

Revista Aportes

para la Integración Latinoamericana

Nº32

Año XXI / Junio 2015

ISSN 2468-9912 DND 5201594

Publicación semestral del Instituto de Integración Latinoamericana
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - UNLP
La Plata / Buenos Aires / Argentina

Director: Noemí B. Mellado
Propietario: Instituto de Integración Latinoamericana
Universidad Nacional de La Plata
Domicilio Legal: calle 10 Nº 1074 La Plata
Diseño: Área de Informática y Comunicación Visual

**“DESAFÍOS EN EL REGIONALISMO
LATINOAMERICANO”**



PRESENTACIÓN

"Problemáticas sociales e institucionales regionales"

En este número la colaboración de **Martín Tetaz** -sección "Tema central"- aborda la cuestión social y la gobernabilidad en los procesos de integración. Estos procesos originan repercusiones económicas, las que varían conforme al tipo de integración elegido para ponerlos en práctica. Si el modelo movilizador de la integración es el comercialista – liberal e implícito en el regionalismo abierto- se transmite fundamentalmente por la vía comercial. En cambio, en el paradigma del nuevo regionalismo existe una preocupación por lo social. En tal caso, aumenta la demanda de educación. Para satisfacerla, se requiere mayor presupuesto educativo. Entonces, la tarea a afrontar en el nuevo regionalismo consistiría en aplicar nuevas estrategias y políticas de integración orientadas a fin de llegar a esa meta en el área de educación.

La institucionalidad del sistema de solución de controversias en el MERCOSUR –sección "Estudios"— es el tema encarado por **Clara Amzel-Ginzburg**. Desde la misma creación del esquema, el Tratado de Asunción que le dio origen, en su Anexo III, estableció embrionariamente un modo de resolver los conflictos. Lo sucede el Protocolo de Brasilia que instituye los Tribunales Arbitrales Ad Hoc, a cuyo cargo queda superar los diferendos. Es reemplazado por el vigente Protocolo de Olivos, en el que a la primera instancia de los citados Tribunales se suma la posibilidad de examen del Tribunal Permanente de Revisión. También se reseñan las normas relativas a la necesidad de la reforma institucional del sistema en vigor, reforma aún no concretada. Se comenta la conveniencia de introducir modificaciones para implementar un sistema jurisdiccional sobre la base de dos propuestas, una de ellas, presentada en un ámbito académico de debate y la otra, por un órgano del MERCOSUR.

En la sección "Opinión", **Susana Herrero Olarte** analiza los sistemas de aplicación del crédito para acceder a la inversión agropecuaria en comunidades rurales marginadas y aisladas de América Latina. Al referirse a las metodologías tradicionales de aplicación del microcrédito, la autora señala que, entre las diferentes posibilidades de inversión mediante el crédito para lograr seguridad alimentaria, son tres las opciones que se emplean de manera general: las líneas de crédito, los Programas de Grupos Solidarios (PGS) y las Estructuras Financieras Locales (EFL) o bancos comunales. Las primeras – relacionadas con organizaciones locales o internacionales- surgen en América Latina al finalizar la década de 1970, para sustentar el desarrollo económico de los niveles más pobres de la sociedad, en especial, de los suburbios de los núcleos urbanos más poblados y de las comunidades rurales más alejadas. Los PGS nacieron en Asia a principios de la década de 1980 a fin de apoyar las actividades económicas y de alimentación de personas en situación de pobreza de los sectores urbano y rural. Las EFL o bancos comunales aparecen en la década de 1980, en Estados Unidos, como instrumento apto para generar ingresos, promover el ahorro y facilitar el apoyo mutuo en grupos que oscilan entre treinta y cincuenta personas. De estas tres opciones, la autora se pronuncia por la última como la más adecuada. Funda su consideración sobre la base de los criterios de participación, apropiación, eficiencia, eficacia y sostenibilidad, criterios que procede a desarrollar.



En la sección Documentos se incluyen:

-Declaración Conjunta de los Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para Promover el Establecimiento de una Zona Económica Complementaria de los Estados Parte del MERCOSUR, los Países Miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), los Países Miembros de PETROCARIBE y los Miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), suscripta en Caracas el 29 de julio de 2014.

-Declaración de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, firmada en Quito, Ecuador, el 4 y 5 de diciembre de 2014.

-Declaración de Punta Mita, signada por los Presidentes de la Alianza del Pacífico al cabo de su IX Cumbre, en Punta Mita, Nayarit, México, el 20 de junio de 2014.

-Declaración de los Presidentes de la Alianza del Pacífico en materia de cambio climático, firmada en Lima, Perú, el 10 de diciembre de 2014)

NOEMÍ B. MELLADO

Directora



COMPARACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EMPRESARIAL COLOMBIANA EN LAS NEGOCIACIONES DEL G-3 Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO

BUSINESS IN COLOMBIAN TRADE NEGOTIATIONS: TWO-LEVEL GAMES IN THE G-3 AND THE PACIFIC ALLIANCE

RITA GIACALONE

RESUMEN

Este artículo compara la participación de los empresarios colombianos en la negociación del Grupo de los Tres (G-3, 1994) y la Alianza del Pacífico (AP, 2012) para evaluar la validez del enfoque de juego de dos niveles cuando se aplica a negociaciones internacionales entre países en desarrollo. En las dos primeras secciones se analiza el proceso de negociación de los tratados, incorporando cambios en política económica y preferencias de distintos actores. En la tercera se compara la participación empresarial en ambas negociaciones y se discute el enfoque de Robert Putnam, además de señalarse la necesidad de realizar ajustes para adecuarlo al tipo de casos que aquí se estudia.

PALABRAS CLAVE

Empresarios, Colombia, negociaciones comerciales, juego de dos niveles

ABSTRACT

This comparative analysis of business participation in the negotiation of the Group of Three Free Trade Agreement (G-3, 1994) and the Pacific Alliance (PA, 2012) aims at assessing the validity of Robert Putnam's two-level game when applied to international negotiations between developing nations. Economic policy changes locked in by the treaties, as well as actors' preferences and positions, are explored in the first two sections. The third one compares business participation in the study cases, discusses Putnam's approach, and establishes the need to make adjustments in different aspects of the two-level game.

KEY WORDS:

Business, Colombia, trade negotiations, two-level games



INTRODUCCIÓN

El análisis de la participación empresarial en las negociaciones del Grupo de Los Tres (G-3) (Colombia, México, Venezuela, 1994) y la Alianza del Pacífico (AP) (Chile, Colombia, México, Perú, 2012) tiene como objetivos: 1) evaluar la utilidad del enfoque de dos niveles de Robert Putnam (1988) para comprender el proceso de negociación internacional entre países en desarrollo; y 2) relacionar los resultados de la comparación con cambios en el entorno regional mediante la incorporación de la variable temporal. En cuanto al primer objetivo, en la actualidad, cuando se cuestiona la validez de aplicar a las relaciones entre naciones en desarrollo, enfoques y teorías que surgieron de la observación de las relaciones entre naciones desarrolladas (Tickner y Waever, 2009), es importante validar cuál de esos enfoques resulta válido todavía.

El enfoque de Putnam fue el primero que intentó, de forma sistematizada y coherente, analizar acuerdos internacionales que no pueden explicarse únicamente desde la vertiente de la política doméstica (factores internos o segunda imagen, Waltz, 1959) o del lugar de un Estado en el sistema internacional (factores externos o segunda imagen revertida, Gourevitch, 1978), incorporando dos niveles de negociación: el Nivel I (entre actores internacionales) y el II (entre cada uno de los Estado negociadores y sus actores domésticos). Aunque el actor internacional parece tener autonomía para elegir el resultado que prefiere, en la realidad, está constreñido por lo que los otros negociadores pueden aceptar y por lo que puede hacer que sea ratificado en su ámbito doméstico (Young, 2006: 55). Esto implica que, por una parte, el negociador puede establecer pagos laterales o alguna otra forma de compensación para los actores domésticos opuestos a una negociación, cuando no consigue hacerles cambiar de posición (Putnam, 1988: 447, 450); y, por otra, que las acciones del negociador en el ámbito internacional pueden ser utilizadas en su juego doméstico para movilizar o cambiar la opinión pública nacional.

Las ideas de Putnam incidieron en autores como Gourevitch (1996: 351), quien considera la importancia de incorporar las preferencias de los actores (incluyendo al Estado) y de ver cómo éstas inciden sobre otras instituciones¹. Para entender las decisiones en torno a

¹ Mientras los intereses se asumen a partir del lugar de un actor en la economía, las preferencias son construcciones políticas que relacionan lo que un grupo desea con lo que puede alcanzar bajo



la firma de un tratado de libre comercio (*output* de la negociación) propone prestar atención a los factores (*input*) que contribuyen a ellas y a cómo esos factores son afectados, a su vez, por decisiones previas. El carácter diacrónico² de la comparación entre las negociaciones del G-3 y de la AP—una en 1994 y la otra, en 2012—, casi con los mismos actores, permite relacionarla asimismo con cambios en el entorno regional.

En general, las negociaciones comerciales son resultado de esfuerzos estatal es para proteger a su sector privado de ataques externos y/o ayudarlos en su expansión internacional (Heginbotham y Samuels, 1998: 191-192) o una estrategia del Estado para enfrentar presiones domésticas de empresarios y/o grupos de consumidores (Milner, 1997^a: 77-79)³. En este último caso, los acuerdos sirven para balancear esas presiones apoyándose en gobiernos que siguen políticas comerciales similares, por lo cual, se establecen entre socios políticos cuando hay que realizar ajustes internos que mantengan bajo control las demandas y presiones domésticas.

I. LOS EMPRESARIOS COLOMBIANOS EN LA NEGOCIACIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DEL G-3 (1990-1994)⁴

En 1989, el G-3 fue desarrollado como un instrumento geopolítico de Colombia, México y Venezuela para restaurar y consolidar la paz y el desarrollo en Centroamérica y el Caribe pero, una vez que la crisis armada centroamericana terminó en 1990, su prioridad pasó a ser la integración de las tres economías debido a la necesidad de: 1) reforzar sus procesos de reformas estructurales y darles permanencia mediante la firma de un tratado internacional; 2) construir una plataforma para el desarrollo energético sobre la base de los recursos de carbón, gas y petróleo de sus miembros; y 3) mejorar y combinar su producción para exportar al mercado estadounidense y, eventualmente, ingresar al

ciertas condiciones. Esto coincide con la diferencia entre “elección racional” y “elección razonable” en las negociaciones comerciales (Savage y Weale, 2009).

² Crump (2005: 7) desarrolla el concepto de negociación “consecutiva”, cuando un acuerdo se relaciona con otro anterior o con otro potencial acuerdo futuro, para mostrar que el factor temporal puede incidir en el proceso de negociación.

³ En estos acuerdos, los empresarios buscan economías de escala y mercados mayores, mientras los consumidores apoyan costos menores y mayor diversificación de productos.

⁴ Esta sección resume y actualiza el capítulo III de Giacalone, 1999, mientras la segunda sección se funda en un estudio de caso de Colombia realizado en 2013-2014, que abarcó revisión de documentos oficiales, fuentes secundarias, datos estadísticos y declaraciones de representantes gubernamentales y empresarios.



Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Canadá, Estados Unidos y México).

Probablemente, la motivación más fuerte fue la primera, porque los presidentes César Gaviria (Colombia), Carlos Salinas de Gortari (México) y Carlos Andrés Pérez (Venezuela) seguían políticas económicas similares, que confrontaban oposición doméstica, y un acuerdo entre ellos haría más difícil que fueran cambiadas por otra administración. En 1992, esta motivación había facilitado que Colombia y Venezuela establecieran un área de libre comercio, que liberalizó bienes, servicios e inversiones, en cumplimiento de resoluciones previas de la Comunidad Andina (CAN), que fueron desoídas por los otros miembros (Bolivia, Ecuador y Perú). El entorno regional de principios de los noventa favorecía la liberalización económica entre grupos de países, como lo atestigua la creación del Mercosur en 1991, y la asociación entre gobiernos de mentalidad similar buscaba debilitar las resistencias domésticas al cambio de orientación en la política comercial.

En Colombia, las reformas económicas entre 1985 y 1990 incluyeron la devaluación del peso y una reestructura y una diversificación del sector industrial, medidas que incrementaron las exportaciones de bienes no tradicionales (o no cafetaleros) en un 20 % anual (Reina, 1993: 138; Hommes, 1997: 157, 169-170). Aunque el sector industrial perdió peso relativo en el PIB frente al sector comercial (Gutiérrez Trujillo, 1995: 147) y sufrió un proceso de “tercerización” y desindustrialización, para 1995 las exportaciones no tradicionales representaban el 54 % de las totales y se vendían en especial en América Latina y el Caribe (Ochoa, 1998: 152). En general, entre 1980 y 2005, el porcentaje de productos manufacturados en las exportaciones colombianas creció de un 20 a un 35% (Martínez, 2008: 278) y esta diversificación exportadora continuó al principio del *boom* en la exportación de *commodities* a comienzos del siglo XXI⁵.

Cuando César Gaviria fue electo presidente en 1990, encontró una coyuntura favorable. Mientras las exportaciones estaban creciendo y los empresarios buscaban internacionalizarse, el nuevo presidente llegaba al poder después de un período marcado

⁵ El *boom* exportador terminó a fines de la década del año 2000 por la caída de la demanda en los países desarrollados después del inicio de la crisis global y problemas entre los gobiernos de Colombia y Venezuela.



por el conflicto entre el Estado y el cartel de Medellín y los asesinatos de varios candidatos presidenciales. Gobierno y empresarios buscaban promover una etapa más pacífica en el ámbito doméstico y mejorar sus relaciones mutuas. De esta forma, Gaviria encontró una respuesta inicial positiva a sus esfuerzos por abrir la economía colombiana y pudo incorporar la liberalización del comercio y la integración regional en los artículos 226 y 227 de la Constitución de 1991 (Ahumada, 1995: 17-18).

También Gaviria se benefició del hecho que el Banco Mundial recomendaba medidas que abrieran la economía colombiana para poder recibir un préstamo solicitado por la administración anterior de Virgilio Barco. Esta presión externa encontró eco entre los tecnócratas del CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) y, en los primeros meses de la administración Gaviria, mientras la opinión pública estaba ocupada con la discusión de una nueva constitución, el gobierno hizo cambios en las políticas cambiarias, fiscales y laborales (Torre, 1998: 61-63).

En cuanto a las relaciones entre Estado y empresarios, antes de 1990 estas se daban formalmente a través de la participación del sector privado en comités estatales. Era usual, además, que el gobierno consultara a las asociaciones empresariales más grandes sobre asuntos de su interés (Olivera et al., 2010). Después de 1990, la situación cambió a medida que la mayor complejidad de la economía colombiana se reflejaba en mayor número de asociaciones sectoriales y en esfuerzos exitosos de actuación individual por parte de los grandes grupos y empresas. En especial, la fragmentación del Congreso Nacional y los recursos económicos de esos grupos y compañías facilitaban su *lobby* en el poder legislativo a través de canales informales (Salazar, 2013: 192).

Cuando Colombia comenzó a negociar con México y Venezuela, los empresarios estaban divididos. En 1991, las trece mayores asociaciones empresariales habían formado el *Consejo Nacional Gremial* con el objetivo de conducir negociaciones unitarias y hacer más gradual el proceso de apertura comercial, pero se observaba una división entre los conglomerados mayores, interesados en la apertura económica y la internacionalización, y los industriales orientados hacia el mercado nacional (Orjuela Escobar, 2000). Además, una vez que el gobierno decidió proceder con los cambios de política económica, cada



asociación defendió sus intereses sectoriales volviendo inoperativa la negociación conjunta (Torre, 1998: 81).

Para entonces las asociaciones empresariales más grandes eran ANDI (industriales), FENALCO (comercio), y FEDECADE (productores y exportadores de café). ANDI⁶ y FENALCO apoyaban la liberalización comercial y ejercían influencia sobre la legislación económica mediante sus lazos con ministerios y los dos principales partidos políticos (Liberal y Conservador) (*The Economist Intelligence Unit*, 1990: 229-231). Pero cuando el gobierno promovió un programa de apertura rápida, tanto su influencia como su apoyo por la apertura fueron disminuyendo. Dos encuestas empresariales de FEDESARROLLO – una al comienzo de 1993 y otra en marzo de 1994– muestran este cambio, ya que en la primera encuesta, los industriales manifestaban optimismo acerca de su capacidad de beneficiarse de la apertura y, en la segunda, el optimismo había disminuido y sólo la liberalización comercial con Venezuela recibía un alto nivel de aceptación (Cantilo Vásquez, 1994). En general, los empresarios no acusaban de sus dificultades a la apertura económica sino a problemas domésticos –inflación, moneda sobrevaluada⁷, deficiencias de transporte, etc.–(*Clase Empresarial*, 1994: 25).

Según De Lombaerde (2000: 90-91), la división entre exportadores e importadores con respecto a la liberalización económica determinó que, en los años noventa, las asociaciones empresariales perdieran influencia frente al Estado colombiano y disminuyeran sus actividades de *lobby*, aunque continuaron defendiendo intereses sectoriales en las negociaciones comerciales. También desde la creación del Ministerio de Comercio Exterior en 1991, los tecnócratas económicos estuvieron más aislados de esas presiones y la diversificación exportadora dispersó los intereses empresariales.

Gaviria pudo aislar sus reformas del juego político gracias a la Constitución de 1991 que estableció, por ejemplo, un Banco Central independiente con responsabilidad sobre la

⁶ Compañías industriales como Pintuco (Grupo Inversiones Mundial) y BICO/Norma (Grupo Carvajal), iniciaron o expandieron sus procesos de internacionalización a comienzos de los años noventa en respuesta a la presencia de nuevos competidores en el mercado colombiano debido a las rebajas tarifarias (Cruz Camacho y Osorio Uribe, 2010).

⁷ En 1994, el peso colombiano alcanzó un pico en su valor por los descubrimientos de petróleo en Colombia, la privatización de compañías públicas que atrajo capital extranjero y el mayor control sobre la fuga de capitales, etc. (Revéz, 2002).



lucha anti-inflacionaria (Torre, 1998: 110). Al mismo tiempo, la división de los empresarios acerca de la apertura dio al gobierno mayor libertad para negociar un acuerdo de libre comercio con los miembros del G-3. Las principales objeciones provinieron del sector industrial y se refirieron a la velocidad del proceso, las reglas de origen y el hecho que las reducciones tarifarias otorgadas por México a Colombia y Venezuela eran menores que las otorgadas por ese país a Canadá y Estados Unidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Garay Salamanca, 1994: 202-203; Puyó, 1994: 91).

Gaviria retuvo el apoyo de los grandes grupos económicos (Ardila Lulle, Santodomingo, Sindicato Antioqueño, Grupo Gran Colombiano etc.) cuyos representantes asistieron a la ceremonia en junio de 1994 donde se firmó el tratado de libre comercio del G-3, mientras los representantes de las asociaciones empresariales no asistieron (Echavarría, 1995: 126). Esto significa que no todos los industriales objetaban la firma del tratado porque los grupos más grandes y concentrados y las empresas internacionalizadas podían beneficiarse de él (Cárdenas, 1997). Aún el presidente de una empresa textil grande (Coltejer), proveniente de un sector que se asumía que iba a ser afectado negativamente por la apertura del mercado doméstico, declaraba que su compañía había invertido US\$ 114 millones a lo largo de los cuatro años previos para reestructurar su producción y administración y estar preparado. Lo que no había previsto eran los efectos negativos de la sobrevaluación de la moneda colombiana en sus exportaciones (*Clase Empresarial*, 1994: 26). De esta manera, también los grandes grupos económicos culpaban a los problemas domésticos antes que a la apertura por los problemas que enfrentaban.

Las asociaciones empresariales fueron incorporadas en las negociaciones mediante consultas que, según Gaviria (Revista ANDI 128, 1994: 7), incluyeron más de 1.800 horas de reuniones con todos los sectores. En 1992, el presidente de ANDI, Carlos A. Ángel Arango (1992: 3-5), reconoció que la asociación había llevado a cabo 24 estudios sectoriales en preparación para la negociación con México. En 1994, el discurso de las asociaciones empresariales apoyaba la apertura con reservas sobre condiciones domésticas y velocidad del proceso, pero el gobierno aplicó su propia agenda política sin incorporar las objeciones porque contaba con el apoyo de los grandes grupos económicos.



En resumen, las relaciones Estado-empresarios durante la negociación del G-3 estaban en transición desde lazos institucionalizados y formales, con asociaciones empresariales a vínculos informales e individuales, donde las grandes compañías y grupos adquirieron mayor importancia, lo que influyó sobre el contenido del tratado. Este abarcó una apertura sustantiva del mercado colombiano para bienes y servicios, reglas claras para el comercio y las inversiones y excluyó a la mayor parte del sector agrícola, pero el acuerdo no tuvo en cuenta las objeciones empresariales sobre la asimetría de la economía colombiana frente a la de México y la rapidez de una apertura con etapas automáticas.

Después de que Venezuela abandonó el G-3 en 2006, Colombia y México establecieron un protocolo del tratado en 2009, por el cual casi el 97% del universo arancelario alcanzó tarifa cero y se simplificaron las normas de origen (Vera Abogados Asociados 1972, 2014)⁸. Como resultado, este tratado incluye aún más las posiciones preferidas por los grandes grupos económicos y empresas, alejándose de las reservas de las asociaciones.

II. LOS EMPRESARIOS COLOMBIANOS EN LA NEGOCIACIÓN DE LA AP (2010-2012)

George (2014: 28) considera que la AP es “*un remanente [...] del Arco del Pacífico lanzado en 2007 y que agrupaba a 11 naciones latinoamericanas a lo largo de la costa oeste del continente*”, en el cual “*Con cada pacto sucesivo, el núcleo central fue separando a los países que no compartían una estrategia de mercado abierto. Como resultado, los miembros de la Alianza comparten una visión común del desarrollo económico*”. Su énfasis es la integración productiva (por ejemplo, filamentos sintéticos producidos en Colombia se convierten en redes en Perú para exportarse a Canadá (Echabarría y Estevadeordal, 2014: 33-34), que es posible por la armonización de las reglas de origen que hace que un producto manufacturado en cualquiera de los cuatro países sea considerado producto de la AP (“Alianza del Pacífico, modelo pionero”, 2014). Esta orientación pragmática del acuerdo incentiva al sector privado a cooperar y su participación se da, especialmente, a través del Consejo Empresarial, que está:

Compuesto de líderes empresariales senior y empresarios que contribuyen con la Alianza del Pacífico identificando nuevas oportunidades de negocios que beneficiarán

⁸ Para más detalles sobre las reducciones arancelarias en 2009 y datos sobre comercio e inversiones colombianas en otros miembros de la AP, véase MINCIT. Dirección de Integración Económica, 2013.



a los países miembros y manteniendo un diálogo constante con los jefes de Estado como parte de las cumbres. También permite la promoción comercial conjunta y ayuda a las compañías de los países miembros a participar unidas en negocios en sus países o en terceros países (México. Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014).

Con respecto a la participación de los empresarios colombianos en la negociación de la AP hay poca información publicada, pero algunos aspectos resaltan. En la declaración del Consejo Empresarial⁹, después de su reunión en Cartagena (Colombia, 2014), se observa que el representante colombiano es Carlos Julio Ardila, hijo del líder del Grupo Ardilla Lulle quien, en 1994, apoyó la firma del acuerdo de libre comercio del G-3; el documento propone medidas concretas como la correlación fiscal y normativa en impuestos y cambio de divisas y la normalización de aspectos técnicos en las industrias de cosméticos, farmacia y alimentos; y enfatiza la integración productiva y financiera y la necesidad de mejorar la educación técnica como las actividades más importantes de la AP¹⁰. En resumen, en el acuerdo se mantiene la participación de los grandes grupos económicos y se profundiza y perfecciona la apertura comercial establecida en el acuerdo de libre comercio del G-3, ahora aumentada de Colombia y México a Chile y Perú.

Para Colombia, la AP señala el cambio de una política exterior dominada por la seguridad y el alineamiento con EE.UU., a otra que da más importancia a los socios regionales y al desarrollo económico. Este cambio fue posible por la pérdida de poder de la guerrilla, la recuperación del control estatal sobre la mayor parte del territorio y la pacificación de los grupos paramilitares durante la segunda presidencia de Álvaro Uribe (Reina, 2013: 13).

Los objetivos económicos de Colombia en la AP son: 1) profundizar la internacionalización de la economía colombiana; 2) promover más exportaciones de productos manufacturados; y 3) diversificar los sectores domésticos que reciben inversiones

⁹ El Consejo Empresarial de la AP nació en agosto de 2012 como una asociación voluntaria, desarrollada por los empresarios para promover los objetivos del acuerdo. Entre los miembros colombianos destacan Mario Hernández (Marroquinería SA), Carlos Julio Ardilla (Organización Ardilla Lulle) y Juan Camilo Nariño (vicepresidente de ANDI) (*Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico planteó nueve tareas y recomendaciones nuevas*, 2013).

¹⁰ El sector financiero de Colombia está interesado en la AP para atraer capital hacia MILA (Mercado Integrado Latinoamericano), que integró las bolsas de valores de Chile, Colombia y Perú en 2011. Antes de ese año, sólo 84 compañías colombianas participaban en la Bolsa de Bogotá, pero en 2013 se estimaba que habían entrado más de US\$ 300 millones a la Bolsa traídos por compañías extranjeras (“Una veta aún por explotar”, 2014: 50-51).



extranjeras, consideraciones importantes en un país del tamaño de Colombia que no tiene un mercado interno capaz de proveer la base para economías de escala y eficiencia productiva (Reina, 2013: 14). Adicionalmente, en la primera década del siglo XXI, las exportaciones manufactureras perdieron peso relativo frente a las *commodities*, siguiendo la tendencia general del comercio regional y global, al mismo tiempo que la re-evaluación del peso colombiano y el colapso del mercado venezolano en 2009 –importante socio comercial de Colombia– incrementaron el interés empresarial por medidas que abrieran nuevas opciones internacionales (Reina, 2013: 17-18). Desde 2009, las exportaciones de productos manufacturados a Chile, México y Perú crecieron para cubrir las pérdidas en exportaciones a Venezuela. En cuanto a inversiones extranjeras directas, estas aumentaron en la última década, pero en su mayor parte se orientaron hacia minería y energía, mientras la industria y la agricultura atrajeron poca atención. La AP estaría cambiando esta situación, ya que en 2012 la inversión chilena se dirigió a todos los sectores (Reina, 2013: 20-22).

El gobierno colombiano justifica una mayor integración económica con Chile, México y Perú porque tienen modelos de desarrollo basados en economía de mercado y sector privado, siguen políticas económicas similares y son mercados para productos manufacturados colombianos. Además, como la AP no es un acuerdo exclusivo, no choca con otros acuerdos de Colombia. Otro de sus objetivos es construir una plataforma exportadora mediante la integración productiva entre sus miembros para vender en otros mercados, en provecho de los acuerdos comerciales de cada uno de ellos (Reina, 2013: 4, 9).

Reina (2013: 32) atribuye a las empresas multilatinas de la AP un rol clave en el desarrollo de vínculos entre ellas antes de la firma del acuerdo. Así, Leonisa de Colombia distribuía sus productos en Perú en centros comerciales y tiendas por departamentos de Ripley (Chile) y Falabella (Chile) (Cruz Camacho y Osorio Uribe, 2010), empresas que luego comenzaron a invertir en Colombia (“Conozca la invasión de empresas chilenas a Colombia”, 2012). Si Leonisa sólo exporta a Chile y no tiene necesidad de desarrollar fábricas en ese país, es porque sus productos entran sin arancel, desde la firma del *Acuerdo de Complementación Económica para el establecimiento de un espacio económico ampliado entre Chile y Colombia, dentro del contexto del proceso de*



integración establecido en el Tratado de Montevideo 1980 (ACE N.º 24, 1993), transformado en acuerdo bilateral de libre comercio en 2006, que incluye servicios, inversiones y compras públicas (Cruz Camacho y Osorio Uribe, 2010; Lelpi Boyero, 2014).

El apoyo de las grandes compañías a las negociaciones de la AP y su participación en el Consejo Empresarial se relaciona con lo señalado por Chase (2005: 33-34): una vez que se firma un acuerdo, las expectativas de los empresarios pueden no cumplirse porque cambian otras condiciones, pero todavía ellos pueden obtener beneficios. Seis meses después de la firma del tratado de libre comercio del G-3, México devaluó su moneda y sus exportaciones inundaron el mercado colombiano, mientras las exportaciones de Colombia a México fueron canceladas o perdieron competitividad (*Latin American Monitor-Andean Group*, 1995: 5, 7). Sin embargo, las grandes compañías siguieron apoyando la liberalización comercial y pidiendo mayor integración y armonización de políticas económicas porque no sólo estaban exportando, sino también invirtiendo y haciendo alianzas en México. Si las redes de producción compartida fueron un factor crucial en la Unión Europea y el TLCAN (Chase, 2005: 260-261), los grandes grupos económicos colombianos parecen estar tratando de seguir la misma ruta.

También los grandes grupos y compañías lograron evadir los efectos negativos de la apertura comercial cambiando sus activos, o parte de ellos, hacia sectores competitivos, como el Grupo Santodomingo, que se convirtió en Grupo Empresarial Bavaria y adquirió el control de radio y televisora Caracol, el periódico *El Espectador*, Direct TV y otras compañías en sectores de rápido crecimiento. Sectores con activos fijos, como el agrícola, dependen más de compensaciones estatales bajo la forma de créditos o exenciones impositivas y no pueden reconvertirse con facilidad. Una de las principales atracciones de los acuerdos regionales es que brindan la oportunidad de reorganizar operaciones a los empresarios que tienen tecnologías que necesitan mercados mayores que el doméstico (Chase, 2005: 18-19)¹¹, mientras los que no usan esas tecnologías no se interesan por los mercados regionales.

¹¹ Los empresarios prefieren mercados ampliados si pueden aprovechar economías de escala y mover etapas de producción a través de las fronteras. Las ganancias de estas medidas son mayores en modelos de desarrollo basados en exportaciones porque son internas a las firmas y



Los grupos económicos más grandes se beneficiaron, además de los efectos de la crisis global, sobre multinacionales de países desarrollados, que las forzó a reestructurarse y a vender activos en América Latina. Entre los colombianos, el Grupo Aval, parte del conglomerado de Carlos Luis Sarmiento Angulo, compró Credomatic en América Central (propiedad de General Electric de EE.UU.) y el fondo de pensiones privadas del español BBVA. El Grupo Sura compró los fondos de pensiones privadas, seguros e inversiones del holandés ING en Chile, México, Perú y Uruguay, y el Grupo Efromovich, dueño mayoritario de Avianca, ofreció comprar la aerolínea portuguesa TAP (*Semana*, 2013). En 2011, Almacenes Éxito de Colombia compró las cadenas comerciales uruguayas Devoto y Disco. En términos de orientación geográfica, en el año 2000, Perú, México y Chile recibían sólo 5,1 %; 1,4 % y 0,8 %, respectivamente, de la inversión externa colombiana, pero ahora estos mercados atraen mayor atención – Promigás, PQP (Grupo Familia) y Hoteles Estelar buscan invertir en Perú, México y Chile (*Portafolio*, 012)--. Estas inversiones hacen que los grandes empresarios busquen, se interesen en mantener y ampliar los acuerdos de libre comercio para asegurar su presencia en esas economías.

En la AP se observa continuidad con mecanismos comerciales establecidos en el G-3 (Colombia-México, 2009) y otros acuerdos bilaterales de Colombia con Chile y Perú (este último establecido como parte de su membrecía común en la CAN). Entre las causas de esa continuidad, vale destacar que el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, era en 1992 el ministro de Comercio Exterior que negoció el acuerdo de liberalización comercial con Venezuela y estuvo involucrado en la aplicación de la política de apertura comercial. Los objetivos de su diplomacia comercial actual –diversificar mercados y promover exportaciones de productos manufacturados y servicios para crear empleo (Piñeiro Cortés/Muñoz Angulo, 2012: 2004) y agregar valor a recursos naturales – atrae a empresarios de la industria y los servicios, que consideran que las buenas relaciones con el Estado son factores clave para mejorar la economía colombiana (Martínez, 2008: 265). Mientras las exportaciones de *commodities* colombianas responden al crecimiento de la demanda y de los precios internacionales (“*pull factor*”), la

crean barreras de entrada para nuevos productores. Esto constituye un poderoso incentivo para que los empresarios intenten ejercer influencia sobre políticas económicas y negociaciones externas (Chase, 2005: 25).



firma de acuerdos comerciales actúa como “*push factor*” para encontrar nuevos mercados para exportaciones no tradicionales y el Programa de Transformación Productiva identifica sectores prioritarios (cosméticos e higiene, equipo para el hogar, farmacia, etc.) para desarrollarse en la AP (Piñeiro Cortés y Muñoz Angulo, 2012: 210-212).

Una revisión de declaraciones a la prensa por parte de directivos de la ANDI¹² muestra apoyo generalizado para la AP (ANDI, 2014; véase declaraciones de prensa de la Cámara de la Industria de Alimentos, Cámara de la Industria del Cuero y Federación Nacional de Granjeros Avícolas en MINCIT, 2013), quejas acerca de la falta de apertura mexicana al sector metal-mecánico colombiano y entusiasmo por las posibilidades de las industrias de higiene y cosméticos bajo el acuerdo. Según la ANDI, este último sector aumentó sus exportaciones de 47 millones de dólares a 410 millones, después de 2010, cuando las ventas a Venezuela se redirigieron hacia Ecuador, Perú, América Central y México. Para 2013, sus exportaciones alcanzaban a 936 millones. Para mejorar aún más sus posibilidades en la AP, que es un mercado de crecimiento rápido para los cosméticos, las cámaras sectoriales de los cuatro países han acordado un sistema común de definición y etiquetado para sus productos, siguiendo el modelo de la UE, un sistema común de revisión de sus ingredientes y otro para combatir las ventas ilegales y el contrabando, etc. (Concha Prada, 2014). Este sector se internacionalizó a finales de los años noventa, luego de que las distintas asociaciones nacionales formaran el *Consejo de Asociaciones de la Industria Cosmética Latinoamericana* y, en Colombia, recibió impulso porque, para 2001, se actualizaron las regulaciones sanitarias sobre cosméticos según las de la CAN (Concha Prada, 2013).

Rettberg (2013) ha documentado las relaciones cercanas y actuales de la ANDI con el Estado colombiano, que se manifiestan en su rol activo en la promoción del diálogo entre el gobierno y el grupo guerrillero FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*). Según ella:

¹² Sobre la importancia de la ANDI debe mencionarse que, aunque Colombia no es miembro del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC, por su sigla en inglés), ANDI es la primera organización del sector privado aceptada como observadora en el consejo consultivo de la APEC (Cortázar Mejía, 2013).



Miembros de la comunidad empresarial han pagado gastos de viaje para que se reúnan miembros del gobierno y de la guerrilla y han servido como facilitadores y fuentes de construcción de confianza. Miembros del equipo negociador del gobierno incluyen a Frank Pearl (ex presidente de Valorem S.A., uno de los mayores holdings colombianos)... y a Luis Carlos Villegas (presidente de la ANDI cuya hija fue secuestrada por las FARC en el 2000). (Rettberg, 2013: 14).

La participación empresarial activa en las conversaciones de paz se atribuye al *“aumento de la presencia de compañías internacionales en Colombia y a la participación de compañías colombianas en redes internacionales de comercio”* (Rettberg, 2013: 15), que puede tener *“un efecto derrame favorable para apoyar las conversaciones de paz – por ejemplo, el aumento en la adopción de estándares de responsabilidad social empresarial y una mayor adhesión a normas internacionales de práctica corporativa--.”* (Rettberg, 2013: 15). Aunque los impuestos especiales a las empresas para financiar la lucha contra la guerrilla disminuyeron en los últimos años, *“una mayor seguridad, menores costos operativos, más socios inversionistas y mayores oportunidades internacionales resultantes de la desmovilización de los restos de la guerrilla en el país”* resultan atractivos para los empresarios (Rettberg, 2013: 17).

Aunque, según Solingen (1997: 47), cuando las coaliciones de gobiernos que favorecen el libre comercio están amenazadas por una reacción fuerte en su región, la calidad de la cooperación entre sus miembros tiende a erosionarse, la AP es un ejemplo de lo contrario, porque los gobiernos que comparten esta orientación se agruparon para confrontar la reacción regional. Al profundizar su integración económica con otros miembros de la AP, el gobierno colombiano busca expandir y diversificar sus opciones económicas y políticas en un ámbito regional, en el que los gobiernos del ALBA/ Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Venezuela, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Antigua-Barbuda, San Vicente y las Granadinas y San Kits-Nevis) se mueven en dirección contraria.

En este contexto, los empresarios colombianos están invirtiendo en la AP para profundizar comercio e inversiones con socios regionales y desarrollar una plataforma exportadora hacia Asia Pacífico. Este ha sido un objetivo de Colombia por mucho tiempo, según declaraciones de los expresidentes López Michelsen y Virgilio Barco. Sergio Díaz Granados, ministro colombiano de Comercio, Turismo e Industria, considera que a través



de la AP Colombia puede diversificar sus mercados exportadores, prevenir los efectos de otra futura crisis global y beneficiarse de la negociación conjunta con México, Chile y Perú (Universidad Nacional de Colombia. Agencia de noticias, 2013).

Hay coincidencia entre los objetivos estatales y empresariales en la AP, pese a excepciones como la *Sociedad de Agricultores de Colombia* (SAC), que se retiró de la discusión del Protocolo Adicional de la AP (suscripto en febrero de 2014), por considerar que afectaba negativamente a la agricultura y que el gobierno planeaba suscribirlo y evitar su discusión y ratificación por el congreso (“SAC reitera desacuerdo con la Alianza del Pacífico”, 2014; “Se mantiene oposición a la Alianza del Pacífico”, 2014). Según la SAC, las tarifas base habían bajado de 40 a 20% para el maíz blanco y el cerdo en Colombia, mientras las tarifas base para el café colombiano en los otros mercados sólo bajaron de 72 a 65 %. Sin embargo, la *Federación Nacional de Cafeteros* (Fedecafé) anunció públicamente que la posición de la SAC no reflejaba la suya, porque los mercados mexicanos, peruanos y chilenos eran considerados promisorios para sus exportaciones (Vásquez, 2014).

En la negociación de la AP, ha habido menos debate público que en las del G-3. La mayor parte de las objeciones provinieron de grupos y partidos políticos opuestos al libre comercio y no de asociaciones empresariales, excepto la SAC. Las relaciones Estado-empresarios son más cercanas y los grandes grupos económicos han creado un consejo empresarial que promueve sus intereses y preferencias. Adicionalmente, el acuerdo se apoya en los vínculos establecidos entre compañías y grupos económicos, después de la profundización de la CAN en la década de 1990, de la firma del acuerdo de libre comercio del G-3 y de los acuerdos bilaterales Colombia-México y Colombia-Chile. En este sentido, puede considerarse continuación de cambios institucionales previos.

III. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Si se aplica el enfoque de dos niveles a la negociación del G-3, se observa que el gobierno colombiano ofreció alguna forma de compensación y pagos laterales para atraer el apoyo de los grupos opuestos a la negociación (Putnam, 1998: 447, 450). Así, en 1990, el gobierno apoyó una moneda subvaluada para favorecer a la industria (mecanismo de compensación) y aplicar la apertura comercial. Pero para 1994, la medida había agotado



sus posibilidades porque el peso colombiano experimentaba un aumento de valor, de modo que Gaviria empezó a sufrir la oposición del Congreso, los sindicatos y las asociaciones empresariales (Martínez, 2008: 271).

Las medidas de compensación del gobierno colombiano fueron importantes pero no cruciales, porque la mayor parte de los empresarios compartían el apoyo ideológico por la apertura económica y la reforma estructural. Aunque el enfoque de Putnam no incorpora el rol de las ideas y percepciones de los actores domésticos, la negociación del G-3 muestra que estos elementos incrementaron la fragmentación de los empresarios frente al acuerdo. Al final, los intereses fueron más importantes que las ideas para las asociaciones empresariales, pero como el gobierno estaba aplicando políticas de reforma cercanas a sus preferencias, probablemente esto debilitó su oposición al acuerdo. No sólo la racionalidad económica prevaleció en los empresarios sino también su proceso de socialización que, en períodos de desorden o reestructuración económica, pudo hacerlos más receptivos a nuevas ideas (Giacalone, 1997: 4-5).

En la negociación del G-3, gobiernos de similares inclinaciones políticas firmaron un acuerdo que incorporaba cambios importantes en política comercial, a pesar de confrontar distintos grados de oposición doméstica. Este es exactamente el tipo de casos que Putnam analiza en su artículo de 1988 --casos en los que todos los gobiernos involucrados buscan firmar un acuerdo porque les permite aplicar reformas no aceptables para sus votantes--.

En la AP, Echabarría y Estevadeordal (2014: 33-34) consideran que el Consejo Empresarial es el mecanismo mediante el cual los empresarios canalizan sus preferencias a los gobiernos. El mejor ejemplo es la decisión de estos gobiernos de incluir al sector de higiene y cosméticos entre los seleccionados para recibir trato especial, según recomendación del Consejo. El alto nivel de acceso del Consejo Empresarial a los jefes de gobierno, en Colombia resulta de las relaciones cercanas entre Estado y empresarios y también refleja un alto nivel de movilización en torno del acuerdo. Si el enfoque de Putnam presenta al negociador principal (el Estado) como una figura que juega en forma simultánea en dos tableros (el doméstico y el internacional), Moravcsik (1993: 32) destaca que los actores domésticos también pueden construir alianzas



transnacionales para defender sus intereses en el juego. Esto puede verse en los vínculos establecidos entre grandes compañías de las cuatro naciones, antes y durante la negociación de la AP.

El apoyo al G-3 y la AP por las grandes compañías, puede explicarse por su capacidad de mover activos de sectores no competitivos a otros nuevos (telefonía celular, televisión, radio, etc.), un hecho que verifica lo señalado por Chase (2005: 18-19) -- que la principal atracción de los acuerdos regionales reside en la posibilidad de reorganizar las operaciones de las empresas --. Al mismo tiempo, en la AP su apoyo a las negociaciones del gobierno con las FARC probablemente le otorgó a estas empresas más peso e influencia en la negociación comercial.

Pero esto no explica el cambio en la posición de las asociaciones empresariales frente al Estado colombiano. Analistas como Pastrana Buelvas (2011) y Betancourt Vélez (2012) reconocen que las relaciones Estado-empresarios actuales son cercanas en Colombia, y Pulecio (2005: 22-23) lo explica como resultado de un proceso por el cual las asociaciones fueron “disciplinadas” por el gobierno de Uribe. En su administración, el presidente asumió el rol central en las negociaciones del acuerdo de libre comercio con EE.UU. y colocó a Luis Carlos Villegas (presidente de ANDI desde 1996, proveniente de Fedecafé) a la cabeza del *Consejo Gremial Ampliado*, que participó en las negociaciones con el mecanismo del “cuarto de al lado”. Cuando no se lograba acuerdo entre los empresarios de una cadena productiva, el gobierno decidía por ellos¹³, lo cual acercó a las asociaciones al Estado, buscando influir en las decisiones presidenciales. Además, Silva (2007) considera importante la “Agenda Interna para la Competitividad del País”, presentada por el gobierno, que incluía políticas de inversión nacional en infraestructura para hacer a Colombia más atractiva para la inversión extranjera directa, y la Ley “Agro

¹³ Según Pulecio (2005: 12), la negociación del acuerdo con EE.UU. implicó una negociación en tres niveles para Colombia: con EE.UU., con sus actores domésticos (Congreso, empresarios, etc.) y con la CAN. Esto se asemeja a la metáfora del juego multinivel en las negociaciones comerciales de la Unión Europea, donde la Comisión participa como un tercer nivel entre los nacionales y el internacional (Young, 2006: 54-55).



Ingreso Futuro” para compensar a los productores colombianos por los subsidios agrícolas estadounidenses. De esta forma, el cambio en la posición de asociaciones empresariales como la ANDI se relaciona tanto con el “disciplinamiento” político como con el otorgamiento de medidas compensatorias.

Un elemento adicional en el análisis es la continuidad de los actores individuales que participan en las negociaciones. El ministro de Comercio Exterior que negoció los acuerdos de apertura comercial en los años noventa, Juan Manuel Santos, era presidente de Colombia durante la negociación de la AP, y el líder del Grupo Ardila Lulle participó también en ambas negociaciones. Esto indica la importancia de prestar atención a los lazos personales entre políticos y empresarios y a sus preferencias personales con respecto a política comercial.

Putnam (1998: 456) aplica el concepto de “reverberación”, según el cual lo que un gobierno hace en el nivel internacional (Nivel I) afecta su juego con los actores domésticos (Nivel II). Por ejemplo, su participación en reuniones cumbres, da al gobierno “beneficios transaccionales” sobre sus oponentes y aumenta su libertad con respecto a los constituyentes domésticos porque lo ayuda a movilizar o cambiar la opinión pública. A partir de este concepto, Schoppa (1993) desarrolla un proceso interactivo entre los actores de los dos niveles, por el cual, una de las partes en la negociación internacional, puede afectar la opinión pública de otra nación participante o ampliar el número de actores domésticos interesados en la negociación, con el objetivo de limitar o desviar los objetivos de otro negociador que no se ajustan a los propios. Aunque Putnam reconoce que la reverberación puede ser negativa para la negociación si genera una reacción nacionalista, también especifica que la reverberación tendrá éxito cuando las negociaciones sean entre aliados, el tema económico y las naciones interdependientes (Putnam, 1988: 455). Estos rasgos se observan en nuestros dos estudios de caso y explican por qué, tanto en el G-3 como en la AP, no hubo interés de los otros actores internacionales (México y Venezuela en 1994 y Chile, México y Perú en 2012) por crearle problemas al gobierno colombiano en sus relaciones domésticas. Más aún, en el segundo caso, el carácter técnico de la mayor parte de las negociaciones sobre normativa, atrajo poca atención de la opinión pública.



Si las declaraciones y comunicados del G-3 y de la AP reverberaron sobre el ámbito doméstico, buscando influir en la opinión pública para legitimar las acciones gubernamentales en las negociaciones, este factor tuvo más importancia en la primera negociación que en la segunda, dado que las asociaciones empresariales, previamente opuestas, habían cambiado de posición para la segunda negociación. En 1994, la coyuntura regional favorecía la liberalización comercial y económica, de forma que el G-3 permitía fortalecer al Estado en sus relaciones domésticas (Nivel II), donde enfrentaba oposición. En 2012 no se observa oposición doméstica importante, pero el contexto regional parecía amenazar la liberalización, por lo que la negociación de la AP puede entenderse como la búsqueda de fortalecerse, no en el plano doméstico, sino en el regional (Nivel I). En el primer caso, Colombia negoció con socios políticos regionales que cooperaron porque buscaban acelerar la firma de un acuerdo que les permitía aplicar políticas económicas que no contaban con suficiente apoyo doméstico. En el segundo, hubo cooperación entre actores internacionales, pero no porque enfrentaran contextos domésticos negativos, sino porque el ámbito regional se mostraba amenazante, considerando los ataques discursivos contra el libre comercio y los gobiernos que lo apoyan, por parte de los gobiernos del ALBA.

En cuanto a la participación empresarial, en el G-3 hubo más interés del Estado por impulsar el acuerdo y los grandes empresarios no necesitaron intervenir públicamente, sino que mantuvieron una posición secundaria en el debate¹⁴. En la AP, los empresarios se mostraron proactivos y cooperaron con el Estado para defender intereses más allá de las fronteras nacionales, en un contexto de menor debate público doméstico.

En ambas negociaciones, la etapa de la ratificación del acuerdo, que Milner (1997b: 86) elabora como un juego entre cuatro actores, el otro negociador internacional y tres actores domésticos (el Ejecutivo, el Legislativo y los grupos de interés), muestra la casi total ausencia del Legislativo y se da bajo la forma de una coalición Estado-empresarios antes de la firma del acuerdo. La Constitución de 1991 dio mayor libertad al Congreso frente al Ejecutivo, pero también promovió mayor número de partidos políticos pequeños

¹⁴ Más aún, por tratarse de grandes grupos económicos, su participación pública en el debate podría haber generado mayor oposición doméstica al acuerdo (Giacalone, 1999; Giacalone, 2003).



y débiles que fragmentaron el Congreso e impidieron la formación de coaliciones para obstruir las políticas del gobierno (Salazar, 2013: 190-191). Según Milner (1997b: 86), los grupos de interés domésticos “*intervienen mayormente durante la etapa de ratificación, sea formal por la legislatura o informal (por los grupos de interés al aplicar las decisiones tomadas)*”. Pero también, en las naciones en desarrollo, “*la ratificación por el Legislativo es poco importante (excepto en asuntos de fronteras o militares)*” y, como el Ejecutivo, por lo general, no puede correr el riesgo de que poderosos intereses empresariales domésticos no apliquen las decisiones tomadas, siempre que sea posible, prefiere incorporarlos en las negociaciones con otros actores internacionales para obtener su apoyo explícito o informal (Giacalone, 2003: 132).

En cuanto a la utilidad del enfoque de Putnam para explicar el proceso de negociación de Colombia con otros países en desarrollo, en los años noventa y la primera década del siglo XX, se observa que:

- 1) Este enfoque resulta útil si se complementa con otros aportes del campo de la Economía Política Internacional, como los de Moravcsik (1993), Gourevitch (1996), Milner (1997a y b) y Chase (2005).
- 2) Aunque los intereses empresariales predominan al momento de apoyar u oponerse a una negociación, las ideas de los empresarios deberían incorporarse al análisis porque pueden contribuir a fortalecer o a debilitar su posición. En el caso del Estado, como la decisión final en la negociación la tiene el Ejecutivo, sería deseable incorporar las ideas y percepciones de este actor, cuando se tiene acceso a esos datos.
- 3) Milner (1997b: 60) enfatiza que la habilidad de los empresarios para modelar las preferencias de los políticos reside en su capacidad de contribuir a campañas políticas, movilizar votantes y proveer información técnica. El comportamiento de la ANDI en la negociación del G-3 y del Consejo Empresarial en la de la AP se centró, al menos públicamente, en el último factor. En los países en desarrollo, la información técnica adquiere importancia porque la complejidad de las relaciones económicas externas supera en ocasiones la capacidad de la burocracia estatal y hay menor resistencia del



Estado y la opinión pública a recibir *input* de los empresarios bajo la forma de análisis técnicos y recomendaciones.

- 4) En la AP, el apoyo empresarial a la negociación del Estado con las FARC les otorgó mayor influencia en el proceso de negociación, en especial porque este sólo profundizó acuerdos previos. La negociación de la AP no fue vista por el gobierno como un área sustantiva para su supervivencia, mientras que la pacificación de la guerrilla puede serlo. Esto establece la importancia de vincular temas en una especie de *quid pro quo* entre seguridad y comercio (“*issue linkage*”, Keohane y Martin, 1995¹⁵). Si el apoyo empresarial hace posible la pacificación, el Estado colombiano puede inclinarse a seguir las recomendaciones de los empresarios en negociaciones comerciales que son más importantes para la supervivencia de las empresas que del gobierno.

En conclusión, el enfoque de Putnam es una opción válida para analizar negociaciones comerciales entre países en desarrollo, pero su aplicación necesita ajustes especiales —más incorporación de factores de la Economía Política Internacional, mayor atención a instituciones domésticas que no asumen necesariamente la misma forma y función que las de países desarrollados (por ejemplo, menor relevancia del Legislativo en la ratificación), tomar en consideración las ideas de empresarios y decisores políticos, observar la posibilidad de vínculos entre temas en el Nivel I y también en el Nivel II, reconocer que la reverberación existe pero que no siempre se utiliza para afectar la correlación de fuerzas en el ámbito doméstico, prestar atención al contexto regional cuando los negociadores internacionales pertenecen a la misma región y a la variable temporal en el caso de negociaciones consecutivas¹⁶—.

Con estos elementos, el enfoque de dos niveles no sólo resulta válido, sino que además permite rechazar la distinción entre Estados débiles y fuertes como factor central explicativo de las instancias en que los empresarios logran imponer sus preferencias al Estado y viceversa. En esta visión simplista, el Estado fuerte tiene mayor autonomía frente a los actores domésticos y puede imponer sus preferencias en un acuerdo,

¹⁵ Por lo general, el vínculo entre seguridad y comercio se ubica en el Nivel I de la negociación pero el estudio de caso sugiere que también puede ser válido en el Nivel II.

¹⁶ Sobre el concepto de negociaciones consecutivas, véase Crump 2005.



mientras el débil es más dependiente y menos capaz de imponerlas, por lo cual adopta los intereses de actores clave como los empresarios (Krasner, 1978). Nuestros estudios de caso presentan situaciones más complejas. Durante la negociación del G-3 el gobierno colombiano era considerado débil (Orjuela Escobar, 2000), pero logró imponer un acuerdo que incorporó más cambios de política económica que la AP. En la negociación de esta última, aunque el Estado estaba en una posición más fuerte y los empresarios habían sido previamente “disciplinados”, estos últimos ejercieron mayor influencia en la negociación porque brindaron apoyo a otra política prioritaria del Estado colombiano (la pacificación de la guerrilla). En la negociación del G-3 se observa además, que el negociador internacional (Estado) no es un simple intermediario entre las preferencias domésticas y las de los otros negociadores, ya que incorpora al proceso sus propias preferencias, como señala Putnam (1988: 456-457).

Para concluir, dos factores merecen mención especial porque al incorporarlos al análisis se observan más variables explicativas: 1) el contexto regional de las negociaciones cuando los actores internacionales pertenecen a la misma región; y 2) la variable temporal cuando se analiza negociaciones consecutivas entre los mismos actores para profundizar acuerdos previos. En cuanto al primer factor, el G-3 fue un mecanismo para balancear presiones domésticas sobre el Estado, aprovechando un contexto regional favorable para la adopción de las políticas económicas que el gobierno colombiano deseaba aplicar. En cambio, la AP sirve para enfrentar amenazas exteriores a Colombia que se ubican en un entorno regional donde hay actores que atacan al Estado colombiano y a sus empresas, por lo cual Estado y empresarios tienden a cooperar activamente. Con respecto al factor tiempo, este facilita que al haberse procesado ya las consecuencias negativas del cambio de política económica en el ámbito doméstico, haya menor debate público y oposición a la AP. En ambas negociaciones, los actores internacionales cooperaron para no obstruirlas, apoyándose en las similitudes políticas y económicas de sus modelos de desarrollo en un contexto regional favorable, en los años noventa, y desfavorable para ellos, en la primera década del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA



AHUMADA Consuelo (1995). "The Constituent Assembly and the New Constitution in Colombia" Washington, D.C.: LASA Conference, September.

"ALIANZA DEL PACÍFICO, MODELO PIONERO" (2014) *América Economía*, junio 4. En http://m.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/alianza-del-pacifico-modelo-pionero?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter

ANDI (2014). "ANDI ve con optimismo acuerdos de la Alianza del Pacífico". En línea: <http://www.andi.com.co> [Última consulta: 2 de enero 2015]

ANGEL ARANGO Carlos A. (1992). "La zona de libre comercio en el Grupo de los Tres" *Revista ANDI* N° 116 (mayo-junio)

BETANCOURT VÉLEZ Ricardo (2012). "Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración". En JOST, Stefan (ed.) *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer- Colombia, pp. 676-690.

CANTILLO VÁSQUEZ Jesús (1994). "Los industriales y la apertura económica" *Coyuntura Económica* Vol. XXIV N° 2 (junio)

CÁRDENAS Ana Rita (1997). "Acuerdos de nueva generación y especialización productiva: Colombia y Venezuela en el TLCG3". En LANZETTA MUTIS, Mónica (ed.) *Agenda de largo plazo de la relación colombo-venezolana en el marco de los procesos de integración latinoamericanos y hemisféricos*. Bogotá: TM Editores-CAF, pp. 317-363.

CHASE Kerry A. (2005). *Trading Blocs. States, Firms, and Regions in the World Economy*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.

CLASE EMPRESARIAL (Bogotá) (1994), pp. 25-26.

CONCHA PRADA Jaime Mauricio (2013). "Cosmética: una industria internacionalizada" *Revista ANDI* N° 239 (marzo-abril), pp. 26-31.

_____ (2014). "Alianza del Pacífico, una oportunidad para el sector de cosméticos y aseo" *Revista ANDI* N° 245 (marzo-abril), pp. 4-10.

"CONOZCA LA INVASIÓN DE EMPRESAS CHILENAS A COLOMBIA" (2012). *América Economía*, noviembre. En línea: <http://www.americaeconomia.com/revista/el-tsunami-chileno>. [Última consulta: 12 de febrero 2015]

CONSEJO EMPRESARIAL DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO PLANTEÓ NUEVE TAREAS Y RECOMENDACIONES NUEVAS (2013). Cali, 23 de mayo. En línea: <http://www.viicumbrealianzadelpacifico/noticias/> [Última consulta: 25 de abril 2015]

CORTÁZAR MEJÍA Ana Milena (2013). "ANDI, punta de lanza en la aproximación al Asia-Pacífico" *Revista ANDI* N° 243 (noviembre-diciembre), pp. 40-43.

CRUMP Larry (2005). "Concurrently Linked Negotiations and Negotiation Theory". Estambul: Sabanci University Occasional Paper Series, June.

CRUZ CAMACHO María Angélica y OSORIO URIBE Viviana (2010). *Comportamiento de las empresas colombianas en sus procesos de internacionalización*. Trabajo de Grado



para Optar por el título de Magister en Administración. Cali: Universidad ICESI, Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas.

DECLARACIÓN DEL CONSEJO EMPRESARIAL DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO (2014). 10 de febrero. En línea: <http://www.alianzadelpacifico.org> [Última consulta: 25 de abril 2015]

DE LOMBAERDE Philippe (2000). "La economía política de la política comercial en Colombia: la influencia de los gremios en la política comercial" *Colombia Internacional* N.º 48 (enero-abril), pp. 78-110. En línea <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co> [Última consulta: 2 de enero 2015]

ECHABARRÍA Luis Estanislao y ESTEVADEORDAL Antoni (2014). "Alianza del Pacífico: un nuevo motor de la integración regional". En FOXLEY, Alejandro y MELLER, Patricio (eds.). *Alianza del Pacífico en el proceso de integración latinoamericana*. Santiago de Chile: CIEPLAN-BID, pp. 27-42.

ECHAVARRIA Juan José (1995). "El G3 en el camino de la integración continental" *Coyuntura Económica* Vol. XXV N° 3 (septiembre), pp. 111-137.

GARAY SALAMANCA Luis Jorge (1994). *América latina ante el reordenamiento económico internacional*. Bogotá: Universidad Nacional.

GEORGE Samuel (2014). *The Pacific Pumas. An Emerging Model for Emerging Markets*. Berlin: Bertelsmann Foundation. En línea: <http://10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14383.pdf>. [Última consulta: 25 de abril 2015]

GIACALONE Rita (1997). "Asociaciones empresariales, integración y Estado. Colombia y Venezuela" *Nueva Sociedad* 151 (septiembre-octubre): 1-15.

_____ (1999). *Los empresarios frente al Grupo de Los Tres: Integración, intereses e ideas*. Caracas: Nueva Sociedad-GRUDIR-Universidad de Los Andes.

_____ (2003). "Latin America's Foreign Economic Policy: Toward a Global South Framework". En BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline (ed.) *The Foreign Policies of the Global South*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

GOUREVITCH Peter (1978). "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics" *International Organization* N° 32 (Autumn), pp. 881-911.

_____ (1996). "Squaring the Circle: The Domestic Sources of International Cooperation" *International Organization* Vol. 50 N° 2(Spring), pp. 349-373.

GUTIÉRREZ TRUJILLO José A. (1995). "La industria se debilita a favor del comercio" *Síntesis* N° 95 (Anuario Social, Político y Económico).

HEGINBOTHAM Eric y SAMUELS Richard (1998). "Mercantile Realism and Japanese Foreign Policy" *International Security* Vol. 22 N° 4 (Spring), pp. 171-203.

HOMMES Rudolf (1997). "Regulation and Deregulation in Colombia: Much Ado about Nothing?" *Desarrollo y Sociedad* N° 40 (Septiembre).



IELPI BOYERO Julio César (2014). "La Alianza del Pacífico como nuevo actor regional. Evolución y perspectivas" *Densidades* N°. 15 (mayo), pp. 87-101.

KEOHANE Robert y MARTIN, Lisa (1995). "The Promise of Institutional Theory" *International Security* Vol. 20 N°. 1 (Summer), pp. 39-51.

KRASNER Stephen D. (1978). "United States Monetary and Commercial Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness". En KATZENSTEIN, Peter (ed.) *Between Power and Plenty*. Madison: Wisconsin University Press, pp. 51-87.

LATIN AMERICAN MONITOR-ANDEAN GROUP (1995) "News", February.

MARTÍNEZ C. Alberto (2008). "Colombia y Venezuela: desempeño económico, tipo de cambio y relaciones Estado-empresarios" *Revista de Economía Institucional* Vol. 10 N° 19 (segundo semestre), pp. 265-291.

MÉXICO. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (2014). "The Sixth Session of the Pacific Alliance Business Council is held in Nayarit", June 19. En línea: <http://www.sre.gob.mx/en/index.php/archived-press-releases/2587-the-sixth-session-of-the-pacific-alliance-business-council-is-held-in-nayarit> [Última consulta: 15 de enero 2015]

MILNER Helen (1997a). "Industries, Governments, and Regional Trade Blocs". En MANSFIELD, Edward y MILNER, Helen (eds.) *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press, pp. 77-106.

_____ (1997b). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

MINCIT (2013). "The Pacific Alliance Trade Agreement is Ready" August 26. En línea: <http://www.mincit.gov.co> [Última consulta: 22 de junio 2014]

MINCIT. Dirección de Integración Económica (2013). *Análisis general de la Alianza del Pacífico*. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, junio.

MORAVCSIK Andrew (1993). "Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining". En EVANS, Peter; JACOBSON, Harold y PUTNAM, Robert. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley, California: University of California Press, pp. 3-42.

OCHOA Pablo (1998). "Políticas e instrumentos de promoción de exportaciones en Colombia" *Integración y Comercio* Vol. 2 N.º 4/5 (enero-agosto), pp.147-160.

OLIVERA Mauricio; PACHÓN Mónica y PERRY Guillermo (2010). *The Political Economy of Fiscal Reform: The Case of Colombia, 1986-2006*. Washington, D.C.: IDB Working Paper 181.

ORJUELA ESCOBAR Luis Javier (2000). "La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado" *Colombia Internacional* N°. 49-50 (mayo-diciembre), pp. 103-116. En línea: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co> [Última consulta: 5 de enero 2015]



PASTRANA BUELVAS Eduardo (2011). "Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil". En SORJ, B. y FAUSTO, S. (coord.) *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Plataforma Democrática, pp. 75-116.

PIÑEIRO CORTÉS Lorena y MUÑOZ ANGULO Luis Guillermo (2012). "La política exterior comercial del gobierno Santos: diversificación de mercados, competitividad y retos del interés nacional". En JOST, Stefan (ed.) *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer-Colombia, pp. 196-214.

PORTAFOLIO (2012). "Se crecieron las multilaterales colombianas", septiembre 26. En línea: <http://portafolio.co/especiales/aniversario/se-crecieron-las-multilaterales-colombianas> [Última consulta: 25 de abril 2015]

PULECIO Jorge R. (2005). "La estrategia Uribe de negociación del TLC". *Revista Colombia Internacional* N.º 61 (enero-junio), pp. 12-32. En línea: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co> [Última consulta: 25 de enero 2015]

PUTNAM Robert (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-level Game" *International Organization* Vol. 42 N.º 3 (Summer), pp. 427-460.

PUYO Hernán (1994). "El G-3 y sus desventajas". En *El Grupo de los Tres en el Gran Caribe*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores- Fondo Editorial Biblioteca San Carlos.

REINA Mauricio (1993). "La política comercial de Colombia ante la transición de la economía mundial y regional" *Síntesis* N.º 19, pp.137-148.

_____ (2013). *Importancia de la Alianza del Pacífico para Colombia*. Bogotá: Proexport Colombia. En línea: <http://proexport.com.co> [Última consulta: 5 de enero 2015]

RETTBERG Angelika (2013). "Peace is Better Business, and Business Makes Better Peace: The Role of the Private Sector in Colombian Peace Processes". Hamburg: GIGA Working Paper N.º 240 (November). En línea: http://giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp240_rettberg.pdf [Última consulta: 2 de abril 2014]

REVÉIZ Alejandro (2002). "Evolution of the Colombian Peso within the Currency Bands, Nonlinearity Analysis and Stochastic Modeling" *Revista de Economía del Rosario* Vol.5 N.º 1 (junio), pp. 37-91

"SAC REITERA DESACUERDO CON LA ALIANZA DEL PACÍFICO" (2014). *Portafolio*, febrero 4. En línea: <http://portafolio.co/economia/sac-desacuerdo-la-alianza-del-pacifico>. [Última consulta: 17 de febrero 2014]

SALAZAR Natalia (2013). "Colombia: Consideraciones de economía política sobre el proceso de reformas tributarias". En RODRÍGUEZ CABELLO, Jorge y DÍAZ, Francisco Javier (eds.). *Caminos para la reforma. Estrategia política de un acuerdo fiscal*. Santiago de Chile: CIEPLAN, pp. 179-249.



SAVAGE Deborah y WEALE Albert (2009). "Political Representation and the Normative Logic of Two-level Games" *European Political Science Review* Vol. 1 N.º 1 (March), pp. 63-81.

SCHOPPA Leonard J. (1993). "Two-level Games and Bargaining Outcomes: Why Gaiatsu Succeeds in Japan in Some Cases but not others" *International Organization* Vol. 47 N.º 3 (Summer), pp. 353-386.

"SE MANTIENE OPOSICIÓN A LA ALIANZA DEL PACÍFICO" (2014). *Dinero*, febrero 10. En línea: <http://m.dinero.com/pais/articulo/aranceles-alianza-pacifico/191815>. [Última consulta: 17 de febrero 2014]

SEMANA (2013). "Empresas multilatinas al ataque" En línea: <http://m.semana.com/economia/articulo/empresas-multilatinas-ataque/329352> [Última consulta: 24 de julio 2015].

SILVA Laura C. (2007). "El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos" *Colombia Internacional* N.º 92 (enero-junio), pp. 112-133. En línea: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co> [Última consulta: 13 de mayo 2014]

SOLINGEN Etel (1997). "Economic Liberalization, Political Coalitions, and Emerging Regional Orders". En LAKE, David A. y MORGAN, Peter M. (eds.) *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park: Pennsylvania State University, pp. 68 - 100.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (1990). *Colombia: A Country Profile*. London.

TICKNER Arlene y WAEVER, Ole (2009). "Introduction". En TICKNER Arlene y WAEVER Ole (eds.) *International Relations Scholarship around the World*. London: Routledge.

TORRE Juan Carlos (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

"UNA VETA AÚN POR EXPLOTAR" (2014). *Criterio Inversionista* (Asobolsa) N.º 1 (marzo-mayo), pp. 50-54.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. AGENCIA DE NOTICIAS (2013) "Colombia: Más allá de una apertura comercial Asia-Pacífico" *Claves para el Debate Público* N.º 58 (agosto): 2-24. En <http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/nc/claves/>. [Última Consulta: 25 de abril 2015]

VÁSQUEZ Duván (2014). "Agro desapueba acuerdos de la Alianza del Pacífico" *El Mundo*, febrero 11. En línea: http://elmundo.com/porta/noticias/economia/agro_desapueba_acuerdos_de_la_alianza_del_pacifico.php [Última consulta: 2 de enero 2015]

VERA ABOGADOS ASSOCIATES 1972 (2014). *Doing Business in Colombia*. En <http://pragma-eu.com/wp/wp-content/uploads/2014/03/Pragma-2014-Doing-Business-Guide-Colombia-Vera-Abogados.pdf>

WALTZ Kenneth (1959). *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press.



YOUNG Alasdair R. (2006). "What Game? By Which Rules? Adaptation and Flexibility in the EC's Foreign Economic Policy". En KNODT, Michele y PRINCEN, Sebastian (eds.) *Understanding the European Union's External Relations*. New York: Routledge, pp. 54-71.

RITA GIACALONE: Ph. D. en Historia y Master of Arts (Historia), Indiana University. Profesora Titular del Centro de investigaciones Agroalimentarias (CIAAL), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES), Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Coordinadora del Grupo de Integración Regional (GRUDIR). Autora de numerosas publicaciones de su especialidad.

Fecha de Recepción: 28/03/2015

Fecha de Aceptación: 27/05/2015



CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE EN REGIONES REZAGADAS DE AMÉRICA LATINA. UNA MIRADA DESDE EL NORESTE DEL URUGUAY

CLIMATE CHANGE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN LAGGING REGIONS IN LATIN AMERICA. A LOOK FROM THE NORTHEAST OF URUGUAY

AMALIA STUHLDTREHER

RESUMEN

En un contexto de polarización entre los niveles de desarrollo entre la capital y el Interior, el desarrollo sustentable del Uruguay se ve condicionado por la presión creciente sobre los recursos naturales y por el cambio climático. Teniendo en cuenta la situación nacional y el perfil socio-productivo de la región Noreste (departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo), el documento focaliza la problemática del cambio climático desde un enfoque cualitativo, tomando a la gobernanza territorial como marco teórico. Se consideran aquí la dimensión de la articulación entre niveles gubernamentales y la participación de los actores locales, cuya visión constituye un insumo crucial para el diseño de políticas públicas asertivas. En ese marco, se efectúa una caracterización de los actuales desafíos en términos de diseño político-institucional para abordar la problemática. Finalmente, se esbozan algunas perspectivas en materia de desarrollo sustentable y cambio climático para la región Noreste del Uruguay.

PALABRAS CLAVE

Uruguay – región Noreste - desarrollo sostenible – cambio climático – gobernanza territorial

ABSTRACT

In a context of polarization between the capital city and the inland areas of the country concerning development level, Uruguay's sustainable development is conditioned by the increasing pressure on natural resources and by climate change. Considering the national situation and the socio-productive profile of the Northeast region (departments of Artigas, Rivera, Tacuarembó and Cerro Largo), the article focuses on the issue of climate change from a qualitative approach and defining the territorial governance approach as theoretical framework. It considers the dimension of articulation between different governmental levels and the participation of local actors, whose vision constitutes a input for assertive public policies. In this context, the article characterizes current challenges in terms of institutional design in order to cope with this issue. Finally, it outlines some perspectives on sustainable development and climate change for the Uruguayan Northeast region.

KEY WORDS

Uruguay – Northeast region sustainable development – climate change – territorial governance



INTRODUCCIÓN

El análisis del contexto global pone en evidencia que la gobernanza multilateral actual no ha sido capaz de dar respuesta eficaz al desafío de lograr una mayor coherencia entre las condiciones que resultan de los mecanismos y foros globales existentes y las necesidades reales de los países de América Latina y el Caribe (ALC) (CEPAL, 2011: 234), lo que es particularmente evidente en materia de desarrollo sustentable. Por otra parte, el análisis del tratamiento a nivel gubernamental de las cuestiones medioambientales en los países de ALC proporciona claves para interpretar las dificultades particulares a la hora de consensuar posiciones conjuntas como base de su proyección externa. En materia de cambio climático, actualmente la región se ve confrontada con la paradoja de una asimetría fundamental: pese a que ALC ha tenido una contribución históricamente menor en comparación con otras regiones del mundo, por otra parte, es particularmente vulnerable a sus efectos y estará involucrada necesariamente en la búsqueda de soluciones (CEPAL, 2014: 9).

Sin embargo, en este tema clave, los países de la región no se presentan a las negociaciones internacionales en forma articulada. Por el contrario, la impresión generalizada es que dado que los impactos de dicha problemática en la región son muy variados, las propuestas efectuadas por algunos países carecen de coordinación y son resultado más bien de sus intereses específicos, lo que determina diferentes prioridades y diversidad de agendas (Fuentes-Bracamontes, 2011). Al mismo tiempo, también al interior de los Estados se constatan dificultades de coordinación e integración a la hora de diseñar estrategias de respuesta a los desafíos del cambio climático. En numerosos casos resulta evidente la existencia de una brecha entre el nivel nacional y el nivel local y regional, impregnados por lógicas de acción distintas como producto de la diversa evolución económico-productiva y socio-cultural.

Dicha brecha es particularmente relevante en el contexto de crecimiento económico de ALC en los últimos años, lo que junto a la mejora de las condiciones económicas y sociales también ha conllevado efectos colaterales negativos, tales como una mayor contaminación atmosférica en las áreas urbanas y un deterioro significativo de activos naturales como los recursos naturales no renovables, el agua y los bosques nativos. La región registra así economías y sociedades con una alta vulnerabilidad ante cualquier tipo de impactos negativos como los de orden climático. Por otra parte, las matrices productivas y de consumos aún proclives a altas emisiones de carbono. Todo



ello podría condicionar las propias bases del dinamismo económico actual (CEPAL, 2014: 7).

Por su parte, el Uruguay constituye un caso arquetípico de polarización entre la capital y el Interior en lo relativo a los procesos de desarrollo. Esto determina capacidades diferentes de respuesta frente a desafíos globales como el cambio climático, que, sin embargo, sólo pueden ser abordados desde la lógica de la complementación para poder aspirar a algún nivel de éxito. En ese sentido, el presente trabajo se remite a la discusión teórica de la gobernanza, particularmente, de la gobernanza territorial. La elección de dicho marco de abordaje se remite también a experiencias de implementación concreta de numerosos proyectos de desarrollo económico local (DEL) que permiten aseverar que el cambio climático tiene repercusiones directas sobre los modelos de producción y consumo prevalecientes en los territorios, así como sobre la función pública local. Ante la ausencia de políticas nacionales, en muchos casos es a nivel del territorio donde se observan mayores avances en la adaptación al cambio climático.

Es evidente que para Uruguay las dimensiones del desafío no son menores. Como señala un estudio de la CEPAL, el reto de adaptarse a las nuevas condiciones climáticas y a la vez participar en una estrategia de mitigación, implica costos socio-económicos de tal magnitud que convierten al cambio climático en un factor condicionante crucial en lo relativo a las características y opciones de desarrollo económico para el país en las próximas décadas (CEPAL, 2010: 9). A su vez, el desarrollo sustentable del país¹ se ve condicionado por la presión creciente sobre los recursos naturales y por el cambio climático: todo ello aumenta la incertidumbre y los riesgos, en particular para las poblaciones de menores recursos y para los sectores caracterizados por una mayor vulnerabilidad (López Salgado, 2009: 3).

El presente trabajo procura una aproximación a los desafíos que implica el cambio

¹ La definición de desarrollo sostenible para Uruguay fue consensuada en una instancia interinstitucional, basada en el cuerpo normativo uruguayo coincidente con el Informe Brundtland: "Desarrollo sostenible es aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Esto significa reconocer que la distribución equitativa del uso del territorio, del patrimonio cultural, el uso y conservación de los recursos ambientales, el desarrollo económico, la calidad de vida y la equidad social, son aspectos interdependientes para el desarrollo nacional. Esto requiere políticas públicas integrales, planificadoras, descentralizadas y participativas" (MVOTMA, 2010: 23).



climático en términos de desarrollo sustentable para la región Noreste en lo relativo a aspectos del diseño político-institucional, a partir de los aportes teóricos de la gobernanza territorial. En particular, se tematizan la *dimensión de la articulación* entre los diferentes niveles de gobierno, así como la *dimensión de la participación* de los actores locales, donde resulta clave la visión de los referentes departamentales de Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil, ya que constituyen insumos clave cruciales para el diseño de estrategias y políticas públicas asertivas. De acuerdo con este cometido, en la primera sección se efectúa una breve presentación del marco teórico. A fin de enmarcar la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, en la segunda sección se tematiza la situación a nivel nacional. La tercera sección, considera la estructura político-administrativa, así como el perfil económico-productivo y de desarrollo humano a nivel departamental en la región analizada. A fin de abordar la dimensión de la participación, en la cuarta sección, se caracterizan los desafíos que en términos de cambio climático han sido identificados por los actores en el territorio. A modo de conclusión, en las consideraciones finales se esbozan algunas perspectivas en materia de desarrollo sustentable y cambio climático en la región Noreste.

Más allá de la revisión bibliográfica y de estadísticas e indicadores, cuando se encuentran disponibles, este trabajo adopta un enfoque cualitativo que metodológicamente descansa en el análisis secundario de los cuestionarios-encuestas enviados entre septiembre y noviembre de 2009 por el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC) a los representantes de los gobiernos departamentales encargados de la temática. También se toman como insumos los aportes e intercambios de los actores locales convocados al Taller Interdepartamental de Respuesta al Cambio Climático,² realizado el 3 de octubre de 2011 en Tacuarembó, registrados a través de la observación participante en dicha instancia. Finalmente, entre marzo y septiembre de 2012 se entrevistó y consultó a los referentes

² Los Talleres Interdepartamentales de Respuesta al Cambio Climático se efectuaron a iniciativa del SNRCC y fueron realizados con el apoyo del Proyecto “Vulnerabilidad y sostenibilidad ambiental a nivel de territorio” del PNUD Proyecto K y del Proyecto “Diagnóstico y Formulación de la línea de Provisión de Bienes Públicos - Fortalecimiento Institucional del SNRCC” de la AECID. Como antecedente a dichos Talleres deben mencionarse los Talleres de enfoque territorial de 2009 denominados TACC (*Territorial Approach to Climate Change*) Uruguay, relativos a desarrollo local resiliente a cambio climático y de bajas emisiones de carbono, realizados en Canelones, Montevideo y San José, al que fueron también invitados referentes de otros departamentos para interiorizarse del método de trabajo.



departamentales en carácter de informantes calificados a fin de actualizar la información disponible, lo que se repitió en octubre de 2013 y en mayo de 2015.

1. MARCO TEÓRICO: LOS APORTES DESDE LA GOBERNANZA TERRITORIAL

La revisión teórica del concepto de gobernanza permite diferenciar diversos modelos interpretativos: originalmente, el enfoque partía de la economía institucional y de la regulación, estuvo fuertemente asociado con el mercado y apuntó a optimizar los procesos de regulación e intervención pública, así como a favorecer la toma de decisiones del resto de los actores sociales. Posteriormente, el concepto evoluciona en el ámbito de la ciencia política y la administración, enfocando formas relacionales organizadas en lógica horizontal: se procura aquí una gestión de tenor más inclusivo y de asunción de responsabilidades por parte de los agentes sociales, en contraposición a los modelos más tradicionales-burocráticos y de imposición. Dada su connotación polisémica, el concepto de gobernanza fue asumido por corrientes teóricas tan diversas como la nueva gerencia pública de la nueva derecha, el nuevo institucionalismo o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (Farinós Dasi: 2008: 12 y ss.). Sin embargo, es a partir de la re-territorialización del rol del Estado y de los diversos actores que se produce una re-significación del concepto de la gobernanza, coincidiendo con una nueva interpretación del territorio. Así, desde fines de los años 70, desde el ámbito de las ciencias sociales, se fueron esbozando un conjunto de teorías que sitúan al territorio³ como factor fundamental del desarrollo económico y social (Abad y Aragón, 2010: 4 y ss.).

Especialmente interesante resulta aquí la recuperación de la noción de territorio y de la territorialidad que ya no se concibe como mero resultado del comportamiento humano sobre un espacio geográfico, sino como proceso de construcción de tal comportamiento (Raffestin, 1999; Farinós Dasi, 2008). Destaca aquí la noción de territorio como espacio de construcción social y política, así como instancia organizadora del desarrollo. El territorio deviene así en una propuesta que aprovecha y hace uso de espacios y de procesos de construcción social, económica, cultural e institucional. Según esta concepción, no existe territorio sin acuerdo institucional y sin proyecto compartido, condición necesaria de la gobernanza local (Ballón, Rodríguez y

³ Para una consideración del concepto de territorio en distintas disciplinas véase: Magri (2011).



Zeballos, 2009: 5-6). Acorde a esta evolución conceptual, el territorio pasa en las últimas décadas a ser visto ya no como *objeto* de atención pública, sino como *sujeto* de acción (Magri, 2011: 77).

Consecuentemente, el concepto de gobernanza adquirió progresiva importancia en el ámbito de las ciencias sociales, donde, por un lado, se enfatizó su carácter democrático, al incluir mecanismos de concertación, participación y de compromisos de la sociedad civil. En ese sentido, Mayntz (2000) subraya la capacidad generada en el territorio para administrar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores institucionales y económicos de esos ámbitos. Por otra parte, es relevante atender la particular relación entre gobierno y gobernanza, ya que en el concepto de gobernanza subyace la idea del cambio en la forma en que el propio Estado ejerce su legitimidad. Si por gobierno se entiende la presencia del poder del Estado articulado en un sistema de relaciones jerárquicas con vínculos burocráticos entre sí, la gobernanza implica un sistema de relaciones más amplio que abarca otros actores no tradicionales del ámbito político, por lo que conlleva un modelo alternativo e innovador de gestión de los asuntos públicos (Carmona, 2006; Farinós Dasi: 12 y ss.).

Por ello, se considera a la gobernanza como el marco donde podrían surgir y ser aplicadas formas de planificación y gestión de dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, respaldadas por multiplicidad de actores con mecanismos de coordinación, que comparten objetivos consensuados y asumen su parte para la consecución de los mismos, todo lo cual implicaría un mejor posicionamiento frente a la meta del desarrollo sostenible en el territorio. En ese contexto, la participación adquiere una relevancia crucial. Se asume, sin embargo, que el territorio antes que una síntesis equilibrada de los actores puede constituir un espacio de conflicto y competencia que refleja fortalezas y debilidades de los actores y sus proyectos. Por ende, es relevante atender las relaciones de poder entre ellos así como los espacios participativos y de concertación (Ballón, Rodríguez y Zeballos, 2009: 9).

Por otra parte, surge la necesidad de la debida articulación entre niveles de gobierno, para lograr generar políticas públicas que se adapten al territorio y a la inversa, a través del principio de subsidiaridad activa (Farinós, 2008: 20 y ss.). Como señala Farinós, la gobernanza se identifica entonces no como un simple instrumento jurídico de reparto de competencias entre niveles de gobierno, sino como sistema de acción



política encaminado a favorecer y coordinar la participación en el desarrollo territorial sostenible de múltiples actores y niveles de gobierno.

De cara a la problemática planteada en este trabajo, la gobernanza asociada al territorio parece ofrecer un marco interpretativo válido, dado el desafío de la articulación de los diferentes niveles de gobierno (fundamentalmente nacional y departamental, así como eventualmente el nivel internacional/global, el que no es abordado en este análisis). Al mismo tiempo, el enfoque de la gobernanza territorial toma explícitamente en cuenta la necesaria inclusión de actores que van más allá del formato tradicional del proceso político. Partiendo de este marco, puede entonces plantearse, por un lado, el interrogante acerca de los eventuales avances en términos de la articulación nacional-departamental de cara a la concepción e implementación de estrategias y/o políticas públicas relativas al cambio climático en la región considerada. También cabe el interrogante acerca de la inclusión real de la visión de los actores político-institucionales, así como de la sociedad civil en el abordaje de la problemática, dado el peso específico de dichos aportes al momento de diseñar e implementar dichas políticas o estrategias.

En este marco, el *marco institucional* emerge como un factor clave para permitir no solamente el diseño de políticas con participación de agencias gubernamentales y actores sociales, sino también para coordinar las acciones entre gobiernos, sector privado y sociedad civil, atendiendo la complejidad y heterogeneidad de los escenarios posibles para las actividades regionales afectadas por el cambio climático.

2. LA DIMENSIÓN DE ARTICULACIÓN ENTRE NIVELES GUBERNAMENTALES: LA SITUACIÓN A NIVEL NACIONAL

A fin de enmarcar la articulación del nivel nacional con el nivel departamental, es necesario caracterizar brevemente la situación de ambos. Así, en lo que respecta al marco jurídico nacional, puede señalarse que Uruguay asumió tempranamente algunos compromisos en materia de cambio climático: en 1994, ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) a través de la Ley 16.517 y, en 2001, el Protocolo de Kyoto, a través de la Ley 17.279. En consecuencia, se creó la Unidad de Cambio Climático (UCC) y se presentaron las Comunicaciones Nacionales y los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero (GEI) para los años 1990, 1994, 1998, 2000 y 2002. En mayo de 2009, a través de un Decreto del



Poder Ejecutivo, se creó el SNRCC, encabezado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y al que se sumaron los Ministerios de Relaciones Exteriores (MRE), de Defensa (MD), de Industria, Energía y Minería (MIEM), de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), de Salud Pública (MSP), de Turismo y Deporte (MTD), así como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Sistema Nacional de Emergencias (SNE) y el Congreso de Intendentes (CI), los que se nuclean en el Grupo de Coordinación del SNRCC. Resulta aquí evidente que las respuestas articuladas desde las instancias normativas y de gestión han partido primordialmente desde el nivel nacional, lo que se condice con la fuerte tradición centralista del Uruguay.

También los estudios acerca de las implicancias del fenómeno han partido mayoritariamente desde las instancias nacionales, aunque a causa de las especificidades de sus impactos, algunas regiones como las zonas costeras y algunos sectores productivos (en particular, los relativos a las actividades agropecuarias) han sido focalizados con mayor intensidad⁴. Diferentes estudios han tematizado también las implicancias del cambio climático para Uruguay dentro del contexto latinoamericano en términos de negociación internacional, así como en el marco del proceso de integración en torno al MERCOSUR, con énfasis particular en cuestiones relativas a la energía (Honty, 2011).

En términos generales, dadas la extensión y la evolución histórico-productiva del Uruguay, asociada a un perfil netamente agropecuario y con escaso desarrollo industrial, se considera que la contribución del país al cambio climático es poco significativa en términos comparativos internacionales. Por el contrario, los impactos del fenómeno se han hecho evidentes en todo el territorio nacional desde hace algunos años. Así, el estudio de la CEPAL (2010) sobre la economía del cambio climático en Uruguay, que procesó la información histórica disponible de los últimos 45 años, señala que, durante dicho período, la temperatura subió 0,5°C, junto con un incremento de las precipitaciones de un 33%. Los datos recolectados por el Grupo

⁴ Por ejemplo, el Sistema de Indicadores de desarrollo sostenible presentado en 2010 pone a disposición información a diferentes niveles territoriales, con indicadores especiales para el espacio costero uruguayo, que concentra el 70 % de la población y el genera el 70 % del PBI nacional, aunque sólo alberga al 5,03 % de la población del país. Adicionalmente se presenta informaciones por departamentos, para lo que se han realizado procesamiento especial de los datos a nivel departamental (Índice de desarrollo humano – IDH, vertidos industriales por departamento, especies exóticas e invasoras, etc.) (MVOTMA, 2010: 27).



Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) registran además un aumento del nivel medio del mar de unos 11 cm durante el último siglo. Por su lado, el estudio elaborado por Caffera y colaboradores (2005) en cooperación con la Unidad de Cambio Climático de la DINAMA prevé tasas de calentamiento con variaciones de 0,3°C a 0,5°C para la década de 2020 y desde 1,0°C a 2,5°C para 2050, así como aumento en el nivel del mar de entre dos y diez centímetros por década.

A nivel económico, las estimaciones del estudio de la CEPAL de 2010 respecto a los posibles efectos a largo plazo (horizonte 2100), se basan en distintos escenarios climáticos (A2 y B2) definidos por el IPCC. Asimismo, se consideran escenarios socioeconómicos diversos para el año 2100, elaborados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para la Estrategia Uruguay III Siglo (OPP, 2009), diferenciándose una hipótesis de mayor dinamismo económico con mayor uso de los recursos naturales y una hipótesis de menor dinamismo económico con mayor cuidado de dichos recursos (CEPAL, 2010)⁵.

Estudios más recientes de la CEPAL (2014) señalan que a partir del modelo PRECIS y los escenarios del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales del Brasil (INPE) que en el escenario A2, la temperatura en el país subirá más de 3°C a fin de siglo. Si se impusiera el escenario, B2 dicho aumento será algo menor, acompañado por un escaso incremento de las precipitaciones y mayor variabilidad.

Pese a las limitaciones propias de este tipo de estudios, los resultados de los trabajos mencionados señalan que las principales consecuencias del cambio climático para el país serán una mayor frecuencia e intensidad de los eventos extremos, lo que implicará fuertes costos. También incidirá el aumento de los costos de la energía a causa de la mayor demanda causada por el calentamiento global y la necesidad de

⁵ Los resultados sectoriales extrapolados a toda la economía permitieron una estimación del impacto total del cambio climático, que rondaría los 3.700 millones de dólares a precios 2008 (equivalente al 10 % del PBI uruguayo en 2008) y en cifras acumuladas desde la actualidad hasta el 2050 actualizadas a una tasa del 4 % anual. En el escenario más adverso el costo podría elevarse a unos 20.000 millones de dólares, con una tasa de descuento de sólo 0,5%. Pero si se acumularan los impactos hasta el 2100 (descontados a la primera tasa), los costos llegarían a los 11.000 millones de dólares. Por su parte, los costos de las medidas de adaptación que el país ha propuesto se elevan a algo más del 8 % del PBI de 2008, descontadas al 4 % anual, abarcando sólo algunos sectores y limitándose en una primera instancia a la generación de conocimiento. Los costos de las medidas de mitigación ascenderían al 13 % del PBI de 2008, a una tasa de descuento del 4 % anual, y podrían reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 35 % hasta 2100 (CEPAL, 2010).



recurrir a formas de energía más caras. Por otra parte, el aumento del nivel medio del mar impactará en las infraestructuras costeras y el turismo. Asimismo, se verán afectadas la biodiversidad terrestre y marítima. Sin embargo, se darían algunos beneficios como el aumento del rendimiento de ciertos cultivos y de la producción pecuaria, dado el aumento de la temperatura.

Desde su perspectiva, los estudios sectoriales disponibles focalizan el impacto del fenómeno en particular para las actividades agropecuarias (Giménez et al., 2008; 2009a; 2009b). Por su parte, el Instituto de Investigación Agropecuaria (INIA) desarrolló un Sistema de Información para la gestión de riesgos climáticos⁶. A nivel de territorio nacional, cabe mencionar la innovación que significó el desarrollo de Indicadores Territoriales para el SNRCC, que permiten actividades de monitoreo y evaluación de procesos territoriales (MVOTMA, 2010).

Por los efectos directos del cambio climático, las zonas costeras han sido objeto de diversos estudios, así como de medidas concretas tales como el Proyecto de medidas piloto de adaptación al cambio climático en áreas costeras⁷. Sin embargo, se constata que áreas rezagadas del Interior del país, tales como la región Noreste, no han sido focalizadas con la misma intensidad, pese a las eventuales implicancias del cambio climático sobre sus actividades económico-productivas (eminentemente agropecuarias) y las consecuencias en términos de posibilidades de desarrollo integral.

3. SITUACIÓN A NIVEL DEPARTAMENTAL: ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA, PERFIL ECONÓMICO-PRODUCTIVO Y DESARROLLO HUMANO

Yendo al nivel departamental, en relación con los arreglos político-institucionales vigentes, debe mencionarse como punto de partida el mandato constitucional que asigna a las Intendencias departamentales una responsabilidad específica en la promoción del desarrollo. De esta forma, el Art. 50 de la Constitución Nacional en su

⁶ Dicho sistema permite el monitoreo del estado de las pasturas y cultivos, la estimación de agua en el suelo a nivel de país, establecer el índice de bienestar hídrico de la vegetación, determinar las condiciones favorables para el desarrollo de enfermedades y plagas, difundir información de perspectivas climáticas de corto y mediano plazo, estimar la ocurrencia de heladas, así como disponer de información climática histórica y actual en tiempo casi real.

⁷ Dicho Proyecto elaboró, por ejemplo, la publicación "Cambio climático y Turismo. Medidas de Adaptación y Mitigación". También se trabajó con el Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada (SOHMA), con quien se re-editó la publicación "Librillo de nubes y estado del mar", a fin de promover la navegación segura.



parte final estipula que el Estado impulsará políticas de descentralización de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general. Asimismo, puede mencionarse la Ley 9515 en los Art. 35 y 36, donde se definen las competencias de los gobiernos departamentales. Por otra parte, en el actual proceso de diseño de las directrices departamentales de ordenamiento territorial y promoción del desarrollo sostenible en el marco de la Ley 18.308, el nivel departamental parece recuperar un protagonismo particular en estas materias.

Del corpus jurídico vigente puede inferirse la competencia de las Intendencias departamentales respecto a la promoción del desarrollo sustentable y el abordaje del cambio climático, en complementación con los esfuerzos a nivel nacional. Por otra parte, en lo que hace a la estructura político-administrativa de las Intendencias se constata que no existe un modelo único en el cual se enmarquen las políticas e iniciativas relativas al desarrollo⁸. Consecuentemente, tampoco se dispone de una estructura unívoca que aborde la problemática del cambio climático, sino que más bien existe flexibilidad en ese sentido, en consonancia con la autonomía de las Intendencias.

Esto se puso de evidencia, por ejemplo, cuando en 2009 el SNRCC llevó adelante un proceso de consulta e involucramiento de los actores locales a través de una encuesta cerrada y semi-estructurada, dirigida a los responsables del tema cambio climático dentro de los gobiernos departamentales. Cada Intendencia definió la forma de participar, designando a los funcionarios que consideraba más idóneos para la tarea. Dicha decisión puede ser un indicador del anclaje de la problemática del cambio climático dentro de la respectiva estructura departamental y la eventual transversalidad que se asigna al fenómeno. Dada la libertad en cuanto a la forma de responder el cuestionario, el rango y cantidad de los funcionarios consultados varió ampliamente⁹.

⁸ Así, en la actualidad el departamento de Artigas, la Intendencia cuenta con una Dirección de Medio Ambiente, así como con una Oficina de Desarrollo/Unidad de Planificación, a cargo de un Director. En el departamento de Cerro Largo, se cuenta con una Dirección de Medio Ambiente y una Unidad Técnica de Desarrollo. En el departamento de Rivera se cuenta con una Dirección General de Promoción y Desarrollo, así como una Dirección General de Salubridad, Higiene y Medio Ambiente. Finalmente, el departamento de Tacuarembó cuenta con una Dirección de Programas de Desarrollo y Medioambiente (PRODEMA).

⁹ Así, en el departamento de Artigas el encargado de responder fue el Coordinador Departamental de Emergencias, consultando al equipo técnico interinstitucional del CECOED



En lo que hace al contexto territorial de los departamentos aquí analizados, diversos estudios coinciden en señalar la problemática propia de la región Noreste del país. Diversos análisis ponen de manifiesto el retraso relativo en términos económicos, sociales y culturales, lo que a su vez incide en la generación de oportunidades productivas, la dinámica demográfica y la especificidad de sus problemas socio-económicos (Grupo de Desarrollo Local, 2010; Rodríguez Miranda et al, 2010: 8, Troncoso, 2009).

En términos económico-productivos los departamentos de Tacuarembó y Rivera históricamente se caracterizaron por una escasa diversificación, destacando la actividad primaria (ganadería extensiva, forestaciones, arroz), así como algunas industrias vinculadas a la fase primaria (frigorífico, arroceras, aserraderos, así, como fábricas de contrachapados y tableros MDF instaladas en los últimos años). También juega un rol importante el sector de comercio, donde se manifiesta la cercanía de la frontera con Brasil (Barrenechea y Troncoso, 2005; Barrenechea et al., 2008a; 2008b; Barrenechea et al., 2012).

También el departamento de Cerro Largo se caracteriza por una alta participación del sector primario, que resulta muy superior al promedio del Interior: destacan aquí rubros como la ganadería vacuna y ovina, el arroz, la forestación y la lechería en menor medida. A futuro, se prevé un fuerte crecimiento del sector forestal, a la vez que se espera un fuerte crecimiento de la agricultura de secano (soja y trigo) de la mano de inversiones de capitales extranjero. La red de servicios local abarca el comercio fronterizo, el transporte, los servicios básicos a la población y a los sectores productivos (Rodríguez Miranda et al., 2010: 28 y ss.; Barrenechea et al., 2008c).

Ocupando el último puesto nacional en términos de generación de riqueza (con una participación del 1,5 % del total del PBI nacional - dato 2006) y en términos de ingresos de los hogares, el departamento de Artigas presenta serios problemas de pobreza. Así, la ciudad de Artigas y su área de influencia presentan actividades

(Centro de Coordinación de Emergencias Departamentales), que está ligado al SNRCC y al (SINAE) Sistema Nacional de Emergencias. Por el departamento de Cerro Largo respondió el encargado de Medio Ambiente, sin especificar si para responder la encuesta consultó a otros funcionarios. Por el departamento de Rivera respondió una asesora del Intendente, que consultó a la Secretaría General, a la Dirección General de Obras y a la Dirección General de Medio Ambiente. Finalmente, por el departamento de Tacuarembó respondió la encargada de la Dirección de Medio Ambiente, que no consultó con otros funcionarios.



económicas con escaso grado de derrame en otros rubros económicos. Pueden mencionarse aquí el sector agropecuario, la minería extractiva y rubros de servicios con escaso dinamismo, salvo el rubro de *free shops*. Las actividades industriales cuentan con escasa representación, a excepción de algunos molinos. Por su parte, en la zona en torno a Bella Unión destacan la caña de azúcar y el ingenio azucarero, a lo que se suman la horticultura, la ganadería y el arroz, así como algunos servicios (Uruguay Integra, 2011; Rodríguez Miranda et al., 2010: 26 y ss.; Barrenechea et al., 2008d).

Desde el punto de vista poblacional, para el departamento de Tacuarembó, el censo de 2011 registró 89.993 habitantes, así como 103.447 en el departamento de Rivera. En el departamento de Artigas en 2011 fueron registradas 73.162 personas, mientras que en Cerro Largo en 2011 se censaron 84.555 habitantes. Esto implica que la región Noreste representa el 10,8 % de la población del Uruguay. Por otra parte, según los índices de desarrollo humano (IDH) elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) los cuatro departamentos aquí considerados presentaban en la última medición (2008) una situación claramente desfavorable dentro del ranking de los diecinueve departamentos del Uruguay: mientras que Tacuarembó ocupaba el puesto 16, Rivera lo seguía en el 17, con la posición 18 para Cerro Largo y la 19 para Artigas.

4. LA DIMENSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN: LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES LOCALES

Para avanzar en el análisis propuesto, debe recordarse que la Declaración de Río de 1992 subrayó expresamente la necesidad de reconocer el rol fundamental de las comunidades locales en el ordenamiento del medio ambiente y en la promoción del desarrollo sostenible debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. La Declaración postulaba explícitamente que los Estados debían reconocer y apoyar debidamente la identidad, cultura e intereses de dichas comunidades, facilitando su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible. En lo que hace al Uruguay, puede decirse que en el país existe una comprensión creciente acerca del hecho que la lucha contra el cambio climático debe involucrar a todos los actores y niveles de decisión (López Salgado, 2009: 3).

Acorde con dicho consenso, el SNRCC desplegó entre septiembre y noviembre de 2009 una estrategia de consulta e involucramiento de los actores locales a través de



una encuesta cerrada y semi-estructurada, dirigida a los responsables dentro de los gobiernos departamentales de la problemática del cambio climático. Concretamente a través del envío de una ficha de análisis de las vulnerabilidades locales, y a partir del testimonio de los referentes locales¹⁰, se apuntó a priorizar problemas vinculados o forzados por el cambio climático, localizándolos en el territorio. Las fichas de la encuesta planteaban una serie de situaciones-problema relativas al cambio climático, solicitándose al referente que las priorizara, mientras que a la vez, se buscaba identificar áreas de interés de los referentes para coordinar a futuro la cooperación con la SNRCC.

Considerando las respuestas procesadas por aquellos departamentos que contestaron la encuesta, tres fueron las situaciones-problemas más nombradas como eventos extremos producidos por la variabilidad climática (López Salgado, 2009): en primer término la sequía, seguida en segundo lugar por las inundaciones y en tercer lugar por los temporales, tornados o modificaciones en los patrones de flujo del viento. A nivel de la incidencia sobre la producción agropecuaria, las situaciones-problema más nombradas fueron la escasez de agua para riego, la escasez de agua para animales y los problemas de rentabilidad de los productores.

En el marco del presente trabajo cabe dar una mirada específica a los problemas identificados por los actores locales para la región Noreste. Así, para el departamento de Artigas los mayores riesgos identificados a causa de eventos extremos producidos por la variabilidad climática fueron las sequías e inundaciones rurales, las tormentas y tornados, así como los granizos. En lo tocante a la producción agropecuaria, destacan los déficits hídricos en pozos y los problemas de rentabilidad para pequeños productores, la escasez de agua para riego, para consumo animal y humano, así como la disminución en la producción ganadera.

Para el departamento de Cerro Largo, dentro de los eventos extremos producidos por la variabilidad climática, los funcionarios que respondieron la encuesta destacaban las sequías y los tornados, mientras que en lo tocante a la producción agropecuaria preocupaban en particular los problemas de rentabilidad para pequeños productores,

¹⁰ Si bien el trabajo de consulta partía del supuesto que la visión local de un referente del gobierno departamental no podía ser generalizable, se entendía que los aportes de dichos referentes calificados serviría para diagnosticar desde los territorios cómo se perciben las vulnerabilidades y riesgos principales asociados al clima. De hecho, las fichas fueron contestadas en un 67 % por más de una persona.



los déficits hídricos en pozos, así como la escasez de agua para consumo animal y la disminución en la producción ganadera.

Para el departamento de Rivera, en el espectro de eventos extremos producidos por la variabilidad climática los referentes consultados hacían mención de los tornados y las sequías, mientras que en lo referente a la producción agropecuaria se marcaban los déficits hídricos en pozos, la escasez de agua para riego, así como para consumo animal y humano.

Finalmente, en el departamento de Tacuarembó los funcionarios departamentales destacaban las tormentas dentro de los eventos extremos producidos por la variabilidad climática. Para la producción agropecuaria se señalaban los riesgos resultantes de la escasez de agua para consumo humano, así como la disminución de la producción agrícola y ganadera.

A partir de la experiencia de la encuesta, a fines de promover la articulación nacional-departamental, así como la participación de los actores locales, se buscó establecer la continuidad del trabajo iniciado: en octubre de 2011, desde el SNRCC, se organizó en Tacuarembó el Taller Interdepartamental sobre Cambio Climático para la región Norte, con presencia de los funcionarios de las Intendencias departamentales así como de otras reparticiones públicas en el territorio, como por ejemplo, el MGAP, MVOTMA, DINAGUA (Dirección Nacional de Aguas), del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), de la Junta Departamental de Tacuarembó, de las Direcciones Departamentales de Salud, de Desarrollo y de Medioambiente, la representación de la Facultad de Ciencias en el Centro Universitario de Rivera (CUR). También asistieron representantes de la sociedad civil, tales como miembros del equipo de la Fundación INDRA en Rivera, de la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó (ADT) así como algunos productores independientes.

La observación de la experiencia permite señalar que los intercambios entre los participantes confirmaron ampliamente las prioridades ya señaladas en la encuesta. Por otra parte, se mencionaron algunas problemáticas generales como la erosión de los suelos y los efectos sobre la flora y la fauna. Específicamente para los departamentos de Artigas y Rivera se tematizaron aspectos como la incidencia creciente de enfermedades tropicales, los efectos sobre la salud humana, así como la modificación de las fronteras agrícolas. Por su parte, para Tacuarembó se señalaron



los incendios, la contaminación de los acuíferos y la incidencia creciente de la inadecuada gestión de los residuos.

Asimismo, de cara a la futura definición de políticas se efectuó por grupos un análisis FODA (fortalezas-oportunidades-debilidades-amenazas).

Tabla N° 1: Análisis FODA del departamento de Tacuarembó

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none">• Foros agroecológicos (foros buenas prácticas)• Suplemento inventario en sequía/beneficios• Financiamiento de CI• Universidad descentralizada• Mesa de desarrollo rural• LOTDS a GGDD• Extensión• Organización de productores• Plan agropecuario• Redes de salud-Hospital• Red de Acuífero Guaraní• Información (relevamientos)• Mesa interinstitucional del MIDES• Capacidades• Inversiones del MGAP, FAE	<ul style="list-style-type: none">• Peores índices socioeconómicos• Falta compartir información• Necesidad de mayores organizaciones• Falta de articulación (ej.: Cuchilla de Haedo, mucho programas que actúan de manera diferenciada) MIDES, MSP, MGAP• Lógica centralista, falta de transversalización• Falta de integración y sistematización• Temáticas nuevas• Falta de recursos• Falta política permanente y continua• IDH (Artigas/Rivera/Tacuarembó)• Poca información que vincule (instituciones y población), causas del cambio climático e impactos• Sistemas de producción más vulnerables
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none">• Articulación• UdelaR, Departamento de Economía• Transferencia de tecnología• Política energética• Crecimiento económico, perspectivas a 2030	<ul style="list-style-type: none">• Relación del cambio climático con población pobre, en el Norte están los peores índices de pobreza• Enfermedades tropicales• Incendios• Efecto frontera• Asimetrías de ingreso ante crecimiento económico/desigualdad• Cambio climático: aumento de áreas y recurrencias de eventos



Tabla N° 2: Análisis FODA departamentos de Rivera-Artigas-Cerro Largo

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none">• Planes de ordenamiento en proceso. MGAP plan de uso del suelo (planificación rotación cultivos) a partir del 2012; en caso de sequías se prevén beneficios fiscales para perforaciones y riego.• Presencia de instituciones.• Comités de Emergencias• Alumbramiento de agua para pequeños productores (Rivera).• Programa prevención sequía (construcción infraestructura para almacenaje de agua): Artigas• Promoción MGAP: beneficio fiscal para construcción de obras: Cerro Largo.• Recolección residuos clasificados (Rivera)• Topografía: posibilidad de construir embalses: Artigas• Oportunidad para sumidero de carbono/Forestación• Programa monitoreo dengue MSP: Artigas, Rivera• Programa de educación ambiental a la comunidad implementándose desde el 2000 (Rivera)	<ul style="list-style-type: none">• Sobrepastoreo: desertización e inundación• Ocupación de suelos inundables (planicies), también en áreas urbanas en Artigas.• Mal manejo de Cuencas/deforestación y cambios en la línea de la costa (Cuenca Lunarejo).• Suelos productivos cercanos a las costas que no están producidos.• Monocultivos en los Acuíferos: Rivera, Artigas- Dificultad de acceso a seguros de algunos productores pequeños.• Mal manejo productivo. Quema productores: Artigas• Dificultad de acceso de información para pequeños productores sobre programas que se estén implementando.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none">• Existencia de mecanismos financieros• Tecnología disponible para generar energía eólica: Rivera• Plan manejo de usos de suelos (MGAP), si se expande a pequeños productores• Corrimiento de fronteras agrícolas permite ampliar la matriz productiva: Artigas• Nuevos emprendimientos locales, nuevas oportunidades de negocios• Manejo/mejora del conocimiento público, inclusión de temáticas en la agenda	<ul style="list-style-type: none">• Falta coordinación inter-institucional.• Cercanía de forestación a áreas urbanas: Rivera• Cercanía de forestación a reserva: Cerro Largo-Centurión• Emprendimientos industriales de alto porte cercano a la ciudad• Efluentes industriales/contaminación suelos• Enfermedades animales y humanas, extinción de especies• Fitopatología: variación de nuevas enfermedades

Finalmente, debe señalarse que las entrevistas de actualización realizadas entre marzo y septiembre de 2012, así como en octubre de 2013 y mayo de 2015 a los referentes departamentales, permiten confirmar que las problemáticas identificadas como prioritarias en la encuesta de 2009 siguen vigentes¹¹. Esto implica que el análisis FODA no sufriría grandes modificaciones si se efectuara nuevamente y constituye en su formato actual un importante insumo para el diseño de políticas públicas tanto departamentales como nacionales. Lo mismo es válido para la matriz identificada de posibles proyectos sobre las que se trabajó durante el Taller de 2011. Sin embargo, algunos entrevistados señalan que a los problemas priorizados en algunos casos se suman nuevos temas: Así, dadas que las modificaciones de los perfiles productivos del departamento de Tacuarembó (rápido crecimiento de la forestación y la agricultura de

¹¹ Entrevistas a José Almada Sad, Director de Medio Ambiente de la Intendencia de Rivera (13/4/2012), a la Ing. Laura Lacuague, encargada de la Dirección de Medioambiente de la Intendencia Departamental de Tacuarembó (11/4/2012), a Leonardo Olivera Márquez, referente de la Dirección de Medioambiente de la Intendencia de Cerro Largo (26/4/2012), a Marcos Gutiérrez, referente de la Unidad de Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Artigas (21/6/2012) así como a José Enrique Silva, exdirector de Medio Ambiente de Artigas (18/9/2012).



secano) los efectos climáticos extremos y plagas que vienen de la mano de la “tropicalización” empiezan a incidir también en esos nuevos sectores¹².

5. CONSIDERACIONES FINALES: DESARROLLO SOSTENIBLE Y CAMBIO CLIMÁTICO EN LA REGIÓN NORESTE

De los debates contemporáneos resulta evidente que el concepto de desarrollo sostenible, generalizado desde su inclusión en la Declaración de Río de 1992, ha logrado una amplia aceptación en la comunidad internacional. Pese a ello, veinte años después, todavía no se ha logrado inducir un cambio significativo en el modelo de desarrollo que permita avanzar simultáneamente en las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo¹³. Concretamente, para aquellas regiones rezagadas en su desarrollo relativo, con fuerte impronta agropecuaria y donde el desempeño de los agroecosistemas depende directamente de los efectos positivos o negativos del clima, se plantea el complejo desafío de conciliar las legítimas aspiraciones de progreso con los criterios de sustentabilidad social y ambiental. Como se apuntó anteriormente, un abordaje desde la perspectiva de la gobernanza territorial con su énfasis en los aspectos de articulación de los diferentes niveles de gobierno y de participación de actores nuevos y diversos, puede proporcionar algunas claves para un diseño político-institucional que permita definir cursos de acción que efectivamente incorporen las visiones de los eventualmente afectados por la problemática analizada.

Considerando los departamentos del Noreste del Uruguay, es evidente la necesidad aún pendiente de fortalecer la gobernanza territorial en términos de promoción del desarrollo sustentable. Esto incluye específicamente los aspectos relativos al cambio climático, donde queda aún pendiente la definición de un marco político-institucional adecuado que permita un abordaje sistémico de la problemática. Es también evidente que por el momento no se registran grandes avances en lo que hace a posibles nuevas prácticas de gobierno innovadoras que eventualmente contribuyan a superar las limitaciones de los modelos tradicionales para enfrentar mejor los nuevos desafíos.

¹² Entrevista a la Ing. Laura Lacuague, encargada de la Dirección de Medioambiente de la Intendencia Departamental de Tacuarembó (11/4/2012).

¹³ Un ejemplo de ello es la contraposición entre la propuesta de las Naciones Unidas, apoyada por Brasil, de avanzar hacia una “economía verde en el contexto de desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza” (CEPAL 2011: 11-12) y paradigmas de desarrollo alternativos tales como el modelo del “buen vivir” (“SumakKawsay”, en quechua ecuatoriano, equivalente al “Suma Qamaña” en el aymará boliviano, con diversas sinonimias en distintos idiomas originarios), que fue introducido en las Constituciones de algunos países andinos.



Por otra parte, si se toman como insumos los testimonios de los mismos referentes departamentales, se requiere una mayor especificidad en el diseño de las políticas públicas en materia de cambio climático: Muchas de las iniciativas y medidas implementadas se corresponden más bien con el abordaje de problemas medioambientales en sentido genérico, sin alcanzar aún un enfoque preciso relativo a medidas de adaptación¹⁴, aunque se busca la vinculación con medidas de mitigación de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Por su parte, Intendencias como Rivera y Tacuarembó se muestran activas en el vector de educación ambiental con programas de charlas específicas sobre cambio climático, así como talleres para docentes. Sin embargo, con frecuencia las iniciativas encaradas a nivel de intervención concreta se refieren a enfrentar situaciones de emergencia¹⁵.

En términos de gobernanza, en lo que hace a la *dimensión de la participación*, a partir de los testimonios de los informantes calificados, resulta claro que a futuro se debería incorporar con mayor fuerza la visión de los actores no gubernamentales locales, cuya participación en la actualidad es altamente heterogénea y fragmentada, con escasa participación de las organizaciones y los ciudadanos. En consecuencia, existen pocas posibilidades de construir una agenda pública relativa a la vinculación entre cambio climático y desarrollo que se base en la concertación entre actores en torno a asuntos prioritarios definidos en forma conjunta. Existe incluso escasa conciencia acerca de posibles conflictos, por lo que tampoco se prevén mecanismos de resolución de conflictos o de conciliación de puntos de vistas diferentes y de intereses contrapuestos.

Aunque en algunos de los departamentos aquí considerados existen casos de participación en temas ambientales a través de redes, a partir de la acumulación de capital social (por ejemplo, apoyo a la Iniciativa por la Vida y por el Agua o de rechazo a la mega-minería), la articulación de los actores locales/regionales, claramente no presenta el mismo dinamismo frente al cambio climático: la problemática todavía no aparece como un tema crítico o crucial para las comunidades locales/regionales, de

¹⁴ Entrevista a Ing. Laura Lacuague, encargada de la Dirección de Medioambiente de la Intendencia Departamental de Tacuarembó (11/4/2012).

¹⁵ Entrevista a José Almada Sad, Director de Medio Ambiente de la Intendencia de Rivera (13/4/2012): Como ejemplo se menciona el Comité Departamental de Emergencia en coordinación con el SINAE (Sistema Nacional de Emergencia), que monitorea, previene y actúa en situaciones de emergencia y que recibe asistencia de organismo locales como la Intendencia, Bomberos (Ministerio del Interior), Meteorología (MRREE), Ejército y otros.



forma tal que se busque generar mecanismos de concertación más allá de las racionalidades individuales o grupales, o de las alianzas coyunturales. Por eso, tampoco pareciera ser tan clara la necesidad para los actores no gubernamentales de un reclamo concertado a las autoridades nacionales y/o departamentales de cara a generar una agenda de adaptación/mitigación del cambio climático. Más bien se producen reacciones a partir de eventos extremos, como por ejemplo, la sequía o las inundaciones.

Yendo a la *dimensión de la articulación* entre niveles, de cara al futuro para los departamentos aquí considerados resulta crucial incorporar con mayor fuerza la perspectiva regional, ya que los resultados de las encuestas y los intercambios entre referentes evidencian que muchas de las situaciones-problemas identificadas son comunes. En ese sentido, el proceso iniciado en 2009 por el SNRCC con la encuesta a los referentes departamentales y continuado en el Taller Interdepartamental de 2011, representan instancias valorables en términos de relevamiento e intercambio de información, como marco para la sensibilización respecto a las respectivas fortalezas y debilidades, así como para identificar las oportunidades y los desafíos que eventualmente requerirán respuestas coordinadas. En ese sentido, en el Taller mencionado se labró un Acta de Trabajo de las Intendencias del Norte en conjunto con el Director Nacional de Meteorología.

Algunas iniciativas actuales demuestran que existe en forma incipiente conciencia respecto a la necesidad de considerar la dimensión regional en el diseño de políticas articuladas de desarrollo sustentable por parte de las agendas de las oficinas departamentales. Entre las iniciativas específicas en materia de cambio climático que incluso llegan a superar los límites administrativos nacionales, puede mencionarse el “Encuentro Trinacional Cambio Climático y Desarrollo en Regiones de Frontera – Uruguay – Argentina – Brasil”, realizado en Rivera el 30 de septiembre de 2011, así como la pasantía en Argentina “Uniando Fronteras en Respuesta al Cambio Climático” en marzo de 2012, así como el Encuentro de las Intendencias del Norte (que también incluyó a Salto), realizado en Artigas en el mismo mes y donde se elaboró la Agenda Anual 2012 de cambio climático para dichos departamentos¹⁶. Por otra parte, la matriz de proyectos posibles así como el análisis FODA desarrollados en el Taller

¹⁶ Entrevista a José Almada Sad, Director de Medio Ambiente de la Intendencia de Rivera (13/4/2012)



Interdepartamental, también representan aportes para el futuro diseño de iniciativas conjuntas, ya que además, las entrevistas de actualización efectuadas a los referentes departamentales confirman que los problemas identificados siguen siendo prioritarios, aunque en algunos casos se suman nuevas problemáticas. Sin embargo, aunque dentro de la sociedad civil se reconocen también iniciativas de tenor regional respecto al cambio climático como las de la Fundación INDRA de Rivera, se debieran potenciarse aún más sus aportes críticos.

Como novedad de cara a la posible articulación entre los departamentos a futuro puede considerarse el intento de definir una nueva institucionalidad a partir de la creación de la Regional Norte, que además de los departamentos aquí considerados abarca a Salto y Paysandú. La Regional, cuya sede se estableció en julio de 2012 en Tacuarembó, apunta a facultar acciones coordinadas de forma de abordar la descentralización de la Enseñanza y la Salud, así como a diseñar soluciones conjuntas para problemáticas comunes. En ese sentido, también cabe pensar en la problemática del cambio climático como posible línea temática de la agenda regional conjunta a definir¹⁷. La propuesta (con muy escaso nivel de implementación), coincide con la búsqueda de descentralización y regionalización planteada por el nivel nacional, en particular, a través de la OPP. Desde el elemento identitario, esta proyección engarza con una larga serie de propuestas de regionalización que en el curso de la historia del Uruguay han procurado delinear agrupamientos supra-departamentales como 'masa crítica' suficiente para alcanzar un grado de desarrollo autosostenido. Como emergente de dichos procesos se constata la existencia de un determinado "imaginario regional", que aunque insuficiente para ser plasmado con límites precisos aporta una base para nuevos intentos de agrupamientos como el aquí señalado (Yagüe y Díaz-Puente, 2008: 276).

Por otro lado, en lo que hace a la articulación de las Intendencias departamentales con el nivel nacional, resulta destacable la búsqueda de progresivos acercamientos a los departamentos protagonizada por las instancias centrales tales como el SNRCC. Esto puede ser visto como un intento de modificar una lógica de acción que históricamente

¹⁷ Se prevé que la sede de la Regional Norte instalada en Tacuarembó se constituya en centro de operaciones de las actividades, gestionando y coordinando las iniciativas que se generen en la región. Se crearía así un equipo técnico con aportes de las Intendencias y con la coordinación necesaria con el Congreso Nacional de Ediles, contando con un componente jurídico para definir herramientas posibles como la participación pública-privada.



se ha caracterizado por su impronta centralista y autoreferenciada. Sin embargo, como señalan algunos funcionarios a nivel local, es necesario incluir en forma más decisiva a las instancias departamentales en la organización de eventos y gestión de medidas concretas, reconociendo las capacidades existentes en el territorio. Al mismo tiempo, en términos de participación, es indispensable superar el sesgo gubernamental que impregna la asistencia a dichas instancias. Se entiende que debe propiciarse aquí activamente una inclusión más decidida de la sociedad civil, capaz de efectuar aportes desde su perspectiva específica. Por otra parte, en lo que hace al contenido de los intercambios actuales es llamativo que casi no se haga mención de la vinculación entre el cambio climático y el combate a la pobreza (uno de los ejes prioritarios que fueron definidos para Río+20) en territorios afectados por ambos fenómenos¹⁸.

Así, en términos de la gobernanza territorial en materia medioambiental y específicamente de cambio climático, se plantea concretamente la necesidad de generar las condiciones que propicien procesos colectivos de aprendizaje en diferentes niveles (local, regional, nacional), vinculando el fenómeno con la temática general del desarrollo. Como se procuró mostrar, la estructura político-administrativa, así como los perfiles económico-productivos y socio-culturales de la región Noreste otorgan al proceso una especificidad que le es propia a la hora del diseño de las políticas públicas departamentales y nacionales. En ese contexto, factores tales como la definición de un marco político-institucional de articulación adecuado que propicie el involucramiento de los actores locales, así como la articulación entre niveles, influirá decisivamente en lo que en términos de Torres Lima (2011) podría denominarse itinerarios posibles del aprendizaje social hacia el logro del desarrollo sustentable. Por el momento, en ambas dimensiones de la gobernanza territorial se constatan claros déficits, esbozados en las consideraciones anteriores. Consecuentemente, los arreglos institucionales vigentes debieran ser objeto de ajustes y de definiciones más precisas de cara a una efectiva estrategia de adaptación/mitigación del cambio climático que condiga con el objetivo general del desarrollo sustentable.

BIBLIOGRAFÍA

ABAD y ARAGÓN, L. (2010): *Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica*. Documentos de Trabajo GEDEUR. N° 10, Madrid.

¹⁸ Entrevista a la Ing. Laura Lacuague, encargada de la Dirección de Medioambiente de la Intendencia Departamental de Tacuarembó (11/4/2012).



BALLÓN ECHEGARAY, E., RODRÍGUEZ SOSA, J. y ZEBALLOS MANZUR, M. (2009): *Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones Institucionales en Gobernanza Territorial*. Documento de Trabajo N°53. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp – Centro latinoamericano para el Desarrollo Rural.

BARRENECHEA, P. y TRONCOSO, C. (2005): *Tacuarembó: Un análisis de su perfil socioeconómico y especialización productiva*. Agencia de Desarrollo de Tacuarembó, Tacuarembó.

BARRENECHEA, P. et al. (2008a): *Presentación: Análisis de potencialidades para el desarrollo local y priorizar recursos, efectuada en Seminario: Recursos endógenos, cadenas productivas, competitividad territorial y marketing territorial*. 3 de septiembre de 2008. Programa ART, Durazno.

_____ (2008b): *Diagnóstico económico local, Rivera. Análisis y priorización de los recursos económicos del departamento con potencialidad para un desarrollo local sostenible*. Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local. Programa ART Uruguay, Montevideo.

_____ (2008c): *Diagnóstico económico local, Cerro Largo. Análisis y priorización de los recursos económicos del departamento con potencialidad para un desarrollo local sostenible*. Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local. Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Montevideo.

_____ (2008d): *Diagnóstico económico local, Artigas. Análisis y priorización de los recursos económicos de la ciudad de Artigas y su entorno con potencialidad para un desarrollo local sostenible*. Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local. Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Montevideo.

_____ (2012): "La cadena forestal maderera y su impacto en términos de desarrollo territorial: las economías de Tacuarembó y Rivera". *Anuario 2012*. OPYPA, Montevideo, pp. 349-364.

CAFFERA, M. et al. (2005): *Análisis de la estadística climática y desarrollo y evaluación de escenarios climáticos e hidrológicos de las principales cuencas hidrográficas del Uruguay y de su Zona Costera*. Unidad de Cambio Climático – DINAMA – MVOTMA, Montevideo.

CARMONA, R. (2006): *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*. Universidad Nacional General Sarmiento.

CEPAL (2010): *La economía del cambio climático en el Uruguay. Síntesis*.

CEPAL/Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

CEPAL (2011): *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre de la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe. Versión*



preliminar. Santiago de Chile.

_____ (2014) *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile.

FARINÓS DASI, J. (2008): "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda". *Boletín de la A.G.E.* N° 46, pp. 11-32.

FUENTES BRACAMONTES, R. (2011): *Impactos, políticas y posiciones de los países latinoamericanos rumbo a COP 17*. ARI 130/2011. Real Instituto Elcano. 15/09/2011.

GRUPO DE DESARROLLO LOCAL (2010): *Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover un debate político*. Grupo de Desarrollo Local Uruguay (GDLU). Cuadernos para el Desarrollo Local ART-PNUD. Diálogos por la descentralización. Número 3.

GIMÉNEZ, A. et al. (2008): *Cambio Climático en Uruguay y la Región*. INIA. Documentos Online N° 111.

HONTY, G. (2011) *Cambio climático: negociaciones y consecuencias para América Latina*. CLAES, Coscoroba Ediciones.

INIA (2009a): *Vulnerabilidad al Cambio Climático de los Sistemas de Producción Agrícola en América Latina y el Caribe: Desarrollo de Respuestas y Estrategias. Capítulo Uruguay. Informe Final*.

_____ (2009b): *Propuesta del INIA al PNUD URU/05/G32-252 para la realización de un estudio de "Identificación de posibles impactos del Cambio Climático en la producción de pasturas naturales y de arroz en Uruguay. Informe Final*.

LÓPEZ SALGADO, M. N. (2009): *Informe de consultoría. Facilitadora del Sistema Nacional de Respuesta ante el Cambio Climático*. SNRCC.

MAGRI, A. (2011): "Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay". *Revista de Ciencias Sociales*. Departamento de Sociología. UDELAR, 24, 28, pp. 77-104.

MAYNTZ, R. (2000): "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", *Instituciones y Desarrollo*, 7, noviembre. Barcelona, pp. 35-51.

MVOTMA (2010): *Diseño de un sistema de indicadores para el monitoreo del desarrollo sostenible a nivel nacional y costero en Uruguay*. Componente 2 del Proyecto C "Sistema de Monitoreo Socio-Económico, Ambiental y Territorial" del Marco de Programación Conjunta. Unidos en la Acción, ONE UN.

OPP (2009): *Estrategia Uruguay Tercer Siglo. Aspectos Productivos*. Área Estrategia de Desarrollo y Planificación. OPP, Montevideo.

RAFFESTIN, C (1999). "Paysages construits et territorialiatés", *Convegno Internazionale Disegnare paesaggi costruiti*. DIPRA. Turín. Politecnico di Torino.



RODRÍGUEZ MIRANDA, A. et al. (2010): *Diagnósticos y diferentes visiones sobre la dinámica socio-económica en la Región Noreste. Primer documento de apoyo para la definición de lineamientos estratégicos para el PRET Región Noreste. Artigas – Cerro Largo – Rivera – Tacuarembó*. Instituto de Economía CCEEyA/CUT.

TORRES LIMA, P. et al. (2011): “Vulnerabilidad agroambiental frente al cambio climático. Agendas de adaptación y sistemas institucionales”. *Política y Cultura*. Otoño 2011, 36, pp. 205-232.

TRONCOSO, C. (2009): *Consultoría para elaboración de insumos para una agenda de desarrollo de los departamentos de Rivera y Tacuarembó*. Área Estrategia de Desarrollo y Planificación. OPP/ART Uruguay/PNUD, Montevideo.

URUGUAY INTEGRA (2011): *Plan Departamental de Artigas 2012-2025 (2011)*. Serie documentos de Trabajo Uruguay Integra. Consejo de Cooperación Departamental de Artigas/Uruguay Integra/OPP/UE/ART PNUD. Noviembre de 2011.

YAGÜE, J. L. y DÍAZ-PUENTE, J. M. (2008): “Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI”. *Estudios Geográficos*, LXIX, 264, pp. 247-280.

AMALIA STUHLREHER. Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina. Doctora en Ciencia Política, Universidad de Mainz, Alemania. Investigadora activa del área de Ciencias Sociales de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Uruguay. Docente del Centro Universitario de Tacuarembó (CUT), Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. Docente del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales – Mención Sistema Internacional e Integración, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Uruguay. Conferencista del Módulo Jean Monnet de Estudios Europeos, Universidad Católica del Uruguay Dámaso Larrañaga (UCUDAL). Autora de publicaciones relativas a los procesos de integración en América Latina y sus relaciones interregionales con la Unión Europea, así como sobre temas de la agenda global (migraciones internacionales contemporáneas, cambio climático, energías renovables) y sus repercusiones a nivel local de cara a la problemática del desarrollo sustentable.

Fecha de recepción: 19/05/2015

Fecha de Aceptación: 08/06/2015



ELECCIÓN DE PARLAMENTARIOS PARA EL MERCOSUR. AVANCES EN LA CONSTITUCIÓN DEL PARLASUR. LA EXPERIENCIA DEL PARLACEN

ELECTION OF PARLIAMENTARIANS OF MERCOSUR. PROGRESS OF THE CONSTITUTION IN REFERENCE TO THE PARLASUR. PARLACEN EXPERIENCE

RITA MARCELA GAJATE

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA

RESUMEN

En este trabajo se pretende analizar cómo es regulada la integración del PARLASUR en los proyectos para elegir los parlamentarios del MERCOSUR que han sido presentados en los países integrantes y los efectos tanto en la representación como en los partidos políticos que podrían tener las distintas reglamentaciones. Luego de transcurridos ocho años desde la creación del órgano de representación de los pueblos del MERCOSUR es pertinente preguntarse cuál ha sido el camino recorrido en la adecuación de la legislación electoral de los países miembros, si se han producido los actos electorarios pertinentes y qué perspectivas se vislumbran al respecto. En el caso de Argentina, la sanción de la ley 27.120 que convoca a elecciones de los 43 escaños del país para el parlamento del MERCOSUR, adquiere importancia por su modificación al Código Electoral Argentino y su impacto en la configuración de ese órgano hace imprescindible la reflexión y el análisis sobre este nuevo espacio de participación ciudadana. Asimismo, se analizará el caso del PARLACEN y la experiencia que ha significado en el proceso de integración centroamericano la elección popular de sus representantes.

PALABRAS CLAVE

PARLASUR, PARLACEN, democracia, participación, legitimidad.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze how it's regulated the integration of the PARLASUR and the different projects presented by the parliamentaries to elect the representatives of MERCOSUR in the different countrys that compound it and the effects about the representation and political parties. Since eight years has passed thru the creation of it representative body in which the people of MERCOSUR converge, it's necessary to ask which has been the pathway in order to adequate the national legislations in the Member States and if it legislation has produced effects. In the case of Argentina, the law 27.170 calls for elections to cover 43 spots of the MERCOSUR Parliament and it modify the Argentinian Electoral Code and impacts on it. Besides, this paper studys the case of PARLACEN and its experience.

KEYWORDS:

PARLASUR, PARLACEN, democracy, participation, legitimacy.



1. ¿FORTIFICAN LAS ELECCIONES POPULARES DE LEGISLADORES A LOS PARLAMENTOS REGIONALES?

La evolución del MERCOSUR en su orientación y contenidos constituye uno de los temas de debate que se plantean en la sociedad, en la medida que revela cuestiones sensibles a la proyección del bloque en el sistema regional e internacional.

La adopción de una agenda en torno a prioridades políticas implica privilegiar el avance del MERCOSUR, no ya como centro las negociaciones comerciales, sino otros objetivos.

En este contexto, se espera que la conformación del PARLASUR signifique un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región. Asimismo, la expectativa está sentada en que este parlamento contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas¹.

Es que la participación ciudadana a través de su representación parlamentaria parece configurarse como uno de los fundamentos del eje político de la integración regional. Por esta razón, las miradas se focalizan en los avances de la institucionalización del organismo parlamentario para el MERCOSUR.

El PARLASUR, creado por Decisión del CMC N° 23/05 el 8 de diciembre de 2005, ha de conformarse, de acuerdo con el criterio de representación ciudadana definido en el Acuerdo Político arribado², a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos de los respectivos Estados parte (artículo 5).

El mecanismo de elección se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado, la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada país.

¹ Acuerdo de Cooperación entre el PARLASUR y el programa MERCOSUR Social y Solidario (PMSS). 17/08/09

² Decisión 28/10 del CMC. Criterios de Representatividad Ciudadana para el PARLASUR. 8/04/09.



La discusión que cada Estado Parte del MERCOSUR ha de darse, es en torno a encontrar los criterios distributivos de los escaños definidos. Para tal definición se ha iniciado un debate acerca de qué sistema electoral ha de aplicarse *ad intra* de la legislación electoral de cada Estado y cómo se adecuarán estas normas conforme la estructura federal de cada uno de los miembros.

Dieter Nohlen (1994:34) señala que:

Los Sistemas Electorales contienen el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños." Y destaca que "regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños.

El sistema electoral es la parte del Derecho Electoral que aglutina el conjunto de reglas relacionadas con la integración de los órganos de gobierno por procedimientos electivos. Según este concepto, las normas que regulan la ciudadanía, los partidos políticos, las bases del sufragio, la emisión del mismo, los órganos electorales, los recursos contra sus decisiones y al sistema electoral en sentido restringido.

El alcance restringido del término se establece en función de lo convenido en el derecho electoral de cada país, en cuanto a reservar esta denominación a las reglas que establecen la forma en la que han de ser asignados y distribuidos los cargos electivos, en un régimen electivo determinado, se trate dentro de la democracia directa o la democracia representativa.

En el presente trabajo se pretende analizar cómo son regulados estos aspectos en los proyectos para elegir los parlamentarios del MERCOSUR, que han sido presentados en los países socios del MERCOSUR, y los efectos en la representación y en los partidos políticos que podrían tener las distintas reglamentaciones.

La reciente sanción de la ley 27.120 en Argentina el 29 de diciembre de 2014 (publicada el 6 de enero de 2015) ha sorprendido, en un marco de escepticismo sobre los logros del cuerpo deliberativo y su proyección.



La sanción de dicha ley implica la convocatoria a elecciones para los 43 escaños de Argentina para el parlamento del MERCOSUR. El acto eleccionario se realizará junto a las elecciones generales previstas para octubre del presente año. La novedad y la importancia que reviste esta modificación al Código Electoral Argentino y su impacto en la configuración del Parlamento del MERCOSUR, hacen imprescindible la reflexión y el análisis sobre este nuevo espacio de participación ciudadana.

Luego de transcurridos los ocho años desde la creación del órgano de representación de los pueblos del MERCOSUR, nos preguntamos cuál ha sido el camino recorrido en la adecuación de la legislación electoral de los países miembros, si se han producido los actos eleccionarios pertinentes y qué perspectivas se vislumbran al respecto.

¿Se constituirá finalmente la institución representativa del bloque? ¿Cuáles son los avances verificables? En el presente estudio buscaremos dar respuesta a estos interrogantes.

Asimismo, analizaremos el caso del PARLACEN y la experiencia que ha significado en aquel proceso la elección popular de sus representantes.

2. AGENDA POLÍTICA DEL MERCOSUR Y PARLASUR

El MERCOSUR tiene un enorme desafío en dos planos. Por un lado, la incorporación de nuevos actores y, por otro, dotar de mayor democrática a su organización institucional (Vitar, 2011). En opinión del autor de referencia “lo que las cancillerías podían aportar, muy esforzada y meritoriamente, ya fue aportado; llegó la hora de que el MERCOSUR incorpore actores que lo dinamicen y que planteen otra dimensión de la integración. En este sentido, se torna fundamental la elección popular de los miembros del PARLASUR por el voto directo. Porque esos diputados que nos representarán en el nuevo Parlamento, van a ser electos por regiones, por sectores geográficos, van a poder vincular el proceso de integración a los pueblos de esas regiones, van a tener que salir a hacer campañas, deberán plantear cuál es la importancia del MERCOSUR para la región y qué demandas de la región puede canalizar el MERCOSUR. Eso va a significar un gran dinamismo”, (Vitar, 2011: 22), en la vida del bloque regional.



En la misma línea argumental otros autores (Puelles–Urzúa, 2011) señalan un doble déficit: el de la institucionalidad y el del conocimiento. La institucionalidad parlamentaria ciudadana puede ser uno de los mecanismos más aptos para intervenir sobre estos déficits.

Sobre el de conocimiento, la cuestión podría ser obvia ya que una vez que la ciudadanía esté obligada a votar diputados para el MERCOSUR, por lo menos se preguntará de qué se trata. El éxito o el fracaso de esta dimensión van de la mano del rol que ocupe la participación política, del crédito o descrédito social del que goce o adolezca.

En la XLV Cumbre de Montevideo, (12/07/13) se expresó con claridad que entre los objetivos prioritarios del MERCOSUR se encontraban el lograr un mayor protagonismo de la ciudadanía y la institucionalización de la participación democrática.

3. EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

Se espera que su conformación signifique un aporte a la calidad y al equilibrio institucional en el MERCOSUR.

La expectativa se encuentra centrada en que contribuya a fortalecer³:

- la democracia
- la participación
- la representatividad
- la transparencia
- la legitimidad social

El Parlamento del MERCOSUR fue creado por la Decisión n°23/05 del Consejo Mercado Común. En dicho cuerpo normativo se expresa que el Parlamento del MERCOSUR se conformará a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos de los respectivos Estado parte (*Artículo 5*). Se define –asimismo- que el mecanismo de elección

³ MERCOSUR/CMC/Decisión 28/10. Criterios de representatividad Ciudadana para el PARLASUR. 8/04/09



se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado, la que procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada país.

El Parlamento del MERCOSUR ha sido definido como el órgano de representación de los pueblos, independiente y autónomo. Tiene estructura unicameral⁴.

Entre sus atribuciones destacamos:

- Velar por la observancia de la normativa MERCOSUR
- Velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Parte y en particular por el Protocolo de Ushuaia
- Realizar un informe anual sobre DD.HH. en el MERCOSUR
- Efectuar pedidos de opiniones por escrito a los órganos decisorios del MERCOSUR
- Realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico y Social
- Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre el proceso de integración MERCOSUR

Adopta decisiones por mayoría simple, absoluta, especial o calificada conforme la siguiente clasificación:

- Simple: más de la mitad de los parlamentarios presentes
- Absoluta: más de la mitad del total de los miembros del Parlamento
- Especial: dos tercios del total de los miembros
- Calificada: voto afirmativo de mayoría absoluta de los integrantes de la representación parlamentaria de cada estado

3.1. ETAPAS EN LA CONFORMACIÓN DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

La Decisión CMC 23/05 concibió tres etapas en la implementación del Parlamento.

La primera se extendió hasta el 31 de diciembre de 2010 (primer mandato): el Parlamento, en este período se integró por 18 parlamentarios por cada Estado Parte,

⁴ MERCOSUR/ CMC/ Dec. 23/05. Artículo 1°



elegidos por los parlamentos nacionales de entre sus miembros. El total de miembros titulares es de 90 y todos los Estados tienen la misma representación.

El protocolo de constitución del organismo establece que para la designación de los parlamentarios, los países deben asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones (artículo 6, inciso 2), abriendo así la posibilidad de establecer medidas de discriminación positiva.

La norma prevé que los estados asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú) puedan participar del Parlamento con voz pero sin voto (art. 7). Por lo tanto, es posible que parlamentarios de estos países lo integren algún día.

En esta etapa, antes del 31 de diciembre de 2007, el Consejo del Mercado Común debía sancionar una Decisión definiendo los criterios de "representatividad ciudadana" con que ha de integrarse el Parlamento. Finalmente, se arribó a este acuerdo a través de la Decisión 28/10 del CMC. Dicha Decisión debió tomarse por unanimidad entre los cuatro miembros plenos. Supuso una compleja negociación política, en la que como criterio rector, se consideró armonizar los intereses de los países con escasa población, como Uruguay (3,4 millones) y Paraguay (6,3 millones), y los países de mayor población, fundamentalmente Brasil (188,3 millones), aunque también Argentina (39,7 millones) y Venezuela (25,9 millones). Los cuatro más pequeños se verían perjudicados si la representación fuera directamente proporcional y sin correcciones.

En 2010, los estados miembros debieron realizar, en cada país, elecciones de parlamentarios del MERCOSUR siguiendo las pautas de *representación ciudadana* que fijara el Consejo de Mercado Común. En todos los casos, los sistemas electorales han de garantizar el voto directo, universal y secreto.

La segunda etapa fue definida desde el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014 (segundo mandato): los parlamentarios debieron ser elegidos por los ciudadanos el año anterior por voto directo, universal y secreto. Durante este período, el Parlamento debe elaborar un mecanismo electoral para realizar las elecciones de parlamentarios del MERCOSUR, simultáneamente en todos los países. Se estableció que este acto eleccionario debe llevarse a cabo el *Día del MERCOSUR Ciudadano* (artículo 6,



inciso 4). El mecanismo debe ser enviado al Consejo del Mercado Común para su aprobación. Durante 2014, deben realizarse las primeras elecciones simultáneas.

Desde el 1 de enero de 2015 en adelante (tercer mandato y más): en este tercer mandato, todos los parlamentarios habrán sido elegidos por votación simultánea.

Como claramente puede concluirse, las etapas no se han cumplido conforme fueron previstas.

El Acuerdo Político que definiera los criterios de representación ciudadana fue suscripto el 18/19/10 por los cancilleres de los cuatro socios fundadores del MERCOSUR y elevado al Consejo Mercado Común. Este Acuerdo surgió de la necesidad de encontrar un equilibrio entre la representación ciudadana con la proporcionalidad atenuada, teniendo en cuenta que el proceso de integración debe contribuir para la superación de las asimetrías, que garantice a todos los Estados Parte y a sus ciudadanos la efectividad de los derechos que el proceso confiere, y también que las competencias del PARLASUR sean ampliadas en los próximos años.

El Acuerdo prevé que la integración del Parlamento del MERCOSUR, sea de conformidad con el criterio de representación ciudadana previsto en la Disposición Transitoria Segunda del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, llevando en consideración el método de representación poblacional decreciente.

De esta forma, se establecen dos períodos en que se dividirá la implementación definitiva de la representación proporcional atenuada, que determinará la composición del cuerpo legislativo del MERCOSUR.

En el primer período, Brasil contará con 37 Parlamentarios, Argentina con 26, mientras que Paraguay y Uruguay contarán con 18 Parlamentarios cada uno. El segundo período determinará la composición final del Parlamento del MERCOSUR, Brasil tendrá 74 Parlamentarios, Argentina 43, Paraguay y Uruguay tendrán 18 Parlamentarios respectivamente.



Se prevé que serán necesarias mayorías especiales para la mayor parte de las decisiones, a fin de evitar que los países mayores (Argentina y Brasil), controlen el órgano legislativo del bloque.

En el siguiente cuadro se pueden visualizar los escaños correspondientes a cada país en su actual situación.

Cuadro N° 1. Criterios de Representatividad Ciudadana. Escaños

Estado Parte	Bancas
Argentina	43 (26 en el período anterior)
Brasil	75 (37 en el período anterior)
Venezuela	33 (23 en el período anterior)
Paraguay	18
Uruguay	18

4. SISTEMAS ELECTORALES EN CADA UNO DE LOS ESTADOS PARTE DEL MERCOSUR

El diseño de un sistema electoral se organiza conforme un conjunto de criterios a considerar, según los consensos que se obtengan a su respecto. No siempre es posible obtener del sistema todos los beneficios, en la opción se asumen costos. Por ejemplo, se puede querer impulsar la elección de candidatos independientes y, al mismo tiempo, promover el crecimiento de partidos políticos fuertes. También el diseñador de sistemas electorales puede considerar un acto de sabiduría el crear un sistema que les da a los votantes un amplio grado de elección entre candidatos y partidos, pero esto puede significar una compleja elección para los votantes. La clave, al formular o reformar un sistema electoral, está en priorizar los criterios más relevantes y luego evaluar qué sistema electoral o combinación de sistemas, resulta mejor maximizando los objetivos. En esencia, lo que hacen los sistemas electorales es traducir los votos en escaños ganados por partidos y candidatos.

Las variables claves se centran en: la fórmula electoral empleada, si el sistema es mayoritario o proporcional, la fórmula matemática que se utilice para calcular la



distribución de votos, la magnitud de distrito (cuántos miembros del parlamento se eligen en él).

El diseño de sistemas electorales tiene una relación estrecha con otros aspectos más administrativos de las elecciones, tales como la distribución de los sitios de votación, la nominación de candidatos (partidos y candidatos), el registro de electores, quiénes dirigen las elecciones (administración electoral), etc. Estos asuntos son de gran importancia y las posibles ventajas en la selección de un determinado sistema electoral pueden ser socavadas a menos que se les preste la atención debida.

El diseño del sistema electoral, también afecta otras áreas de la legislación electoral, como los límites de los distritos electorales, el diseño de las boletas y el escrutinio de los votos.

Conforme las características explicitadas, se han diseñado numerosos tipos de sistemas. Los tres más utilizados (Beetham, 2006) son:

- la elección de un solo candidato por pluralidad de votos
- el sistema de listas de partidos
- el sistema mixto

El primero de ellos consiste en la elección de **un solo candidato** por circunscripción, se elige finalmente al que más votos obtiene (tenga o no la mayoría de sufragios). En algunos países, una segunda ronda electoral sirve para definir el candidato que en este caso debe obtener la mayoría de los votos de la circunscripción.

En el segundo se elaboran **listas de candidatos** en un orden determinado para cubrir los escaños correspondientes a distritos que eligen a más de un representante, a nivel regional o nacional. La cantidad de candidatos electos por cada partido deberá ser proporcional al número total de votos emitidos a favor de los partidos respectivos en dichos distritos.

En el **sistema mixto** los electores disponen de dos votos: uno para elegir al representante del distrito elegido según el primer sistema –mayor número de votos-, y otro para elegir una lista de partidos. Este último componente sirve para equilibrar de forma general la



representación de los partidos en el parlamento, de forma proporcional a la cantidad total de votos emitidos a favor de cada partido; el grado de proporcionalidad dependerá de la cantidad respectiva de representantes electos según cada sistema.

Asimismo, se ha dado en llamar (Atela, 2011) **sistema de candidaturas**, que puede ser unipersonal o de lista, en el primer caso, se vota por un individuo, mientras que en el otro se lo hace por un conjunto de personas vinculadas.

La lista puede ser cerrada y bloqueada, donde el orden de los candidatos es fijo; cerrada y no bloqueada, donde el orden de los candidatos puede ser modificado, ya sea mediante votos preferenciales, reubicación en la lista o tachas; y abierta, lo que permite la libre reubicación de los candidatos dentro de la lista y entre ellas⁵.

En cuanto a los **procedimientos de votación**, el voto puede adquirir distintas modalidades: el *voto único*, cada elector tiene un voto; el *voto preferencial*, cuando el votante expresa a través de su voto la preferencia por un candidato determinado; el *voto múltiple*, se da cuando el elector tienen tantos votos como escaños disputados por circunscripción; entre otras⁶.

La **distribución de las circunscripciones electorales** comprende el territorio que se considera para la votación y el componente demográfico de los mismos, que en las elecciones de legisladores corresponde a la cantidad de ciudadanos a la que representa cada uno de ellos.

Por otro lado, el tamaño o magnitud de cada circunscripción electoral está dado por la cantidad de bancas que le corresponden. Según este criterio, se distinguen dos tipos de circunscripciones: la circunscripción uninominal, donde se pone en juego una sola banca; y la circunscripción plurinominal, que implica elegir más de un representante.

⁵ La modificación de las listas no resulta sencilla, tanto para el votante como para el escrutinio y cómputo posterior, por lo que solo es posible utilizarla eficientemente mediante procedimientos electrónicos de votación o en elecciones de pocos candidatos y electores.

En nuestro país no es utilizado a nivel nacional, y a nivel provincial se usa para elegir legisladores provinciales en Tierra del Fuego.

⁶ En las elecciones de todos los niveles del Estado Argentino se utiliza el voto único.



Según el principio democrático, cada voto debe tener el mismo peso. La igualdad de votos se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de votantes. No obstante, existen distintos argumentos políticos que justifican una desviación de este principio de igualdad.

En países federales, como el caso Argentino, se asigna representación igualitaria a sus estados autónomos en alguno de sus órganos legislativos, lo que aleja bastante de aquel principio, sobre todo cuando hay grandes disparidades de localización de personas.

Describiremos a continuación los proyectos y legislaciones que definen el sistema electoral para la elección de parlamentarios en el MERCOSUR.

4.1. BRASIL

La elección de los 74 representantes brasileños para el PARLASUR se encontraba prevista para 2014, juntamente con los comicios para diputados estatales y federales, senadores, gobernadores y presidente de la República. El Congreso Nacional brasileño aprobó el Protocolo constitutivo del PARLASUR en diciembre de 2005, consecuentemente, se encuentra en condiciones de adecuar su legislación para poder llevar adelante el comicio pretendido. No obstante, aún se encuentra en etapa de concientización. Recientemente, se ha reunido la representación brasileña ante el órgano parlamentario del bloque insistiendo ante el senado federal sobre la importancia de llegar a concretar la elección prevista⁷.

El presidente de la representación brasileña, diputado Newton Lima (PT-SP), presentó a los miembros del colegiado un informe de reunión informal de la Mesa Directiva del PARLASUR celebrada en Montevideo⁸. Dijo que observó un “clima de mucho optimismo” con respecto a la reanudación de los trabajos del parlamento.

El texto final que definirá detalles de votación, se basará en dos propuestas: Un proyecto (PLS 126/11) del senador Lindbergh Farias (PT-RJ); y un proyecto (PL 5279/09) del

⁷ Miércoles 21/08/2013 en el Senado Federal del Brasil

⁸ Lunes 11/11/2013 en Montevideo.



Diputado Carlos Zarattini (PT-SP), con un sustitutivo presentado por el Diputado Dr. Rosinha (PT-PR). Los tres parlamentarios fueron invitados a la reunión⁹.

Las propuestas definen, en común, el voto directo, secreto, universal y obligatorio para un mandato de cuatro años. La representación debe ser exclusiva, el parlamentario electo no puede ocupar otros cargos.

El proyecto de la cámara de Diputados, de listas de candidaturas pre-ordenadas válidas para todo el país, en lugar de las listas abiertas adoptadas en las demás elecciones proporcionales en Brasil, diverge del criterio mixto propuesto por el Senado, con 27 electos por sistema abierto, uno para cada Estado y uno para el Distrito Federal.

En el Senado, el techo para representación por género es de 70 % para cada sexo. La Cámara prevé el mínimo de dos candidaturas de cada sexo en las listas preordenadas con cinco nombres.

Cuadro N°2. Brasil. Proyectos de ley para elecciones directas de representantes al PARLASUR

Proyecto	Elecciones y candidatos	Distribución de los 74 representantes	Sistema de elección
PLS – Roberto Requeirão	2014 – simultáneas con Diputados Federales Mandato por 4 años Los candidatos no podrán concurrir simultáneamente con cualquier otro cargo, empleo o función pública o mandatos electivos en el Ejecutivo o Legislativo. La propaganda electoral gratuita será vehiculizada 45 días antes de las elecciones	Número de electores definidos de manera proporcional por cada unidad federativa: - Distrito Federal, Acre, Amapá., Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Piauí y Río Grande do norte: 2 c/u. - Ceará, Goiás, Maranhão, Pará, Pernambuco y Santa Catarina: 3 c/u	Mayoritario Listas abiertas de candidatos Cada partido propondrá un número de candidatos equivalente al número de bancas que cada ente federal puede elegir. Los más votados serán electos independiente de la filiación partidaria y de proporcionalidades

⁹ PARLAMENTO DEL MERCOSUR. *Parlasur discute sobre elecciones directas*. En Página Oficial del Parlamento. Disponible en:
http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/7529/1/parlasur/representacion_brasilena_en_el_parlasur_discutira_elecciones_directas.html (10/11/13)



	transmitida por radios y televisiones comunitarias Gastos: asumidos por Cámara de Diputados	- Paraná, Río Grande Do Sul: 4 c/u - Bahia: 5 c/u - Minas Gerais y Río de Janeiro: 6 c/u - Sao Pablo: 9 c/u	
PLS 5279B/09 Carlos Zarattini y Proyecto sustitutivo de Rosinha			Proporcional Listas preordenadas de candidatos
PLS 126/11 Lindbergh Farias (PT-RJ)		27 parlamentarios electos por las 27 unidades de la federación por voto mayoritario. 27 elegidos por el sistema proporcional con listas preordenadas	

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Página Oficial del Parlamento del MERCOSUR¹⁰ y Agencia del Senado de Brasil

Actualmente, son 37 los representantes brasileños ante el Parlamento del MERCOSUR. Veintisiete son diputados y diez son senadores. Su representación venció el 31/01/15. Se deben indicar los representantes que se desempeñarán hasta 2019. Aún no se ha adoptado un criterio para la reforma de su legislación electoral.

Están siendo discutidas las elecciones directas para Parlamentarios del PARLASUR, las cuales estaban previstas para 2012. La Representación Brasileña ya decidió que debía aumentarse de 18 a 37 el número de Parlamentarios en la institución; dado que el actual número de Parlamentarios -18 por cada Estado Parte- solamente se sostuvo en vigor hasta el finales de 2010.

¹⁰ PARLAMENTO DEL MERCOSUR. *Parlasur discute sobre elecciones directas*. En Página Oficial del Parlamento. Disponible en: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/7678/1/secretaria/elecciones_directas_proyecto_de_requi%C3%A3o_reglamenta_elecciones_para_representantes_en_el_parlasur.html (27/11/13)



- Se aprobó recientemente el proyecto de resolución (PRN 2/15) que define las reglas sobre la elección de los 27 diputados y 10 senadores que integran la Representación Brasileira en el Parlamento del MERCOSUR.
- Los 37 integrantes serán designados por los líderes partidarios en las dos Casas del Legislativo (Cámara de Diputados y Senado), y el mandato dura toda la actual legislatura (hasta enero de 2019).
- Los parlamentarios serán elegidos a través del criterio de proporcionalidad partidaria. Cada representación partidaria será equivalente a su tamaño en cada Casa del Congreso.

4.2. PARAGUAY

Se han elegido por segunda vez en este país legisladores para el PARLASUR. Simultáneamente a la elección de Presidente y Vice de la Nación, el 21 de abril de 2013, fueron elegidos 18 parlamentarios para el PARLASUR. La base electoral fue de 3.516.273 ciudadanos. Participaron 27 partidos políticos y 16 movimientos conforme lo precisó el TSJE –Tribunal Superior de Justicia Electoral paraguayo.

Los principales candidatos manifestaron en sus campañas en favor del MERCOSUR y del regreso del Paraguay al bloque. No obstante, todos ellos manifestaron la necesidad de solicitar un acuerdo sobre la línea de respeto a la soberanía, a las normas y a los tratados.

El único país que modificó su legislación y logró cumplir con la elección directa de sus Parlamentarios fue Paraguay, quien ya había efectuado comicios de parlamentarios para el PARLASUR en 2007, eligiendo por el voto popular a sus 18 representantes.

El Código Electoral paraguayo –Ley 834/96- fue modificado en este sentido, incorporándose en el Capítulo III “De la elección de Senadores, Diputados y Parlamentarios del MERCOSUR” los artículos 246, 247 y 248 que determinan los principios por los cuales son elegidos los parlamentarios al MERCOSUR.

Cuadro N° 3. Paraguay Legislación electoral para elecciones directas de representantes al PARLASUR



Ley	Elecciones y candidatos	Distribución de los 18 representantes	Sistema de elección
Ley 834/96	Elecciones simultáneas (artículo 248, modificado por la ley 3166/07) Art. 246 (modificado por la ley 3166/07): Son elegibles para desempeñarse como senadores, diputados y parlamentarios del Mercosur, los que hallándose en ejercicio de su derecho de sufragio pasivo reúnan las condiciones establecidas en la Constitución Nacional y no se hallen comprendidos en las inhabilidades establecidas en la misma.	Art. 247 segunda parte (modificado por la ley 3166/07): Los parlamentarios del MERCOSUR serán electos por el sistema de lista completa y de representación proporcional, de acuerdo con los términos del Artículo 258 de este código.	Lista completa Los escaños se distribuyen conforme el sistema D'Hont
Resoluciones del TSJE 55/07 (20/08/07 y 20/04/08)	Elecciones simultáneas a las presidenciales y de legisladores salvo modificaciones que pudieren surgir por el CMC y de conformidad al Protocolo constitutivo		
Resolución del TSJE 65/13	Convocatoria a elecciones generales para Presidente, Vice, Senadores, Diputados, Parlamentarios del MERCOSUR y miembros de Juntas Departamentales para el 21/04/13		

Fuente: Código Electoral del Paraguay, ley 834/96.

4.3. URUGUAY

En ocasión de la asunción por parte de Uruguay de la presidencia *pro tempore* del PARLASUR se produjeron en ese país los primeros debates acerca de la adecuación normativa para posibilitar el proceso de elecciones directas de parlamentarios. No obstante, se inició en 2010 y en conciencia de que el proceso no alcanzaría a concretarse para las elecciones legislativas de 2011. Así lo afirmó el presidente de la representación uruguaya para el PARLASUR diputado Juan José Domínguez¹¹ quien fuera –asimismo– presidente del organismo desde el 28/10/10 hasta el 30/04/11.

¹¹ Diario LA ONDA DIGITAL. Disponible en:
<http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/Entrevistas/Juan%20Jose%20Dominguez%201.htm>
(27/11/13)



El Senador Francisco Gallinal¹² en oportunidad del inicio del debate expresó:

Es probable que a partir del año 2014 los integrantes del Parlamento del MERCOSUR ya no sean designados por los Parlamentos correspondientes, sino que surjan como consecuencia de una elección que tendrá que celebrarse en cada una de las naciones. En función de esto, nuestro país debería convocar a elecciones nacionales con el propósito de que la ciudadanía uruguaya decida quiénes lo van a representar. Pero previamente es necesario modificar la Constitución.

En este país se debe llevar a cabo una reforma constitucional para hacer efectivas las elecciones directas. Se discute actualmente si podrá hacerlo para 2014. El protocolo constitutivo había determinado como plazo máximo para la etapa de modificación a la normativa electoral hasta 2011. Razón por la cual, este país, mocionará una ampliación de plazo hasta 2018.

Uruguay es el único país en el que no se ha presentado ningún proyecto que trate la temática electoral para el Parlamento del MERCOSUR¹³.

4.4. VENEZUELA

Cuenta con 23 representantes. Sesionaron por primera vez el 7 de abril de 2014.

El Parlamento del MERCOSUR aprobó el nuevo reglamento interno que permite sesionar sin la presencia de alguna de las delegaciones. Su actuación deberá ser refrendada en los posteriores 30 días.

El 25/03/15 se rechazó en el parlamento Venezolano la propuesta realizada por los parlamentarios sobre eliminar el voto popular en la elección de los representantes de Venezuela ante el Parlamento Latinoamericano y el Parlamento del Mercosur.

El artículo 191 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPE), establece que:

Cuando los acuerdos o tratados internacionales legalmente suscritos por la República Bolivariana de Venezuela requieran un proceso electoral para elegir representantes a organismos deliberantes de competencia internacional, los mismos serán organizados, supervisados y dirigidos por el Consejo Nacional Electoral; a tales fines el proceso se

¹² Periódico electrónico *URUGUAY AL DÍA*. 8 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.uruguayaldia.com/2010/06/el-parlamento-del-mercosur/>

¹³ *Diario UNO*, Mendoza, Argentina. Disponible en: <http://edimpresa.diariouno.com.ar/2011/06/05/nota273858.html> (27/11/13)



realizará en forma simultánea con la elección de diputados y diputadas a la Asamblea Nacional, bajo la modalidad lista, incluyendo la representación indígena correspondiente y de acuerdo con las normas electorales.

4.5. ARGENTINA

El Senado argentino inició el tratamiento del modo de elección directa de los parlamentarios del MERCOSUR argentinos en varias ocasiones. En agosto de 2010, las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Relaciones Exteriores y Culto comenzaron a considerar los dos primeros proyectos de ley destinados a modificar en la República Argentina el Código Nacional Electoral a fin de establecer el modo de elección directa de los parlamentarios MERCOSUR.

Los proyectos mencionados fueron presentados por los senadores y parlamentarios del MERCOSUR José Pampuro y Adolfo Rodríguez Saá. Algunas diferencias conceptuales surgen de su comparación: el proyecto Pampuro concluye en que “la única alternativa viable para posibilitar la elección de Parlamentarios del MERCOSUR en tiempo oportuno y conciliando los dos principios que gobiernan el punto –el de “representación ciudadana” y el de “representación de las unidades geográficas internas relevantes”-, es la elección por lista en distrito único.

En tanto que el proyecto del parlamentario Rodríguez Saá acentúa que, siendo Argentina un país federal, debe corresponder a cada una de las provincias argentinas una representación igualitaria ante el futuro Parlamento del MERCOSUR, de acuerdo con la fórmula de elección que asegura a las 23 provincias argentinas y a la ciudad de Buenos Aires una representación igualitaria “sin importar el número de parlamentarios a elegirse, que podrá ser variable con el tiempo en función de los índices de población que marquen su número, de acuerdo con lo que se estableciera en el Acuerdo Político celebrado en Asunción el 29 de abril de 2009”. La Cámara Nacional Electoral participó a través de representantes de la misma, de reuniones con las comisiones del Senado.

Finalmente, la reciente sanción de la ley 27.120 en Argentina el 29 de diciembre de 2014 (publicada el 6 de enero de 2015) ha sorprendido en un marco de escepticismo sobre los logros del cuerpo deliberativo y su proyección.



La sanción de dicha ley implica la convocatoria a elecciones para los 43 escaños de Argentina para el parlamento del MERCOSUR.

El acto eleccionario se realizará junto con las elecciones generales previstas para octubre del presente año. La novedad y la importancia que reviste esta modificación al Código Electoral Argentino y su impacto en la configuración del Parlamento del MERCOSUR hacen imprescindible la reflexión y el análisis sobre este nuevo espacio de participación ciudadana.

Cuadro N° 4. Argentina **Proyectos de ley para elecciones directas de representantes al PARLASUR**

Proyecto	Elecciones y candidatos	Distribución de los 43 representantes	Sistema de elección
S-1994/08 Adolfo Rodríguez Saá / Liliana Negrete de Alonso (2005)	Prevista la primera elección para 2009. Serán elegidos directamente por el pueblo de la Nación.	El territorio nacional constituye un único distrito. Los cargos a cubrir se asignarán conforme al orden establecido por cada lista, con arreglo al siguiente procedimiento:	Cada elector votará por una lista oficializada con hasta veinte candidatos titulares y veinte suplentes. El resto de la representación a elegirse para el Parlamento del MERCOSUR, una vez cubiertas las plazas descriptas, se cubrirá respetando un sistema de cálculo por cocientes
S-1572/09 José Pampuro (2009)	Serán elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación. Se establecen normas que regularán la publicidad pre-eleccionaria.	El territorio nacional constituye un distrito único. Las listas de candidatos a parlamentarios del MERCOSUR deberán integrarse con ciudadanos que provengan de distintos distritos electorales, a cuyo efecto deberán satisfacer determinadas condiciones de representatividad que se establecen en relación al diverso número de candidatos que contendrán.	Cada elector votará solamente por una lista de candidatos cuyo número será igual al de los cargos a cubrir, y que contendrá además una lista de candidatos suplentes. Los cargos a cubrir se asignarán conforme el orden establecido por cada lista, de acuerdo con el sistema proporcional D'Hondt.



<p>3794-D-2009 Juan Manuel Irrazabal</p>	<p>Serán elegidos directamente por el pueblo de cada provincia y de la Capital Federal, que se considerarán a este fin como distritos electorales.</p>	<p>La representación será de un Parlamentario por distrito como mínimo, correspondiendo</p>	<p>Cada elector votará solamente por una lista de candidatos oficializada cuyo número será igual al de los cargos a cubrir con más la misma cantidad de suplentes. No participarán en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo del tres por ciento (3 %) del padrón electoral del distrito.</p>
<p>4634-D-2009 Susana Genem</p>	<p>Se elegirán en forma directa por el pueblo de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se considerarán a este fin como distritos electorales. Las próximas elecciones se realizarán en forma simultánea con los otros Estados miembro del MERCOSUR el día que el Parlamento del MERCOSUR declare "el Día del MERCOSUR Ciudadano" para la elección de los Parlamentarios, que tendrá lugar por primera vez en el año 2014, de acuerdo con lo dispuesto en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.</p>	<p>Cada distrito electoral elegirá un mínimo de un parlamentario. A los efectos de elegir al resto de los parlamentarios correspondientes a nuestro país se calculará la cantidad de representantes parlamentarios por distrito en proporción a la cantidad de habitantes relevada en el último censo poblacional. No participarán en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo del tres por ciento (3%) del padrón electoral del distrito.</p>	<p>Cada elector votará solamente por una lista de candidatos oficializada cuyo número será igual al de los cargos a cubrir con más los suplentes previstos en el artículo 8° de la presente ley. La distribución de los escaños se efectuará conforme el sistema de cocientes.</p>
<p>7116-D-10 Mario West</p>		<p>Propone un sistema mixto de representación 24 representantes por cada uno de los distritos electorales y de la ciudad autónoma de Buenos Aires. 19 representantes restantes serán electos tomando al país como un único distrito electoral en el que cada partido o alianza electoral presentará su propia lista de candidatos.</p>	<p>La designación por distritos recaerá en la lista que salga primera en cada uno de ellos. Los 19 serán elegidos conforme el sistema D'Hont con un piso mínimo del 3 %.</p>
<p>5453-D-2010 Federico Pinedo – Fernando Iglesias</p>	<p>Los Parlamentarios del MERCOSUR serán elegidos directamente por el conjunto de los ciudadanos argentinos, a cuyo fin el territorio</p>	<p>Cada partido, alianza o frente electoral deberá: a. Presentar candidatos titulares de 5 (cinco) provincias diferentes, incluyendo a la Ciudad</p>	<p>Cada elector votará solamente por una lista de candidatos oficializada cuyo número será igual al de los cargos a cubrir, más los suplentes previstos en</p>



	nacional se constituye como distrito único.	Autónoma de Buenos Aires, entre los primeros 5 (cinco) lugares de la lista. b. Respetar los requisitos sobre representación de género y plazos formales estipulados en el TÍTULO III, CAPÍTULO III, ARTÍCULOS 60 y 61 del Código Electoral Nacional.	el artículo 163 del Código Electoral Nacional.
1790-D-2011 Fernando Pinedo/ Patricia Bullrich	Serán elegidos de manera simultánea en todos los Estados Parte durante el Día del MERCOSUR Ciudadano	El territorio nacional se constituye como distrito único. Requisitos: a. Cumplir con lo dispuesto en el Artículo 48 de la Constitución Nacional. b. Postularse por un sólo partido, alianza o frente electoral.	Cada elector votará solamente por una lista de candidatos oficializada cuyo número será igual al total de los cargos a cubrir, más los suplentes previstos en el artículo 163 del Código Electoral Nacional. Para el caso de la primera elección, el total de cargos será de 43 Parlamentarios
Elisa Carrió	Los Parlamentarios argentinos en el MERCOSUR serán elegidos, atento lo dispuesto en el artículo 6, inciso 4 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, de forma simultánea en todos los Estados parte el Día del MERCOSUR Ciudadano.	Los Parlamentarios del MERCOSUR serán elegidos directamente por el conjunto de los ciudadanos argentinos, a cuyo fin el territorio nacional se constituye como distrito único. Los candidatos a Parlamentarios argentinos en el MERCOSUR deberán: a. Cumplir con lo dispuesto en el Artículo 48 de la Constitución Nacional. b. Postularse por un sólo partido, alianza o frente electoral.	Cada elector votará solamente por una lista de candidatos oficializada cuyo número será igual al de los cargos a cubrir, más los suplentes previstos en el artículo 163 del Código Electoral Nacional. No participarán en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo del 5% (cinco por ciento) de los votos positivos emitidos en la elección. La distribución de los escaños se efectuará conforme el sistema de cocientes

Fuente: Elaboración propia en base a los proyectos presentados y que obtuvieron estado parlamentario

Fueron más de veinte los proyectos presentados antes de la sanción de la ley 27.120. Los últimos debatidos se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 5. Últimos proyectos analizados



Proyecto	Autor	Fecha
Expte. 7928-D-2013	Larroque Carlos y otros	9/12/13
Expte. 0134-D-2014	Landau Jorge	5/03/14
Expte. 3002-D-2014	Pérez Adrián	29/04/14
Expte. 3663-D-2014	Stolbizer Margarita	15/05/14
Expte. 9469-D-2014	Negri Mario / Dágostino Jorge	1/12/14

4.6. LA LEY 27.120

Con la sanción de la ley 27.120 se modifica el Código Electoral de la Nación habilitándose así la elección directa de parlamentarios para el MERCOSUR por la ciudadanía argentina en las próximas elecciones generales de octubre de 2015.

La convocatoria a elección de cargos nacionales y de parlamentarios del MERCOSUR ha sido hecha por el Poder Ejecutivo nacional a través del Decreto 775/15, aunque originalmente había sido concebida para el Día del MERCOSUR Ciudadano.

El sistema elegido se describe en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 6 Sistema adoptado por la ley 27.120

Elecciones y candidatos	Distribución de los 43 representantes	Sistema de elección
Elecciones simultáneas con las generales presidenciales y de legisladores nacionales	24 por cada una de las provincias y la CABA 19 distrito único a nivel nacional y distribuidos entre las diferentes fuerzas	Mixto Distribución por el sistema de representación proporcional (D'Hont)

Adopta como un sistema de elección mixto:



a) Veinticuatro (24) parlamentarios serán elegidos en forma directa por distrito regional provincial.

- Resultará electo el candidato de la agrupación política, que obtuviere la mayoría

b) El resto de parlamentarios (19) serán elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación, por distrito nacional, a cuyo fin el territorio nacional constituye un distrito único.

- Adopta el sistema proporcional por método D'Hont

Con el primer sistema para los 24 escaños, se pretende respetar el requisito regional. Pero, advertimos, la sub y sobre representación es evidente: 1 parlamentario por Tierra del fuego representa a 152.317 habitantes mientras que uno de Buenos Aires a simple pluralidad representa a más 16 millones de habitantes.

El resto son 19. El sistema es similar a la de elección de los diputados nacionales. Sólo que aquí se introduce el sistema de proporcionalidad a nivel nacional (un piso del 3%). Es en esta sección que deberá respetarse la cuota de mujeres (30%) cumpliendo con la Ley 24.012, pues es imposible hacerlo en los distritos regionales. Así lo establece en el art. 60 bis. Pero nada se dice la ley sobre el otro requisito de "etnias"

Las precandidaturas a senadores, diputados nacionales y parlamentarios del Mercosur por distritos regionales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán estar avaladas por un número de afiliados no inferior al dos por mil (2 ‰) del total de los inscritos en el padrón general de cada distrito electoral, hasta el máximo de un millón (1.000.000), o por un número mínimo de afiliados a la agrupación política o partidos que la integran, equivalente al dos por ciento (2 %) del padrón de afiliados de la agrupación política o de la suma de los padrones de los partidos que la integran, en el caso de las alianzas, del distrito respectivo, hasta un máximo de cien mil (100.000), el que sea menor. Las precandidaturas a presidente y vicepresidente de la Nación y parlamentarios del MERCOSUR por distrito nacional, deberán estar avaladas por un número de afiliados no inferior al uno por mil (1 ‰) del total de los inscritos en el padrón general, domiciliados en al menos cinco (5) distritos, o al uno por ciento (1 %) del padrón de afiliados de la agrupación política o de la suma de los padrones de los partidos que la integran, en el



caso de las alianzas, de cinco (5) distritos a su elección en los que tenga reconocimiento vigente, el que sea menor.

Las candidaturas a parlamentarios del Mercosur por distritos regionales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se elegirán por lista completa a simple pluralidad de votos. En la elección de candidatos a diputados nacionales, y a parlamentarios del Mercosur por distrito nacional, cada agrupación política para integrar la lista definitiva aplicará el sistema de distribución de cargos que establezca cada carta orgánica partidaria o el reglamento de la alianza partidaria.

El sistema de las PASO es aplicable a la elección de parlamentarios:

- por distrito regional provincial: igual que los diputados y senadores
- por distrito nacional: igual que el cargo de presidente y vice
- El sistema de elección sin duda influye sobre la *accountability* del representante.

En un sistema uninominal, como el caso de distrito regional (provincial), es claro que este debe responder directamente a su electorado a pesar de que jurídicamente sea, como en el caso, representante de los pueblos (de todos los pueblos del MERCOSUR).

- Es evidente también que el representante elegido por el sistema de distrito nacional, especialmente quien ocupe el primer lugar de la lista, tendrá una fuerza única, una legitimidad que hasta ahora el sistema electoral sólo se la daba al cargo de presidente y vice.

La ley que se presenta ha sido fuertemente criticada. Es centro del debate no sólo el sistema mixto escogido, sino también el sistema de inmunidades definido para los parlamentarios del MERCOSUR que excede a lo previsto en el acuerdo constitutivo del PARLASUR.

Claramente se advierte, que si bien el ejercicio del voto directo sensibilizará a la ciudadanía del MERCOSUR, es necesaria aún una verdadera identificación de nuestros habitantes con el MERCOSUR.

Aún podrá verificarse una deuda de representatividad con el sistema escogido, no obstante, entendemos constituye un avance para la gobernabilidad del bloque.



5. EL PARLAMENTO CENTROAMERICANO: LA URGENTE NECESIDAD DE PASAR DE LA IRRELEVANCIA A LA ACTIVA CONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

El 24 de marzo de 2015, el hondureño Armando Bardales Paz, Presidente del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), sugirió la idea de que los países centroamericanos organizaran conjuntamente la Copa Mundial de Fútbol de los años 2026 ó 2030, a los efectos de que coincidan con el bicentenario de la independencia de estos países y se constituya además en una iniciativa que aporte a la integración regional. Claro que es importante hacer la acotación que la idea lanzada por el Presidente del PARLACEN implica que sean las respectivas federaciones de fútbol nacionales las que hagan la solicitud y presentación de la candidatura a la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA).

La propuesta se hizo eco inmediato de los medios de comunicación centroamericanos y otros fuera de la región, y en aquellos en los cuales se facilita la participación de los ciudadanos quedó evidenciado que la misma fue tomada como una broma y muchos otros relacionaron la idea con la falta de resultados específicos del PARLACEN en la vida política y democrática de Centroamérica.

¿Por qué resulta tan graciosa la propuesta? Principalmente por dos razones: una, por los enormes costos que implica en la actualidad organizar un evento de tal magnitud; y dos, porque la idea proviene del PARLACEN mismo. Analicemos cada razón.

RAZÓN 1: ¿UNA COPA DEL MUNDO EN CENTROAMÉRICA 2026 Ó 2030?

Dejando a un lado las complicaciones logísticas que implicaría organizar una copa mundial de futbol por ocho países¹⁴ e incluso en algunos de ellos el fútbol no es el deporte más popular (Nicaragua y República Dominicana), es importante tener un parámetro del costo que conlleva organizar un evento de esta naturaleza y para ello un indicador aproximado sería el monto invertido en Brasil 2014.

¹⁴ Considerando que dicho evento sería co-organizado por los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.



Según el Portal da Transparência del Gobierno Federal de Brasil, el presupuesto para financiar las obras necesarias para la organización de la Copa del Mundo ascendió a US\$ 9.266.708.747,22¹⁵ (9.267 millones de dólares); sin embargo, fuentes diversas hablan de que la cifra real oscila entre los 11.000 millones y 13.600 millones de dólares.

Los presupuestos nacionales de los países miembros del SICA para el ejercicio fiscal 2015 totalizan los US\$73.971.899.769,48 (73.972 millones de dólares)¹⁶; por lo tanto, bajo el supuesto simplista de que Centroamérica gastaría una cifra similar a Brasil para la organización de su propio mundial, tendría que destinar el 13% de la suma total de presupuestos nacionales; lo anterior sin tomar ninguna consideración relativa a la inflación, variación en los precios del petróleo, seguros ante desastres naturales –no hay que olvidar que Centroamérica es una región muy vulnerable a los efectos del cambio climático: terremotos, huracanes, entre otros– y tampoco se han considerado los diferentes niveles de desarrollo que muestran los países de la región con relación a infraestructuras turísticas, de transporte y deportivas –únicamente el Estadio Cuscatlán de El Salvador tiene capacidad para 45.000 personas¹⁷, que es la capacidad exigida por FIFA para este tipo de competiciones, pero el estadio no es considerado precisamente como una infraestructura moderna–; por lo tanto, los gastos de organización de la copa del mundo no podrían bajo ninguna perspectiva dividirse en partes iguales.

Cuadro 7. Presupuesto General de la Nación 2015 por país miembro del SICA

País	Presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2015 en US\$
Belice ^a	479.272.841,79
Costa Rica	14.965.532.661,00

¹⁵ Véase:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/empreendimentos/investimentos.seam?menu=2&ssunto=tema>

Para la conversión de Reales Brasileños a Dólares de los Estados Unidos de América se utilizó el sitio web InforEuro <http://ec.europa.eu/>

¹⁶ Para la conversión de las monedas nacionales a Dólares de los Estados Unidos de América se utilizó el sitio web InforEuro <http://ec.europa.eu/>

¹⁷ Véase: <http://www.estadios.org/>



El Salvador	4.823.010.660,00
Guatemala	9.088.944.535,46
Honduras	8.447.263.887,98
Nicaragua	2.256.873.638,05
Panamá	19.571.000.000,00
República Dominicana	14.340.001.545,20
Total	73.971.899.769,48

^a Corresponde al ejercicio fiscal 2014-2015

Fuente: Ministry of Finance (Belize); Ministerio de Hacienda (Costa Rica); Ministerio de Hacienda (El Salvador); Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala); Secretaría de Finanzas (Honduras); Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Nicaragua); Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá); Ministerio de Hacienda (República Dominicana).

Otros datos para el análisis: el presupuesto estimado para la Copa del Mundo Rusia 2018 ha pasado de 18.160 millones a 8.970 millones de dólares¹⁸; y Qatar 2022 ha estimado un presupuesto de 95.000 millones de dólares¹⁹, sin considerar otras obras de infraestructura que el país asiático planea llevar a cabo.

Aun ciñéndose a un presupuesto “modesto” como el último establecido para la organización de Rusia 2018, los países centroamericanos tendrían que cargar con un costo social extremadamente alto si tomaran la hipotética e inoportuna decisión de organizar un evento de esta naturaleza. No hay que olvidar que los indicadores sociales de la región se encuentran muy rezagados con respecto a otras regiones del mundo.

RAZÓN 2: ¿ESTÁ EL PARLACEN DESCONECTADO DE LA REALIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL DE CENTROAMÉRICA?

A priori la respuesta es “sí”. La idea planteada por el Diputado Presidente del PARLACEN de que la región organice un mundial de fútbol es evidencia de ello.

El PARLACEN tiene por naturaleza ser el “Órgano regional y permanente de representación política y democrática del Sistema de la Integración Centroamericana, que

¹⁸ Véase:

<http://www.forbes.com.mx/rusia-anuncia-recorte-de-presupuesto-para-mundial-2018/>

¹⁹ Véase:

<http://www.elfinanciero.com.mx/after-office/qatar-reduce-su-presupuesto-para-mundial-2022.html>



*tiene como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para consolidarla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo*²⁰. Sin embargo, prácticamente desde su creación el 25 de mayo de 1986 y de su entrada en vigencia el 28 de octubre de 1991, ha sido objeto de numerosas críticas por su oneroso funcionamiento y carencia de resultados específicos²¹.

La aún vigente disposición contenida en los literales b) y c) del Art. 2 del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas que otorga a los expresidentes y exvicepresidentes de las repúblicas centroamericanas el derecho a integrar el PARLACEN es otro de los elementos que más críticas recibe, ya que en no pocas ocasiones estos exfuncionarios se han refugiado en este organismo regional para evitar ser investigados en sus países al finalizar sus mandatos. Esta inmunidad, que tiene una duración de 5 años, se contempló inicialmente en el Art. 27 del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas y en el Art. 22 del Protocolo de Reformas suscrito en el año 2008 y vigente a partir de agosto de 2010.

Cuadro 8. Principales modificaciones planteadas en el Protocolo de Reformas del PARLACEN en 2008 con respecto al texto de 1986

Asunto	Original	Reforma
Naturaleza	Órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés	Órgano regional y permanente de representación política y democrática del Sistema de la Integración Centroamericana, que tiene como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para consolidarla como región

²⁰ Artículo 1 del Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas (2008).

²¹ Un abordaje más detallado sobre la conformación, estructura, atribuciones y funcionamiento del PARLACEN puede verse en: FERNÁNDEZ SACA, Juan Carlos. "El Parlamento Centroamericano: su impostergable reestructuración de cara a la consolidación de la democracia en Centroamérica" (2015) en *Estrategias de Inserción Internacional e Integración Latinoamericana en el siglo XXI*, MELLADO Noemí Beatriz –Coordinadora y Editora–. Editorial Lerner, Córdoba, Argentina. Publicación Internacional. ISBN 978-987-3696-15-2



	común.	de paz, libertad, democracia y desarrollo.
Atribuciones	Nueve funciones.	Veinticinco funciones. Las nuevas son, entre otras: proponer legislación a las comisiones de ministros, propiciar la participación de los pueblos en la integración, conocer de los nombramientos de direcciones del SICA y juramentar a las personas nombradas, solicitar información a la Reunión de Presidentes y los demás órganos del SICA sobre el proceso de integración, participar en las reuniones de presidentes y vicepresidentes (a cargo del presidente del Parlamento) y enviar recomendaciones a las mismas, promover la cooperación interparlamentaria, emitir opinión sobre nuevos instrumentos jurídicos, atender denuncias o consultas sobre el desarrollo de la integración, conocer y dar seguimiento al presupuesto del SICA.
Inmunidades	No se contempla el levantamiento de inmunidades.	El PARLACEN reglamentará el procedimiento para el levantamiento y suspensión de las inmunidades y los privilegios de sus diputados. Podrá actuar en tal sentido a solicitud de las autoridades competentes del país del cual el diputado es nacional. En caso de flagrante delito, procederá de oficio, y de manera inmediata, al levantamiento de las inmunidades y privilegios.

Fuente: [Programa Estado de la Nación, 2011:377]



Cada uno de los países miembros del PARLACEN (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) aporta 1,7 millones de dólares anualmente para el funcionamiento del organismo. Cada país cuenta con 20 diputados y cada uno de ellos recibe mensualmente US\$5,000.00 (US\$1,200.00 de sueldo base más US\$3,800.00 de gastos de representación); lo anterior implica que anualmente el PARLACEN destina US\$7,2 millones de dólares para el pago a los diputados que lo integran.

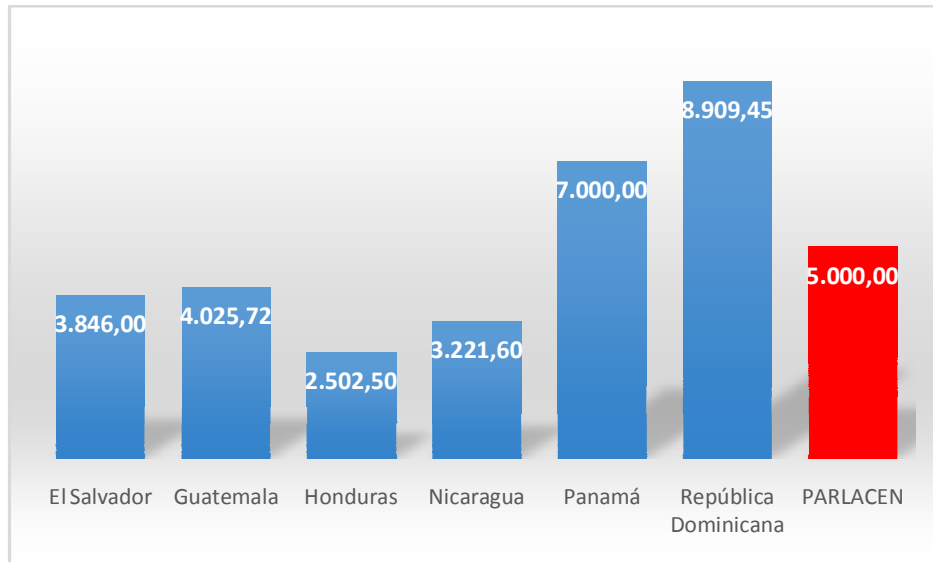
Cuadro 9. Salario mensual de diputados de países miembros del PARLACEN

País	Salario mensual de diputado propietario^a en US\$
El Salvador	3,846.00
Guatemala	4,025.72
Honduras	2,502.50
Nicaragua	3,221.60
Panamá	7,000.00
República Dominicana	8,909.45
PARLACEN	5,000.00

^a Salario establecido para diputados propietarios no miembros de la Directiva Legislativa.

Fuente: Diario El Mundo, 25 de abril de 2015. Véase: http://elmundo.com.sv/la-directiva-de-diputados-mas-cara-de-centroamerica/#at_pco=smlwn-1.0&at_si=555a00bbf64d2b1a&at_ab=per

Gráfica 1. Comparativo del salario mensual de diputados de países miembros del PARLACEN



Fuente: elaboración propia con datos de Diario *El Mundo*, 25 de abril de 2015.

Los ingresos que obtienen los diputados del PARLACEN son uno de los elementos de crítica que esgrimen amplios sectores de la sociedad civil centroamericana porque el mismo no se corresponde con resultados observables de impacto en el proceso de integración regional. Esta crítica se agudiza si se toma en consideración que el salario de un diputado centroamericano supera por amplio margen el salario mínimo y los salarios promedio de los países centroamericanos.

Cuadro 10. Salario mínimo mensual (2014) y salario promedio mensual por nivel jerárquico (2015) de los países miembros del PARLACEN en US\$

País	Salario Mínimo ^a	Salario promedio			
		Operarios	Analistas	Supervisor/Jefatura	Gerencias
El Salvador	242,40	400,00	881,00	1.937,00	3.743,00
Guatemala	295,44	502,00	1,106,00	2.462,00	4.629,00
Honduras	390,71	400,00	724,00	1.546,00	3.326,00
Nicaragua	244,14	226,00	519,00	1.376,00	2.915,00
Panamá	624,00	589,00	1,079,00	2.406,00	4.641,00



República Dominicana	259,14	397,00	845,00	1.789,00	3.720,00
----------------------	--------	--------	--------	----------	----------

^a Los países centroamericanos no fijan un salario mínimo fijo para todos los sectores, sino que se establece por niveles o sectores. Para los fines de la presente tabla, se utiliza el salario mínimo mayor.

Fuentes:

Salario mínimo: Federación Interamericana de Asociaciones de Gestión Humana (FIDAGH). Véase: <http://fidagh.org/joomlafidagh/salarios-latinoamericanos>

Salario Promedio: Estrategia y Negocios, 5 de mayo de 2015. Véase: <http://www.estrategiaynegocios.net/empresasmanagement/management/837313-330/cu%C3%A1les-son-los-salarios-promedio-en-centroam%C3%A9rica>

Otro elemento que es indicativo de la animadversión existente entre el PARLACEN y la ciudadanía en general, son los resultados de las elecciones legislativas y municipales de El Salvador en marzo de 2015.

Ese evento electoral marcó para El Salvador un importante cambio en las reglas de elección de diputados centroamericanos, ya que, por primera vez, los electores podían ejercer el sufragio haciendo uso de una papeleta electoral exclusiva para el PARLACEN y, además, la elección se llevó a cabo a través de la modalidad de listas abiertas y desbloqueadas.

Los resultados arrojaron 125.197 abstenciones (5,83% de los votos válidos) y 72.150 votos nulos (3,36% de los votos válidos). Además de ello, algunos ciudadanos anulaban sus votos escribiendo frases en las papeletas de votación en la cual manifestaban su descontento, expresiones como “busquen trabajo”, “ustedes son un gasto innecesario” y “para qué me sirven”, son representativas de esa percepción.

A MANERA DE REFLEXIÓN: ¿EXISTE LA VOLUNTAD POLÍTICA PARA HACER LAS REFORMAS NECESARIAS AL PARLACEN?

Las reformas de 2008 fueron insuficientes y la voluntad política para reestructurar el PARLACEN parece haberse agotado como lo evidencian los mandatos de la Reunión de Presidentes –máximo órgano decisor del SICA– en cuyos textos desde la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA llevada a cabo el 29 de junio de 2010 en Ciudad de Panamá, Panamá hasta la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA celebrada en Punta



Caná, República Dominicana el 27 de junio de 2014 (13 cumbres o reuniones en su totalidad) no hacen referencia alguna al PARLACEN.

En contraposición al clamor de amplios sectores de la sociedad civil que son recogidos por diversos medios de comunicación centroamericanos, no se visualizan cambios profundos en la naturaleza, conformación y atribuciones del PARLACEN, lo cual debilita el anhelado sueño de consolidar de manera efectiva la integración de Centroamérica y el Parlamento seguirá, por lo tanto, siendo uno de los organismos regionales más criticados y no será extraño que de él sigan emanando ideas absurdas como la de organizar una Copa Mundial de Fútbol.

BIBLIOGRAFÍA

a) MERCOSUR

ALVARADO Carolina (2011). “La Elección Directa de Parlamentarios Andinos”, *VialInveniendi Et Iudicandi*. ISSN No.1909-0528. Edición N° 12 Vol. 6 N° 2. Julio–diciembre. Centro de Investigaciones Francisco de Vitoria de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. En línea: http://viei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=53:la-eleccion-directa-de-parlamentarios-andinos&catid=46:decima-edicion-reflexiones-academicas&Itemid=133

----- (2011a). “La importancia social y política del Parlamento Andino”, en: *VialInveniendi Et Iudicandi*. ISSN No.1909-0528. Edición N° 12 Vol. 6 N° 2. Julio–diciembre. Centro de Investigaciones Francisco de Vitoria de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. En línea: http://viei.usta.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=105:la-importancia-social-y-politica-del-parlamento-andino&catid=58:decimo-primera&Itemid=146

ALVAREZ María Victoria (2009). “Dos años de funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR: una evaluación preliminar”, en: *Revista Integración y Cooperación Internacional*. ISSN 1852-9798. N° 1, Rosario, octubre/diciembre páginas 2-25. En línea: http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/publicaciones/1/Revista%20Nro.%201.pdf

ATELA Vicente Santos (2011). “Sistemas Electorales en el Derecho Público y Provincial argentino”. En *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP*. Páginas 211-228. En línea: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/20712/Documento_completo.pdf?sequence=1



BEETHAM David (2006). *El Parlamento y la Democracia en el siglo XXI. Una guía de buenas prácticas*. Unión Interparlamentaria. ISBN 9291423076. Suiza. En línea:

<http://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=oqe8lrKsn-wC&oi=fnd&pg=PR7&dq=representatividad+parlamentos&ots=kKXfjji6aQ&sig=L3DYG3VxNMM5ulGgN7VvPMQU7uU#v=onepage&q=representatividad%20parlamentos&f=false>

CAETANO Gerardo (2006). “Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de Integración. ¿Una nueva oportunidad para el MERCOSUR?”, en: *Análisis y preguntas*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Diciembre. Uruguay.

----- (2000). “Las instituciones en los procesos de integración regional”, en *Tema*, Fundación Ebert, Buenos Aires.

CAFIERO Fernando (2011), en: *Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional*. Parlamento del MERCOSUR – DELEGACIÓN ARGENTINA. Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. 12 de mayo.

COTI Otilia Lux (2010). “Gobernabilidad y pueblos indígenas”, en *Gobernabilidad, trabajo y convivencia democrática América Latina*. San José de Costa Rica. AECID – FLACSO.

DE LUCA Miguel (2009). “Elecciones y sistemas electorales”. En Aznar, Luis y De Luca, Miguel (coord.) *Política Cuestiones y problemas*. Cengage Learning. Buenos Aires.

DIETER Nohlen (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México

GAJATE, Rita Marcela (2012). En MELLADO Noemí Beatriz –Editora y Directora-. “Instituciones, comercio y cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional”. Capítulo III de autoría de Rita Gajate: *Los Parlamentos de la UNASUR, CAN y MERCOSUR: ¿Mayor Gobernabilidad en la Integración Sudamericana?* Págs. 93-123. Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina, marzo, publicación internacional. ISBN 978-987-1579-63-1.

_____ (2010). “Los Parlamentos de la CAN y el MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques”, en MELLADO Noemí B. (2010) –Editora-. *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*. Capítulo I. Ed. Lerner SRL. ISBN. 978-987-1579-34-1. Argentina. Págs. 32-58.

MAFFEI Brenda (2010). “Parlamento del MERCOSUR: Perspectivas y desafíos para una verdadera representación ciudadana”, en: *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, ISSN 1981-9439, vol. 7, 2010, páginas 100-130. En línea:

<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume7/>



MELLADO Noemí B. Editora (2010). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*. Ed. Lerner SRL. ISBN. 978-987-1579-34-1. Argentina.

MOLINELLI Guillermo (2006). "Sistemas electorales". En PINTO, Julio (comp) *Introducción a la Ciencia Política*. Eudeba, Buenos Aires.

MOLINELLI Guillermo y otros (1998). "Sistemas Electorales hacia una mejora en la representación política. Universidad de San Andrés.

En línea:

<http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt9.pdf>

PAIKIN Damián (2008). *El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR – DELEGACIÓN ARGENTINA (2011). "Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional". Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. 12 de mayo.

PÉREZ Javier y otros (2009). *Parlamentos Supranacionales y representatividad nacional en Latinoamérica*. Universidad de Salamanca.

En

línea:

<http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Parlamentos%20supranacionales%20y%20representatividad%20nacional%20en%20Latinoam%C3%A9rica.pdf>

PISANI Edgard (1995). "La Europa Política", en: *Revista de Coyuntura Económica*, Dialnet, ISSN 0213-2273, [N°1, 1995](#), págs. 11-17.

PUELLES BENÍTEZ Manuel – URZÚA FRADERMAN Raúl (2011). "Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de Sistemas Educativos", en: *Educación y gobernabilidad democrática*. Revista Iberoamericana de Educación N° 12. OEI – Organización de Estados Iberoamericanos). En línea: www.oei.es/oeivirt/ric12a05.htm

SARTORI Giovanni (2003). *Ingeniería Constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica. México.

VITAR José (2011), en: *Jornada Sistemas Políticos e Integración Regional*. Parlamento del MERCOSUR – DELEGACIÓN ARGENTINA. Auspiciada por la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Tres de Febrero y la conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal) y la Unidad de Enlace con el Parlamento del MERCOSUR y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. 12 de mayo.

TEXTOS NORMATIVOS CONSULTADOS



CONSEJO MERCADO COMÚN. Decisión CMC N° 28/10. Criterios de Representatividad Ciudadana. 16/10/2010

PARLAMENTO MERCOSUR. Acuerdo político. Criterios de Representatividad Ciudadana para el PARLASUR. 28/04/09

PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO. Quito 1979 y Declaración de Sucre del 23/04/1997.

REGLAMENTO INTERNO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Conforme Disp. 6/07, incorporada con modificación por Disp. 7/07

SAM –Secretaría Administrativa del MERCOSUR- (2011). *Recopilación Normativa. Aspectos Institucionales del MERCOSUR*. 2 de agosto.

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (2008). Brasilia. 23 de mayo. En línea:

http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

SITIOS OFICIALES DE INSTITUCIONES CONSULTADAS

CUPULA SOCIAL DO MERCOSUL. DAIBERT Paula. *Elecciones directas mejorarán representatividad en el PARLASUR*. En línea:

<http://es.socialmercosul.org/elecciones-directas-mejoraran-representatividad-del-parlasur/>
(10/11/13)

JUSTICIA ELECTORAL DEL PARAGUAY. Tribunal Electoral del Paraguay. *Transmisión de resultados electorales 2013*. En línea:

<http://tsje.gov.py/e2013/resultados-elecciones-2013-parlasur.html> (29/11/13)

PARLAMENTO ANDINO. Declaración acerca del proyecto sobre su supresión. En línea:
http://issuu.com/elcondor/docs/declaracion_parlamento_andino (27/11/13)

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. *Parlasur discute sobre elecciones directas*. En Página Oficial del Parlamento. En línea:
<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4993/1/secretaria/parlasurdiscutesobreeleccionesdirectas.html> (10/11/13)

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. *Parlasur discute sobre elecciones directas*. En Página Oficial del Parlamento. En línea:

http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/7678/1/secretaria/elecciones_directas:_proyecto_de_requi%C3%A3o_reglamenta_elecciones_para_representantes_en_el_parlasur.html (27/11/13)

b) PARLACEN



FERNÁNDEZ SACA Juan Carlos (2015) “El Parlamento Centroamericano: su impostergable reestructuración de cara a la consolidación de la democracia en Centroamérica” en “Estrategias de Inserción Internacional e Integración Latinoamericana en el siglo XXI”, MELLADO Noemí Beatriz –Coordinadora y Editora–. Editorial Lerner, Córdoba, Argentina. Publicación Internacional. ISBN 978-987-3696-15-2

_____ (2006) “Alcances y Limitaciones del Parlamento Centroamericano”. Instituto de Integración Latinoamericana (IIL) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Informe Integrar, No. 38, agosto.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2011). Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Capítulo 7 Integración Regional. San José, Programa Estado de la Nación.

PARLAMENTO CENTROAMERICANO –PARLACEN– (1987). Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericanos y otras Instancias Políticas.

PARLAMENTO CENTROAMERICANO –PARLACEN– (2008). Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericanos y otras Instancias Políticas.

SITIOS WEB CONSULTADOS

El Diario de Hoy, www.elsalvador.com

El Financiero, www.elfinanciero.com.mx

Estado de la Región – Programa Estado de la Nación, www.estadonacion.or.cr

Estrategia y Negocios (E&N), www.estrategiaynegocios.net

Federación Interamericana de Asociaciones de Gestión Humana (FIDAGH), www.fidagh.org

Forbes México, www.forbes.com.mx

Fundación Getulio Vargas, <http://portal.fgv.br/>

La Prensa Gráfica, www.laprensagrafica.com

Parlamento Centroamericano (PARLACEN), www.parlacen.int

Portal da Transparência del Gobierno Federal de Brasil, <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Tribunal Supremo Electoral (TSE), www.tse.gob.sv



RITA GAJATE. Abogada. Especialista en Integración Latinoamericana, UNLP. Investigadora Categorizada II Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica. Profesora Adjunta ordinaria de Economía Política Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP y de la Escuela de Económicas y Jurídicas UNNOBA. Profesora de Derecho de la Integración en la Maestría de Integración Latinoamericana y en la Especialización en Políticas de Integración UNLP. Actualmente Vicedecana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Autora de trabajos científicos en materia de Derecho de la Integración e Instituciones. Email: ritagajate@gmail.com

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA. Licenciado en Economía y Maestro en Administración Pública por la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador; Magíster en Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Decano de la Facultad de Posgrados y Educación Continua de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Miembro de la Red de Formación de Postgrado e Investigación en Integración Regional (REDFIRE) y autor de diversas publicaciones nacionales y extranjeras sobre la integración de Centroamérica. Correo electrónico: jcfemandezs@ujmd.edu.sv

Fecha de recepción: 10-06-2015

Fecha de aceptación: 16-06-15



MERCOSUR

DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS ESTADOS PARTE DEL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR) PARA PROMOVER EL ESTABLECIMIENTO DE UNA ZONA ECONÓMICA COMPLEMENTARIA ENTRE LOS ESTADOS PARTE DEL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR), LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA (ALBA-TCP), LOS PAÍSES MIEMBROS DE PETROCARIBE Y LOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM)

Las Jefas y los Jefes de Estado de los Estados Partes del MERCOSUR, reunidos en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 29 de julio de 2014.

CONSCIENTES de la necesidad de avanzar en la consolidación de espacios de articulación regional que permitan promover el desarrollo integral, enfrentar la pobreza y la exclusión social, basados en la complementación, la solidaridad y la cooperación;

RECONOCIENDO que los distintos niveles de desarrollo económico existentes en la región deben ser superados por medio de la generación de una mayor complementariedad económica que propenda al beneficio de los pueblos;

CONSIDERANDO la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del ALBA-TCP y PETROCARIBE, suscrita en Caracas el 17 de diciembre de 2013, donde acordaron el establecimiento de una Zona Económica Complementaria con el MERCOSUR;

TENIENDO EN CUENTA que la diversidad y las distintas naturalezas de los procesos regionales intervinientes promoverá una mejor comprensión de las particularidades de la región, favoreciendo una cooperación más profunda y multidimensional, basada en modelos económicos y comerciales incluyentes;

SUBRAYANDO que avanzar hacia la conformación de una Zona Económica Complementaria entre MERCOSUR, ALBA-TCP, CARICOM y PETROCARIBE contribuirá a fortalecer las relaciones entre dichos procesos regionales y constituirá un espacio para fomentar la integración productiva de manera solidaria y justa, basada en el aprovechamiento de las complementariedades y en los mecanismos regionales de integración ya existentes.

ACUERDAN:



1. ESTABLECER un Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación Económica y Comercial del MERCOSUR para promover la constitución de una Zona Económica Complementaria (ZEC) con ALBA-TCP, CARICOM y PETROCARIBE, con el objeto de dinamizar sus relaciones políticas y económicas, potenciando el desarrollo de un comercio complementario, justo y equilibrado que responda a los más altos intereses de desarrollo de los pueblos;

2. Instruir a la Presidencia Pro Témproe del MERCOSUR para que, en un plazo no mayor a los 60 días, invite a los Estados Miembros del ALBA-TCP, CARICOM y PETROCARIBE a que se reúnan con el fin de promover las negociaciones de un instrumento jurídico de constitución de la Zona Económica Complementaria, que contemple los siguientes aspectos:

- a) El incremento del comercio de bienes originarios.
- b) La evaluación de los acuerdos y legislaciones comerciales suscriptos con la finalidad de identificar coincidencias en el régimen normativo de las disciplinas comerciales, las potencialidades comerciales y la complementariedad económica entre ellas.
- c) La definición de programas de cooperación conjunta con el objeto de identificar y desarrollar proyectos de complementariedad económica.
- d) El diseño de mecanismos que aseguren un mayor equilibrio en el intercambio comercial, teniendo en cuenta la necesidad de reducir las asimetrías económicas existentes entre las partes.
- e) La articulación entre empresas del sector público y privado de los Estados Miembros de los procesos regionales intervinientes, a través de proyectos de integración productiva, para impulsar la mejora de la productividad y la complementariedad económica.
- f) La promoción de proyectos conjuntos, alianzas y asociaciones estratégicas para el desarrollo de la ciencia y la tecnología aplicadas a la innovación en los procesos productivos;
- g) La promoción del desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (PyMES), de cooperativas, de emprendimientos de los Estados Miembros de los procesos regionales intervinientes.
- h) La intensificación del intercambio regional, en particular de los productos de mayor valor agregado.



- i) La organización de ferias, misiones y exposiciones, además de actividades complementarias que amplíen las relaciones de comercio entre los respectivos sectores productivos de los Estados Miembros de los procesos regionales intervinientes.
- j) El desarrollo de acciones dirigidas a la creación de capacidades para generar y asimilar nuevos conocimientos en los sectores de mayor dinamismo tecnológico de la región.
- k) La difusión de los programas de cooperación y asistencia técnica ejecutados por los Estados Miembros de los procesos regionales intervinientes que promueven la creación de empleo y la mejora de las condiciones de vida de la población.

3. RATIFICAR que, para los Estados Partes del MERCOSUR, las regiones de Centroamérica y del Caribe constituyen un espacio vital para la integración económica y la unión política de nuestra América.

Caracas, 29 de julio de 2014.

Por la República Argentina

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Por la República Federativa del Brasil

DILMA ROUSSEFF

Por la República del Paraguay

HORACIO CARTES

Por la República Oriental del Uruguay

JOSÉ MUJICA

Por la República Bolivariana de

Venezuela

NICOLÁS MADURO

Por el Estado Plurinacional de Bolivia

EVO MORALES



UNASUR

DECLARACIÓN DE LA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE UNASUR

DECLARACIÓN DE UNASUR EN QUITO, ECUADOR

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), reunidos el 4 y 5 de diciembre de 2014, en las ciudades de Guayaquil y Quito, en ocasión de la transferencia de la Presidencia Pro Tempore y de la inauguración de la nueva sede de UNASUR:

1. Proclama su imperecedero compromiso político con los ideales de la construcción progresiva de la unidad de Suramérica como instrumento efectivo para contribuir al bienestar de nuestros pueblos y proyectar a la región como una zona de paz consolidada, que promueve un mundo multipolar equilibrado y justo.
2. Expresa su profunda satisfacción y agradecimiento al Gobierno de la República del Ecuador por la construcción de la nueva Sede de la Secretaría General de UNASUR, Edificio Néstor Kirchner, ubicado en la ciudad de Quito, capital de la República del Ecuador, en la Mitad del Mundo.
3. La inauguración representa un hito histórico para el fortalecimiento del proceso de integración suramericana, que impulsará la construcción de una identidad propia de la región y favorecerá la operatividad del organismo. Asimismo, representa un homenaje a la memoria del primer Secretario General de UNASUR, ex Presidente de la República Argentina Néstor Carlos Kirchner, gran constructor y reparador de los sueños del pueblo suramericano y a su fundamental contribución a la concreción de nuestra Unión.
4. Honra la memoria del ex Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, renovador de la unidad proclamada por el Libertador Simón Bolívar y arquitecto e impulsor de la integración latinoamericana.
5. En esta ocasión solemne, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR hacen un justo y emotivo homenaje a todos aquellos excepcionales líderes que han contribuido a la gestación de la Unión de Naciones Suramericanas. Los Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, Hugo Chávez, Néstor Kirchner y tantos otros que han forjado el camino de la integración suramericana hacia una sola gran Nación.



6. Felicita y reconoce especialmente la labor realizada por el Presidente de la República de Suriname, señor Desiré Delano Bouterse, durante el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de la Unión de Naciones Suramericanas por parte de su país, en el período comprendido entre agosto de 2013 y diciembre de 2014. Asimismo agradecen la presentación del informe final de la Presidencia, el cual recoge las labores desarrolladas por los distintos órganos e instancias de la Unión durante ese período, así como los resultados alcanzados en pos del fortalecimiento de la integración regional.

7. Expresa al señor Presidente de la República Oriental del Uruguay, José Mujica, y al señor Presidente electo, Dr. Tabaré Vázquez, sus deseos de éxito, en el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore por parte de su país en el período 2014- 2015. Asimismo manifiesta su apoyo durante el año que dure su gestión, para seguir avanzando en el cumplimiento de los objetivos trazados en el Tratado Constitutivo de la Unión.

8. Agradece y destaca la excelente gestión desarrollada por el Dr. Alí Rodríguez Araque al frente de la Secretaría General de UNASUR y su incansable tarea en defensa de los principios de la integración suramericana. En particular, resalta sus valiosos aportes en la definición de una política regional de aprovechamiento de los recursos naturales.

9. Felicita al nuevo Secretario General de UNASUR, ex Presidente Ernesto Samper, por su reciente designación y asunción al cargo, y le agradece el impulso propositivo que le ha otorgado a su gestión desde el inicio de sus funciones con el objetivo de continuar el proceso de fortalecimiento de la Secretaría General y contribuir al posicionamiento estratégico de UNASUR.

10. Agradece la realización de los dos Congresos de la Juventud de la UNASUR, que tuvieron lugar en Suriname en noviembre de 2013 y en Argentina en agosto de 2014. Al respecto, este Consejo decide la continuación del proceso de consultas en relación con el involucramiento estructurado de la juventud con el apoyo de la Secretaría General.

11. Destaca la realización del I Foro de Participación Ciudadana que tuvo lugar en Cochabamba, Bolivia, en agosto de 2014.

12. Adopta los elementos consensuados de la visión estratégica de UNASUR sugeridos por los Vicecancilleres en su II Reunión de Santa Cruz de la Sierra el 21 de



noviembre de 2014. En ese sentido, sostiene que la paz, la democracia y la promoción de los derechos humanos son los principios rectores del proceso de integración regional, impulsados a través de las agendas social, económica, política e institucional. Insta al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores a presentar sus resultados conclusivos para la próxima reunión ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, a los fines de su aprobación.

13. Acoge con beneplácito para las evaluaciones correspondientes las propuestas presentadas por el Secretario General en el documento “De la visión a la acción” para su consideración por este Consejo, e instruye a la Presidencia Pro Tempore, con el apoyo de la Secretaría General, a transmitir las a los órganos e instancias competentes de UNASUR, para su análisis y eventual complementación.

14. Acoge con beneplácito el informe conceptual elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana e instruye a la Presidencia del Grupo continuar con el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana a partir de los lineamientos estratégicos contenidos en el informe.

15. Ratifica la creación de la Escuela Suramericana de Defensa, por parte del Consejo de Defensa Suramericano, que constituirá un centro de altos estudios del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), de articulación de las iniciativas nacionales de los Estados Miembros, formación y capacitación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad regional del nivel político-estratégico.

16. Destacan la creación de la Unidad Técnica Electoral, en el entendido de que la misma coadyuvará al Consejo Electoral en el cumplimiento de sus objetivos y facilitará la encomiable labor de las misiones electorales.

17. Dispone que la Presidencia Pro Tempore, en asociación con la Secretaría General, y en los términos fijados en el preámbulo del Tratado Constitutivo de UNASUR y en el documento “Elementos para la visión estratégica”, establezca un mecanismo de consulta y cooperación con otros espacios de integración regional y extrarregional, de acuerdo con los lineamientos políticos de relacionamiento de UNASUR con otros actores estatales o comunitarios, con el objetivo de impulsar la creación de espacios de cooperación, complementariedad y convergencia política, social y económica.

18. Ratifica la importancia de consolidar la Secretaría General. En función de ello, debe culminar a la mayor brevedad posible el proceso de aprobación de la Estructura



Interna y demás instrumentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones. La Secretaría General, conjuntamente con la Presidencia Pro Tempore, deberá consolidar la propuesta para su aprobación definitiva.

19. Saluda la realización del Seminario Internacional “Integración y Convergencia en América del Sur”, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, el Instituto Lula y la Secretaría General de UNASUR, en la Ciudad de Guayaquil los días 3 y 4 de diciembre de 2014. Estamos convencidos que los aportes de las Instituciones y personalidades participantes en el mismo, han sido de gran valía para el diálogo político sobre Convergencia, por lo cual, esta reflexión entre los mecanismos regionales de integración debe continuar. Para ello, debe organizarse una Mesa de Diálogo, quedando encargadas la Secretaría General y la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.

20. Agradece especialmente al Presidente de la República de Ecuador, señor Rafael Correa, al Gobierno y al pueblo ecuatoriano, por su hospitalidad y por haber acogido esta Reunión Extraordinaria.

ALIANZA DEL PACIFICO

DECLARACIÓN DE PUNTA MITA

Los Presidentes de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón; de la República de Chile, Michelle Bachelet Jeria; de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, y de la República del Perú, Ollanta Humala Tasso, reunidos en Punta Mita, Nayarit, México, en la IX Cumbre de la Alianza del Pacífico.

DECLARAMOS:

Nuestra convicción, voluntad y compromiso por seguir avanzando con ambición en la consecución de la visión, objetivos y lineamientos de la Alianza del Pacífico, con base en sus pilares fundamentales: libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, así como la cooperación.

Nuestra satisfacción por los avances de la Alianza del Pacífico, especialmente los registrados desde la Cumbre de Cartagena, que contribuyen a su consolidación como una iniciativa de integración profunda en América Latina, que busca el desarrollo y crecimiento de nuestras sociedades.



Nuestro compromiso, de conformidad con el Acuerdo Marco, por fortalecer los diferentes esquemas de integración de América Latina como espacios de concertación y convergencia, orientados a fomentar el regionalismo abierto, que inserte a las partes eficientemente en el mundo globalizado y vincule a otras iniciativas de regionalización.

Nuestro beneplácito por el inicio de una nueva etapa dentro de nuestro proceso de vinculación global, a través de los trabajos de relacionamiento externo. En ese sentido, destacamos la definición de áreas y modalidades de trabajo con Estados Observadores y subrayamos nuestra voluntad por seguir avanzando con éstos en el desarrollo de programas concretos en el marco de los pilares de la Alianza del Pacífico.

La bienvenida a Bélgica y a Trinidad y Tobago, que se incorporan como Estados Observadores del mecanismo.

Nuestro agradecimiento por el apoyo y asistencia técnica y financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en las diferentes dimensiones de trabajo de este proceso de integración y por su compromiso para continuar cooperando en los trabajos a nivel técnico. También celebramos el inicio de trabajos con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que en una primera etapa facilitará a los miembros de la Alianza del Pacífico la adopción de políticas que impulsen la competitividad e internacionalización de las PYMES, así como la promoción de sus exportaciones y su incorporación en las cadenas globales de valor.

Nuestro reconocimiento al Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico por las recomendaciones presentadas, algunas de las cuales ya han sido incorporadas a los trabajos de la propia Alianza del Pacífico, que coadyuvan de manera importante a la consecución de los objetivos de este proceso.

Nuestra satisfacción por el éxito de la II Macro rueda de Negocios de la Alianza del Pacífico, realizada del 10 al 11 de junio en la Ciudad de Puerto Vallarta, México; así como por el inicio del plan de acción para la promoción del turismo, que incluyó el desarrollo del I Encuentro de Tour Operadores el 29 de abril en Santiago de Chile, el lanzamiento de la cartilla de promoción de oportunidades en el sector turismo “Cuatro Naciones: una experiencia infinita” y la continuidad que tendrá esta iniciativa con la I Macrorrueda de Turismo, a realizarse los días 23 y 24 de julio en Cali, Colombia.

En esta etapa también destacamos:



- La aceptación, por parte del Comité Ejecutivo del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), a la incorporación de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) y la aprobación del modelo operativo y de los mecanismos que harán efectiva su conexión una vez que se formalicen los acuerdos correspondientes. La integración de la BMV a la plataforma operativa del MILA contribuirá al intercambio de flujos financieros, como un mecanismo de integración regional.
- El fortalecimiento de nuestra “Plataforma de Intercambio de Información Inmediata para la Seguridad Migratoria de la Alianza del Pacífico”, que contribuye a facilitar la movilidad de personas entre nuestros países.
- La firma del Acuerdo Interinstitucional de la Alianza del Pacífico para un Programa de Vacaciones y Trabajo, que fomentará el intercambio cultural entre los jóvenes de nuestros países, permitiéndoles ingresar a alguno de ellos con un propósito recreativo y, al mismo tiempo, realizar en forma complementaria actividades remuneradas para sufragar su estancia.
- La quinta convocatoria correspondiente al segundo semestre de 2014, en el marco del Programa de Becas de la Alianza del Pacífico, cuya Plataforma de Movilidad Académica y Estudiantil ha permitido el otorgamiento de becas de pregrado y doctorado a jóvenes estudiantes, así como el intercambio de docentes e investigadores entre nuestros países.
- La presentación de la agenda del emprendimiento en el ámbito de las Pequeñas y Medianas Empresas de la Alianza del Pacífico, en la que se explorará un mecanismo de financiamiento, inversión y acompañamiento para los emprendedores de nuestros cuatro países, la red de apoyo para los emprendedores y el fomento de la cultura emprendedora en cada uno de los países de la Alianza del Pacífico.
- Los avances en las discusiones sobre el “Fondo para Desarrollo de Infraestructura de la Alianza del Pacífico”.
- La presentación del programa de trabajo del Grupo Técnico de Innovación, creado recientemente por virtud de los mandatos de Cartagena de Indias, con el objetivo de diseñar, proponer y coordinar programas y actividades que promuevan mejoras productivas y competitivas en los Estados de la Alianza del Pacífico.
- La identificación de productos agropecuarios en los que la Alianza del Pacífico tiene potencial exportador en la región.
- El establecimiento del mecanismo que contribuirá a intercambiar información en materia de insumos agrícolas, lo que fomentará un mayor desarrollo en la productividad y competitividad agrícola de los Estados miembros.



- Los avances registrados con la puesta en marcha del Acuerdo Interinstitucional de Cooperación entre Autoridades Nacionales Sanitarias de la Alianza del Pacífico, que permitirán fortalecer las regulaciones sanitarias de los miembros de la Alianza del Pacífico y facilitar condiciones de competencia.
- La consolidación de nuestra identidad gráfica como Alianza del Pacífico y la adopción del Plan de Trabajo para la difusión global de nuestro mecanismo.
- La celebración de actividades de cooperación en materia deportiva y cultural, como el I Encuentro de Voleibol de Playa, y la exhibición de la muestra “Metales de la Alianza”, a través de las cuales se profundiza el mutuo conocimiento y la inclusión social de nuestros nacionales.
- El acuerdo de celebrar una reunión ministerial de carácter informativo sobre la Alianza del Pacífico con Estados miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Con el mismo espíritu informativo, acordaron la realización de un seminario de académicos, empresarios, emprendedores y altos funcionarios de la Alianza del Pacífico, MERCOSUR y otros países de la región, incluyendo Centroamérica y el Caribe.

Saludamos la participación por primera vez en una Cumbre de la Alianza del Pacífico de la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet Jeria, quien refrendó el compromiso de su gobierno con los valores, principios y objetivos de la Alianza del Pacífico.

Destacamos la labor desarrollada por Colombia en su calidad de Presidente Pro Tempore de este mecanismo y ofrecemos nuestro apoyo a México en el ejercicio de esta responsabilidad que hoy asume.

Expresamos nuestro agradecimiento y reconocimiento al pueblo y Gobierno de Nayarit por la organización, hospitalidad y el apoyo brindados para la realización de la IX Cumbre de la Alianza del Pacífico.

Punta Mita, Nayarit, México, el 20 de junio de 2014.

POR LOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

POR LA

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Enrique Peña Nieto

Presidente

Juan Manuel Santos Calderón

Presidente

POR LA

REPÚBLICA DE CHILE

POR LA

REPÚBLICA DEL PERÚ

Michelle Bachelet Jeria

Presidenta

Ollanta Humala Tasso

Presidente

ANEXO

MANDATOS PRESIDENCIALES PARA EL DESARROLLO DE LOS

TRABAJOS DE LOS GRUPOS TÉCNICOS

Los Presidentes instruimos a continuar los trabajos bajo los pilares de la Alianza del Pacífico:

Libre Movimiento de Bienes

1. Continuar con el trabajo para potenciar el comercio agrícola intra Alianza, tomando como base el universo de productos agropecuarios priorizados por los países de la Alianza del Pacífico e iniciar estas labores para potenciar las exportaciones hacia terceras economías. Para tales efectos, el Grupo de Comercio e Integración analizará de manera integral los mecanismos que contribuyan al aprovechamiento de las potencialidades identificadas.
2. Formalizar los acuerdos en materia de cooperación regulatoria para el sector de cosméticos que alcanzó el Subgrupo de Obstáculos Técnicos al Comercio en coordinación con las autoridades sanitarias de los Estados miembros de la Alianza del Pacífico y que adoptó el Grupo de Alto Nivel.

Libre Movimiento de Servicios



1. Continuar los desarrollos en materia de telecomunicaciones y comercio electrónico, con el fin de alcanzar una integración más profunda de conformidad con las tendencias internacionales en estos temas.

Libre Movimiento de Capitales

1. Elaborar un estudio en el marco del Grupo Técnico de Servicio y Capitales, que permita identificar las barreras y áreas de oportunidad de las inversiones para un mayor flujo de capitales dentro de la región y fuera de ésta.
2. Trabajar de manera coordinada en proyectos que contribuyan a un ambiente de mayor certidumbre para los inversionistas.

Libre Movimiento de Personas

1. Continuar con el intercambio de información migratoria, ejecutar de manera prioritaria el Plan de Trabajo y avanzar en acuerdos que proporcionen un marco legal para fortalecer la Plataforma de Intercambio de Información Inmediata para la Seguridad Migratoria de la Alianza del Pacífico, con miras a avanzar hacia la plena movilidad de personas.
2. Desarrollar iniciativas de facilitación aeroportuaria y fronteriza que permitan reducir y mejorar los tiempos de atención en el control migratorio para todos los nacionales de los países miembros de la Alianza del Pacífico.
3. Intensificar esfuerzos en materia de autenticidad de documentos, así como impulsar la difusión e intercambio de buenas prácticas migratorias y consulares entre los países miembros.
4. Explorar medidas para la facilitación de la movilidad de personas de negocios y empresarios de la Alianza del Pacífico en permisos migratorios mayores a 180 días.

Otros

1. A las entidades de promoción:
 - a) Avanzar en esquemas de medición de impactos concretos en negocios generados por las acciones promocionales y establecer un modelo operativo que permita concretar encadenamientos productivos entre los Estados miembros.
 - b) Continuar con el plan de trabajo definido para el año 2014, que permita lograr, a través de acciones concretas, la internacionalización de la Alianza del Pacífico,



incentivando las exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa y el turismo hacia nuestros países.

- c) Profundizar las labores de promoción conjunta del turismo en la Alianza del Pacífico, tanto a nivel intraregional como su enfoque a terceros mercados, especialmente del Asia Pacífico. Desarrollar una estrategia de difusión en medios de comunicación de la riqueza turística de la Alianza y diseñar facilidades para fomentar el turismo intra Alianza del Pacífico.
 - d) Generar, en coordinación con el Grupo de Comercio e Integración, una estrategia de complementación para los sectores económicos priorizados por los países de la Alianza del Pacífico y participar con los actores involucrados para su instrumentación.
 - e) Evaluar la participación conjunta de los países de la Alianza del Pacífico en centros de distribución en el Sudeste Asiático.
 - f) Evaluar el diseño de un programa que promueva la exportación de las micro y pequeñas empresas de la Alianza del Pacífico.
1. Al Grupo Técnico de Pequeñas y Medianas Empresas, explorar conjuntamente con el BID y el FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones), la creación de un mecanismo de financiamiento, inversión y acompañamiento para empresas pequeñas y medianas y para el emprendedor de la Alianza del Pacífico, así como implementar mecanismos para asegurar que se beneficien de las oportunidades que ofrece la Alianza del Pacífico.

Igualmente, desarrollar herramientas de evaluación del impacto y los resultados del intercambio de buenas prácticas y de la vinculación de las pequeñas y medianas empresas en el proceso de integración de la Alianza del Pacífico.

1. A los Ministros de Salud, en coordinación con las autoridades competentes, celebrar una reunión en el segundo semestre de 2014, a fin de avanzar en la identificación de mecanismos que contribuyan a mejorar la oferta de medicamentos y a continuar fortaleciendo las condiciones de competencia, que se traduzcan en una reducción de precios, así como a intercambiar experiencias relacionadas con el acceso, la cobertura y la calidad de los servicios de salud.

Al Grupo de Alto Nivel, evaluar la creación:



a) Del Grupo de Desarrollo Minero, Responsabilidad Social y Sustentabilidad, que contribuya al diseño de políticas públicas asociadas a la minería en los países miembros, e incentive el intercambio de experiencias en el ámbito de la responsabilidad social y la sustentabilidad.

b) Del Grupo Técnico de Educación, que contribuya a fortalecer las capacidades de nuestros nacionales y su acceso a una educación de calidad, con especial énfasis en la educación técnica productiva, como herramientas esenciales para desarrollar nuestro capital humano y para impulsar la productividad y la competitividad de las economías de la Alianza del Pacífico, con miras a contribuir a la superación de la desigualdad socioeconómica y lograr los objetivos de las políticas de inclusión social en nuestros países.

Asimismo solicita al Grupo presentar sus recomendaciones sobre ambos temas en la próxima reunión del Consejo de Ministros.

DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Los Presidentes de la República de Chile, Michelle Bachelet Jeria, de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón; de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto; y de la República del Perú, Ollanta Humala Tasso; reunidos en Lima, Perú, en el marco de la Vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y la Décima Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto,

Declaramos:

1. Nuestro pleno respaldo a la Presidencia peruana para el éxito de la Vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y la Décima Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto, que tienen lugar en Lima, del 1 al 12 de diciembre de 2014.

2. Nuestro reconocimiento de que el cambio climático constituye uno de los mayores desafíos globales, que requiere de acciones concretas de parte de todos, y nuestro compromiso de actuar para hacerle frente de conformidad con el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas.



3. Nuestra voluntad de explorar y adoptar a nivel nacional políticas, medidas y acciones de mitigación y adaptación que, al mismo tiempo, contribuyan al esfuerzo global contra el cambio climático y que favorezcan en nuestros países el desarrollo sostenible con crecimiento económico, inclusión social y reducción de la pobreza.
4. Nuestra determinación para que en Lima se den pasos sustantivos para lograr un borrador que constituya una base sólida hacia la adopción del Acuerdo climático que se concluya en 2015, que envíe una señal clara a los gobiernos, al sector privado, a los mercados y a la sociedad civil sobre la necesidad impostergable de transformar las economías y las sociedades, a fin de garantizar un desarrollo global sostenible bajo en carbono y resiliente al cambio climático.
5. Nuestra firme expectativa de que la COP20 produzca una decisión clara sobre la información que deberán proveer todos los países en 2015 en sus contribuciones nacionales para hacer frente al cambio climático.
6. Nuestro compromiso de presentar lo antes posible nuestras respectivas contribuciones determinadas nacionalmente y la eventualidad de que dichas contribuciones nacionalmente determinadas sean sometidas a un mecanismo voluntario de supervisión y rendición de cuentas.
7. Nuestra convicción sobre la importancia de los planes nacionales de adaptación para todos los países, así como del apoyo financiero y tecnológico que requieren los países en desarrollo como complemento a los esfuerzos nacionales para su elaboración e implementación.
8. Nuestra resolución sobre la necesidad de que el Acuerdo que adoptaremos en 2015 bajo la Convención refleje la equivalencia política de mitigación y adaptación.
9. Nuestro respaldo al desarrollo y uso de mecanismos de mercado, así como nuestra disposición a explorar nuevos esquemas de cooperación regional e internacional en esa materia con miras a incrementar la ambición de nuestras iniciativas.
10. Nuestro compromiso a favor del manejo sustentable de recursos naturales, incluyendo la agricultura, los bosques y el agua, y la voluntad compartida para aprovechar los paneles intergubernamentales y grupos de expertos en la materia dentro del sistema de las Naciones Unidas.



11. Nuestra decisión de seguir trabajando en el marco de la Alianza del Pacífico, con iniciativas que contribuyan a la mitigación y adaptación del cambio climático y al desarrollo sustentable, en particular en intercambio de experiencias, colaboración técnica, transferencia e integración tecnológica y planes conjuntos bilaterales o multilaterales, aprovechando la Plataforma de Cooperación que hemos construido y la experiencia de nuestra Red de Investigación Científica en Materia de Cambio Climático (RICCC).

12. Nuestro llamado a los países desarrollados para que cumplan con sus obligaciones de aumentar el apoyo financiero para hacer frente al cambio climático a través de una significativa capitalización del Fondo Verde para el Clima.

13. Nuestra disposición a considerar la realización de aportes financieros al Fondo Verde para el Clima, en función de nuestras respectivas capacidades.

Lima, 10 de diciembre de 2014.