CIJ, invocando incumplimiento del Estatuto del Río Uruguay.

En vista de lo que surge de la prueba documental y testimonial, el TAH evaluó que los habitantes de Gualeguaychú procuraron llamar la atención de Uruguay por omitir el cese de las construcciones estimadas por ellos potencialmente perjudiciales, y de Argentina por no reaccionar de modo categórico ante ese accionar. Por ello el TAH, sin justificar la conducta, es proclive a comprender el sentimiento de alarma y consiguiente protesta.

En el ámbito oficial, a comienzos de 2006, el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay entregó al embajador argentino en ese país una nota que expresaba la preocupación por los cortes que impedían la libre circulación de personas y bienes violando los acuerdos del MERCOSUR, con los consiguientes graves daños para ambos países. Por su parte, el Presidente de Uruguay se dirigió al de Argentina solicitando el levantamiento de los cortes. Mediante una nota al Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, el de Uruguay comunicó la decisión de plantear la controversia por violación de la libre circulación por contravenir la normativa del MERCOSUR y disposiciones y principios del derecho internacional, a la par que solicitaba iniciar negociaciones directas conforme a los artículos 4 y 5 del Protocolo de Olivos. Ante esta nota Argentina respondió que en ese instrumento no se determinaba las acciones precisas imputables a Argentina ni las normas internacionales vulneradas, así como que Argentina no impedía la libre circulación en las vías que vinculaban a los dos países (numerales 86, 87, 88, 89, 95,97, 99, 101).

Omisión de la conducta debida

El TAH estimó que cabía formular la pregunta acerca de la plena vigencia de la libre circulación de bienes dispuesta en el TA y complementarias, como de la libre circulación de servicios consagrada en el Protocolo de Montevideo. En primer lugar, el Tribunal efectuó una distinción de la integración como situación y como proceso. En cuanto situación, consiste en la ausencia de formas discriminatorias entre las economías nacionales, y como proceso es un conjunto de medidas orientadas a abolir de modo progresivo la discriminación entre las unidades económicas pertenecientes a di-

ferentes naciones con el fin de constituir una nueva unidad económica. El proceso del MERCOSUR responde a un permanente desarrollo que –con ciertas excepciones– a partir del 31 diciembre de 1999 es una zona de libre comercio creadora de vínculos reales y vigentes que entrañan compromisos exigibles entre los socios.

Al examinar la violación de la normativa invocada por Uruguay, el TAH consideró que los cortes del Puente General San Martín afectaron la libre circulación de mercaderías, transporte, turismo y de personas, libertades que resultarían subsumidas en el presupuesto básico del TA, contenido en el artículo 1° de dicho instrumento. La libertad de circulación es requisito inherente a un mercado común –objetivo del TA–, sin el cual ese mercado no se puede concebir, a lo que se suman las demás disposiciones del TA impulsoras de la eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias que se erigen en impedimentos y dificultades de la libre circulación. La prueba producida revelaba que los cortes fracturaron la libre circulación. La ocasión, duración de los cortes, su arbitrariedad e imprevisibilidad, y su práctica fue tan variable y de tal entidad que el TAH señaló que no podía dejar de valorarlos como infracción al artículo 1° del TA.

Al argumentar Argentina respecto de la responsabilidad de un Estado por la conducta de una persona o un grupo de personas, sostuvo que solo le cabe si actúan por disposición, dirección o control estatal, lo que no era aplicable al caso. El TAH estimó que si en principio un Estado no es responsable por los actos de los particulares, puede serlo si omite la conducta debida, es decir por falta de diligencia para prevenir o corregir actos de los particulares causantes de perjuicio a otro Estado, en cuyo caso su responsabilidad no es indirecta sino por hecho propio. La conducta debida significa aplicar los medios para alcanzar el objetivo de asegurar la libre circulación. Por no estar establecidas las medidas necesarias para ello, el Estado obligado tiene un amplio margen para elegir las que estime las más adecuadas conforme a la situación (numerales 102, 103, 104, 106, 111, 116, 117, 118).

Derechos humanos

Argentina alegó que no se le podía exigir la represión de sus propios ciudadanos. El TAH reconoció desacertado requerir resultados sin tomar en cuenta los costos tanto sociales como individuales, puesto que los reclamos de los ambientalistas no eran en sí mismos injustos al considerar sentirse amenazados en un futuro por la disminución de su calidad de vida.

La parte reclamada rebatió el cargo de omisión en razón de las repetidas oportunidades en que las autoridades nacionales y provinciales procuraron disuadir a los manifestantes, sin poder adoptar acciones más enérgicas sino a riesgo de violar derechos humanos –en el caso, de expresión, reunión y manifestación– y ocasionar graves alteraciones del orden público. Agregaba el reconocimiento en su derecho interno de rango constitucional a los derechos humanos, mientras que al derecho de la integración se le atribuye rango legal.

El Tribunal destacaba que Argentina había asumido la obligación de mantener la libre circulación en un acuerdo internacional, el TA. Conforme al Tratado de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969, art. 27), en vigor para Argentina y Uruguay, no se puede invocar disposiciones del derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado, lo que es aplicable no solo a las leyes nacionales en conflicto con un tratado internacional sino también con la Constitución. Asimismo, el TAH enumeró la serie de tratados internacionales sobre derechos humanos entre los que se cuentan los que se integran a la Constitución argentina (conforme al art. 75 inc. 22) y que también la Constitución argentina establece que los derechos gozados por los habitantes de la Nación lo son conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 28). Por eso el Tribunal concluyó que, ni siquiera en el derecho argentino, el derecho a la protesta es absoluto pues debe ser limitado cuando afecta el derecho de los demás como lo estatuyen los acuerdos precedentemente citados al expresar que los derechos de cada persona están restringidos por los de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática (numerales 122, 124, 127, 128, 129, 139, 139).

Interpretación de las normas y desarrollo futuro del MERCOSUR

El TAH entendió que debía resolver cuestiones que estaban ligadas al derecho nacional en su vínculo con derechos constitucionales –derechos humanos– y compromisos asumidos en acuerdos internacionales de la mayor importancia –integración económica–. Pero aclaró que se debía limitar a interpretar, aplicar y dar cumplimiento a las normas del MERCOSUR (art.1 apartado 1 del Protocolo de Olivos). Y debía proceder así para no exceder su competencia e incursionar en el derecho interno de uno de los contendientes, pues cada Estado conserva el poder para manejar su propia política. En ese ámbito, de discrecionalidad del Gobierno argentino con funda-

mento en su soberanía política, no cabía ninguna intromisión para dejar a salvo el principio de no intervención. Las medidas a adoptar por el obligado en virtud de su derecho interno no excluían la razonabilidad y la buena fe, buena fe que se presume. Destacaba el Tribunal que de la prueba aportada no resultaba que Argentina hubiera promovido o alentado la conducta de los ambientalistas. En consecuencia, las autoridades argentinas no procedieron con la intención de impedir la libre circulación ni de desconocer lo preceptuado en el artículo 1º del TA. La política de tolerancia adoptada en el caso no difería de la ya observada por Argentina en otros cortes realizados en su territorio. De ahí, quedaba descartada la intencionalidad discriminatoria para perjudicar el intercambio comercial con Uruguay. El proceder permisivo de las autoridades argentinas fue perjudicial para el comercio argentino y el uruguayo. Los autores de los cortes no diferenciaron entre mercaderías argentinas o uruguayas, ni entre exportaciones o importaciones de una u otra parte.

Los efectos de los cortes trascendieron las fronteras y afectaron la libre circulación, bien jurídico que Argentina se comprometió a respetar, pero no impidió que ese acto lesivo se pudiera producir.

Cada Estado tiene el monopolio para hacer cumplir persuasivamente los deberes fijados en su ordenamiento jurídico interno y por lo prescripto en los tratados internacionales concertados, sin necesidad de recurrir a represiones cruentas sino siendo categórico respecto de ceñirse a ciertos parámetros. En el caso de los cortes podían referirse a cronogramas de las manifestaciones y delimitación de los espacios, a fin de establecer un equilibrio entre intereses opuestos y su compatibilidad con el compromiso internacional asumido por los países en el TA, caracterizado por el Tribunal como “uno de los más importantes emprendimientos de grandeza que se han dado en construir los países de América del Sur y que este Tribunal tiene la misión de defender”. Al indicar la duración de los cortes, el TAH afirma que afectaban a un puente que concentra el mayor tránsito del comercio entre ambos países, y Argentina no tomó medidas para impedir la reiteración de los hechos.

Las partes alegaron, Uruguay en apoyo de su reclamo y Argentina en su respuesta para refutarlo, fallos del Tribunal Europeo de Justicia¹. El TAH estimó que no eran aplicables al caso por, precisa-

¹ Uruguay invocó: Comisión de las Comunidades Europeas c. República de Francia s/ libre circulación de mercaderías, Asunto C-265/95, sentencia del 9/12/1997: por el bloqueo de rutas en Francia dispuesta por particulares. El tribunal europeo estableció la responsabilidad del Esta-

mente, la peculiaridad de los casos invocados, y lo que estimamos la diferencia fundamental: un derecho supranacional –el comunitario europeo– y uno intergubernamental –el mercosureño–.

En este acápite el TAH concluyó que al efectuar la interpretación de la norma jurídica no cabía desentenderse del resultado. Decidir por la legitimidad de los cortes de ruta tendría las siguientes consecuencias:

- privar al TA de una parte esencial de su razón de ser, y
- estimular la repetición de los hechos, y crear así un estado de imprevisibilidad conducente a inseguridad jurídica y sentar un precedente perjudicial para el desarrollo futuro del MERCOSUR (numerales 140, 141, 142, 143, 145, 147, 148, 149, 150 155).

Responsabilidad del Estado federal y omisiones de los gobiernos provinciales

Argentina adujo que la policía de seguridad en las provincias está a cargo de las provincias y por lo tanto no correspondería requerir al Estado federal lo que escaparía al ámbito de su competencia. Pero el TAH sostuvo que por aplicación de los principios generales del derecho internacional expresamente citados en el Protocolo de Olivos como base de los pronunciamientos de los TAH, se debía considerar hecho del Estado la conducta de todo órgano de ese Estado en funciones legislativas, ejecutivas o judiciales o de cualquier otra índole, tanto perteneciente al gobierno central como a alguna división territorial de ese Estado (numeral 156).

do francés por la omisión en restablecer la libre circulación. El TAH lo consideraba inaplicable a la controversia Uruguay-Argentina porque el móvil de los particulares protagonistas del corte en el bloque europeo era discriminatorio contra el ingreso de las mercaderías de otro de los países, a lo que sumaban hechos de violencia contra conductores y carga, que no tuvieron lugar en el caso en análisis en el TAH.

Argentina invocó: Schmidberg c. República de Austria, Asunto C-112/00, sentencia del 12/6/2003. El corte se efectuó en Austria en la ruta entre Alemania e Italia y la demanda por daños y perjuicios la interpuso un particular, y no como en la controversia sometida al TAH: reclamo declarativo de un Estado contra otro Estado; en el caso europeo la interrupción fue de solo 28 horas en una única oportunidad y no de tres meses, y el corte había sido previamente anunciado y autorizado por la autoridad con indicación de hora de inicio y de finalización.

Conducta de la población de Gualeguaychú

Respecto de los cortes, el TAH los estimó una respuesta a la amenaza de un daño que la población había percibido como cierto e inminente y cuyas peticiones previas aducía no merecieron la atención de ninguno de los dos gobiernos. Esto permitiría comprender la reacción de los vecinos para defender los evaluados sus legítimos derechos, y la repercusión en los medios de comunicación. Pero esa legitimidad inicial se fue perdiendo por convertirse en una limitación, durante lapsos prolongados y en el período de mayor intercambio comercial y turístico, entre Argentina y Uruguay y otros países que comercian con este último país a través de ese importante paso. Por comprensible que pudiera considerarse la actitud de los vecinos, no era justificable, pues tal como se había manifestado en dos laudos de los TAH², el Tribunal también en este caso expresó que “en el derecho del MERCOSUR ante el presunto incumplimiento de los compromisos de uno de los Estados Partes no se justifica el incumplimiento de los compromisos por parte del otro”.

El TAH agregó que en una sociedad civilizada la resolución de los conflictos se alcanzaba con medios pacíficos y no por las vías de hecho. Y, si bien se apeló al procedimiento jurisdiccional después de los desbordes, Argentina recurrió a la CIJ por violación del Estatuto del Río Uruguay –normativa bilateral de ámbito distinto al de la integración–, y, en cuanto a los cortes por constituirse en una barrera a la libre circulación económica que afecta el cumplimiento de los objetivos del MERCOSUR, Uruguay recurrió a la jurisdicción del bloque, que el TAH admite le correspondía ejercitar (numerales 157, 158, 159, 160, 161).

Perjuicios

Aunque la mayor parte de la prueba aportada se relacionaba con los perjuicios ocasionados por los cortes de ruta, Uruguay manifestó no procurar ser resarcido por los perjuicios sufridos, si bien se reservaba plantearlo en la jurisdicción pertinente. El sistema de solución de controversias del MERCOSUR –inspirado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC– prioriza remover las barreras al comercio antes que imponer una barrera más como son las retorsiones. Por eso,

² Los laudos citados por el TAH fueron: laudo VIII, 21/5/02, Paraguay-Uruguay aplicación del impuesto específico interno (IMESI) a la comercialización de cigarrillos; laudo IX, 4/4/03, Argentina-Uruguay, incompatibilidad del régimen de estímulo a la industrialización de la lana.

para el TAH la interpretación de la obligación de reparar ha de tener un carácter prospectivo: remover la medida ilegal y limitar el daño futuro. De ahí que las medidas compensatorias se contemplan cuando la decisión resolutoria del conflicto no es acatada en un plazo prudencial (art. 31 del Protocolo de Olivos)³.

El Tribunal reforzó este concepto al agregar que de comprobarse la existencia de una medida nacional violatoria del derecho del MERCOSUR no cabía sino una obligación de adecuación a ese derecho, pues la normativa del MERCOSUR no obligaba a la parte incumplidora a reparar el potencial daño originado en la medida ilícita. Pero así como la prueba relativa a los daños causados por los cortes revelaba la existencia de la infracción denunciada, también se demostraba cuál era el interés jurídicamente protegido que confería legitimación activa al accionar de la parte reclamante. De no ser así, la violación sería inocua y sería por ello contraria al principio de que sin interés no ha lugar para ejercer la acción (numerales 162, 163, 164, 165,166).

Petición de condena

Uruguay solicitaba –con fundamento en los hechos de los particulares y la inacción argentina, opuestos a los compromisos de la condición de miembro del MERCOSUR– que se condenara a Argentina a adoptar las medidas adecuadas para prevenir o hacer cesar la posible repetición en el futuro de hechos análogos a los denunciados, dando al respecto las debidas garantías. Ante este pedido el Tribunal sostiene que establecer la conducta futura a la cual debería ajustarse la parte reclamada significaría arrogarse la potestad de legislar, creando una obligación para una sola de las partes del bloque y no para los otros miembros del MERCOSUR, lo que sería claramente contrario al principio de igualdad y reciprocidad contenido en el TA.

En cuanto al pedido de garantías futuras, el pronunciamiento del TAH sobre el caso Uruguay-Argentina consistiría en fijar reglas claras a las cuales deberían atenerse los socios, de las cuales ha-

³ Art.31 inc.1 del Protocolo de Olivos: “Si un Estado parte en la controversia no cumpliera total o parcialmente el laudo del Tribunal Arbitral, la otra parte en la controversia tendrá la facultad, durante el plazo de un año..., de iniciar la aplicación de medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras obligaciones equivalentes, tendientes a obtener el cumplimiento del laudo”.

bían carecido hasta ese momento por falta de la respectiva regulación. De ese modo, se establecería una indubitable delimitación entre permitido y prohibido, por lo que no cabría esperar la repetición de un conflicto semejante (numerales 167, 168, 169).

3. Decisión del TAH

Previa a la decisión –adoptada el 6 de septiembre de 2006–, el TAH redita en sus Conclusiones lo expuesto en los Considerandos, haciendo hincapié en los puntos esenciales en los que se basa su pronunciamiento, que es el que sigue.

- Jurisdicción. El Tribunal afirmó tener jurisdicción para entender y resolver sobre el objeto de la controversia planteada.
- Acogimiento parcial de la pretensión de Uruguay. El TAH admitió de modo parcial el reclamo, declarando que la falta de las debidas diligencias que Argentina debería haber adoptado para prevenir, ordenar o en su caso corregir los cortes, “no es compatible con el compromiso asumido por los Estados Partes en el tratado fundacional del MERCOSUR, de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países”.
- Desestimación parcial del reclamo. Dadas las circunstancias del caso, el TAH declaró que no resultaba procedente en derecho que adoptara o promoviera determinaciones sobre conductas futuras de la parte reclamada.

4. Algunas consideraciones

El laudo del TAH mereció distintas calificaciones: de posmoderno hasta salomónico.

Zlata Drnas de Clément y Waldemar Hummer son los que remitiéndose a un trabajo de la primera que lo denominó de “postmoderno” indican el porqué:

- usar vocablos que descontextualizan instrumentos jurídicos,
- emplear una técnica posracionalista de articulación de sentimientos del TAH con evaluación de los hechos,
- considerar y acordar peso jurídico a creencias intersubjetivas,
- conferir entidad y acción a diversos actores, incluidos los no gubernamentales⁴.

⁴ Por la denominación de posmoderno, remisión a DRNAS de CLÉMENT Zlata (2007) “El laudo arbitral del MERCOSUR sobre las celulósicas uruguayas (6/9/06): un fallo postmoderno”, DeCita N° 7, Garantías,

En cuanto a la estimación de salomónico del laudo, en la prensa, se funda en que la decisión del TAH procuró encontrar un “equilibrio que aún le resulta esquivo a la diplomacia de ambas orillas del Río de La Plata en el conflicto...” al concluir los árbitros que “Argentina incurrió en un desconocimiento de los tratados internacionales del bloque regional al no prevenir, ordenar o corregir los cortes de rutas binacionales, pero descartaron que esa actitud haya respondido a un interés de perjudicar a Uruguay y se abstuvieron de fijar penas a futuro si es que las obstrucciones se reiteraran”⁵.

En general en la prensa, tanto argentina como uruguaya, se resaltaron las manifestaciones de las autoridades de uno y otro país destacando los aspectos que los favorecían⁶.

Al margen de las apreciaciones que el laudo haya podido merecer tanto en el plano académico como en los ámbitos gubernamentales, los cortes continuaron y conforme a la información disponible (a la fecha de finalización de este trabajo) indicaba que el del 26 de septiembre de 2010 era el último corte previsto, y que los assembleístas decidirían los pasos futuros en una reunión convocada para el 6 de octubre.

En cuanto al origen de los cortes de ruta, la población de Gualeguaychú alegó realizarlos por contaminación debida a la actividad de las pasteras. Al respecto, los Presidentes de Argentina y Uruguay firmaron un acuerdo (Buenos Aires, 28/7/2010) por el que se creó una comisión científica para monitorear conjuntamente las condiciones ambientales del río Uruguay y los establecimientos situados

Ed. Boiteaux/Zavalía, Argentina-Brasil, citado por DRNAS de CLÉMENT Zlata y HUMMER Waldemar (2007), “Problemas ambientales en el río Uruguay. El caso de las pasteras (Argentina v. Uruguay)”, en MELLADO Noemí B. (coordinadora), *Cooperación y conflicto en el MERCOSUR*; Córdoba, MEL Editor, pp.125-126.

⁵ “Papeleras: critican los cortes pero no sancionan al país”, *La Nación*, sección Política, Buenos Aires, 7/9/06. También *La Gaceta*, Tucumán, Argentina 7/9/06, lo llama un “fallo equilibrado” y destaca que no se impusieron sanciones económicas por los cortes de ruta.

⁶ Respecto de las diferentes aristas involucradas en el conflicto, véase el trabajo PORTILLA Agustín (2009), “Una dura prueba para el MERCOSUR: el caso papeleras”, en MARTÍNEZ ALFONSO Laneydi, PEÑA Lázaro y VÁZQUEZ Mariana (coordinadores), *Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe*; Buenos Aires, CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), trabajo en el que se analizan las consecuencias económicas y políticas de los cortes.

en ambas márgenes de ese río compartido, que en razón de su actividad vierten sus efluentes en ese curso de agua; el monitoreo comenzó el 6 de octubre⁷.

Las resoluciones tomadas por ambos mandatarios en el acuerdo consisten en conformar en el ámbito de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) un Comité Científico integrado por dos científicos argentinos y dos uruguayos, a elección de cada país. La función del Comité será el monitoreo del río Uruguay y todos los establecimientos industriales, agrícolas y centros urbanos que vuelquen sus efluentes en el río Uruguay y sus áreas de influencia.

Cuando el monitoreo se efectúe en la margen izquierda del río Uruguay participará DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente), de Uruguay, acompañada por el Comité Científico de la CARU, que procederán conforme a la normativa de la CARU y la uruguaya que sea de aplicación. Si el monitoreo se realiza en la margen derecha intervendrán la autoridad argentina de aplicación y el ya citado Comité, conforme a la normativa de la CARU y la argentina que sea de aplicación. Se tomarán las muestras por duplicado, una de las cuales será entregada al Comité Científico de la CARU.

El número máximo de ingresos de control del Comité Científico en cada establecimiento a monitorear será de doce veces por año. La información resultante del monitoreo será pública y las conclusiones a las que arribe el Comité Científico las elevará la CARU al Estado parte que corresponda para que implemente las acciones pertinentes. El monitoreo del Comité Científico comenzará en la planta Botnia-UPM y la desembocadura del río Gualeduachú en el río Uruguay. Continuará en Argentina con un establecimiento o lugar de elección de Uruguay, continuando alternativamente en uno y otro país.

En lo que respecta a la acción de los dos países para superar el conflicto, el acuerdo para crear el Comité Científico es muy acertado.

⁷ La creación de la comisión de monitoreo fue acordada por Argentina y Uruguay en virtud del punto 281 del fallo de la CIJ (20/4/2010). En ese numeral la CIJ señala que conforme al Estatuto del Río Uruguay (1975) ambos países tienen el deber de cooperar para asegurar el cumplimiento de su objeto y fin. Esta obligación implica el monitoreo continuo de un establecimiento industrial, como lo es la planta en funcionamiento. Destaca que las partes tienen una larga tradición de cooperación y coordinación por intermedio de la CARU [Comisión Administradora del Río Uruguay], y que por la acción conjunta en dicha Comisión han establecido una real comunidad de intereses y derechos en el aprovechamiento del río Uruguay y en la protección del medio ambiente.

do⁸. Se trata sin duda de una solución política a la que se llegó después de someter (¿innecesariamente?) el conflicto a dos jurisdicciones. La CIJ concluye el numeral 281 de su fallo del modo que cabe estimar debió haber sido el accionar de las partes: coordinar “sus acciones a través del mecanismo conjunto de la CARU, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de 1975”, pues ya habían “hallado soluciones apropiadas a sus diferencias dentro de ese marco sin sentir la necesidad de recurrir a la solución judicial de disputas que prevé el artículo 60 del Estatuto hasta que el presente caso fue incoado ante la Corte”.

El laudo del TAH al haber acogido parcialmente en el punto segundo de su decisión lo solicitado por la parte reclamante en cuanto a la ausencia de la debida diligencia para prevenir, ordenar o corregir los cortes, y en el punto siguiente rechazar parcialmente la pretensión de esa misma parte para que el Tribunal adoptara o promoviera determinaciones sobre conductas futuras de la reclamada, se puede considerar una indicación a los contendientes para encontrar las vías de resolver la diferencia, que no estaría en el ámbito jurisdiccional sino en el político.

Es impensable que en un proceso de integración no surjan diferencias a ser resueltas por los órganos creados para dirimirlos, como reconocimiento a la inevitabilidad de que ocurran y por eso atribuirles a esos cuerpos la potestad de ponerles fin. Los dos tribunales a cuya decisión se recurrió para superar el conflicto habrían adoptado un pronunciamiento para inclinar a los contendientes a resolver la disputa en el ámbito en el que solo ellos deben actuar: el político. El proceso de integración genera interdependencia entre los miembros. En consecuencia, determina el alcance y los límites de las decisiones nacionales. En cuanto al ambiente, de ser dañado, los perjuicios consiguientes no se detienen en la frontera de uno de los socios. Asimismo, en el caso específico del río Uruguay, la disputa creó tensiones no solo en las esferas gubernamentales, también en el de sus respectivos sectores sociales, induciendo, en estos últimos, una disconformidad acerca de los fines de la asociación. Pero lo que queda por delante, a pesar de ineludibles progresos y retrasos del proceso, es sopesar costos y beneficios de la integración, y alcanzar una adecuada conciliación entre los intereses nacionales y los del bloque.

⁸ El canciller argentino al reunirse con su par uruguayo en Montevideo para firmar un documento sobre los controles ambientales conjuntos manifestó “Para nosotros está terminado el conflicto con Uruguay”. Por su parte el canciller uruguayo expresó “Hemos dado un paso muy fuerte para terminar de saldar este tema”, La Nación, sección Política, 31/8/10.

Bibliografía

- DRNAS de CLÉMENT Zlata y HUMMER Waldemar (2007), “Problemas ambientales en el río Uruguay. El caso de las pasteras (Argentina v. Uruguay)”, en MELLADO Noemí B. (coordinadora), *Cooperación y conflicto en el MERCOSUR*; Córdoba, MEL Editores.
- LA GACETA (2006), Tucumán, Argentina, 7 de septiembre.
- LA NACIÓN (2006), “Papeleras: critican los cortes pero no sancionan al país”, Sección Política; Buenos Aires, 7 de septiembre.
- LA NACIÓN (2010), Sección Política 31 de agosto.
- LAUDO DEL TRIBUNAL ARBITRAL AD HOC DEL MERCOSUR (2006), “Omisión del Estado argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de las vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay”. Laudo del 6/9/2006.
- MERCOSUR, www.mercosur.int consulta realizada 10-9-2010.
- PORTILLA Agustín (2009), “Una dura prueba para el MERCOSUR: el caso papeleras”, en MARTÍNEZ ALFONSO Laneydi, PEÑA Lázaro y VÁZQUEZ Mariana (coordinadores), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, N° 7; Buenos Aires, CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Sociales y Económicas).

CAPÍTULO XIV

La solución jurisdiccional de conflictos medioambientales con implicaciones en materia de infraestructuras en la Unión Europea

Por: Dr. MANUEL CIENFUEGOS MATEO

Introducción

El objeto de este trabajo es analizar la solución jurisdiccional de conflictos medioambientales en materia de infraestructuras en la Unión Europea (UE). Con este fin describiremos en primer lugar las características fundamentales del *poder judicial europeo* (Pescatore, 1972: 73) tras el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, mostrando las razones por las que su institución jurisdiccional, el Tribunal de Justicia de la UE, ha podido contribuir tan decisivamente a la gobernabilidad del proceso europeo de integración. Sobre la base de lo anterior analizaremos, posteriormente, cómo se han resuelto por el Tribunal de Justicia tres casos medioambientales emblemáticos con repercusiones en materia de infraestructuras y libre circulación de mercancías dentro de la UE de los últimos quince años, como son los asuntos C-265/95, C-112/00 y 186/06, uno de ellos tras el planteamiento de cuestiones prejudiciales por jurisdicciones nacionales y los otros dos en el marco de sendos recursos de incumplimiento contra Estados miembros.

Más allá de los ámbitos materiales concretos analizados en estos casos (el medio ambiente, las infraestructuras y la libre circulación de mercancías), en el trasfondo de esta investigación subyace la cuestión de la gobernabilidad judicial dentro de la UE, en tanto la

governabilidad es la idea fuerza en torno a la que giran las páginas siguientes y, por extensión, las otras contribuciones a esta monografía, ya que todas ellas forman parte del proyecto A//024981/09, subvencionado por la Agencia Española de Cooperación (AECID) en 2009 con el título *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad e institucionalidad del Mercosur. Una perspectiva interdisciplinaria y comparada*.

Siguiendo una comunicación de la Comisión Europea sobre la *Gobernanza Europea* (2001) y a la doctrina especializada (Coppedge, 1994; García, 2009; Prats, 2006), la gobernabilidad y sus expresiones sinónimas, en muchos aspectos, en el lenguaje común (*governanza, gobernanza, gobierno relacional o redes de interacción entre lo público o privado*) representa un novedoso estilo de gobernar caracterizado por un mayor grado de interacción entre el Estado y actores no estatales, nacionales e internacionales, en el interior de redes de decisiones mixtas públicas y privadas que operan en todos los niveles de decisión, local, regional, estatal e internacional. Con este neologismo procedente del inglés se busca, pues, describir una transformación sistémica compleja que se está produciendo a distintos niveles –de lo local a lo mundial– y en distintos sectores –público y privado– en relación con la eficacia, la calidad y la buena orientación de la intervención del Estado en su nuevo modo de gestionar los asuntos públicos.

El vocablo comenzó aplicándose en las ciencias económicas, si bien últimamente está despuntando el uso de la gobernabilidad en otras ciencias sociales (derecho, ciencias políticas, sociología, etcétera), fundamentalmente en clave de funcionamiento institucional merced a la decidida apuesta a su favor por parte de diversas Instituciones financieras internacionales, multilaterales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) y regionales (la UE), para aludir al fenómeno de grandes cesiones competenciales de los Estados hacia arriba (por ejemplo, la integración europea) y hacia abajo (la descentralización territorial en el interior de los Estados).

En el ámbito concreto de las relaciones internacionales, la rápida propagación del término a partir de los años 90 del pasado siglo sirve para dar cuenta de las limitaciones del concepto clásico de *gobierno* en el contexto actual de globalización, ya que refleja el cambio de paradigma que está operándose en las relaciones de poder con la aparición de actores internacionales con una creciente capacidad de acción y de presión en un mundo global, como es el caso de empresas multinacionales con recursos económicos superiores a los de

muchos Estados soberanos y de conocidas organizaciones no gubernamentales muy activas internacionalmente, de tal suerte que los gobiernos estatales han pasado de ser la referencia única y exclusiva de la organización política internacional a constituir tan sólo uno de sus componentes, si bien principal y central, evidentemente.

1. El sistema jurisdiccional de solución de controversias en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa

Una de las características esenciales de las antiguas Comunidades Europeas (CE) y hoy en día la UE es constituir una *Comunidad de Derecho*, en expresión célebre del Tribunal de Justicia para reflejar que, en este modelo de integración, existe un trasunto de lo que supone, en el orden nacional, el Estado de Derecho, ya que posee un orden jurídico regido por el derecho, en el que todos los conflictos pueden ser reconducidos a una norma y a un juez independiente que la aplique, y no simplemente remitidos a un ajuste político¹.

Integrado en un marco institucional único, el Tribunal de Justicia de la UE debe -en lo que a él concierne según los Tratados constitutivos de este proceso de integración- participar en la realización de los objetivos fundamentales de la Unión, de naturaleza económica, social, cultural y política (artículo 13 del Tratado de la UE). Sólo así se entiende que haya sido erigido como Institución común, llamada a realizar la tarea comunitaria, y se le haya investido de la misión fundamental de asegurar el respeto del Derecho comunitario o Derecho de la UE² en su interpretación y aplicación, proporcionándole las competencias necesarias a este fin.

¹ En palabras del Tribunal de Justicia, “en las Comunidades Europeas existe una comunidad de derecho en la que las relaciones entre las Instituciones comunitarias y los Estados miembros se rigen por el principio de colaboración leal” (STJCE de 23 de abril de 1986, *Los Verdes / Parlamento Europeo*, 294/83, *Rec.* 1986, p. 1339, apartado 23). Y en una contribución ulterior del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la UE (1995: 1), éste asevera que es necesario que «la Unión, basada en el principio del Estado de Derecho, disponga de un sistema jurisdiccional capaz de asegurar el respeto del Derecho».

² Expresiones que utilizaremos indistintamente en esta investigación por motivos pedagógicos, si bien es preferible utilizar “Derecho de la UE” desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 porque ahora ya no existe la Comunidad Europea de la que derivada el adjetivo “comunitario”, sino la UE.

El Tribunal de Justicia de la UE está formado hoy en día (noviembre de 2010) por tres órganos, cuales son el Tribunal de Justicia, el Tribunal General (que es el nuevo nombre que le adjudica el Tratado de Lisboa, de 2007³, ya que anteriormente se denominaba Tribunal de Primera Instancia) y el Tribunal de la Función Pública⁴. Debe tenerse claro que el Tribunal de Justicia es el principal órgano jurisdiccional de los tres que integran la Institución comunitaria llamada *Tribunal de Justicia de la UE*, pero no se identifica con ésta, a pesar de que su nombre coincida parcialmente. Esta coincidencia se debe en buena medida a que hasta 1988 el Tribunal de Justicia era el único órgano jurisdiccional de las CE y es probable que los Estados miembros quisieran reconocer de este modo tácito la excelente labor que había llevado a cabo en los casi treinta primeros años de integración europea⁵.

Los tres órganos jurisdiccionales de la UE se caracterizan por un estatuto jurídico similar que garantiza su independencia e imparcialidad:

- 1) son nombrados de común acuerdo por los Estados miembros (por unanimidad del Consejo, en el caso del Tribunal de la Función Pública);

³ El Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, está compuesto por dos tratados, el Tratado de la UE y el Tratado de Funcionamiento de la UE, acompañados de dos anexos, treinta y siete protocolos y sesenta y cinco declaraciones (textos accesibles en http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_es.htm). Estos textos, junto con el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, de 25 de marzo de 1957, las 6 Actas de Adhesión de nuevos Estados y algunos otros textos básicos, forman lo que se conoce coloquialmente con el *Derecho primario u originario de la UE*. En general, sobre el Tratado de Lisboa, véase Fernández Liesa, Díaz Barrado, Alcoceba Gallego y Manero Salvador –Coords–, 2008; Martín y Pérez de Nanclares –Coord.–, 2008.

⁴ El artículo 19, apartado 1, del Tratado de la UE dispone que “el Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados del Tratado de la Unión Europea”.

⁵ En este trabajo se citan únicamente sentencias del Tribunal de Justicia, y la razón es sencilla de entender: de su pluma emanan las principales contribuciones a la gobernabilidad en la UE, tanto por haber sido durante los treinta primeros años de vida de las CE el único órgano judicial europeo como por seguir ocupando la cúspide del poder judicial en la UE, sin olvidar que la resolución de los recursos de incumplimiento y las cuestiones prejudiciales –y se examinan tres casos en el apartado 3– siguen siendo competencia exclusiva del Tribunal de Justicia.

- 2) el mandato de sus jueces es de seis años, pudiendo ser renovados indefinidamente;
- 3) los jueces de los tres tribunales disfrutan de un régimen generoso de inmunidades que garantiza, por ejemplo, que no pueden ser juzgados por actos cometidos durante su mandato con carácter oficial y que sólo pueden ser relevados en sus funciones antes de la expiración de su mandato previa autorización de sus pares;
- 4) el presidente de los tres tribunales es cooptado de y entre sus miembros;
- 5) los tres tribunales disponen de autonomía financiera suficiente; y
- 6) todas las resoluciones dictadas por el Tribunal de Justicia de la UE en el marco de sus competencias son obligatorias y sólo pueden ser impugnadas a título excepcional (así, los recursos de interpretación y de revisión contra las sentencias del Tribunal de Justicia y el recurso de casación contra las sentencias del Tribunal General), etcétera.

La vocación del Tribunal de Justicia, como la de los otros dos órganos jurisdiccionales comunitarios, es la de servir a la Unión y, por tanto, a las finalidades que ésta persigue, y como garante supremo del Estado de Derecho en el seno de la UE ha actuado en aquellos momentos en que la acción de sus Estados miembros era reacia a la realidad europea, preservando los intereses comunes y el espíritu de la integración frente al egoísmo nacionalista. Lo que le ha valido reproches, llegándose inclusive al extremo exagerado de hablar de un *gouvernement des juges* en la UE, como se expone después.

Otra de las notas características del sistema jurídico de la UE radica en el hecho de que la aplicación judicial de su ordenamiento se organiza por los Tratados en torno a una distribución de competencias entre los dos órdenes jurisdiccionales, el propiamente comunitario (los tres órganos jurisdiccionales del Tribunal de Justicia de la UE) y el nacional (los juzgados y tribunales de los Estados miembros), que opera en un doble nivel.

Por una parte, se han asignado una serie de competencias para conocer y decidir los litigios que se susciten en materias propias del ordenamiento comunitario al Tribunal de Justicia de la UE (Tribunal de Justicia, Tribunal General y Tribunal de la Función Pública), de tal suerte que lo no atribuido expresamente a esta Institución es competencia de las jurisdicciones nacionales: sintéticamente, se trata del conjunto del contencioso entre los particulares y los Estados miembros e, incluso, en materia contractual, entre los particulares y las propias Instituciones comunitarias, cuando afecte o esté en

juego el Derecho de la UE. De ahí que se suele afirmar que el Tribunal de Justicia de la UE sólo dispone de competencias de atribución.

Por otra parte, en el marco de las competencias dejadas en las manos de las jurisdicciones nacionales se han repartido funciones entre el Tribunal de Justicia y los jueces internos, correspondiendo a éstos la aplicación concreta del Derecho de la UE, mientras se atribuye a aquél la interpretación objetiva y apreciación de validez en última instancia de las normas comunitarias.

1.1. Función y competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Tribunal de Justicia de la UE sólo tiene competencias de atribución, esto es, competencias limitadas a supuestos concretos en función de unos objetivos: garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados (artículo 19, apartado 1, del Tratado de la UE).

Según el Tratado de Funcionamiento de la UE, estas competencias son, dejando al margen casos menores, el recurso de anulación contra actos de las instituciones de la Unión (artículos 263, 264 y 271), el recurso por inactividad contra las omisiones de las instituciones europeas (artículos 265, 266 y 271), el recurso por incumplimiento frente a conductas (acciones y omisiones) de los Estados miembros (artículos 258 a 260 y 271) y el recurso de responsabilidad extracontractual por daños y perjuicios derivados de las conductas de las instituciones de la Unión (artículos 268 y 340), las cuestiones prejudiciales de interpretación y de validez del Derecho de la UE (artículo 267), más los recursos de los funcionarios y agentes de la UE (artículo 270), las cláusulas compromisorias contenidas en contratos de derecho público o de derecho privado celebrados por la Unión o por su cuenta (artículo 272) y las controversias entre Estados miembros relacionadas con los Tratados que le sean sometidas en virtud de un compromiso (artículo 273). En el apartado 3 daremos algunas pinceladas sobre las cuestiones prejudiciales y los recursos de incumplimientos, en tanto procedimientos a través de los que suelen solventarse los conflictos medioambientales y de infraestructuras que pueden surgir a la hora de aplicar el ordenamiento comunitario en los Estados miembros.

El reparto de estas competencias entre los tres órganos jurisdiccionales europeos (Tribunal de Justicia, Tribunal General y Tribunal de la Función Pública) es bien complejo. De manera sintética puede afirmarse que la competencia para conocer el recurso de in-

cumplimiento contra los Estados miembros es siempre del Tribunal de Justicia; en el caso de los recursos de anulación promovidos contra los actos comunitarios y de inactividad frente a las Instituciones de la Unión, corresponde al Tribunal General conocer de las demandas interpuestas por particulares y los Estados miembros contra los actos de la Comisión (salvo sus actos en materia de cooperación reforzada), los actos del Banco Central Europeo y las decisiones del Consejo en materia de ayudas de Estado. El Tribunal de Justicia será competente en los demás casos de recursos de anulación y de inactividad, interpuestos por un Estado miembro, una Institución de la Unión o el Banco Central Europeo, contra actos u omisiones del Parlamento, el Consejo, el Parlamento y el Consejo, y el Consejo Europeo. La competencia para los recursos de responsabilidad extracontractual es siempre del Tribunal General. Para los recursos de los funcionarios y agentes de la UE el órgano competente es el Tribunal de la Función Pública. El conocimiento de las cuestiones prejudiciales planteadas por los jueces nacionales corresponde al Tribunal de Justicia, si bien se le podrán atribuir competencias en materias específicas al Tribunal General, lo que todavía no se ha hecho efectivo. En fin, para las controversias entre Estados miembros relacionadas con los Tratados sometidas por los Estados afectados la competencia la posee el Tribunal de Justicia, y para las cláusulas compromisorias contenidas en un contrato es competente el Tribunal General. Existen recursos, y particularmente el de casación, a través de los que se pueden impugnar las decisiones del Tribunal de la Función Pública ante el Tribunal General y las de éste ante el Tribunal de Justicia⁶.

Resulta de lo anterior que, al margen de las competencias específicas del Tribunal de Justicia de la UE, a las jurisdicciones nacionales de los Estados miembros corresponde el resto del contencioso entre los particulares y los Estados miembros e, incluso, en materia contractual, entre los particulares y las propias Instituciones de la Unión, cuando afecte o esté en juego el ordenamiento comunitario. Así lo dispone el artículo 274 del Tratado de Funcionamiento de la UE al recordar que, “sin perjuicio de las competencias que los Tratados atribuyen al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los litigios en los que la Unión sea parte no podrán ser, por tal motivo, sustraídos a la competencia de las jurisdicciones nacionales”.

⁶ Para una panorámica general del reparto de funciones entre los tres tribunales de justicia de la UE, véase el artículo 256 del Tratado de Funcionamiento de la UE y el artículo 51 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la UE.

Tener una competencia de atribución significa que el Tribunal de Justicia de la UE no puede ampliar, por su propia autoridad, los límites de la competencia que los Tratados le han conferido. A pesar de que sus competencias están limitadas a supuestos concretos, los Tratados le han conferido poderes con gran amplitud. Por un lado, porque las competencias atribuidas recaen sobre ámbitos genéricamente enunciados, eludiéndose de este modo el corsé que impone cualquier sistema de lista de actos recurribles. Por otro lado, por la autonomía que tiene el Tribunal para elegir las fuentes del derecho en las que apoyar su decisión, dada la definición extremadamente amplia que hace el artículo 19 del Tratado de la UE de la misión del Tribunal de Justicia de la UE: “garantizará el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados”. En fin, por la facultad que el Tribunal posee para decidir sobre su propia competencia, a pesar de que no se le haya atribuido expresamente, porque es inherente al ejercicio de la función judicial. Su simbiosis conduce a esta Institución a razonar en términos de competencia, dando interpretaciones extensivas y creativas del Derecho comunitario que, aunque no modifican formalmente sus atribuciones, completan de hecho el sistema judicial de la Unión, como se tendrá ocasión de ver más tarde.

Paradigma de la amplitud de los poderes del Tribunal de Justicia de la UE es su competencia de interpretación, especialmente a través del procedimiento de cuestiones prejudiciales, en cuanto es excluyente de interpretaciones nacionales divergentes, como puede inferirse sin problemas de la combinación del transcrito apartado 1 del artículo 19 del Tratado de la UE con los artículos 267⁷

⁷ El artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la UE dispone: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a) sobre la interpretación de los Tratados;
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las Instituciones, órganos u organismos de la Unión;

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal.

y 344⁸ del Tratado de Funcionamiento de la UE, que atribuyen al Tribunal de Justicia un monopolio de la interpretación obligatoria en última instancia del Derecho de la UE.

Este monopolio es tanto más importante porque la competencia del Tribunal de Justicia de la UE para pronunciarse definitivamente respecto del ordenamiento comunitario no está atemperada por ningún contrapeso, institucional o funcional, dentro de la Unión, de manera que lo que decide se proyecta inmediata, obligatoria e indefectiblemente sobre los Estados miembros, las otras Instituciones comunitarias y los particulares. Lo pone de manifiesto la imposibilidad para las otras Instituciones comunitarias de hacer caso omiso de la jurisprudencia comunitaria, ya que sus poderes de decisión, supervisión y sanción se ejercen bajo el control del Tribunal de Justicia. También lo evidencia las enormes dificultades que encontrarían los Estados miembros para llevar a cabo una revisión de los Tratados con vistas a *enmendar* la jurisprudencia comunitaria, siquiera por el hecho de que sus modificaciones exigen la ratificación por todos los Estados miembros si afectan a un ámbito en el que rija el procedimiento de revisión ordinario o bien la unanimidad del Consejo Europeo en caso de que tuviera que seguirse el trámite de la revisión simplificada para llevarla a cabo (artículo 48 del Tratado de la UE)⁹. Lo ilustra fehacientemente y con toda su crudeza la práctica comunitaria subsiguiente a la deliberación 1/78, de 14 de noviembre de 1978, del Tribunal de Justicia: pese a la vehemente oposición de los partidarios de la soberanía nacional francesa (Vandecasteele, 1979), la competencia de la UE en el ámbito de la energía nuclear constituye hoy en día parte indiscutible e indiscutida del llamado *acervo comunitario*, esto es, el patrimonio básico común e inalienable de la Unión, en afortuna-

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará con la mayor brevedad”.

⁸ El artículo 344 del Tratado de Funcionamiento de la UE establece que “los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos”.

⁹ Isaac (1995: 255) añade que fuera de la vía de la revisión formal de los Tratados, el desconocimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por parte de los Estados miembros supondría un incumplimiento de las obligaciones derivadas de ellos que, como tal, es sancionable por el propio Tribunal de Justicia mediante el recurso de incumplimiento.

da definición doctrinal (Pescatore, 1981). Yendo más lejos, resulta de interés señalar que la jurisprudencia comunitaria no ha sido nunca contradicha en reformas del Derecho primario; más bien al contrario, con cierta frecuencia se han aprovechado tales revisiones para plasmar su jurisprudencia integradora en el texto de los Tratados constitutivos de la UE. Algunos ejemplos esclarecedores se exponen unos párrafos más abajo.

Dada la función capital del Tribunal de Justicia de la UE de garantizar –y, por ende, contribuir a– la realización del proyecto común de integración, se comprende por qué su posición tan central y definitoria en el sistema institucional comunitario no admite comparación con la que tienen los tribunales internacionales en las relaciones internacionales (Boulouis, 1974: 150). Dicho de manera sintética pero categórica: no hay sólo un órgano judicial principal, como es el caso del Tribunal Internacional de Justicia según el artículo 92 de la Carta de Naciones Unidas, sino un auténtico poder judicial europeo.

1.2. El Tribunal de Justicia como poder autónomo, supremo y soberano

En el ejercicio de su misión, el Tribunal de Justicia de la UE, y de modo particular su Tribunal de Justicia, es un poder autónomo, supremo y soberano, como acertadamente ha recordado Isaac (1995: 255).

Encarna un poder autónomo, dado que es una Institución con el mismo rango que el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas, beneficiándose en consecuencia de la independencia orgánica y funcional inmanente a las Instituciones de la UE. Es lo que señala tácitamente el artículo 13 del Tratado de la UE: “cada Institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las Instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal”.

A través de sus funciones, consideradas en su conjunto, posee un poder supremo, pues el Tribunal de Justicia es el único sujeto cuya interpretación del Derecho comunitario es obligatoria en última instancia y, además, es el guardián exclusivo del respeto de la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros y, por lo tanto, de la legalidad del Derecho de la UE.

Al ser una instancia autónoma y suprema, el Tribunal de Justi-

cia es, de hecho, un poder soberano dentro de la UE¹⁰, y así lo confirma que sus decisiones se impongan obligatoria e irrevocablemente, sea sobre los Estados miembros, respecto de los que el desconocimiento de sus sentencias se interpreta como un incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, sancionable como tal además por el propio Tribunal por la vía del recurso de incumplimiento; sea sobre las instituciones de la Unión, cuyo poder de interpretación y decisión, incluso de carácter legislativo, se ejerce bajo su control en el marco del contencioso comunitario; sea sobre las jurisdicciones nacionales, pues las sentencias del Tribunal de Justicia no pueden ser sometidas a la censura de ninguna otra jurisdicción, nacional o internacional, en tanto sólo pueden ser reexaminadas por él mismo en el marco de un rígido procedimiento de revisión. Por estos motivos anunciábamos antes que el único competente para enmendar la jurisprudencia comunitaria es el propio Tribunal de Justicia, salvo que se proceda a una revisión formal de los Tratados por parte de los Estados miembros con este fin, hipótesis válida en términos teóricos pero nunca materializada en la práctica.

Estas tres características singulares del Tribunal de Justicia concurren en toda jurisdicción constitucional, como la española. En efecto, el artículo 1 de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, dispone que «el Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional». Y su artículo 38 reza que «las sentencias recaídas en procesos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*». La cualidad de intérprete supremo del Tribunal Constitucional se recoge expresamente en el artículo 5, apartado 1, de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cuando dispone que «la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las Leyes y los Reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones

¹⁰ Se utiliza el término *soberano* en el sentido con que lo define el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, en su vigésimo segunda edición (2001): «que ejerce o posee la autoridad suprema e independiente».

dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos”. En la práctica ello supone, entre otras cosas, que “la jurisprudencia de los tribunales de justicia recaída sobre Leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional habrá de entenderse corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelvan los procesos constitucionales”, según reza el artículo 40 de la mencionada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El propio Tribunal Constitucional se ha encargado de recordar que actúa como intérprete supremo, de manera que su interpretación se impone a todos los poderes públicos (por ejemplo, STC 1/1981, de 26 de enero)¹¹.

Por todo lo anterior es fácil comprender por qué uno de los mayores estudiosos de los tribunales constitucionales califica al Tribunal de Justicia como «justicia constitucional transnacional» (Cappelletti, 1984: 634-636).

1.3. Aportaciones del Tribunal de Justicia al proceso de integración europeo: el acervo judicial comunitario

Tomando consciencia de la posición que ocupa dentro del organigrama institucional de la UE, el Tribunal de Justicia ha respondido debidamente a su vocación de preservar la construcción comunitaria de diversos modos.

Sin ninguna pretensión de exhaustividad, cabe recordar –con citación expresa de tan sólo una sentencia relevante de la abundante jurisprudencia comunitaria sobre cada uno de los temas que se mencionan a renglón seguido– que ha sido el Tribunal de Justicia quien ha asentado las bases del sistema comunitario, consagrando su novedad (STJCE de 13 de noviembre de 1964, *Comisión / Bélgica y Luxemburgo*, 90 y 91/63) y autonomía (STJCE de 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62) respecto del Derecho internacional y de los derechos internos, así como los principios del efecto directo de los actos de la UE en los ordenamientos jurídicos nacionales (STJCE de 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62), la interpretación conforme de la norma nacional con la comunitaria (STJCE de 22 de noviembre de 1990, *Marleasing*, C-106/89) y la primacía del Derecho de la UE (STJCE de 15 de julio de 1964, *Costa / E.N.E.L.*, 6/64), con las subsiguientes obligaciones inherentes del juez nacional de inaplicación de la disposición nacional en caso de conflicto (STJCE de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal*, 106/77) y de adopción de medidas cautelares para salvaguardar

¹¹ *Vid.*, para la caracterización del Tribunal Constitucional español, García de Enterría, 1981.

la aplicación uniforme del Derecho comunitario (STJCE de 19 de junio de 1990, *Factortame*, C-213/89).

Ha sido también el Tribunal de Justicia quien se ha ocupado fundamentalmente de garantizar la integridad del orden jurídico de la UE, sea proclamando la no caducidad de las competencias comunitarias y su alcance (STJCE de 14 de diciembre de 1971, *Comisión/Francia*, 7/71), sea erigiendo en principios estructurales del sistema comunitario los objetivos del mercado común (STJCE de 21 de junio de 1974, *Reyners*, 2/74) y precisando una jerarquía entre ellos (STJCE de 2 de diciembre de 1974, *Charmasson*, 48/74), sea asegurando la protección de los derechos humanos en la UE (STJCE de 14 de mayo de 1974, *Nold*, 4/73), sea consagrando los principios de responsabilidad estatal por daños causados por incumplimiento de la normativa comunitaria (STJCE de 19 de noviembre de 1991, *Franovich*, C-6 y 9/90) y de protección de los derechos subjetivos del ciudadano europeo (STJCE de 31 de marzo de 1981, *Jenkins*, 96/80), incluyendo lógicamente la obligación de reembolso de las tasas y gravámenes indebidos (STJCE de 24 de octubre de 1973, *Balkan*, 5/73), etcétera.

Asimismo, a nivel institucional el Tribunal de Justicia ha desempeñado un rol fundamental para garantizar los principios de cooperación leal entre las Instituciones y de equilibrio institucional, como cuando consagró la legitimación activa (STJCE de 22 de mayo de 1990, *Parlamento/Consejo*, C-70/88) y pasiva (STJCE de 23 de abril de 1986, *Los Verdes/Parlamento Europeo*, 294/83) del Parlamento Europeo en el marco del recurso de anulación contra actos de otras Instituciones de la UE.

En otra sede hemos puesto de relieve con detalle otros muchos ejemplos de *creación judicial* de Derecho por el Tribunal de Justicia, especialmente por la vía de las sentencias prejudiciales de interpretación dictadas en el marco del proceso de las cuestiones prejudiciales del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la UE (Cienfuegos, 1998).

Todo lo anterior demuestra, en suma, que el Tribunal no ha eludido las responsabilidades que le incumbían según los Tratados, proporcionando respuestas jurídicas a los delicados problemas que, en cada momento, la integración europea iba planteando, y por todo ello puede afirmarse que el orden jurídico comunitario le es tributario en muchos de sus más importantes logros¹², ya que ha contribuido decisivamente a configurar el acervo comunitario.

¹² Con razón un antiguo juez del Tribunal de Justicia se planteaba hace ya varias décadas que hubiera sido de las Comunidades Europeas sin las

1.4. ¿Existe un gobierno de jueces en la Unión Europea?

Un comportamiento y una compostura tan valientes, llamada por unos *activismo judicial*, por otros *jurisprudencia pretoriana* y por terceros *gobierno de jueces*, deben ser manejados con prudencia puesto que, en último término, el poder judicial es asunto de legitimidad, es decir, de confianza de los justiciables en la labor jurisdiccional y, por ende, de adhesión de la opinión pública a ella (Kutscher, 1976: I/48).

El Tribunal de Justicia lo ha conseguido generalmente, a pesar de que la doctrina se haya preguntado, lógicamente, quién lo vigila (*quis custodiet ipsos custodes*)¹³, ya que la prudencia y discreción de sus miembros ha logrado casi siempre el consenso de la conciencia política y jurídica europea y, por esta vía, de los ciudadanos, lo que demuestra que conoce perfectamente los límites no sólo jurídicos sino también políticos de su rol.

La expresión *gouvernement des juges* está en boga en ciertos medios nacionales, con diferentes y antagónicos significados, por lo que requiere ciertas aclaraciones para evitar acusaciones injustificadas, provocadas porque la importancia del envite y las connotaciones polémicas del debate han oscurecido los datos mismos del problema, y también porque, como ha sido señalado oportunamente por la doctrina (Simon, 1981: 774), la calificación polémica de juez que gobierna aplicado a una jurisdicción cualquiera depende de la concepción que cada uno tenga de la naturaleza de la actividad interpretativa y de la definición del oficio del juez. Si se quiere decir que el Tribunal de Justicia dispone de un margen de libertad creativa que le permite desarrollar una política interpretativa autónoma, no se hace más que expresar una realidad difícilmente contestable: la jurisdicción de Luxemburgo aparece claramente como un juez que puede gobernar, que tiene los medios para gobernar y que utiliza dichos medios para contribuir –según la formulación del artículo 13 del Tratado de la UE– a la realización de los fines de la UE¹⁴. Si, por

decisivas sentencias Van Gend en Loos de 1963 y Costa de 1964 dictadas en los albores de la construcción europea (Lecourt, 1991).

¹³ Por ejemplo, el comentario editorial anónimo X, 1993.

¹⁴ El artículo 13 del Tratado de la UE dispone que:

“1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones. Las instituciones de la Unión son:

el contrario, se entiende por gobierno judicial, conforme al origen histórico y al significado técnico de la expresión, la actitud que consiste para una instancia jurisdiccional en hacer prevalecer sus orientaciones ideológicas y sus opciones políticas propias, substituyendo su apreciación subjetiva a las elecciones efectuadas por los titulares legítimos del poder de decisión, es muy difícil que, de buena fe, pueda pretenderse que el Tribunal de Justicia sea el paradigma de un *gouvernement des juges*.

De un análisis de la jurisprudencia comunitaria se puede concluir que el Tribunal de Justicia no vacila, en el ejercicio de su misión, en hacer prevalecer una política interpretativa de corte constructivo, y al hacerlo aflora una concepción ampliamente pretoriana de la integración europea. Ahora bien, esta visión judicial de la UE no constituye la manifestación de una exclusiva voluntad jurisdiccional, la del Tribunal de Justicia, pues –a nuestro parecer– la idea que se hacen de Europa los jueces de este Tribunal no es ni una visión puramente subjetivista ni tampoco es una interpretación puramente política, por lo que está lejos del gobierno de los jueces. Es verdad que no es posible aportar a estas cuestiones tan fundamentales una respuesta categórica, porque todo depende del sentido que se de a la ambigua expresión gobierno judicial, como se mencionó antes. Pero partiendo de la definición sugerida en el párrafo anterior, este fenómeno no tiene carta de naturaleza en la UE porque la jurisprudencia comunitaria no se ha desvinculado nunca de los cánones del derecho para hacer prevalecer la propia apreciación del Tribunal de Justicia sobre las opciones políticas de las autoridades investidas de los poderes de decisión normativa; dicho de otro modo, el Tribunal no ha mutado su naturaleza jurisdiccional para transformarse en legislador y suplantarse en su función a quien lo es legítimamente dentro de la UE, porque no hace primar su pura subjetivi-

-
- El Parlamento Europeo,
 - El Consejo Europeo,
 - El Consejo,
 - La Comisión Europea (denominada en lo sucesivo «Comisión»),
 - El Tribunal de Justicia de la Unión Europea,
 - El Banco Central Europeo,
 - El Tribunal de Cuentas.

2. Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal”.

dad personal sobre el principio de legalidad, como evidencia que su razonamiento está basado en el derecho para asegurar a sus decisiones un entronque razonable en los Tratados¹⁵.

De hecho, un análisis empírico objetivo de la política jurisprudencial del Tribunal de Justicia desarrollada a lo largo de los años permite aseverar, sin problemas, que esta Institución no ha sido *infidel*—en el sentido más estricto de la palabra— a la intención de los Estados miembros cuando firmaron los Tratados constitutivos de las CE y la UE¹⁶. Ello es así aun cuando determinados autores sostengan que la visión de Europa del Tribunal de Justicia es puramente subjetivista y está próxima al gobierno de los jueces¹⁷, y por tal motivo haya alguna Institución de la Unión o algún Estado miem-

¹⁵ Se trata, *mutatis mutandis*, de la aplicación en el ámbito de la UE del criterio de distinción entre el poder legislativo y el poder judicial propuesto, entre otros, por De Otto (1981: 1944-1950): el poder legislativo se distingue del poder judicial no tanto porque creen o no derecho, o hagan o no política, sino por el diferente modo de argumentar que tienen sus respectivas decisiones: lo que caracteriza a una decisión política es que se argumenta y es argumentable racionalmente a partir de los fines que persigue, sean los que sean, mientras que la decisión jurisdiccional se basa en premisas jurídicas, en criterios de aceptación general, como son la sumisión a las normas jurídicas y a ciertas reglas que la conciencia jurídica general o el propio sistema normativo establecen como válidos.

¹⁶ Que el Tribunal de Justicia busca la voluntad de los Estados es un hecho irrefutable, como demuestran las dos siguientes decisiones, que citamos ahora a modo de ejemplo. Así, en 1962 se refirió a «los autores de los Tratados» para precisar el sentido de los artículos 12 y 14 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (STJCE de 27 de febrero de 1962, *Comisión / Italia*, 10/61, *Rec.* 1962, p. 1, apartado 4). Y en la STJCE de 9 de agosto de 1994 (*Francia / Comisión*, C-327/91, *Rec.* 1994, p. I/3641, apartado 39) se demuestra esta investigación de la voluntad real de las Partes al establecer, para refutar la competencia de la Comisión para concluir autónomamente acuerdos internacionales de naturaleza administrativa en el marco de los Tratados de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, que «si los negociadores de los dos Tratados hubieran querido acordar a la Comisión las mismas competencias [que en el Tratado C.E.E.A.], lo habrían hecho expresamente».

¹⁷ Como afirma, por ejemplo, Ransmussen (1986: espec. 62-63, 154 ss, 265 ss, 390-393 y 415 ss), principal crítico a lo que denomina el «increasing social indigestibility of pro-central government judicial activism» del Tribunal de Justicia en numerosos sectores, incluidos los derechos humanos, por lo que reclama que su activismo sea desterrado. *Vid.* también las duras críticas de Neill, 1995 y Hartley, 1996.

bro que, en momentos concretos, a modo de reacción ante determinadas sentencias del Tribunal, de las que discrepaban¹⁸, hayan abogado por limitar de algún modo su activismo, pero son la excepción¹⁹. Porque, en efecto, resulta que, como regla, no sólo la doctrina mayoritaria²⁰, sino también las Instituciones políticas de la Unión y los mismos Estados miembros se manifiestan a favor de la labor llevada a cabo por los magistrados del Tribunal de Justicia. Dos tipos de consideraciones lo prueban del modo más fehaciente.

Por un lado, se trata de la Institución de la Unión que menos cambios ha experimentado con las sucesivas reformas de los Tratados constitutivos llevadas a cabo a lo largo de los años, y cuando le han afectado ha sido con vistas a mejorar su organización y funcionamiento internos, así como para dotarle de más competencias²¹. Es más, con ocasión de los trabajos de las conferencias intergubernamentales que han reformado los Tratados de las CE y la UE a partir de los años noventa del siglo XX, e incluso en la Convención

¹⁸ No debe sorprender que existan estas discrepancias porque hay diferentes maneras de ver a Europa y su futuro por parte de los Gobiernos nacionales, el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, que además cambian con el tiempo, con frecuencia debido a factores tan coyunturales como las corrientes políticas dominantes y la situación de la economía. Muy ilustrativo resulta al respecto el gráfico de Stein (1981: 794) sobre la divergencia de y entre los Gobiernos nacionales, la Comisión, los Abogados Generales y el propio Tribunal de Justicia en relación con el efecto directo y la primacía del Derecho de la UE, hoy en día bien consagrados como principios básicos del proceso de integración europea.

¹⁹ Que no pueda sostenerse con rigor que el Tribunal de Justicia es un Gobierno judicial no es óbice, en modo alguno, para no poder criticar con buenos fundamentos algunas de sus decisiones, en especial cuando aparentemente pueden llevar a esta errónea conclusión. Vid., por ejemplo, las críticas razonables a ciertas decisiones del Tribunal de Justicia de Sinclair, 1976 y Voss, 1993.

²⁰ La doctrina se ha expresado en líneas generales favorable al «activismo» o «poder pretoriano» -según la preferencia terminológica de los autores de nacionalidad inglesa o francesa- del Tribunal de Justicia. Véase, entre otros, Bettati, 1989; Ferrari Bravo, 1990; Howe of Averaton, 1996; Schockweiler, 1995 y Tridimas, 1996. Asimismo, para una perspectiva del Tribunal de Justicia como gobierno judicial, negando su existencia en la UE, véase Colin, 1966; Jacot-Guillarmod, 1993; Koopmans, 1988 y Pescatore, 1974.

²¹ Para una visión actualizada de la organización, composición y competencias del Tribunal de Justicia de la UE tras el Tratado de Lisboa, véase Ripol, 2008.

Europea que elaboró el proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, de 2003, se ha puesto de relieve que el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo y los Estados miembros consideran clave el papel del Tribunal en la construcción comunitaria, y de modo particular para velar por el respeto del imperio de la ley, la unidad jurídica en la interpretación del ordenamiento comunitario y la protección de los derechos de los ciudadanos individuales²².

Por otro lado, las principales aportaciones jurisprudenciales antes reseñadas (primacía, efecto directo, protección de los derechos fundamentales, etcétera) forman parte indiscutida del acervo comunitario y, además, muchas de ellas se encuentran hoy en día recogidas expresamente en los Tratados. A veces en su parte dispositiva, como es el caso, por ejemplo, de la protección de los derechos humanos en la Unión (artículo F del Tratado de la UE de 1992, que se corresponde con los actuales artículos 2 y 6 del Tratado de la UE de 2007), la doctrina del paralelismo de competencias internas y externas cuando es necesario para que la UE celebre un acuerdo internacional (artículo 3, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la UE) y la legitimación activa y pasiva del Parlamento Europeo en el recurso de anulación (artículo 173 del Tratado de la Comunidad Europea con ocasión de la reforma llevada a cabo por el Tratado de Maastricht de 1992 y que constituye el actual artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la UE). Otras veces en protocolos anejos a los Tratados (así, la adhesión de la UE al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 1950, se plasma tras la reforma de Lisboa en el artículo 6, apartado 2, del Tratado de la UE, el artículo 218, apartado 8, del Tratado de Funcionamiento de la UE y en el Protocolo 8 anexo a ellos) o en declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa (como ocurre con el reconocimiento de la primacía del Derecho de la Unión en la declaración aneja 17)²³.

²² Los trabajos de la Convención Europea de 2003 están accesibles en <http://european-convention.europa.eu/bienvenue.asp?lang=EN> y los de la Conferencia Intergubernamental de 2007 en <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=es>

²³ Es suficiente con transcribir el reconocimiento de la primacía del Derecho de la UE para darse cuenta de cómo los Estados miembros valoran positivamente la labor llevada a cabo por el Tribunal de Justicia. La Declaración 17, relativa a la primacía, dispone:

Por todos los motivos anteriores puede afirmarse que el Tribunal de Justicia busca estar en constante armonía con los Tratados, y es probable que por estas razones se sostenga que se trata de «la institución que ha sido más fiel al espíritu de los que concibieron y firmaron los Tratados» (Cartou, 1974: 171)²⁴.

2. Análisis jurisprudencial de conflictos medioambientales con repercusiones en materia de infraestructuras y libre circulación de mercancías dentro de la Unión Europea

En todo proceso de integración existen incumplimientos, más o menos evidentes y con distinto grado de voluntariedad, de las nor-

“La Conferencia recuerda que, con arreglo a una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la UE, los Tratados y el Derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos priman sobre el Derecho de los Estados miembros, en las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia.

Además, la Conferencia ha decidido incorporar a la presente Acta Final el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre la primacía, tal como figura en el documento 11197/07 (JUR 260):

«Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 22 de junio de 2007

Resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la primacía del Derecho comunitario es un principio fundamental del Derecho comunitario. Según el Tribunal de Justicia, este principio es inherente a la naturaleza específica de la Comunidad Europea. En el momento de la primera sentencia de esta jurisprudencia constante (Costa/ENEL, 15 de julio de 1964, asunto 6/64) el Tratado no contenía mención alguna a la primacía, y todavía hoy sigue sin contenerla. El hecho de que el principio de primacía no esté incluido en el futuro Tratado no cambiará en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia”.

²⁴ En esta posición, Vandersanden (1994: 12-13) apunta incisivamente que «el Tribunal ha sido fiel a su misión primera. Lo que ha cambiado, en revancha, es la fe europeísta de aquéllos, que cede progresivamente ante un nacionalismo creciente». A su vez, Mancini y Keeling (1995: 186) han subrayado que si bien el Tribunal debe tener cuidado para evitar dar la impresión de que bajo su jurisprudencia subyace una agenda oculta de federalismo europeo, «con ello no pretendemos sugerir que el Tribunal de Justicia deba necesariamente inclinarse ante tales ansiedades. La preferencia por Europa es determinada por el código genético transmitido al Tribunal de Justicia por los padres fundadores, que confiaron a este la tarea de asegurar que el derecho sea observado en la aplicación del Tratado y cuyo objetivo primario es una unión más estrecha entre los pueblos de Europa». Con otras palabras se ha sostenido

mas comunes en las distintas materias reguladas (medioambiente, infraestructuras, libre circulación de mercancías, subvenciones públicas, etcétera) por parte de sus Estados miembros. Por supuesto, la UE no es una excepción, a pesar de ser el proceso de integración regional más avanzado y sus miembros conocen perfectamente desde hace ya bastantes años las exigencias derivadas de su pertenencia a la Unión. Y aunque ello es, sin duda ello, negativo para el buen funcionamiento, lo trascendental es que el sistema jurisdiccional de la UE brinda la posibilidad de resolver estos incumplimientos estatales²⁵, a la vez que impide que los Estados miembros eventualmen-

también que al no haber un enérgico poder central europeo comprometido en todo momento y circunstancia con la idea de Europa y que sea, además, competente para llevarla a cabo, no hay más alternativa válida para la empresa europea que el Tribunal de Justicia (Cappelletti –1984–: 648-649. En una posición análoga, véase igualmente Lecourt, 1976: 235-236; Rodríguez Iglesias, 1993: 393-394.

²⁵ Conviene indicar que a veces se examinan potenciales incumplimientos estatales del Derecho de la UE en el seno del Consejo y del Consejo Europeo, donde se reúnen todos los Estados, así como miembros de la Comisión y el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en aras a facilitar su solución al nivel político, así como que existen igualmente mecanismos jurídicos informales a través de los que se previenen las infracciones del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros, como es el caso, entre otros, de la Red Solvit y el proyecto Pilot UE, pues cuando tienen éxito hacen que la Comisión Europea no recurra a los artículos 258 a 260 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Muy sintéticamente, la *red Solvit* es una red en línea que comenzó a funcionar en julio de 2002 para procurar una solución extrajudicial (informal) a las denuncias de los consumidores y empresas relativas a una aplicación incorrecta de la legislación del mercado interior por las Administraciones públicas de los Estados miembros en temas transfronterizos como los relacionados con el trabajo, el reconocimiento de los títulos universitarios, la matriculación de automóviles, la creación de empresas o el suministro de bienes y servicios (para más información, véase http://ec.europa.eu/solvit/site/index_es.htm).

En cuanto a *EU Pilot*, más conocido como *Better monitoring (un mejor control)*, es un mecanismo nuevo de supervisión informal del cumplimiento del ordenamiento comunitario basado en una base de *datos on line* confidencial, que se está aplicando voluntariamente y de forma experimental en 15 Estados miembros (entre ellos, España) desde abril de 2008, a través de la que el departamento responsable de la Comisión estudia las quejas o solicitudes de información que recibe y las remite al Estado miembro interesado, junto con sus propias preguntas y observa-

te perjudicados por las conductas de sus socios se tomen la justicia por su mano, recurriendo a las tradicionales retorsiones y represalias del Derecho internacional, que en la UE están prohibidas²⁶. Entre los variados procedimientos que pueden incoarse ante el Tribunal de Justicia para garantizar la unidad y legalidad del ordenamiento comunitario hay dos que sobresalen cuando se trata de prevenir las violaciones estatales de las obligaciones comunitarias y, en su caso, sancionar las infracciones cometidas por los Estados de la UE: se trata del recurso de incumplimiento, por un lado, y de las cuestiones prejudiciales, por otro.

Unas breves notas ayudarán mejor a caracterizar ambos procedimientos²⁷. El procedimiento de las cuestiones prejudiciales está regulado por el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Se trata de un mecanismo de colaboración entre los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia para garantizar la unidad del ordenamiento comunitario ante los numerosos y cualitativamente importantes problemas que su aplicación puede suscitar, al nivel tanto de la interpretación como de la apreciación de su validez. El funcionamiento del incidente prejudicial es simple. Significa que todo órgano judicial nacional abocado a fallar un litigio interno ha de examinar previamente si el Derecho de la UE es aplicable al caso de autos. Si lo estima de necesaria utilización, lo aplicará sin más, y aun en contra de normas de su derecho interno incompatibles, por mor del principio de la primacía del Derecho de la UE. Mas, si tiene dudas razonables sobre su aplicabilidad al caso, ora porque no tenga claro su sentido, ora porque le parezca que adolece de invalidez,

ciones. La autoridad nacional competente elabora su respuesta y la reenvía por escrito a la Comisión, en un plazo en torno a las 10 semanas. Como quiera que se aplica antes del inicio formal de la fase precontenciosa del recurso de incumplimiento, puede dar lugar a que el Ejecutivo comunitario decida no incoarlo si le satisfacen las explicaciones de los Estados miembros (para más información, véase http://ec.europa.eu/community_law/infringements/application_monitoring_es.htm).

²⁶ En palabras del Tribunal de Justicia, incluso en caso de no ejecución de las obligaciones derivadas del ordenamiento comunitario, “la economía del Tratado implica la prohibición para los Estados miembros de no ejecutar sus obligaciones y de hacerse justicia así mismos” (Sentencia de 13 de noviembre de 1964, *Comisión/Bélgica y Luxemburgo*, 90 y 91/63, *Rec.* 1964, p. 1217, apartado 2). Véase también *infra* el análisis del asunto 265/95, *Comisión/Francia*.

²⁷ Véase, para mayores detalles del recurso de incumplimiento y las cuestiones prejudiciales, Vilá, Ortega y Cienfuegos, 2011.

podrá o deberá plantear el tema al Tribunal de Justicia, según que su decisión sea o no recurrible de acuerdo con las normas de su ordenamiento nacional. Este procedimiento se aplica a todas las jurisdicciones nacionales, de primera y última instancia, que pueden y deben, a instancia de parte e incluso de oficio, remitir al Tribunal de Justicia las dudas que puedan albergar respecto a la interpretación o la validez de las normas comunitarias. Quien plantea la cuestión prejudicial se denomina juez *a quo* y el Tribunal de Justicia, que la recibe, es el juez *ad quem*. Una vez remitida la cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia, tras un procedimiento parecido al que existe en los derechos internos para la resolución de incidentes procesales y cuestiones de constitucionalidad, fallará sobre las cuestiones formuladas por el juez nacional y transmitirá la respuesta prejudicial al juez *a quo*. Su tramitación es relativamente rápida, pues entre el inicio y el final de un incidente prejudicial pasaron, de promedio, 17,1 meses en 2009, pero utilizando el procedimiento prejudicial de urgencia se reducía la duración a 2,5 meses. Como quiera que la sentencia prejudicial es obligatoria, el juez nacional resolverá el litigio nacional a la vista de lo que en ella se disponga, pudiendo formular nuevas cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia en caso de persistir sus dudas respecto a la aplicabilidad del Derecho de la UE. Además, la sentencia prejudicial tiene efectos vinculantes *erga omnes*, de tal suerte que, mientras no sea modificada la doctrina en ella recogida por el propio Tribunal de Justicia, podrá ser aplicada por cualquier juez nacional en cualquier caso futuro en que se suscite una cuestión sustancialmente idéntica, así como ser invocada por los Estados miembros, las instituciones de la Unión y los particulares en sus relaciones recíprocas. De todo ello resulta que el artículo 267 regula un procedimiento prejudicial, no contencioso, que instituye una cooperación directa entre los tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia, en un plano más de igualdad que de jerarquía, y que reviste un marcado acento de orden público.

El recurso de incumplimiento está regulado por los artículos 258 a 260 y 271 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Se trata de un procedimiento centralizado ante el Tribunal de Justicia a través del cual se determina la existencia o no de una violación de las obligaciones derivadas del ordenamiento comunitario por un Estado miembro, cumpliendo la triple finalidad –según jurisprudencia comunitaria constante– de salvaguardar el interés comunitario frente a conductas estatales obstruccionistas, establecer las bases de la responsabilidad de los Estados miembros por sus infracciones comunitarias frente a los demás Estados miembros, la UE y los particulares y, finalmente,

elucidar el alcance de las obligaciones estatales cuando concurren diferencias de interpretación en una determinada situación.

El recurso de incumplimiento consta de dos fases: a) la fase precontenciosa²⁸, que sirve -en palabras de la Comisión (2002:5)- para la prevención de las infracciones comunitarias puesto que su objetivo es “la información de la Comisión y la adecuación voluntaria del Estado miembro a las exigencias del Tratado”. En muchos casos esta fase precontenciosa obvia la demanda judicial, sea porque el Estado convence al Ejecutivo de la UE de que no existía incumplimiento, sea porque se pone remedio al mismo. En todo caso, se trata de una fase de carácter flexible en cuyo seno la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación, tanto para abrirla como para concluir el procedimiento, archivando el asunto o bien acudiendo ante el Tribunal, sin sometimiento a plazos²⁹; de hecho, su única obligación es aportar los elementos necesarios de prueba de la vulneración de una obligación comunitaria cuando lleva el caso ante la jurisdicción comunitaria; b) la fase contenciosa, que se sustancia ante el Tribunal de Justicia y puede concluir con la declaración del incumplimiento del ordenamiento comunitario por un Estado miembro, que estará obligado a adoptar las medidas necesarias para su ejecución. A diferencia de lo que suele suceder en las relaciones internacionales, el Tribunal de Justicia dispone automáticamente de una competencia obligatoria y exclusiva para la declaración judicial de las violaciones estatales de las obligaciones comunitarias. La

²⁸ Conviene apuntar que, con carácter previo a la fase precontenciosa, la Comisión establece contactos preliminares con los Estados miembros interesados a los que se les puede reprochar una violación del ordenamiento comunitario para brindarles la ocasión de expresar su posición o, en su caso, adecuar su actuación al mismo de un modo oficioso. Este trámite informal, resultante de la práctica comunitaria, se inicia con el envío de una carta administrativa, la *carta pre-258*. Esta vía está hoy en día en fase de sustitución por el mecanismo que instituye el *proyecto Pilot UE*, antes comentado.

²⁹ Además, en el caso de que un Estado miembro quiera interponer un recurso de incumplimiento contra otro Estado miembro, debe someter previamente el asunto a la Comisión; si ésta no emite su dictamen en el plazo de tres meses desde la solicitud podrá acudir ante el Tribunal de Justicia (artículo 259 del Tratado de Funcionamiento de la UE). Y resulta de la jurisprudencia comunitaria que un Estado miembro podrá llevar a otro Estado miembro ante el Tribunal inmediatamente después de que la Comisión emita su dictamen, aunque el Estado inculpatado se conforme al mismo o sea demandado por el Ejecutivo comunitario ante el Tribunal de Justicia.

duración media de un recurso directo, como es el caso de los recursos de incumplimiento, en 2009 era idéntica a la de los incidentes prejudiciales, pues se resolvían en 17,1 meses.

Para reforzar la eficacia de las sentencias del Tribunal de Justicia que declaran el incumplimiento de un Estado, desde el Tratado CE de Maastricht de 1992 se introdujo la posibilidad de que este Tribunal, a iniciativa de la Comisión, imponga el pago de sumas a tanto alzado y multas coercitivas en caso de que una sentencia suya que haya constatado una violación estatal del ordenamiento comunitario no sea ejecutada completamente por el Estado miembro afectado en un plazo razonable (artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la UE).

Cabe hacer hincapié en que el Tribunal de Justicia ha hecho suya una concepción amplia del incumplimiento por un Estado miembro “de una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados” (párrafo 1 del artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la UE), de tal suerte que la violación puede consistir tanto en una acción como en una omisión –con cierta frecuencia se trata de la falta de transposición en el plazo previsto de las directivas o su transposición incorrecta en los ordenamientos nacionales–, sin que a estos efectos tenga trascendencia el autor material concreto responsable de la infracción cometida, ni tampoco el nivel territorial en que se produzca, porque se imputan al Estado, considerado como unidad, las conductas de de todos sus órganos³⁰. Además, el Tribunal de Justicia es muy estricto en la apreciación de las circunstancias exonerantes de las infracciones estatales, pues ni la inactividad de una institución comunitaria ni las infracciones de otro Estado miembro sirven para justificar la inejecución por un Estado de sus obligaciones con la UE³¹.

³⁰ En una formulación ya clásica, el Tribunal de Justicia señala que “la responsabilidad de un Estado miembro en caso de incumplimiento (...) queda comprometida sea cual sea el órgano del Estado cuya acción u omisión esté en el origen de la infracción, incluso en el caso de que se trate de una institución constitucionalmente independiente (STJCE de 5 de mayo de 1970, *Comisión / Bélgica*, 77/69, *Rec.* 1970, p. 244, apartado 15).

³¹ STJCE de 13 de noviembre de 1964, *Comisión / Bélgica y Luxemburgo*, 90 y 91/63, *Rec.* 1964, p. 1217. El Tribunal de Justicia tampoco ha mostrado un talante liberal a la hora de apreciar *circunstancias imprevisibles* (crisis ministeriales, disolución del Parlamento nacional, huelgas, etcétera) invocadas por los Estados miembros para tratar de justificar por qué no habían podido cumplir sus obligaciones comunitarias. Véase, por ejemplo, el rigor con que analiza el concepto de fuerza mayor

Sobre la falta de diligencia de un Estado miembro para prevenir o, en su caso, sancionar incumplimientos del Derecho de la UE versa el primer caso jurisprudencial analizado a continuación, el asunto 265/95, de 1997. Después del mismo serán expuestos dos casos de incumplimientos del Derecho de la UE derivados de acciones estatales en materia medioambiental con repercusiones en materia de infraestructuras que han sido resueltos por el Tribunal de Justicia en la última década, uno a través del recurso de incumplimiento y el otro mediante el procedimiento de las cuestiones prejudiciales.

Existen otros muchos casos jurisprudenciales dentro del vasto contencioso comunitario³² pero hemos escogido los anteriores ejemplos porque, en cuanto a su fondo, reproducen en buena medida lo que estaba en juego en la *guerra de las pasteras* entre Argentina y Uruguay y, sobre todo, cómo el asunto fue resuelto de manera diametralmente opuesta en la UE.

2.1. Asunto 265/95, Comisión/Francia³³

Durante años, y muy particularmente tras la adhesión de Grecia, España y Portugal a la UE en la década de los ochenta del siglo pasado, el inicio de la campaña horto-frutícola (principalmente, fresas españolas) se vio acompañada de actos de violencia cometidos por agricultores franceses contra camioneros belgas, daneses, españoles e italianos, así como de intimidaciones a comerciantes del sector establecidos en Francia, conminándoles a que suministraran sólo productos franceses en sus establecimientos. En muchas ocasiones

en relación con una huelga general de los empleados de banca, exigiendo el concurso de circunstancias verdaderamente imprevisibles que hagan que realmente sea materialmente imposible el cumplimiento de una obligación comunitaria, en la STJCE de 17 de septiembre de 1987, *Comisión / Grecia*, 70/86, *Rec.* 1987, p. 3545, apartados 7 a 10.

³² Por ejemplo, desde el 1 de enero de 2000 hasta la actualidad (noviembre de 2010) existen 823 casos que han llegado al Tribunal de Justicia en relación con la materia “medio ambiente y consumidores”, 92 respecto a la política regional, 3 respecto a la cohesión económica y social y 100 respecto a la política industrial (que serían los ámbitos más cercanos a las infraestructuras dentro de la UE). Para consultar la jurisprudencia comunitaria, véase la website del Tribunal de Justicia de la UE, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/.

³³ STJCE de 9 de diciembre de 1997, *Comisión / Francia*, C-265/95, *Rec.* 1997, p. I/6959. Véase su comentario en Dubouis: 1998; Gimeno Verdejo, 1998; González Vaqué, 1998.

la policía francesa no acudió a las concentraciones de agricultores franceses, a pesar de que haber sido advertida de la inminencia de las manifestaciones. En otras ocasiones se limitó a hacer acto de presencia, pero sin intervenir frente a actos de violencia que, en ocasiones, se prolongaron durante horas. Las detenciones practicadas fueron mínimas y sólo se inició un procedimiento penal para el periodo de actos de este tipo de abril a agosto de 1993, a pesar de que muchos de los actos violentos fueron llevados a cabo por personas conocidas por la policía francesa. A su vez, los poderes públicos franceses se limitaron generalmente a condenar y desaprobar los actos de violencia cometidos.

Un conjunto de personas afectadas denunció los hechos en vía judicial y ante la Comisión Europea, que decidió abrir un expediente de infracción contra Francia por incumplimiento del Derecho comunitario. En el marco del mismo, la Comisión intervino en numerosas ocasiones ante las autoridades francesas, emplazándoles a que adoptaran las medidas oportunas que evitaran los ataques a los productos agrícolas procedentes de otros Estados miembros. Todo fue en vano, por lo que la Comisión decidió remitir a Francia un dictamen motivado el 5 de mayo de 1995. En él se atribuían a Francia diversos incumplimientos de las obligaciones que se derivan de las organizaciones comunes de mercado de productos agrícolas y del artículo 28 del Tratado CE, en relación con el artículo 10 del mismo Tratado, que contempla el principio de cooperación leal (hoy en día serían los artículos 34 del Tratado de Funcionamiento de la UE y 4.3 del Tratado UE, respectivamente), habida cuenta de que Francia no había adoptado todas las medidas necesarias y proporcionadas con el fin de que las acciones de los particulares (en el caso, los agricultores franceses) no obstaculizaran la libre circulación de frutas y hortalizas dentro del territorio comunitario.

Los actos de violencia se repitieron en junio y julio de 1995, ante la pasividad general de las autoridades francesas, por lo que la Comisión interpuso un recurso de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, basado en los mismos argumentos del dictamen motivado: los actos de violencia descritos constituyen un obstáculo a los intercambios intracomunitarios que los Estados miembros están obligados a impedir adoptando las medidas adecuadas, incluso contra particulares cuando las actuaciones de estos pongan en peligro la libre circulación de mercancías. En opinión de la Comisión, las medidas preventivas y represivas adoptadas por Francia no eran suficientes ni proporcionadas para disuadir en la práctica a los autores de las infracciones de cometerlas y de repetirlas.

El Gobierno francés discrepó de la Comisión y alegó que había actuado como ante cualquier infracción del ordenamiento de la UE: utilizando los medios adecuados para prevenir y reprimir las acciones protagonizadas por los agricultores franceses. Además llamó la atención sobre el carácter imprevisible de las manifestaciones de los agricultores y la difícil identificación de los responsables, *olvidando* que en Francia se habían pagado 17 millones de francos franceses en concepto de indemnización por los daños y perjuicios derivados de las antedichas acciones entre 1993 y 1995. Finalmente, el Ejecutivo galo intentó justificar la actitud de sus agricultores en el descontento que había producido en Francia la caída del precio de ciertos productos agrícolas como consecuencia del incremento de las exportaciones de productos españoles.

Siguiendo las conclusiones de su Abogado General Lenz de 9 de julio de 1997, el Tribunal de Justicia falló el caso por sentencia de 9 de diciembre de 1997, declarando que la República Francesa había incumplido las obligaciones que se derivaban del artículo 30 del Tratado CE, en relación con su artículo 5, y de las organizaciones comunes de mercados de productos agrícolas, al no haber adoptado todas las medidas necesarias y proporcionadas para que determinadas acciones de particulares no obstaculizasen la libre circulación de frutas y hortalizas dentro de la UE. Concretamente, el Tribunal hizo énfasis en que el Gobierno francés se había “abstenido, de manera manifiesta y persistente, de adoptar medidas suficientes y adecuadas para poner fin a los actos de vandalismo que ponen en peligro en su territorio la libre circulación de determinados productos agrícolas originarios de otros Estados miembros e impedir que vuelvan a producirse tales actos” (apartado 65).

Y, a renglón seguido, el Tribunal de Justicia aprovechó para recordar que, “en la medida en que el Gobierno demandado deja entender, en apoyo de dichas alegaciones, que la desestabilización del mercado francés de las frutas y hortalizas fue provocada por prácticas desleales, incluso violaciones del Derecho comunitario por parte de los productores españoles, procede recordar que un Estado miembro no puede tomar unilateralmente medidas de defensa o adoptar un comportamiento para prevenirse contra un posible incumplimiento, por parte de otro Estado miembro, de las normas del Derecho comunitario” (fundamento 64). También rechazó las alegaciones francesas de justificación de su incumplimiento basadas en el muy difícil contexto socioeconómico en el que se encontraba el mercado francés de las frutas y hortalizas después de la adhesión del Reino de España porque “es jurisprudencia reiterada que moti-

vos de naturaleza económica no pueden en ningún caso servir de justificación a obstáculos prohibidos por el artículo 30 del Tratado” (apartados 62 y 63)³⁴.

La pasividad francesa fue, pues, considerada como grave negligencia merecedora de sanción, en tanto afectaba a uno de los fundamentos de la integración europea, como es el principio de libre circulación de mercancías originarias de los Estados miembros en el mercado europeo, sin que fuera posible exonerarla por razones económicas ni un eventual incumplimiento previo de otro Estado miembro.

Unos meses más tarde la Comisión presentó una propuesta de Reglamento al Consejo, que fue aprobada un año después de la sentencia del Tribunal de Justicia: se trata del Reglamento (CE) 2679/98, en virtud del cual se crea un mecanismo de reacción rápida frente a supuestos en los que se restringe de forma grave la libre circulación de mercancías comunitarias. En esencia, consiste en un sistema de información entre los Estados miembros y la Comisión sobre los obstáculos graves a la libre circulación de mercancías, que permite a ésta enviar una notificación al Estado infractor, que puede ser publicada en el Diario Oficial de la UE, comunicándole la existencia del obstáculo y pidiéndole la adopción de las medidas adecuadas y proporcionadas para su pronta eliminación, que deben ser comunicadas a la Comisión en un plazo de 5 días; si la Comisión no la estima suficientes, puede iniciar inmediatamente un recurso de incumplimiento.

No es baladí poner de relieve la similitud de los hechos de este asunto con los de las pasteras entre Uruguay y Argentina en el MERCOSUR, ya que en este supuesto se produjeron cortes de rutas de carretera sobre los puentes, y en particular el puente internacional que comunica Fray Bentos con la ciudad de Gualeguaychú, que impidieron la libre circulación de mercancías; si bien había una diferencia sustancial porque la Asamblea de Gualeguaychú fue mucho más activa en su incitación a cortar las rutas que las autoridades francesas, que se limitaron a mostrarse pasivas frente a las

³⁴ En el apartado 59 rechazó igualmente como justificación del incumplimiento francés “el hecho de que la República Francesa se haya hecho cargo de los daños causados a las víctimas, procede señalar que el Gobierno demandado no puede invocar este argumento para quedar liberado del cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario” y en el apartado 57 que existiese “un peligro para el orden público” al que Francia no podía hacer frente sin provocar reacciones violentas que podrían desembocar en graves perturbaciones del orden público o incluso disturbios sociales.

intercepciones de camiones y otras acciones de los agricultores franceses. Y, sobre todo, hay una diferencia sustancial en la forma en que se resolvieron ambos los conflictos en la UE y en el MERCOSUR, pues en el primer caso (intercepción de camiones) se zanjó, ante la persistente resistencia francesa a cambiar su actitud de pasividad, a pesar de la presión de la Comisión Europea, con el recurso de incumplimiento contra Francia planteado por aquélla ante el Tribunal de Justicia y la ulterior aprobación de un reglamento por el Consejo, que es un instrumento normativo de primer orden dentro de las fuentes del Derecho de la UE³⁵. En cambio, en el segundo caso (las pasteras) se combinan, tras constatarse la imposibilidad de alcanzar una solución diplomática amistosa entre los dos Estados enfrentados, las intervenciones de un Tribunal arbitral *ad hoc* del MERCOSUR y de la Corte Internacional de Justicia, que es un órgano ajeno a este proceso³⁶, llegándose en último término a un acuerdo político entre los gobiernos uruguayo y argentino, de 28 de julio de 2010, en virtud del cual se establece un comité binacional de cuatro científicos, dos por cada Estado implicado, que, bajo la supervisión de la Comisión Administradora del Río Uruguay, monitorizará todas las instalaciones industriales, agrícolas y centros urbanos cuyas aguas sean volcadas hacia el río Uruguay y hará pública toda la información recogida³⁷. No es una mala opción, pero no la más deseable porque el acuerdo argentino-uruguayo no forma parte del Derecho del MERCOSUR, a diferencia de lo que sucede con el Reglamento 2679/98, por lo que habría sido preferible aprobar una decisión del Consejo del Mercado Común o, alternativamente, un acuerdo o protocolo entre todos los Estados mercosureños.

³⁵ Un reglamento comunitario equivale a una ley nacional sólo que es aprobada por las Instituciones de la UE mediante el llamado procedimiento legislativo (que requiere generalmente una decisión conjunta del Consejo y el Parlamento Europeo, a propuesta de la Comisión, previa consulta a otros órganos), y se caracteriza porque se incorpora automáticamente a los derechos de los Estados miembros, sin que las autoridades internas puedan ni siquiera publicarlo en los diarios oficiales nacionales, dispone de aplicabilidad directa en los Estados miembros (es una norma autosuficiente por sí misma con vistas a su aplicación) y tiene primacía sobre las normas internas, incluidas las legislativas, en caso de conflicto (véase artículos 288 y 289 del Tratado de Funcionamiento de la UE).

³⁶ Para un análisis de este contencioso, véase las contribuciones de Rita Gajate y Clara Amzel en esta monografía.

³⁷ Véase el texto del acuerdo en <http://www.presidencia.gub.uy>

2.2. Asunto C-112/00, Eugen Schmidberger³⁸

El artículo 2 de la Ley austriaca sobre el derecho de reunión, de 1953, establece la obligatoriedad de comunicar por escrito a la autoridad competente toda reunión pública o abierta a la participación pública sin límite de participantes con una antelación mínima de 24 horas al momento de celebración previsto, indicando además la finalidad, el lugar y la hora de dicha reunión. La autoridad competente puede prohibir las reuniones cuyo fin sea contrario a las leyes penales o cuya celebración ponga en peligro la seguridad pública o el bien común. La reunión puede tener lugar en cualquier lugar público, si bien se establecen excepciones para la utilización de las carreteras. En este caso, para la autorización es preciso una petición individual previa y que se cumplan determinados requisitos, entre otros una comunicación por sus organizadores con al menos 3 días de antelación a la celebración de la reunión.

El 15 de mayo de 1998, la asociación Transitforum Austria Tirol, de naturaleza medioambiental (su objetivo es la protección del espacio vital en la región de los Alpes), informó a las autoridades austriacas competentes (en el caso, la Bezirkshauptmannschaft –Policía– de Innsbruck) de que el viernes 12 de junio de 1998 comenzaría, hacia las 11 horas, una concentración en la autopista de Brenner (A 13), que duraría hasta las 15 horas del sábado 13 de junio. Ello supondría el cierre a toda circulación por dicha autopista en el tramo comprendido entre el área de descanso del Europabrücke y el peaje de Schönberg (Austria) durante 28 horas, de tal suerte que ni mercancías ni personas podrían circular mientras tuviese lugar. El objetivo era llamar la atención del público sobre la amenaza que para el medio ambiente y la salud pública constituía el aumento constante de circulación de vehículos pesados de mercancías por esta autopista y así incitar a la autoridad competente para tomar medidas de reducción de dicho tráfico y de contaminación en la región. La autopista de Brenner es una de las principales vías de comunicación terrestre para los intercambios entre la Europa septentrional y el norte de Italia ya que, debido al carácter montañoso de la región, que atraviesa los Alpes, es limitado el número de rutas disponibles, lo que agrava los diversos efectos contaminantes del transporte.

³⁸ STJCE de 12 de junio de 2003, *Eugen Schmidberger / Republik Österreich*, C-112/00, Rec. 2003, p.I/5659. Véase, para su comentario, Gimeno Verdes, 2003; Gonzales, 2004; González Vaqué, 2003; Ortega Giménez: 2009; Ronkes Agerbeek, 2004; Stoffel Vallotton, 2004.

La manifestación fue autorizada el 3 de junio de 1998, procediéndose a realizar los correspondientes anuncios públicos y habilitar las rutas alternativas para ocasionar los menores daños posibles a los usuarios³⁹. La manifestación tuvo lugar sin tropiezos de consideración en el lugar y día indicados. En consecuencia, los vehículos pesados de mercancías que habrían debido utilizar la autopista del Brenner quedaron inmovilizados desde las 9.00 hs. del viernes 12 de junio de 1998 hasta su reapertura el sábado 13 de junio de 1998 hacia las 15.30 hs. La duración total del cierre del tráfico sin interrupción por tal concentración fue de 30 horas.

La empresa de transportes internacionales alemana Eugen Schmidberger realiza transporte de madera y acero entre Alemania e Italia por la autopista de Brenner y debido al bloqueo de la carretera por la concentración tuvo que paralizar el tráfico de cinco de sus seis camiones durante cuatro días, el viernes y hasta las 15.30 hs. del sábado (por la manifestación) y el jueves, el sábado a partir de las 15.30 hs. y el domingo (porque la normativa alemana prohíbe el tránsito de camiones de más de 7,5 toneladas en fines de semana y festivos)⁴⁰. A resultas de ello sufrió un perjuicio de 140.000 cheli-

³⁹ El mismo 15 de mayo de 1998, el presidente de Transitforum Austria Tirol dio una conferencia de prensa anunciando la concentración, a continuación de la cual los medios de comunicación austriacos y alemanes difundieron la información relativa al cierre de la autopista del Brenner en el tramo afectado por la concentración. Los automovilclub austriaco y alemán, que también habían sido avisados, suministraron igualmente informaciones prácticas a los automovilistas, indicando concretamente que debían evitar dicha autopista durante el período en cuestión. El 10 de junio de 1998 tuvo lugar una reunión de los miembros de varias autoridades locales con objeto de garantizar el desarrollo sin tropiezos de dicha concentración. Asimismo, se recomendaron una serie de rutas alternativas, más largas, y se proporcionaron trenes especiales para permitir a las empresas de transporte utilizar las instalaciones de carretera rodante a lo largo del eje del Brenner.

⁴⁰ En efecto, el artículo 42 del Código de Circulación austriaco prohíbe la circulación vehículos pesados de mercancías de más de 7,5 toneladas con remolque entre las 15.00 hs. y la medianoche de los sábados, así como entre la medianoche y las 22.00 de los domingos y días festivos legales, cuando el peso total máximo autorizado del vehículo pesado de mercancías o del remolque sobrepase las 3,5 toneladas. Igualmente, durante tales períodos, se prohíbe la circulación de vehículos pesados de mercancías, vehículos articulados y vehículos de tracción autónoma que tengan un peso máximo total autorizado de más de 7,5 toneladas. Se prevén determinadas excepciones, en particular para el transporte

nes austriacos de la época, que reclamó judicialmente al Estado austriaco en concepto de daños y perjuicios por vulneración de la libre circulación de mercancías que garantiza el Tratado CE, ya que –según Eugen Schmidberger– la mencionada autopista era la única vía de tránsito que sus vehículos podían utilizar entre Alemania e Italia, y la no prohibición de la concentración, y la falta de intervención de las autoridades austriacas para impedir el bloqueo de la ruta constituirían un obstáculo a la libre circulación de mercancías que no podría justificarse por la libertad de expresión y de reunión de los manifestantes.

En este contexto, el Oberlandesgericht (tribunal regional de apelación) de Innsbruck planteó, por resolución de 1º de febrero de 2000, seis cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, que versaban, fundamentalmente, sobre si el cierre total de la autopista de Brenner durante 30 horas sin interrupción en las condiciones del asunto principal constituían un obstáculo incompatible con la libre circulación de mercancías, en tanto violarían los artículos 30, 34 y 36 del Tratado CE (actualmente artículos 34 a 36 del Tratado de Funcionamiento de la UE), en relación con el artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 4 del Tratado de la UE) y sobre los requisitos de la responsabilidad de un Estado miembro como consecuencia de los daños causados a los particulares por las infracciones del Derecho de la UE.

Siguiendo a su Abogado General Jacobs –conclusiones generales de 11 de julio de 2002–, el Tribunal de Justicia dictó su sentencia el 12 de junio de 2003, en la que declara que no cabe reprochar al Estado austriaco el haber incurrido en una violación del Derecho comunitario de la que se pueda generar su responsabilidad porque su actuación no es incompatible con los artículos 28 y 29 del Tratado CE, en relación con su artículo 10. El vasto razonamiento del Tribunal puede sistematizarse como sigue.

- 1) La libre circulación de mercancías constituye uno de los principios fundamentales de la UE según los Tratados (apartado 51).
- 2) El bloqueo total del tráfico de mercancías durante 30 horas en el tramo afectado por la concentración de la autopista de Brenner, un eje de carreteras de especial transcendencia para los intercambios entre la Europa septentrional y el norte de Italia”, constituyó un obstáculo a la libre circulación de mercancías que es

de leche, productos fácilmente perecederos o animales de abasto, no aplicables en el caso de autos.

imputable al Estado austriaco al haber permitido la concentración. Ello es así porque un Estado es responsable de todas las medidas aprobadas por sus autoridades que obstaculicen el comercio intracomunitario, así como de la abstención de adoptar las medidas necesarias para hacer frente a obstáculos a la libre circulación de mercancías como, por ejemplo, en caso de acciones de particulares en su territorio contra productos originarios de otros Estados miembros (apartados 57 a 63)⁴¹.

- 3) El hecho de que la autoridad competente de un Estado miembro no impida una concentración que bloquee una vía de comunicación importante por un periodo de tiempo significativo constituye una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas que, como tal, es en principio incompatible con las obligaciones que los Estados tienen en virtud del ordenamiento comunitario, a menos que el hecho de no haber impedido la manifestación esté objetivamente justificado (apartado 64).

El Tribunal examinó dos tipos de justificaciones, las relativas a la protección del medio ambiente y la salud pública, y las derivadas del respeto de los derechos fundamentales de expresión y reunión.

Respecto al primer supuesto, el Tribunal de Justicia aceptó *a priori* que la protección del medio ambiente y de la salud pública, en particular en dicha región, puede, en determinadas circunstancias, constituir un objetivo legítimo de interés general que justifique una restricción a las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado⁴², entre las que figura la libre circulación de mercancías, pero los

⁴¹ Taxativamente el Tribunal de Justicia recordó, en su apartado 59, que “los artículos 30 y 34 del Tratado obligan a los Estados miembros no sólo a no adoptar ellos mismos actos o comportamientos que puedan constituir un obstáculo a los intercambios, sino también, en relación con el artículo 5 del Tratado, a tomar todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar en su territorio el respeto de dicha libertad fundamental (sentencia Comisión/Francia, C-265/95, apartado 32). En efecto, conforme a dicho artículo 5, los Estados miembros están obligados a adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado y a abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines de dicho Tratado”.

⁴² El juez nacional planteaba al Tribunal de Justicia “si el objetivo de la concentración de los días 12 y 13 de junio de 1998 –durante la cual los manifestantes pretendían llamar la atención del público sobre la amenaza que para el medio ambiente y la salud pública constituye el au-

objetivos específicos de dicha concentración no eran, como tales, determinantes en el contexto de una acción judicial como la entablada en el asunto Schmidberger porque el objeto de ésta es exigir responsabilidad de un Estado miembro como consecuencia de la alegada violación del ordenamiento comunitario, derivada de la circunstancia de que las autoridades nacionales no impidieron que se obstaculizara el tráfico en la autopista del Brenner: “en efecto, para determinar las circunstancias en las que puede generarse la responsabilidad de un Estado miembro y, en particular, por lo que respecta a la cuestión de si éste incurrió en una violación del Derecho comunitario, únicamente deben tenerse en cuenta la acción u omisión imputables a dicho Estado y, en el caso de autos, únicamente hay que tener en cuenta, por tanto, el objetivo perseguido por las autoridades nacionales en el momento de la decisión de autorizar tácitamente o de no prohibir dicha concentración” (apartados 67-68).

En relación con si el respeto de los derechos fundamentales de los manifestantes en materia de libertad de expresión y de reunión, reconocidos y garantizados por el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950) y la propia Constitución austriaca de 1920, justificaban la restricción a la libre circulación de mercancías cometida, el Tribunal de Justicia recuerda –sintetizando su argumentación– que, según reiterada jurisprudencia comunitaria, los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho de la UE cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia, cuyo contenido se determina inspirándose en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y en los principales convenios internacionales relativos a la protección de los derechos humanos que los Estados miembros han ratificado, como es en particular el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Como quiera que esta jurisprudencia ha sido reafirmada al nivel del Derecho primario (así, el actual artículo 6 del Tratado de la UE), no pueden aceptarse en la Unión medidas incompatibles con el respeto de los derechos humanos reconocidos de esta manera (apartados 69 a 73).

Al imponerse el respeto de los derechos fundamentales a los

mento constante de la circulación de vehículos pesados de mercancías por la autopista del Brenner e incitar a la autoridad competente a reforzar las medidas para reducir dicho tráfico y la consiguiente contaminación en la región extremadamente sensible de los Alpes– puede prevalecer sobre las obligaciones del Derecho comunitario en materia de libre circulación de mercancías”.

Estados miembros y a la propia UE, “su protección constituye un interés legítimo que puede justificar una restricción a las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario, inclusive en virtud de una libertad fundamental garantizada por el Tratado como es la libre circulación de mercancías” (apartado 74), que puede ser objeto de “restricciones por las razones enumeradas en el artículo 36 del mismo Tratado [CE] o en concepto de exigencias imperativas de interés general reconocidas conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia desde la sentencia de 20 de febrero de 1979, *Rewe-Zentral*, “*Cassis de Dijon*” (apartado 78), siempre que la finalidad perseguida sea legítima y proporcionada al objetivo legítimo perseguido.

Así sucedía en el asunto *Schmidberger* porque la actividad obstaculizadora de los intercambios comerciales había sido autorizada por las autoridades austriacas basándose en la necesidad de proteger un derecho fundamental, como es evitar una interferencia inaceptable en los derechos fundamentales de los manifestantes a reunirse y expresar pacíficamente su opinión en público; se había publicitado convenientemente y se habían previsto rutas alternativas para evitar en lo posible los efectos negativos para la libre circulación de mercancías; su alcance fue limitado en el tiempo y geográficamente; y, finalmente, el objetivo perseguido por dicha concentración no podía alcanzarse mediante medidas menos restrictivas de los intercambios intracomunitarios. Por consiguiente, la restricción (la concentración) era proporcionada al fin legítimo perseguido. A mayor abundamiento, el hecho obstaculizador no tenía por objetivo mismo atentar contra la libre circulación de mercancías, sino manifestar públicamente una opinión respecto a una situación medioambiental preocupante para la colectividad. Y de haberse prohibido la concentración se podría haber llegado a actuaciones incontrolables (apartados 84 a 93). Con esta manera de razonar el Tribunal de Justicia se separa expresamente del precedente jurisprudencial que constituía el asunto C-265/95, antes analizado, por cuanto las circunstancias eran muy distintas⁴³.

⁴³ Con mayor detalle, según el Tribunal de Justicia, siguiendo en este punto a su Abogado General Jacobs –puntos 77 a 83 de sus conclusiones generales– las diferencias básicas entre aquel asunto y el presente eran las siguientes: 1) la concentración controvertida en el litigio principal tuvo lugar tras una solicitud de autorización fundamentada en el Derecho nacional y después de que la autoridad competente hubiera decidido no prohibirla; 2) se impidió la circulación rodada en una sola ruta, en una única ocasión y durante treinta horas. El obstáculo a la

En conclusión, el Estado austriaco había cometido una infracción de la libre circulación de mercancías que, no obstante, estaba justificada en el caso de autos por los derechos fundamentales de

libre circulación de mercancías que se derivó de dicha concentración tuvo un alcance limitado en comparación tanto con el ámbito geográfico como con la gravedad intrínseca de los problemas de que se trataba en el asunto que dio lugar a la sentencia *Comisión/Francia*; 3) mediante la concentración en la autopista de Brenner, unos ciudadanos ejercieron sus derechos fundamentales al manifestar públicamente una opinión que consideraban importante en la vida de la colectividad, sin que tuviera esta manifestación pública por objeto obstaculizar los intercambios de mercancías de naturaleza u origen concretos. En cambio, en el asunto C-265/95, la finalidad perseguida por los manifestantes era claramente impedir la circulación de determinados productos procedentes de Estados miembros distintos de la República Francesa, no sólo mediante obstáculos al transporte de las mercancías aludidas, sino también mediante la destrucción de las que se dirigían o estaban en tránsito por Francia, incluso cuando se encontraban ya a la venta en los comercios del Estado miembro en cuestión; 4) en el asunto *Eugen Schmidberger* se habían tomado diversas medidas de regulación y de acompañamiento por parte de las autoridades competentes con objeto de limitar en lo posible las alteraciones de la circulación rodada. Por ello, en particular, dichas autoridades, incluidas las fuerzas policiales, los organizadores de la manifestación y varias asociaciones de automovilistas colaboraron para garantizar el buen desarrollo de la concentración. Mucho antes de la fecha en la que ésta debía celebrarse, se había lanzado una amplia campaña de información por parte de los medios de comunicación y de los automóvil-club, tanto en Austria como en los países limítrofes, y se habían previsto varias rutas alternativas, de manera que los operadores económicos afectados estaban debidamente informados de las restricciones a la circulación aplicables en la fecha y el lugar de la concentración prevista y se encontraban en condiciones de tomar con tiempo todas las medidas eficaces para evitar dichas restricciones. Además, se había desplegado un servicio de orden en el propio lugar donde se debía celebrar la manifestación; 5) la actuación aislada de que se trata en el asunto C-112/00 no generó un clima general de inseguridad que tuviera un efecto disuasivo sobre los flujos de intercambio intracomunitarios en su conjunto, contrariamente a los problemas graves y repetidos de orden público controvertidos en el asunto que dio lugar a la sentencia *Comisión/Francia*; y 6) en circunstancias como las del caso de autos, la autoridad nacional competente pudo estimar razonablemente que una prohibición pura y simple de ésta constituía una interferencia inaceptable en los derechos fundamentales de los manifestantes a reunirse y expresar pacíficamente su opinión en público (apartados 84 a 89).

reunión y opinión, de tal suerte que su actuación no podía generar su responsabilidad por los daños y perjuicios causados (apartado 94).

A la vista de esta respuesta, el Tribunal de Justicia estimó que no tenía efecto responder a las demás cuestiones planteadas, referidas a los requisitos de la responsabilidad del Estado por violación del ordenamiento comunitario (apartado 95).

Como puede apreciarse, a semejanza del caso *Comisión/Francia*, los obstáculos a la libre circulación de mercancías resultaban de actos de particulares (bloqueo total de la autopista de Brenner durante casi 30 horas), si bien se produjeron en circunstancias muy distintas, y de ahí que la respuesta judicial lo fuera también, no apreciándose la existencia de un incumplimiento del Derecho de la UE que pudiera comprometer la responsabilidad de un Estado miembro consistente por haber permitido una concentración en una autopista de la que se derivaba un obstáculo a la libertad de circulación de mercancías, en la medida en que esta restricción estaría justificada por el ejercicio de las libertades de reunión y opinión para incitar a la autoridad competente a tomar medidas de reducción del tráfico y de contaminación en la región alpina. Un principio fundamental de la UE, la libre circulación de mercancías, cedió, pues, el paso ante determinados derechos fundamentales.

2.3. Asunto C-186/06, Comisión/España⁴⁴

En la provincia catalana de Lérida (España) existen numerosos hábitats de tipo estepario, que ofrecen buenas condiciones ambientales a las especies de aves adaptadas a ellos; en particular, el águila perdicera (*Hieraaetus fasciatus*), el sisón (*Tetrax tetrax*), la calandria (*Melanocorypha calandra*), la alondra de Dupont (*Chersophilus duponti*), la carraca europea (*Coracia garrulus*) y la terrera común (*Calandrella brachydactyla*).

Según la lista de áreas importantes para las aves en España, publicada en 1998 por la Sociedad Española de Ornitología, los dos parajes leridanos especialmente adecuados para la protección de esas especies de aves son la IBA N° 142 «Secanos de Lérida», con una superficie de 62.500 hectáreas, y la IBA N° 144 «Cogul-Alfes», con una superficie de 18.000 hectáreas. Las siglas IBA corresponden a *Important Bird Area*. En 1988, España designó, en el área de la

⁴⁴ STJCE de 18 de diciembre de 2007, *Canal Segarra – Garrigues*, C-186/06, Rec. 2007, p. I/12093. No hemos encontrado comentarios doctrinales sobre esta sentencia.

IBA N° 144, una zona especial de protección de aves (ZEPA), denominada ZEPA «Mas de Melons», con una superficie de 1.462 hectáreas (actualmente 6.418 hectáreas, tras su ampliación en 2006).

En el terreno de esas dos IBAs no hubo durante años ninguna otra ZEPA, a pesar de la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (la llamada *Directiva sobre las aves*). El objeto de esta Directiva es, según su artículo 1, la conservación de todas las especies de aves que viven en Europa, para lo cual su artículo 2 establece la obligación de los Estados miembros de tomar “todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1 en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas”. El artículo 3 menciona los instrumentos de que se deben servir los Estados miembros para la conservación de las aves silvestres, en particular, la creación de zonas de protección y la conservación de los hábitats. Finalmente, el artículo 4, apartado 1, establece que “los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial [de determinadas aves que merecen una especial protección, como las esteparias] los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de estas últimas dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente Directiva”; y el apartado 4 de ese mismo precepto dispone que “los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2 la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo”.

La Comisión otorga una trascendencia de primer orden al cumplimiento de la directivas de las aves⁴⁵. En el año 2001, esta Institución fue informada, mediante una queja de un denunciante particu-

⁴⁵ La relevancia que la Comisión Europea confiere a la correcta aplicación de la Directiva 79/409/CE y su necesario complemento, la Directiva 92/443/CEE (zonas especiales de conservación de hábitats naturales y la fauna y flora silvestre) está bien recogida en su documento de trabajo *Situación en diferentes sectores que acompaña al Vigésimosexto informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2008)*, espec. en las pp. 138-144, en las que da cuenta de los numerosos procedimientos de infracción iniciados contra todos los Estados miembros por vulneración de aquellas normas.

lar, de la existencia de un plan para transformar en regadío unas 110.000 hectáreas de terrenos agrícolas, muchas de las cuales afectaban a las IBAs 142 y 144. El objetivo era aumentar el riego en 1.500, 3.500 o 6.500 m³ de agua por hectárea, según las zonas de tales terrenos.

Para llevar a cabo tal proyecto se requiere la ejecución de diversas obras de infraestructuras y el cumplimiento de unos trámites legales. Mediante la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, España declaró el plan como proyecto de interés general (nacional), incluyéndose en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro. Ulteriormente, el 26 de septiembre de 2002, las autoridades competentes de Cataluña emitieron una declaración de impacto ambiental de dicho proyecto, en la que se reconocía que esta obra tendría carácter severo (en especial, para los hábitats de las aves esteparias), pese a las medidas preventivas, correctoras y compensatorias adoptadas por la propia declaración⁴⁶. En junio de ese mismo año 2002 comenzaron las primeras obras necesarias para la ejecución del proyecto, con una duración prevista de unos diez años.

Mediante escrito de 22 de noviembre de 2001, la Comisión solicitó al Reino de España información relativa, en particular, a dicho proyecto y a la clasificación de ZEPAs en los terrenos comprendidos en las IBAs 142 y 144. Tras recibir información adicional por parte de España y del denunciante, la Comisión consideró que el proyecto infringía la Directiva sobre las aves, razón por la que, basándose en el artículo 226 del Tratado CE (actual artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la UE), el 1 de abril de 2004 envió carta de requerimiento a España en el que constataba la incorrecta aplicación de la Directiva sobre las aves, por cuanto se habría producido un deterioro en zonas que no se habían clasificado como ZEPAs en número y superficie suficientes en la zona del canal Segarra-Garrigues, a la vez que solicitaba a este Estado que expusiese su postura. Pese a la respuesta de España (escrito de 21 de junio de 2004), la Comisión siguió manteniendo la misma tesis y el 14 de diciembre de 2004 adoptó un dictamen motivado, recibido el 22 de diciembre de 2004 en la Representación Permanente de España en Bruselas, en el que la Comisión

⁴⁶ En el anexo 3 de la declaración de impacto medioambiental se indica expresamente que la aplicación de un programa de regadío de tal alcance puede generar un impacto importante sobre las poblaciones de aves amenazadas, y que, por lo tanto, tendrán que aprobarse los planes de recuperación de las especies que se tratan en el propio anexo y el desarrollo que asegure su conservación y, si es posible, su recuperación.

señalaba un plazo final de dos meses -hasta el 22 de febrero de 2005- para adoptar las medidas necesarias para atenerse a lo dispuesto en el dictamen en aras a cumplir la Directiva sobre las aves.

Posteriormente a la respuesta de España, que la Comisión recibió el 7 de marzo de 2005, se designaron otras ZEPAs por una superficie total de 20.475 hectáreas en las IBAs N° 142 y 144. Se trataba de las zonas «Anglesola-Vilagrassa» (857 hectáreas), «Bellmunt-Almenara» (3.466 hectáreas), «Plans de Sió» (actualmente 5.298 hectáreas, tras su ampliación en 2006), «Granyena» (6.646 hectáreas), «Valls del Sió-Llobregós» (2.779 hectáreas, aunque sólo parcialmente en la zona del proyecto de regadío) y «Secans de la Noguera» (aunque fuera de la zona de proyecto) en la IBA N° 142, y de la zona «Secans del Segrià i Utxesa», que coincidía en parte con terrenos de la IBA N° 144.

La respuesta española no fue considerada convincente por la Comisión, que interpuso el 11 de abril de 2006 un recurso de incumplimiento, solicitando que se declarase, *inter alia*, que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, relativa a la conservación de las aves silvestres, por haber autorizado la realización de un proyecto de infraestructuras en virtud del cual se transformaba en regadío una zona caracterizada por hábitats especialmente adaptados para las aves de tipo estepario, con nocivas consecuencias (significativo deterioro potencial, e inclusive destrucción, de tales hábitats) para las aves esteparias que los habitan, sin que tal zona hubiese sido designada como ZEPA para las aves esteparias en la época de autos, aunque debería haberlo sido.

Cabe apuntar, adicionalmente, que el 5 de septiembre de 2006, una vez ya estando en tramitación el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, Cataluña designó como ZEPAs otros terrenos dentro de las IBAs N° 142 y N° 144. Además de ampliar ZEPAs ya existentes, se clasificó como nueva ZEPA el paraje de «Secans de Belianes-Preixana» (1.925 hectáreas) dentro de la IBA N° 142. Ello significaba aumentar hasta 38.150 hectáreas el total de terrenos clasificado como ZEPAs dentro de las 110.000 hectáreas de la zona del proyecto de regadío del canal.

El Tribunal de Justicia falló el caso por sentencia de 18 de diciembre de 2007, declarando el recurso fundado por cuanto el Reino de España, al autorizar el proyecto de regadío del área del canal Segarra-Garrigues, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva sobre las aves respecto a las zonas afectadas por aquel proyecto.

En su interesante razonamiento, que sigue *grosso modo* las

conclusiones de su Abogada General Kokott de 26 de abril de 2007, el Tribunal pone de relieve que “el Estado miembro de que se trata, al autorizar el proyecto de regadío del canal Segarra-Garrigues, no cumplió la obligación que le incumbe en virtud del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves, de adoptar las medidas adecuadas para evitar en las zonas afectadas por ese proyecto, que debían haber sido clasificadas como ZEPA, los daños prohibidos, habida cuenta de que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dicha obligación ya existe antes de que se compruebe la disminución del número de aves o de que se concrete un riesgo de desaparición de una especie protegida” (apartado 36). El Tribunal acepta, por tanto, la presunción de que los terrenos regados no son tan adecuados para las especies adaptadas a los hábitats esteparios, de tal suerte que la transformación en regadío de hábitats esteparios y la consiguiente intensificación de la explotación agrícola alteran las características de estos hábitats, deteriorando las zonas fácticas de protección de las aves.

Y, a continuación, el Tribunal de Justicia añade que la anterior “constatación no puede ser cuestionada por la mera circunstancia de que dicho proyecto, como sostiene, en esencia, el Reino de España, tenga una importancia considerable para el desarrollo económico y social del territorio afectado. En efecto, la facultad de los Estados miembros de perjudicar de modo significativo las zonas que debían haber sido clasificadas como ZEPAs y que (...) no puede justificarse, en todo caso, por necesidades económicas ni sociales” (apartado 38)⁴⁷. Así pues, las razones económicas no fueron tenidas en cuenta por el Tribunal de Justicia, a pesar de la trascendencia de primer orden de este proyecto para Cataluña, cuyas autoridades públicas lo habían declarado prioritario para el desarrollo económico de esta comunidad autónoma, adoptando para ello numerosas disposiciones en el marco de su llamada *Red Natura 2000*⁴⁸.

A pesar de las medidas aprobadas para ejecutar la sentencia de 18 de diciembre de 2007 por Cataluña y España, la Comisión envió

⁴⁷ En el mismo sentido, la Abogada General Kokott (punto 56 de sus conclusiones generales) había preconizado que “en el marco de un proyecto global que se justifique por razones extraordinarias, algunos elementos de su diseño pueden justificarse por razones económicas, cuando éstas tengan mayor peso que el perjuicio medioambiental y éste sea compensado”, pero el proyecto de regadío del canal Segarra-Garrigues no tendría cabida esta justificación del deterioro de los hábitats.

⁴⁸ Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña de 5 de septiembre de 2006, que aprueba la nueva *Red Natura 2000*, modificada después

el 8 de mayo de 2008 una carta de emplazamiento *ex* artículo 228 del Tratado de la CE (actual artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la UE) contra el Reino de España por la ejecución incompleta de aquella sentencia, iniciando así formalmente el procedimiento que puede llevar a la imposición del pago de sumas económicas a tanto alzado y multas coercitivas al Reino de España de persistir la ejecución incompleta.

Conclusiones

En la UE, al igual que en todo proceso regional de integración económica, existen incumplimientos, más o menos evidentes y con distinto grado de voluntariedad, de las normas comunes en las distintas materias reguladas (medioambiente, infraestructuras, libre circulación de mercancías, subvenciones públicas, etcétera) por parte de sus Estados miembros. Lo trascendente no es, realmente, que se produzcan tales infracciones, pues es casi inevitable, estando con frecuencia en liza intereses estatales de primer orden, e inclusive cuestiones de soberanía. Lo que en verdad importa es ser conscientes de esa realidad y, cuando tienen lugar los conflictos, ser capaz de solucionarlos dentro del mismo proceso de integración, sea por medios diplomáticos o jurisdiccionales. Es lo que sucede en la UE, que cuenta de un desarrollado sistema de solución de diferencias que conduce a que los conflictos se resuelvan no unilateralmente (retorsiones o represalias de un Estado, ya que están prohibidas), ni tampoco bilateralmente (negociaciones directas entre los Estados directamente afectados), al menos de forma oficial, sino por la propia Unión, sea diplomáticamente (en el seno del Consejo y del Consejo Europeo), sea –más frecuentemente– mediante mecanismos jurídicos informales de resolución de conflictos (así, mediante Solvit y EU Pilot) y, finalmente, cuando no es posible por los medios anteriores, gracias a una serie de acciones ante el Tribunal de Justicia de la UE, entre las que destacan los recursos de incumplimiento presentados por la Comisión y las cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales internos de los Estados miembros. Debe, además, destacarse que está prohibido el *forum shopping*, puesto que la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE es excluyente de la posibilidad de acudir a otros medios alternativos de solución de diferencias, así como que sus sentencias son obliga-

en algunas ocasiones, especialmente para proteger determinadas aves silvestres (calandria, sisón, terrera común o carraca, entre otras).

torias y, llegado el caso, puede imponer a los Estados miembros que no las acaten el depósito de sumas económicas a tanto alzado y el pago de multas coercitivas.

Este sistema jurisdiccional de solución de conflictos permite *despolitizar* el contencioso, puesto que los Estados miembros rara vez están enfrentados directamente ante el Tribunal de Justicia⁴⁹ y, a la postre, favorece su finalización en un término más corto y de manera más satisfactoria.

Todo ello es posible porque el estatuto jurídico del Tribunal de Justicia hace que esta Institución ocupe, dentro del sistema jurisdiccional comunitario, una posición privilegiada que, con propiedad, sólo puede ser comparada con la homóloga de los tribunales constitucionales existentes en muchos Estados. Lo prueba que, como ellas, el Tribunal de Justicia sea un poder autónomo, supremo y soberano, y asimismo que sea análoga la labor que ha llevado a cabo para salvaguardar la unidad e integridad del Derecho de la UE: basta con evocar los principios jurisprudenciales de la primacía y del efecto directo, así como de protección de los derechos humanos en la Unión. Principios que habría sido muy difícil de consagrar si no fuera por la independencia de los miembros del Tribunal de Justicia garantizada por su estatuto jurídico y las amplias competencias que le han sido conferidas para, *inter alia*, enjuiciar la legalidad de los actos de la Unión, constatar los incumplimientos de los Estados miembros y resolver las cuestiones prejudiciales de validez y de interpretación del ordenamiento comunitario suscitadas por cualquier jurisdicción nacional, inclusive las que no son supremas en su Estado.

La decisiva contribución del Tribunal de Justicia a la edificación del sistema jurídico de la UE ha sido criticada en ocasiones, incluso lanzando la acusación de que se estaría asentando un *gouvernement des juges* dentro de este proceso de integración, pero se trata de un reproche inmerecido porque la intención de los Estados miembros cuando firmaron los Tratados constitutivos, y no la propia voluntad del Tribunal de Justicia, sigue siendo la base de su labor, y así lo

⁴⁹ Son excepcionales los recursos de incumplimiento planteados por un Estado miembro contra otro Estado miembro, en buena medida debido a que, como se indicó antes, el artículo 259 del Tratado de Funcionamiento de la UE exige a un Estado miembro acudir ante la Comisión Europea antes de llevar el caso directamente ante el Tribunal de Justicia. Y en los procedimientos prejudiciales intervienen las partes del proceso interno y todos los Estados que deseen exponer su punto de vista sobre las cuestiones de Derecho de la UE que plantea el litigio nacional.

demuestra la lectura de la motivación de sus sentencias. Tres ejemplos extraídos del contencioso comunitario en materia medioambiental con repercusiones en infraestructura y libre circulación de mercancías dentro de la UE, los asuntos 265/95, *Comisión / Francia*, C-112/00, *Eugen Schmidberger* y C-186/06, *Comisión / España*, ilustran de modo fehaciente cómo el Tribunal de Justicia lleva a cabo su función en el marco del evolucionado sistema jurisdiccional de solución de controversias de la UE, actuando con la firmeza y rotundidad requerida en cada caso para preservar los principios y valores esenciales de la integración europea, por más trascendentes que puedan ser las consecuencias políticas, económicas o sociales de los casos que le llegan para los sujetos litigantes afectados, sean quienes sean, incluidos los Estados miembros.

Todo ello explica, a la postre, que la posición del Tribunal de Justicia de la UE en el entramado institucional comunitario haya sido fortalecida por los propios Estados con ocasión de la aprobación del Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, ya que le atribuyen nuevas competencias en materia de cooperación policial y judicial penal y, si bien de modo incipiente, igualmente en materia de política exterior y de seguridad común.

En definitiva, una de las claves del éxito de la construcción europea es su excelente sistema judicial supranacional de solución de controversias. Es palmario que el sistema de solución de controversias en el MERCOSUR dista mucho del instaurado en la UE, por más que la creación, por el Protocolo de los Olivos de 2002, del Tribunal Permanente de Revisión sea un avance significativo que debe resaltarse muy positivamente. Pero todavía adolece de imperfecciones notables, y basta con poner de relieve que las opiniones consultivas no son obligatorias y que es posible salirse fuera del MERCOSUR para resolver un conflicto relativo a la aplicación de sus normas (*forum shopping*), tal y como muestra el caso de las pasteras. De ahí los requerimientos de la doctrina especializada para cambiar este estado de cosas (así, Perotti: 2007). El proyecto de Estatuto de Corte de Justicia del MERCOSUR, de 2009, permitirá, de ver la luz finalmente, avanzar en el Cono Sur por la senda abierta por el Tribunal de Justicia dentro de la UE, en tanto le situaría como órgano jurisdiccional independiente con la función esencial de garantizar la interpretación y aplicación uniformes del Derecho del MERCOSUR⁵⁰.

⁵⁰ Véase el texto del proyecto de Protocolo constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR, de 20 de abril de 2009, en <http://www.parlamento.delmercosur.org/innovaportal/file/1523/1/XVIII%20->

Bibliografía

- BETTATI Mario (1989), «Le Law-making Power de la Cour», *Pouvoirs*, pp. 57-70.
- BOULOUIS Jean (1974), «A propos de la fonction normative de la jurisprudence. Remarques sur l'oeuvre jurisprudentielle de la Cour de justice des Communautés européennes», en *Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel WALINE*, tomo I, L.G.D.J., París, pp. 149-162.
- CAPPELLETTI Mauro (1984), «Necesidad y legitimidad de la justicia constitucional», en FAVOREU, L. (Dir.), *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales*, C.E.C., Madrid, pp. 599-649.
- CARTOU Louis (1974), «La Cour de justice des Communautés européennes et le droit communautaire», en *Le juge et le droit public. Mélanges offerts à Marcel WALINE*, tomo I, L.G.D.J., París, pp. 163-178.
- CIENFUEGOS MATEO Manuel (1998), *Las sentencias prejudiciales de interpretación del Tribunal de Justicia en los Estados miembros*, J. M. Bosch editor, Barcelona.
- COLIN Jean-Pierre (1966), *Le gouvernement des juges dans les Communautés européennes*, L.G.D.J., París.
- COMISIÓN (2001), *La gobernanza europea - Un Libro Blanco*, de 25 de julio, COM (2001) 428 final.
- COMISIÓN *Comunicación sobre la mejora del control de la aplicación del Derecho Comunitario*, de 11 de diciembre de 2002, COM (2002) 725 final.
- COMISIÓN (2008), *Vigésimo sexto informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario*, SEC (2009) 1683.
- COPPEDGE Michael (1994), «Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina», *Revista Síntesis*, núm. 22, pp. 61-88.
- COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1995), *Rapport de la Cour de justice sur certains aspects de l'application du traité sur l'Union européenne*, *Activités de la Cour et du Tribunal de première instance des Communautés européennes de 1995*, núm. 15.
- DE OTTO Ignacio (1981), «La posición del Tribunal Constitucional a partir

%20MEP%20134%202009.PDF. La aprobación el 18 de Octubre de 2010 por los cuatro cancilleres mercosureños del Acuerdo Político del Parlasur, de 28 de abril de 2009, para la consolidación del MERCOSUR y proposiciones correspondientes, que entre otras cosas se refiere a la representación proporcional atenuada para la composición futura del Parlasur, supone un avance en la creación de la Corte de Justicia del MERCOSUR, en la medida en que en su articulado se hace referencia a la necesidad de reforzar la dimensión judicial del MERCOSUR mediante la creación de un Tribunal de Justicia del MERCOSUR (*in fine*).

- de la doctrina de la interpretación constitucional», en *El Tribunal Constitucional*, tomo III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 1935-1955.
- DUBOUIS Louis (1998), “La «guerre de la fraise»: l’impuissance publique sous la toise du droit communautaire. A propos de l’arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 9 décembre 1997, Commission c/ République française, C-265/95”, *Revue française de droit administratif*, pp 120-131.
 - FERNÁNDEZ LIESA Carlos, DÍAZ BARRADO Cástor, ALCOCEBA GALLEGO María Ángeles y MANERO SALVADOR Ana –Coord.– (2008), *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid.
 - FERRARI BRAVO Luigi (1990), “La Corte di Giustizia e le frontiere della funzione giurisdizionale comunitaria”, *Rivista di Diritto Europeo*, pp. 241-255.
 - GANSHOF VAN DER MEERSCH Walter Jean (1975), “L’ordre juridique des Communautés européennes et le droit international”, *Recueil des cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, vol. 148, tomo V, pp. 1-433.
 - GARCÍA Guillermo (2009), “La gobernanza: el «buen gobierno» neoliberal”, *Sistema: Revista de ciencias sociales*, núm. 212, 2009, pp. 15-30.
 - GARCIA DE ENTERRIA Eduardo (1981), «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, pp. 35-53.
 - GIMENO VERDEJO Carlos (1998), “Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Recurso por incumplimiento y libre circulación de mercancías: el Estado francés condenado por tolerar los ataques a transportes de productos agrícolas en la sentencia de 9 de diciembre de 1997”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N° 19, pp. 163-170.
 - GIMENO VERDEJO Carlos (2003) “Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La sentencia Schmidberger. Obstáculos a la libre circulación de mercancías como consecuencia del bloqueo de ejes de carreteras debido a una manifestación”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N° 29, pp.183-187.
 - GONZALES Géraldine (2004), “EC Fundamental Freedoms v. Human Rights in the Case C-112/00 Eugen Schmidberger v. Austria”, *Legal Issues of Economic Integration*, pp. 219-229.
 - GONZÁLEZ VAQUÉ Luis (1998), “La sentencia “Laura”: ¿Punto final de la jurisprudencia “Keck y Mithouard” en materia de libre circulación de mercancías? (Parte II)”, *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, B-135, pp.15-19.
 - GONZÁLEZ VAQUÉ Luis (2003), “El difícil equilibrio entre la libre circulación de mercancías y los derechos fundamentales en materia de libertad de expresión y de reunión: la sentencia “Schmidberger”, *Gaceta Jurídica de la U.E. y de la Competencia*, N° 227, pp. 61-76.

- HARTLEY Trevor Clayton (1996), «The European Court. Judicial Objectivity and the Constitution of the European Union», *The Law Quarterly Review*, vol. 112, pp. 95-109.
- HOWE OF AVERATON –Lord- (1996), “Euro-justice: Yes or No?”, *European Law Review*, vol. 21, N° 3, pp. 187-198.
- ISAAC Guy (1995), *Manual de Derecho comunitario general*, 3ª ed., Ariel, Barcelona.
- JACOT-GUILLARMOD Olivier (1993), *Le juge national face au droit européen. Perspective suisse et communautaire*, Helbing & Lichtenhahn y Bruylant, Bâle, Francfort-sur-le Main y Bruselas.
- KOOPMANS Thijmen (1988), «The Roots of Judicial Activism», en MATSCHER Franz y PETZOLD Hebert (Eds.), *Protecting Human Rights: The European Dimension/Protection des droits de l’homme: la dimension européenne. Studies in Honour/Mélanges en l’honneur de Gérard J. WIARDA*, Carl Heymans Verlag, Colonia, pp. 317-333.
- KUTSCHER Hans (1976), «Méthodes d’interprétation vues par un juge à la Cour», en *Rencontre judiciaire et universitaire 27-28 septembre 1976*, O.P.O.C.E., Luxemburgo, pp. I/1-53.
- LECOURT Robert (1976), *L’Europe des juges*, Bruylant, Bruselas.
- LECOURT Robert (1991), «Quel eût été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964», en *L’Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean BOULOUIS*, Dalloz, Paris, pp. 349-361.
- MANCINI Federico y KEELING D.T. (1995), «Democracy and the European Court of Justice», *The Modern Law Review*, vol. 57, p. 175-187.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES José -Coord.- (2008), *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional: Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI*- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007, Iustel, Madrid
- NEILL P. (1995), *The ECJ: A Case Study in Judicial Activism*, European Policy Forum, Londres.
- ORTEGA GIMÉNEZ Alfonso (2009), “Libre circulación de mercancías y protección del medio ambiente a propósito de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 12 de junio de 2003 (caso Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge contra Austria)”, *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, N° 4, pp.164-175.
- PEROTTI Alejandro (2007), *Tribunal Permanente de Revisión y Estado de Derecho en el Mercosur*, Marcial Pons, Buenos Aires.
- PESCATORE Pierre (1972), *Le droit de l’intégration. Emergence d’un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l’expérience des Communautés européennes*, Sijthoff, Leyden.
- PESCATORE Pierre (1974), «Rôle et chance du droit et des juges dans la construction de l’Europe», *Revue Internationale de Droit Comparé*, pp. 5-20.

- PESCATORE Pierre (1981), «Aspectos judiciales del acervo comunitario», *Revista de Instituciones Europeas*, Nº 2, pp. 331-361.
- PRATS CATALÀ Joan –Coord.– (2006), *A los principios republicanos: gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, I.N.A.P., Madrid.
- RANSMUSSEN Hjalte (1986), *On Law and Policy in The European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Martinus Nijhoff, Dordrecht.
- RIPOL CARULLA Santiago (2008), “Las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa en la regulación del Tribunal de Justicia”, en FERNÁNDEZ LIESA Carlos, DÍAZ BARRADO Cástor, ALCOCEBA GALLEGO María Ángeles y MANERO SALVADOR Ana (Coords.), *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, pp. 191-216.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS Gil Carlos (1993), “El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, en AA.VV., *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas y C.G.P.J., Madrid, pp. 373-402.
- RONKES AGERBEEK Felix (2004), “Freedom of expression and free movement in the Brenner corridor: the Schmidberger case”, *European Law Review*, pp. 255-266.
- SCHOCKWEILER Fernand (1995), “La Cour de justice des Communautés européennes dépasse-t-elle les limites de ses attributions?”, *Journal des Tribunaux*, 20 de abril, pp. 73 -79.
- SIMON Denys (1981), *L’interprétation judiciaire des traités d’organisations internationales*, Pédone, Paris.
- SINCLAIR Ian (1976), «The Role of the European Court in the Light of its Evolving Jurisprudence», en AA.VV., *The Interpretation of the Community Law and the Role of the European Court*, United Kingdom Association for European Law, Londres, pp. 18-36
- STEIN Eric (1981), “Lawyers, Judges and the Making of a Constitution”, en *Festschrift für Konrad ZWEIGERT zum 70. Geburtstag*, J.C.B. Mohr, Tubinga, pp. 1-27.
- STOFFEL VALLOTTON Nicole (2004), “Los ecologistas, el tránsito de mercancías y la protección de derechos fundamentales (artículos 10 y 11 del CEDH). A propósito de la sentencia del TJCE en el asunto «Schmidberger/República de Austria» de 12 de junio de 2003, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, pp. 483-506.
- TRIDIMAS Takis (1996), «The Court of Justice and Judicial Activism», *European Law Review*, vol. 21, Nº 3, pp. 199-210.
- VANDENCASTEELE Alexandre (1979), “A la recherche du temps perdu. La délibération de la Cour de justice des Communautés européennes du 14 novembre 1978”, *Journal des Tribunaux*, pp. 549-558.
- VANDERSANDEN George (1994), *La réforme du système juridictionnelle communautaire*, Editions de l’Université de Bruxelles, Bruselas.

- VILÁ COSTA Blanca, ORTEGA GÓMEZ Marta y CIENFUEGOS MATEO Manuel (2011), “Ordenamiento jurídico comunitario: aplicación”, en ABELLÁN HONRUBIA Victoria, VILÁ COSTA Blanca (Dirs.) y OLESTI RAYO Andrés (Coord.), *Lecciones de Derecho de la Unión Europea*, Barcelona: Ariel Derecho, pp. 173-218.
- VOSS Reimer (1993), «The National Perception of the Court of First Instance and the European Court of Justice», *Common Market Law Review*, pp. 1119-1133.
- X -Editorial Comment- (1993)., “Quis Custodiet the European Court of Justice” de la *Common Market Law Review*, pp. 899-895.



Se terminó de imprimir en febrero de 2011 en

LERNER EDITORA SRL

Duarte Quirós N° 545, L. 2 y 3, CP. 5000,

Córdoba, República Argentina

www.editoriallerner.com.ar