

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de La Plata
IIL-FCJS-UNLP
Calle 10 N° 1074 – (1900) La Plata – República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
E-mail integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

Nº 45 – Octubre de 2007

Sumario

- **Pertenencia e integración**
- **La participación popular en la gestión compartida de los recursos hídricos**
- **Publicaciones**

● **Pertenencia e integración**

Juan Ignacio Miranda*

Abogado

Sumario: Introducción. 1. La integración en América Latina; 2. Pertenencia e integración; 3. Pertenencia y globalización; 4. Tratamiento interdisciplinario de la pertenencia; 5. La pertenencia como componente de la integración; 6 Pertenencia y cohesión social; Reflexiones finales

Introducción

Los procesos de integración latinoamericanos le han restado particular atención a la “pertenencia” como elemento indispensable en un proceso integrativo, sin tener en cuenta la contribución que puede brindar al progreso de la integración regional. Asimismo, proporciona una barrera defensiva ante los embates negativos de la globalización/mundialización, y es un componente necesario de la cohesión social.

Precisamente el carácter subsidiario o nulo que se la ha dado a este componente ha sido una de las causas de la historia de fracasos que muestra la integración de América Latina. Este trabajo sólo pretende acercarse a nuestro objeto de estudio a través del aporte de diversos autores y de distintas disciplinas como la sociología, el derecho y la ciencia política

* Integrante del equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana y secretario de dicho Instituto, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata –IIL-FCJS-UNLP –.

Nuestro análisis se realiza desde una perspectiva multidimensional, tratando de superar la visión reduccionista y economicista con la que se suele analizar la integración regional y sus componentes.

1. La integración en América Latina

Si bien existe un origen común en los procesos latinoamericanos que arrancan en febrero de 1960 con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALALC–, de cuyo tratado constitutivo fueron signatarios Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, México, Perú y Uruguay y a los que a posteriori se adhirieron Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela, y el Mercado Común Centroamericano –MCCA– con la firma del Tratado General de Integración Centroamericana de Managua, de diciembre de 1960, luego los países se contentaron con proyectos subregionales –MERCOSUR, CAN, G3–, en el marco jurídico institucional de la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI–.

Actualmente la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN; si bien el proyecto se remonta a 1993 cuando Brasil propone la constitución de un Área de Libre Comercio Sudamericana –ALCSA– ante la propuesta del Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN, o NAFTA en sus siglas en inglés– de acoger a países sudamericanos), que surge en la tercera reunión presidencial, en Cusco –diciembre de 2004–, aparece como una nueva opción.

Sin embargo, las negociaciones en la CSN están inmersas en dos marcos ideológicos diferenciados: uno que supone que todo es posible en función de la soberanía o del desarrollo socioeconómico, y otro que está atado a la ideología difusora de las virtudes de la globalización que señala la inexistencia de otra alternativa tendiente a torcer su poder. Complementando lo anterior, existen interpretaciones erróneas que consideran a la integración como un valor en sí mismo cuando no lo es, porque depende del modelo, grado, objetivos e instrumentos. Este error conceptual lleva a proyectar sobre la integración económica los supuestos de un criterio de “eficiencia mundial” conforme a los postulados de la economía clásica y neoclásica que ignora las diferencias estructurales entre países.

Desde la perspectiva económica y desde un punto de vista extremo se diferencian dos propuestas teóricas: la del liberalismo económico o comercialista y la direccional o estructural.

La primera sujetó la teoría de la integración a la del comercio internacional, que surgió con la escuela clásica, continuó con los neoclásicos y se proyectó al presente a través de la anglosajona –Jacob Viner, James Meade, Jean Tinbergen, entre otros–.

La propuesta direccional –André Philip, Maurice Byé– se diferencia de la anterior por predicar, por un lado, la coordinación de planes económicos a través de técnicas administrativas y, por otro, por la intervención estatal en la vida económica¹. Esta teoría responde a una visión crítica de la teoría anterior y, es recreada por Francois Perroux y André Marchal.

En América Latina, a partir del pensamiento de Raúl Prebisch y desde una perspectiva crítica, se construyó una teoría alternativa en lo social, lo político, lo económico y las relaciones internacionales, sobre la base de la realidad de los países de la región. Esta construcción teórica, conforme a Furtado² se desarrolló en dos vertientes: una implicó la visión de conjunto de la estructura de la economía mundial a partir de la dicotomía entre centro y periferia, y otra que explicó el sistema de poder subyacente tras la economía mundial y la tendencia al deterioro de los términos del intercambio en los mercados mundiales. La perspectiva estructuralista latinoamericana propone una visión sistémica del mundo que permite distinguir regiones subdesarrolladas y desarrolladas con grandes desigualdades y funciones diferentes, poniendo al descubierto el carácter estratificado del

¹ BELA BALASSA, J.D., “Teoría de la integración económica”, primera edición en español, UTEHA, México, 1964.

² FURTADO, Celso, *El capitalismo global*, Fondo de cultura Económica, Colección popular 559, Traducción de Jorge Eduardo Navarrete, 1999, México.

sistema económico internacional. Las relaciones internacionales tratan, en consecuencia, las causas del subdesarrollo y las condiciones para su superación³.

En 1994 la CEPAL⁴ publica su tesis sobre el regionalismo abierto, entendiendo por tal al “proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”, incorporándose al debate teórico latinoamericano. Se lo define como un proceso que surge de conciliar la interdependencia surgida de los acuerdos de carácter preferencial y aquella impulsada por el mercado resultante de la liberalización comercial. La integración se convierte en un complemento de las políticas aperturistas tendiente a promover una mejor inserción en la economía mundial y los actores privados pasan a formar parte de esta estrategia, con el fin de otorgar legitimidad a los procesos en un contexto de globalización, liberalización y desregulación.

Nuestro análisis se realizará desde la perspectiva estructuralista y a partir de un concepto multidimensional de la integración.⁵

2. Pertenencia e integración

El MERCOSUR, la CAN, el MCCA y la Comunidad del Caribe (CARICOM), se plantean avanzar por el camino de la integración multidimensional, que ven los procesos de integración como un medio para lograr el desarrollo de los países periféricos, las cuales conciben a la integración de manera más profunda, y no tan solo como una cuestión comercial. Actualmente son uniones aduaneras “imperfectas” o incompletas, que aspiran a convertirse por lo menos en mercados comunes. Por lo tanto, promueven explícitamente la integración de los mercados. Además, para que esta integración sea viable se impone la convergencia de múltiples políticas sociales y culturales, coordinación de regímenes de seguridad, de educación, de salud, etc. Su modelo referencial más claro es, guardando las distancias históricas y estructurales, la Unión Europea.

Para lograr estos objetivos de manera duradera y estable, la integración económica necesita de la implementación de políticas que estimulen el sentido de pertenencia regional. Funciona como elemento aglutinante, allí donde la economía y la política, por su naturaleza conflictiva, por la permanente colisión de intereses y negociaciones inherentes a su avance, separan.

En el MERCOSUR, entre los países que lo integran “...*existe un proyecto compartido y, consecuentemente, la solidaridad se expande. Se advierten redefiniciones en la identidad y una ampliación en los dominios individuales de la pertenencia y las lealtades*”.⁶

El sentimiento de pertenencia regional es una materia que, por el aporte a la estabilidad y el desarrollo de los procesos de integración, debería ser considerada con más interés y con la mayor consideración de la que demuestra la práctica de las políticas públicas. Algunos, apresuradamente y con una visión puramente economicista, podrían ningunearla, pensando que en las cuestiones económicas no tienen cabida conceptos tales como pertenencia, identidad latinoamericana, cultura, o cohesión social, obviando que ellos “*preexisten,*

³ MELLADO Noemí B. *Integración Regional. Insuficiencias de las perspectivas teóricas* en Anales, año 3 n° 36, 2005 Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, La Plata, Argentina. Pág. 385 a 396.

⁴ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, CEPAL, 13 de enero, LC/G 1801, Revista 1-P, septiembre, 1994, Santiago, Chile, p. 8.

⁵ Se define a la integración como “*el proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados-Parte, a partir de intereses comunes que tienen como objetivo el desarrollo...*” Mellado y Gajate, “La inclusión de las regiones en el MERCOSUR”, en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año IV, N° 4, julio de 1998; p. 91.

⁶ RECONDO, Gregorio, *El MERCOSUR y la cultura*, en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año 1, N° 1, julio de 1995; p. 25.

coexisten y subsisten a las personas y a los subsistemas sociales”.⁷ Considera que la pertenencia a un espacio cultural común permite cambiar estructuras arcaicas y sirve de amparo ante el colonialismo de la cultura del consumismo, en consecuencia es necesaria para:

- la concientización de la necesidad de integración;
- el análisis y la evaluación de los factores favorables y de los obstáculos existentes para la integración; y
- la promoción del desarrollo integral y de la democratización cultural, afirmada en la participación efectiva de cada persona en la creación de los bienes y los valores culturales.

Un claro ejemplo nos lo da el largo proceso de construcción de la Unión Europea. En él la pertenencia ocupa un lugar preponderante en la consecución de sus metas. Los nacionalismos europeos debieron ser desplazados por la identidad europea y el concepto de soberanía fue minimizado cuando se trataba de gravitar en forma colectiva, evitando su desplazamiento, su pérdida de estatus. Si consideramos al proyecto europeo como exitoso, una de sus claves es la construcción de la ciudadanía europea, la creación de una percepción de pertenencia continental. De lo contrario no podía haberse llevado adelante una decisión como la de la creación del euro. Un cambio de moneda, con todo lo que esto implica, sería inimaginable sin este elemento presente. Como sabemos, el funcionamiento todo de una economía, y más directamente el valor de su moneda, con la significación simbólica casi al nivel de un símbolo patrio, depende de aspectos subjetivos, de la confianza que tengan en él los actores de la misma. Como sostuvo León Blum “...es inútil cambiar las instituciones sociales, mientras no se cambie la mentalidad de los individuos”.⁸ Como dijimos, la pertenencia legitima las acciones oficiales, predispone a los individuos de manera positiva y destaca los beneficios de la integración más que las dificultades.

Asimismo, la realidad se presenta con una mayor complejidad y fragmentación de los actores sociales, lo que dificulta la confluencia de aspiraciones comunes; los medios de comunicación contribuyen a la corrosión del orden simbólico lo que afecta la clara adhesión ciudadana a un marco normativo de reciprocidad y de respeto a la legalidad. Esta situación nos impone una mayor atención al tratamiento del sentido de pertenencia regional.

No se trata de impulsar un nacionalismo xenófobo y fundamentalista, se trata de reconocer la identidad, ser conscientes del destino común, de las ventajas que esto supone, y a partir de estas bases, ser abiertos y nutrirse de lo que nos es útil. Según Stanley Hoffman el nacionalismo es la ideología de ciertas elites, que afirman valores positivos con respecto a la propia nación y menos positivos con respecto a naciones extrañas. A esta función del nacionalismo, contraponen lo que él denomina “conciencia nacional”, o sea el sentimiento de los habitantes de un Estado de “pertenecer” a la comunidad de personas que viven bajo un mismo gobierno, o que desean hacerlo. La conciencia nacional abarca los sentimientos de identidad y lealtad experimentados por los miembros de una nación.⁹

El reforzamiento del sentido de pertenencia regional no sólo es importante como impulso para la participación social, la legitimación de los procesos de integración y el empuje a la economía y el comercio, sino también como una barrera de protección identitaria ante la marea arrolladora de la globalización/mundialización.

3. Pertenencia y globalización

⁷ Ibid. pág. 37.

⁸ BLUM, León, citado por Eduardo Schaposnik, *Teoría de la integración económica. Un modelo para la integración latinoamericana*, versión preliminar, Instituto de Integración Latinoamericana, La Plata, 1995; cap. III, p. 10.

⁹ HOFFMAN, Stanley, citado por Haas, *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, INTAL-BID, Argentina, 1966, pp. 10-11.

Para Bernal Meza la globalización es más que el proceso de mundialización del capitalismo, tiene un componente ideológico desde que *“lo más importante es que difunde ideas acerca del mercado; valores e ideas sobre la sociedad, la familia, el trabajo, el tiempo libre, las formas de divertimento, las políticas ‘convenientes’ para el crecimiento y el desarrollo...”* *“...Transmite ideas acerca de aquello que está en su funcionalidad y los valores de un público occidental...”*¹⁰ Es un proceso direccionado, intencionalmente ideologizado.

Huntington¹¹ destaca la nueva naturaleza de los conflictos asegurando que dejarán de ser económicos o ideológicos, para ser culturales, entre grupos de civilizaciones diferentes. Opiniones como ésta fueron utilizadas para fundamentar la política externa de Bush. Funcionaron más como profecías de autocumplimiento, que como razonamientos fruto del análisis de un intelectual objetivo. Aun así, lo que deja en claro, es que la protección de la identidad cultural, el afianzamiento de la percepción de pertenencia a un bloque puede funcionar como un reaseguro contra augurios de este tipo de fundamentalismos. Esta es la visión que tienen los mentores de la integración estratégica.

La integración estratégica, considera que *“...desde sus orígenes el MERCOSUR tiene un fuerte componente estratégico, como parte de la política liderada por Brasil, para enfrentar de forma conjunta con sus vecinos sudamericanos, las transformaciones del mundo de la posguerra fría. Ciertamente, en los años de hegemonía neoliberal, especialmente cuando Menem y Collor de Mello dirigían a Argentina y Brasil, el MERCOSUR tuvo un sesgo marcadamente comercial. Sin embargo, ni aún ese periodo el MERCOSUR constituyó sólo un bloque comercial. Ya en esos años, este proceso de integración era concebido como una respuesta estratégica a los cambios globales y hemisféricos que estaban teniendo lugar desde mediados de los años ochenta del siglo XX...”* En este sentido, resalta que para Argentina el MERCOSUR también tuvo carácter estratégico al formar *“parte de su estrategia de inserción competitiva de su economía en los mercados internacionales...”*¹²

Sostiene que el bloque se proponía funcionar como una herramienta de posicionamiento estratégico de los países miembros en oposición al proyecto de Washington de conformar un ambiente favorable a sus empresas transnacionales. Luego, la política de las relaciones carnales de los 90, más el giro hacia el regionalismo abierto –el cual si bien era una política impulsada por la CEPAL, al ser un híbrido indefinido, fue funcional a las reformas neoliberales que proliferaron en América Latina en aquella década– cambiaron de manera temporal el eje del acuerdo.

En efecto, en junio de 1990, Estados Unidos lanzó el proyecto estratégico de la Iniciativa Bush para las Américas, tendiente a crear las condiciones necesarias para adquirir una mayor competitividad en el mercado internacional y formar un espacio económico ampliado en el ámbito hemisférico. Así inicia el camino de estrechar los lazos comerciales con América Latina y logra un acuerdo con los países del MERCOSUR conocido como “cuatro más uno” –mayo de 1991–, cuyo propósito era compatibilizar la integración subregional con la Iniciativa Bush. También amplía sus relaciones comerciales con los países de la Cuenca del Caribe, agregando su vinculación a México a través del TLCAN, en el que se incluyó también a Canadá. Mediante una mayor vinculación comercial, trata de integrar bajo su égida a treinta y cuatro países del hemisferio excluida Cuba, convocando a la primera Cumbre de las Américas en Miami –diciembre de 1994–. Producto de ella fueron las negociaciones para crear el ALCA.

Este es el prototipo del acuerdo “mercadista”, que sólo responde a la racionalidad instrumental del capitalismo, y no pretende una integración económica institucionalmente

¹⁰ BERNAL MEZA Raúl, *Sistema mundial y MERCOSUR. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

¹¹ Citado por RECONDO, Gregorio, ob. cit.

¹² BRICEÑO RUIZ, José, *Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR*, Aportes para la Integración Latinoamericana, La Plata, año XII, N° 15, diciembre de 2006. ISSN 16678613. RNPI 247936.

profunda (expresada en instrumentos tales como una aduana común, una moneda única, o en políticas económicas, fiscales, monetarias y de comercio exterior convergentes) entre Estados Unidos y las naciones latinoamericanas. Tampoco se plantea una integración política creciente (compartir soberanías), ni social (creación gradual de “ciudadanías” en el espacio integrado), solamente aspira a una integración de los mercados que sea compatible con la libertad de maniobra que requiere la más poderosa potencia mundial de comienzos del siglo XXI.

Con relación al paradigma de integración latinoamericana, Briceño Ruiz sostiene que más allá de que durante más de una década dominó el neoliberalismo en cuanto a la praxis política y a avances institucionales, a través de la ventana abierta por la teoría del regionalismo abierto, la cual concibe a la integración como una herramienta útil para enfrentar la globalización y la apertura de los mercados, actualmente, y con el proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones como prueba, el hemisferio parecería retomar la idea primigenia de la integración multidimensional, y su paradigma de integración dirigista.

4. Tratamiento interdisciplinario de la pertenencia

El tratamiento de la pertenencia, si bien a través del abordaje de la identidad cultural, revela su importancia en cuestiones como la integración, y consecuentemente el peso de la misma en materia económica, viene desde lejos en la doctrina jurídico-económica. Ya en 1969, se destacaba la importancia de la integración cultural, reclamando su necesidad, vinculándola directamente con la integración política y social. Así se dice “...los fenómenos internacionales que no arraigan en la opinión pública a la cual se dirigen, a lo más se mantienen artificialmente, por no contar con el apoyo de los pueblos. En un proceso de integración esto determina simplemente su ineficacia.” Se considera que se establece una relación circular virtuosa, en la cual el sentimiento de pertenencia y la profundización del proceso integrativo se refuerzan mutuamente, así “...la integración permite la formación paulatina de una conciencia continental, que es el mejor antídoto contra los nacionalismos estrechos y mal entendidos”.¹³

Partimos de la definición de integración que sostuvo Errandonea, “...como el cohesionamiento estructural resultante de la densidad interaccional prevalentemente solidaria y estable entre actores conscientemente pertenecientes y multidimensionalmente participantes en el colectivo que constituyen”.¹⁴

Deustch¹⁵ destaca “El tipo de sentido de comunidad importante para la integración, y por consiguiente para nuestro estudio, es más bien una cuestión de simpatías y lealtades; de sentimientos solidarios, confianza y consideración mutua; de identificación parcial en términos de ideas acerca de sí mismos y de intereses”.

Haas¹⁶ dice: “...Integración política es el proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales persistentes”.

Merton¹⁷ contribuye al desarrollo del concepto, distinguiendo entre “grupos de pertenencia” y “grupos de referencia”, en base a precisar la pertenencia real al grupo y la consideración subjetiva de perteneciente.

¹³ AA.VV., *Derecho de la integración latinoamericana*, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1969, p. 35.

¹⁴ ERRANDONEA, Alfredo (h), *Hacia una definición operacional del concepto de integración*, en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, año 3, N° 9, CEINAR, Buenos Aires, Argentina, 1977, p. 95.

¹⁵ DEUTSCH, Karl W. y otros, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957, citado por ERRANDONEA, p. 92.

¹⁶ HAAS, Ernst, ob. cit., p. 70.

¹⁷ MERTON, Robert, *Teoría y estructura social*, FCE, México, 1964, citado por Errandonea ob. cit., p. 92.

Smith define al grupo social como una unidad que consiste en un número plural de organismos (agentes) que tienen una percepción colectiva de su unidad y que tienen el poder de actuar, o están actuando, de un modo unitario hacia el ambiente.¹⁸

Schaposnik también nos habla de la pertenencia y dice: "...homogeneizar un ideal, crear un sistema de lealtades común, es una empresa propia de la integración de los pueblos..." "...debe haber coincidencia en los objetivos fundamentales..."¹⁹

Galtung, al hacer una enumeración de condiciones para la integración, incluye como quinta condición el modelo de lealtad: sólo puede existir la integración si está sostenida por las partes componentes. Es el caso de los individuos dentro de una nación.²⁰

Recorriendo diferentes publicaciones, vemos que la cuestión de la pertenencia es abordada de manera elíptica, generalmente, cuando se estudian cuestiones relacionadas con la identidad, ya sea cultural, social, o política.

Así, Aranda y Salinas opinan que "*Mediante la política de identidades se reivindica el poder desde la especificidad cultural de un discurso que enfatiza la pertenencia a un grupo nacional, un clan o incluso una religión*".²¹

Peña al tratar la cuestión de la ciudadanía, establece una relación directa entre ésta y la pertenencia. Dice: "*A mi juicio, las notas más destacadas del concepto de ciudadanía son participación, derechos y pertenencia. Un ciudadano es alguien que pertenece plenamente a la comunidad (no es un extranjero, ni un mero residente), que tiene en virtud de ello ciertos derechos (y los deberes correspondientes), y que de algún modo toma parte en la vida pública*".²²

Ruiz Alonso²³ enfatiza la importancia que reviste el tema en la Unión Europea: "*La ciudadanía europea también se aprende y es preciso, por lo tanto incorporarla a los sistemas de aprendizaje continuo durante toda la vida...*" "...Es necesario, también, utilizar adecuadamente los medios de comunicación con campañas e informativos que tengan contenidos centrados en el espacio europeo." El reforzamiento del sentimiento "europeo" es uno de los pilares en los que se basa el éxito del proceso de integración europeo, lo que Errandonea describe como "alta integración".

En el ámbito latinoamericano, Ricardo Avila²⁴ se cuestiona acerca de la problemática identitaria ante los embates de la globalización: "*Independientemente del carácter de los mensajes e imágenes mediáticos, globales pero efímeros, ¿cómo crear identidades e imaginarios comunes para los países de América en las condiciones tan extremas de pobreza y marginación, y con el estigma de la devastación realizada por intereses transnacionales y de elites locales?*"

5. La pertenencia como componente de la integración

En este apartado haremos un acercamiento a la definición de pertenencia, en un intento por dilucidar el aporte de este componente ineludible de una integración más allá de los mercados. La pertenencia, si bien es un elemento que podríamos considerar "interno" o de conciencia personal, figura entre los más importantes en un proceso de integración.

¹⁸ SMITH, citado por Errandonea, ob. cit. p. 91.

¹⁹ SCHAPOSNIK, Eduardo, ob.cit., cap. III, p. 10.

²⁰ GALTUNG, Johan, *Una teoría estructural de la integración*, en Revista de la Integración, Nº 5, noviembre de 1969, INTAL, Buenos Aires, citado por SCHAPOSNIK Eduardo, ob. cit., cap. VII, p. 9.

²¹ ARANDA, Gilberto y SALINAS, Sergio, *Identidad y nuevos conflictos*, en Estudios Internacionales, Nº 149, año XXXVIII, abril – junio de 2005.

²² PEÑA, Javier, citado por BERMUDO, José Manuel, *Ciudadanía e inmigración* en Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Nº 94, agosto de 2001.

²³ RUIZ ALONSO, Felipe, *Nueva identificación ciudadana*, en Educación y Futuro Digital, marzo de 2006.

²⁴ AVILA, Ricardo, *¿Es posible una 'identidad americana' en el contexto de la integración económica?*, publicado por Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Université du Québec à Montréal -Département de science politique.

Como un acercamiento, lo podríamos definir como un sentimiento comunitario de identificación de ideales, de solidaridad mutua y de conciencia de sí mismos (en términos individuales y colectivos). O, como dice Deutsch²⁵ “es un perpetuo proceso dinámico de atención mutua, comunicación, percepción de necesidades y de correspondencia en el proceso de adopción de decisiones”.

Errandonea al definir lo procesos de integración, e intentar una definición operacional del mismo (distingue entre acepciones sociológicas tradicionales, definiciones accidentales o descriptivas) incluye a la pertenencia como elemento constitutivo. Sitúa en la base del fenómeno de integración a la densificación interaccional, la participación conjunta del grupo. Sostiene que la interacción debe ser prevalentemente solidaria, debe tener un carácter cooperativo. Funciona como factor cohesivo, el cemento que mantiene unida a una comunidad que en su funcionamiento normal genera tensiones conflictivas, las cuales hacen a la identidad y mantienen la dinámica vital de la sociedad.

Así llegamos a la pertenencia; el autor requiere aquí, que los “actores interactuantes y prevalentemente solidarios, sean conscientes de su memberazgo común, que exista un sentimiento de pertenencia que defina con claridad un relativamente alto grado de integración”. Es este ingrediente clave el que va a asegurar que los individuos diseminados en los lugares más remotos de la comunidad compartan algo en común, que se sientan parte de un proyecto superior a las partes que lo componen. Es esta conciencia de pertenencia comunitaria y el conocimiento del carácter integrativo de sus comportamientos (acompañada de la voluntad política de los dirigentes de los países miembros), la que impulsará de una manera segura y definitiva hacia una unión que funcione de manera sinérgica, aumentando las potencialidades individuales de sus componentes.

En la sociología, el sentimiento de pertenencia nace con las nociones de “endogrupo” y “exogrupo” que formula Sumner, aplicándolas a las sociedades globales, tratadas como unidades grupales. Este autor del análisis de sociedades “primitivas” identificó el “grupo de nos-otros” o “endogrupo”, y “grupos-de-otros” o “exogrupo”. Entre los primeros reina la “paz, derecho, gobierno, laboriosidad” y para con el exogrupo la “guerra y el pillaje.”²⁶ Merton contribuye al desarrollo del concepto, distinguiendo entre “grupos de pertenencia” y “grupos de referencia”, sobre la base de precisar la pertenencia real al grupo y la consideración subjetiva de perteneciente.²⁷

Este sentimiento de pertenencia es el que está presente en las definiciones de integración supranacional que hacen foco en la lealtad. Un sujeto o grupo pueden tener lealtades múltiples, aunque ellas deben estar orientadas hacia aspectos distintos, no superponerse entre sí. La pertenencia y el sentimiento correspondiente a distintos colectivos compatibles, conllevan una asimetría; el otorgamiento de lealtades múltiples implica el retaceo en otro u otros. No hay procesos de integración supranacionales sin la participación en la gestión de los Estados nacionales, en este contexto es que la idea de grupo, el sentimiento de pertenencia comunitario supranacional debe ser compatible con las lealtades depositadas por los actores en sus respectivos países. Es esta eventual diferencia de “calidad” en la identificación de los sujetos, lo que lleva a Errandonea a distinguir entre “altas integraciones” y “bajas integraciones”. Concluye²⁸ que la “densificación interaccional prevalentemente solidaria en que consiste la integración, en ciertos grados, requiere también la conciencia de tal relacionamiento y el sentimiento de pertenencia relativamente exclusivo”. En definitiva, pertenencia es la identificación de ideales y sentimiento de destino común, lo cual amplía el espectro de lealtades, más allá de la nacional, y permite al sujeto identificarse e involucrarse, o por lo menos sentirse parte de los procesos de integración.

²⁵ DEUTSCH, Karl, citado por Errandonea, ob. cit., p. 97.

²⁶ SUMNER, William G., *Folkways*, Dover Publications, Nueva York, 1959, citado por Errandonea, ob. cit., p. 92.

²⁷ MERTON, Robert, *Teoría y estructura social*, FCE, México, 1964, citado por Errandonea, ob. cit., p. 92.

²⁸ ERRANDONEA, ob. cit., p. 92.

6. Pertenencia y cohesión social

Si bien los procesos de integración latinoamericanos aspiran a ser más que un vínculo comercial según se establece en sus propias intenciones, hay múltiples razones que provocan desencuentros, pero se destaca entre ellas el endeble asidero material de la pertenencia.

Al comparar Haas²⁹ la integración europea y la latinoamericana sostiene que los planificadores y dirigentes latinoamericanos no deberían desconocer que una integración exitosa, como la europea, necesita de una semejanza de sentimientos y expectativas que sea experimentada por los grupos dirigentes a las que agregamos los individuos, como ciudadanos interesados y partícipes primarios de estos procesos. Afirma que *“Un proceso político que se edifica y se planea a partir de intereses pragmáticos está condenado a ser un proceso endeble, susceptible de ser invertido.”* Los intereses pragmáticos no tienen el refuerzo de profundas adhesiones ideológicas o filosóficas, adolecen de la falta del “sentimiento de pertenencia”, son efímeros, y por ser sostenidos débilmente, pueden ser descartados con facilidad.

Advierte como dificultad en los procesos de integración latinoamericana, la inclinación recurrente al caudillismo de los gobernantes. En ausencia de un estadista, que pueda unir a pueblos dispares, como podrían ser Bolívar, o De Gaulle en Europa, *“no queda otra alternativa si se desea integrar una región, que recurrir a procesos graduales e indirectos, al funcionalismo”*.³⁰ Un proceso incrementalista no conducirá a una integración si los dirigentes adoptan medidas espectaculares. Cuanto más plural es la sociedad, tanto mayor es el número de los grupos que requieren satisfacción y tanto más desarticulado e incremental debe ser el proceso de adopción de decisiones. Los fundamentos sobre los cuales descansaría la adhesión política a la integración por parte de los estadistas y de las elites serían muy endebles si los intereses son principalmente económicos. Como se puede apreciar fácilmente, la descripción que hace Haas de los líderes carismáticos que pretenden hacer anuncios espectaculares y dar saltos enormes hacia la integración total, se aplica perfectamente a la realidad de la integración de nuestra región y explica en parte sus fracasos.

Una razón más por la cual la pertenencia es imprescindible: el compromiso de los actores es un impulso necesario, legitima las decisiones oficiales. La participación de los individuos y actores sociales, el goce efectivo de la ciudadanía, la identidad cultural, el desarrollo económico y la cohesión social, necesitan para su conformación de la concurrencia de este elemento.

Si bien la pertenencia tiene un carácter subjetivo compuesto por valoraciones y disposiciones, es evidente que influye y moldea las percepciones y conductas de los individuos ante una sociedad o comunidad en particular. Con su presencia, la construcción de la integración se potencia con el empuje que requieren de la comunidad, resaltando los beneficios del hecho de ser parte de un bloque regional y minimizando los sacrificios necesarios para llevar adelante el proceso, sin respaldarse únicamente en las voluntades de los gobernantes de turno.

Si consideramos un región, vemos que pueden coexistir un arraigado sentido de pertenencia nacional, micro, con una situación macro, a nivel comunitario, crítica. Este fenómeno es denominado por algunos como “polarización”. Se designa como polarizada una población, cuando grupos sociales de tamaño considerable sienten algún grado importante de identificación con miembros de su propio conjunto y distancia respecto a otros.³¹

²⁹ HAAS, ob. cit., p. 24.

³⁰ HAAS, ob. cit., p. 24.

³¹ GASPARINI, Leonardo y MOLINA, Ezequiel, *Income Distribution, Institutions and Conflicts: An Exploratory Analysis for Latin America and the Caribbean*, en Documento de Trabajo Nro. 41, CEDLAS, La Plata, septiembre de 2006; estos autores emplean el término “polarización” en referencia a una comunidad nacional, mientras nosotros ampliamos sus márgenes aplicándolo a la población de un bloque regional.

Desde el punto de vista sociológico, la cohesión social se puede definir como el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común. En esta definición, al resaltar la pertenencia, se enfatiza la percepción y no los mecanismos para lograr la cohesión social³². El régimen de pertenencia a la sociedad, incluye también la solidaridad. Visto no sólo como un valor ético, sino también práctico, en la medida en que los individuos consideran que lo que beneficia al conjunto beneficia también a los individuos, en una dialéctica positiva, refuerzo mutuo, de mayor progreso, como reserva de identidad cultural ante el bombardeo de la poderosa industria extranjera del entretenimiento, y de protección ante el avasallamiento que puede significar la globalización/mundialización.

Aun dentro de procesos integrativos cuyos países cuenten con identidades nacionales fuertes, una ciudadanía regional bien construida, como sentido de pertenencia, se traduce también en mecanismos propios de la sociedad civil que puedan favorecer relaciones de solidaridad tanto dentro de los grupos cuanto entre los grupos; con la difusión de una cultura pluralista que permite mejorar los niveles de convivencia y comunicación, llevando la percepción de que todos los participantes del proceso obtienen ventajas, más allá de los sacrificios necesarios.

Es central el papel que juegan los derechos sociales, económicos y culturales en el sentido de pertenencia. Si estos derechos tienen un carácter universal y normativo, si la institucionalidad del bloque los promueve y garantiza, ellos confieren a las políticas de los órganos regionales, de los Estados miembros (cuando apunten a la integración), tanto un piso mínimo como una orientación progresiva. Lo cual no significa anteponer el desarrollo centrado en derechos a las opciones que privilegian la economía. Supone buscar un punto de sinergia para que el crecimiento económico tenga como marco políticas que al promover la ciudadanía regional aporten a la estabilidad política, reduciendo las diferencias, promoviendo la participación, legitimando el proceso integrativo.

La agenda de la Unión Europea posee un conjunto amplio de políticas e indicadores conducentes a garantizar un mayor empleo, educación y servicios de salud, lo cual si bien apunta a fomentar la cohesión social y la inclusión, en la tradición de la ciudadanía social europea, a partir de los derechos sociales, se da por sentado una relación intrínseca entre la inclusión social y los mecanismos de integración y plena pertenencia a la sociedad. En ese sentido, la cohesión social vincularía causalmente los mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia social de los individuos. Inclusión y pertenencia son los ejes sobre los que ha girado la noción de cohesión social en las sociedades enroladas en el Estado de bienestar.

Reflexiones finales

Enrolados en el estructuralismo desde una perspectiva multidimensional, tratamos de ampliar la visión puramente economicista con la que se suele analizar la integración regional y sus componentes.

A partir de allí definimos al sentido de pertenencia como “la identificación de ideales y sentimiento de destino común, lo cual amplía el espectro de lealtades, más allá de la nacional, y permite al sujeto identificarse e involucrarse, o por lo menos ver positivamente los procesos de integración.”

Así se estableció la relación entre el sentido de pertenencia y la cohesión social, para comprender los fracasos recurrentes de los proyectos de integración regional que no contemplan la cultura, la identidad y la pertenencia como materias centrales e influyentes en el desarrollo económico, foco de atención de esos procesos.

³² CEPAL, *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas 2007.

Ante la disparidad de los pueblos participantes no queda otra alternativa si se desea integrar una región, que recurrir, a procesos graduales e indirectos. Cuanto más plural es la sociedad, tanto mayor es el número de los grupos que requieren satisfacción y tanto más articulado e incremental debe ser el proceso de adopción de decisiones. Los fundamentos sobre los cuales descansaría la adhesión política a la integración por parte de los decisores y de los ciudadanos serían muy endeble si los intereses son principalmente económicos. Es necesaria la participación impulsada por el sentido de pertenencia y por la percepción de compartir un destino común con miras a un proyecto de largo aliento pero que incentive a sus destinatarios: los pueblos.

Podemos concluir con la aspiración de que en la puesta en práctica de procesos de integración sea la visión multidisciplinaria la que prime, dándole el lugar que merece el reforzamiento del sentido de pertenencia. Ser parte de bloques regionales es capital para una integración estratégica, y en consecuencia, las políticas públicas deben ser respaldadas por esta percepción para alcanzar sus metas y lograr una sustentabilidad en el tiempo.

En una coyuntura histórica con profundos y veloces cambios, empujados por la globalización y por el paradigma de la sociedad de la información, recrear y garantizar el sentido de pertenencia es un fin en sí mismo. El exacerbado individualismo nacional que se impone a la solidaridad colectiva regional, precipitados por la economía y la cultura mediática, debilitaría las utopías y los proyectos comunes.

La participación de los individuos y actores sociales, el goce efectivo de la ciudadanía, la identidad cultural, el desarrollo económico y la cohesión social, necesitan para su conformación de la concurrencia de la pertenencia. ■

Bibliografía

AA.VV., *Derecho de la Integración Latinoamericana*, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1969.

ARANDA, Gilberto y SALINAS, Sergio, *Identidad y nuevos conflictos*, en Estudios Internacionales, N° 149, año XXXVIII, abril-junio 2005.

BELA BALASSA, J.D., *Teoría de la Integración Económica*, primera edición en español, UTEHA, México, 1964.

BERNAL MEZA, Raúl, *Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*, Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

BRICEÑO RUIZ, José, "Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externa del MERCOSUR", *Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, año XII, N° 15, diciembre de 2006. ISSN 16678613. RNPI 247936.

CEPAL, *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, 2007.

CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, CEPAL, 13 de enero, LC/G 1801, Revista 1-P, septiembre, 1994, Santiago, Chile, p. 8.

DEUTSCH, Karl W. y otros, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957, citado por ERRANDONEA, Alfredo (h), "Hacia una definición operacional del concepto de integración", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, 1977, N° 9, p. 86 y ss.

ERRANDONEA, Alfredo (h), "Hacia una definición operacional del concepto de integración", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, año 3, N° 9, Buenos Aires, CEINAR, 1977.

FLORES, Richard y otros, "Concept Paper on Cultural Citizenship", mimeo del Grupo de Trabajo sobre Estudios Culturales de IUP y de Renato Rosaldo, "Cultural Citizenship in San Jose, California", ponencia presentada en la sesión Citizenship Contested, Reunión Anual de la Asociación Antropológica Americana, Washington, D.C., noviembre de 1993.

FURTADO, Celso, *El capitalismo global*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular 559, 1999.

GALTUNG, Johan, "Una teoría estructural de la Integración", en *Revista de la Integración*, N° 5, Buenos Aires, INTAL, noviembre de 1969.

GASPARINI, Leonardo y MOLINA, Ezequiel, "Income Distribution, Institutions and Conflicts: An Exploratory Análisis for Latin America and the Caribbean", en Documento de Trabajo N° 41, La Plata, CEDLAS, septiembre de 2006.

HAAS, Ernst, *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1966.

MELLADO, Noemí Beatriz, "Integración regional. Insuficiencias de las perspectivas teóricas", en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, UNLP, Argentina, año 3, N° 36, 2005.

MERTON, Robert, *Teoría y estructura social*, México, FCE, 1964.

PEÑA, Javier, citado por BERMUDA, José Manuel, "Ciudadanía e inmigración", en *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales de la Universidad de Barcelona*, N° 94, agosto de 2001.

RECONDO, Gregorio, "El MERCOSUR y la cultura", en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año 1, N° 1, La Plata, IIL-FCJS-UNLP, julio de 1995.

RUIZ ALONSO, Felipe, "Nueva identificación ciudadana", en *Educación y Futuro Digital*, marzo de 2006.

SUMNER, William G., *Folkways*, Nueva York, Dover Publications, 1959.

SMITH, M., "Social Situation, Social Behaviour, Social Group", en *Psychological Review*, vol. 52.

SCHAPONSNIK, Eduardo, "Teoría de la integración económica - Un modelo para la integración latinoamericana", versión preliminar, Instituto de Integración Latinoamericana, La Plata, 1995, cap. III, p. 10.

● La participación popular en la gestión compartida de los recursos hídricos. El caso de la Cuenca del Alto Río Acre y la iniciativa MAP: una historia de éxito

Eldis Camargo Neves da Cunha *
Ariadne Mansú de Castro **
Liliane Marques Thomaz ***

Abogadas

Introducción

* **Eldis Camargo Neves da Cunha.** Especialista en Educación Ambiental, Universidad de la Fundação Santo André, San Pablo, y en Derecho del Ambiente, Universidad de Salamanca, España; Magister en Derecho de las Relaciones Sociales, subárea Derecho Ambiental, PUC/SP y doctorada en Energía Eléctrica-Sistemas de Potencias, Escola Politécnica, USP/SP; docente universitaria; socia fundadora de la Asociación de Profesores de Derecho Ambiental y Seiva Abogados de la Naturaleza; Asesora del Procurador General de la Agencia Nacional de Aguas (ANA), Brasil. eldis.camargo@ana.gov.br

** **Ariadne Mansú de Castro.** Abogada, Universidad Federal de Bahía. Procuradora Federal de ANA; socia efectiva de la Asociación Protectora de Animales del Distrito Federal - ProAnima. ariadne.castro@ana.gov.br

*** **Liliane Marques Thomaz.** Abogada graduada de la Universidad del Distrito Federal-UDF. liliane@ana.gov.br

Nota: Las autoras agradecen al Dr. Juan Carlos Ganduglia la traducción del texto del portugués al español.

Los seres vivos dependen del agua para su supervivencia. La legislación nacional y el Derecho de Gentes reconocen la titularidad difusa del medioambiente ecológicamente equilibrado, necesario para la saludable calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. En ese contexto, la elección de medidas gubernamentales, necesariamente, cuando se habla sobre derechos de tercera generación, deberían priorizar las decisiones participativas. Desde el punto de vista de los recursos hídricos transfronterizos, la gestión participativa es prioritaria debido a la voluntad regional de la población del área afectada. La iniciativa MAP (Madre de Dios - Acre - Pando) se viene destacando como movimiento social de gran relevancia para la implementación de políticas públicas dirigidas a la gestión compartida de la Cuenca Hidrográfica del Alto del Río Acre, y puede servir de ejemplo a los demás grupos regionales.

Desde el punto de vista químico, el agua es un líquido incoloro e inodoro, compuesto por dos átomos de hidrógeno y uno de oxígeno. Su fórmula química es H_2O , y se halla en diversos estados físicos: en estado líquido –mares, ríos, lagos y subsuelo, constituyendo las napas o capas freáticas–; en estado sólido –hielo, granizo y nieve–, y en estado gaseoso –vapor visible en la atmósfera e invisible como humedad siempre en el aire–. En el estado gaseoso, presente en la atmósfera, el agua se precipita en estado líquido, como lluvia, rocío y nevada.

El agua es un componente abiótico que integra un ciclo biogeoquímico; dicho ciclo encierra procesos bióticos, geológicos y químicos que ocurren en la atmósfera, hidrósfera y litósfera. Entre sus características físicas están la temperatura, la transparencia, el color, el gusto y el sabor.

Los seres vivos están compuestos de agua y sus procesos biológicos dependen de este elemento para su supervivencia; en el caso de los seres humanos, el 70% de su cuerpo está compuesto de agua. De acuerdo con la conformación biótica, los seres vivos se sirven del agua, y necesitan de este elemento –desde el punto de vista biológico, físico y químico– de modo que sea propicio y específico para aquel determinado ser, dando continuidad a su *modus vivendi*.

Por otro lado, el agua es utilizada para la práctica de las diversas actividades y necesidades del ser humano: alimento, higiene personal, vestimenta, morada, trabajo e insumo de los más variados procesos productivos industriales, agrícolas y pecuarios, generación de energía eléctrica, además de actividades de ocio y recreación.

Solo al considerar lo esencial que es la contribución del agua para la conservación y preservación de la vida de todos los seres, ya merece ser elogiada, aun sin considerar el valor egocéntrico o biocéntrico³³ de la vida y el perfecto equilibrio de los diversos seres que habitan el planeta cuya protección se traduce en ventajas para el ser humano.

A la par de su importancia para la vida y su continuidad, el agua está ligada a prácticas culturales, enmarcando actividades religiosas, folclóricas, sociales, populares, entre otras.

No podemos olvidar los aspectos urbanos del uso del agua. El agua en estas zonas, es usada para el abastecimiento público, para el ocio, para las actividades industriales. Allí son generadas las riquezas para el crecimiento y desenvolvimiento local y, también, son sentidos los impactos por el mal uso de los recursos ambientales y lesión al medioambiente, así como el bienestar respecto a la saludable calidad de vida.

Es interesante ver que el planeta Tierra desde el espacio más parece el planeta Agua, ya que ésta cubre el 75% de la superficie terrestre. No obstante, solamente una pequeña parte de este porcentaje –113 trillones de metros cúbicos– está disponible para la vida y de estos, 17 trillones se hallan en Brasil que dispone del 15% del agua dulce existente en el mundo.

³³ La percepción ecológica profunda reconoce la independencia fundamental de todos los fenómenos y el hecho de que, en cuanto individuos y sociedades, estamos todos involucrados en los procesos cíclicos de la naturaleza (y, en un último análisis, somos dependientes de esos procesos). Fritjof Capra.
<www.infolink.com.br>, acceso el 9 de abril de 2007.

Como se advierte, el agua no está disponible de igual modo en todo el globo. Algunas regiones con mayor disponibilidad tienen mayores chances de proporcionar su uso y viceversa. Por tanto, la contabilidad en esta utilización está directamente ligada al planeamiento y al estudio de la capacidad de soporte de determinado espacio.³⁴

En este sentido, para el área de recursos hídricos y el estudio de la hidrología, la cuenca hidrográfica es el espacio de estudio y planeamiento que servirá para las prácticas de gestión.

Cuando se trata de aguas fronterizas y transfronterizas, los desafíos para la gestión compartida, tomando en cuenta la cuenca hidrográfica, se vuelven más complejos. Desde el punto de vista jurídico, la aplicación de principios y tratados internacionales es fuente de negociaciones; sin embargo, la prevalencia de la soberanía de los Estados nacionales dificulta el consenso.

La Cuenca del Alto Acre es una de las pocas cuencas transfronterizas de la Amazonia Legal y está localizada en la región de frontera de tres países de la Amazonia suroccidental (Brasil, Bolivia y Perú), donde confluyen el departamento peruano de Madre de Dios, el estado brasileño de Acre y el departamento boliviano de Pando; es una de las áreas de mayor biodiversidad del planeta. El río Acre nace en territorio peruano con una cota del orden de los 400 metros y corre en dirección oeste-este, dejándolo a la altura del municipio de Iñapari, y sigue haciendo frontera con Brasil y Bolivia. La cuenca cuenta con una población de 65.070 habitantes.

En este contexto, se destaca la iniciativa MAP como movimiento social cuya dinámica de actuación en la región de la Cuenca Hidrográfica del Alto del Río Acre ha demostrado una gran relevancia en la implementación de políticas públicas.

En este trabajo, partiremos del análisis de la naturaleza jurídica del agua como bien difuso y, pasando por la demostración de la importancia de la participación popular en la gestión compartida de recursos hídricos, avanzaremos hacia el final para las concretizaciones que la Iniciativa MAP viene logrando, no solo en la gestión de los recursos naturales de la región trinacional, sino también en el desenvolvimiento sustentable de la región, teniendo el agua, en este caso, una función de agente catalizador.

1. El agua como bien difuso

Ya en el inicio del siglo pasado los sindicatos discutían acerca de la concepción meta-individual de algunos intereses y derechos. Trataban acerca de ciertos intereses considerados como “cuerpos intermediarios” o sea, la voluntad de la colectividad en algunas ocasiones no se coadunaba con las prácticas del poder público y tampoco se referían a voluntades particulares. Existía una laguna entre los intereses de grupos que no era acogida por el Estado.

Sostiene Fiorillo (FIORILLO, 2002, p.1) que *“Tradicionalmente, conforme demuestra el derecho romano, el derecho positivo siempre fue observado con base en los conflictos de derecho individual. Después de la Segunda Guerra Mundial, se comenzó a percibir que los grandes temas se adaptaban a las necesidades de la colectividad, no solo en un contexto*

³⁴ “La introducción generalizada del término espacio en las ciencias geográficas demanda consideraciones previas. En principio podemos decir que el espacio en el lenguaje de los geógrafos es siempre un fragmento de territorio regional. Sucede, sin embargo, que los términos espacio y territorio no poseen cualquier connotación dimensional. En el caso de la expresión territorio, podemos referirnos a una quinta, terreno o estancia así como a un municipio, estado o país. Es en ese contexto de dimensiones variadas que se puede aplicar la noción de espacios en un sentido más genérico y coyuntural, desdoblándolo en numerosos enfoques temáticos. La expresión ‘espacios geográficos’ tendrá por lo tanto el reconocimiento de la superposición efectiva de todas esas variables en el interior de un territorio”. Saber, Aziz Nacib Ab, “Tipología de los espacios en la naturaleza”, en *Scientific American*, Brasil, año 1, N° 12, mayo de 2003, p. 94.

individualizado, sino corporativo, colectivo. Nunca más se podía concebir la solución de los problemas sociales teniendo en vista el binomio público/privado”.

Cabe al procesalista italiano Mauro Cappelletti, estudiar mas enfáticamente el tema, constatando que entre lo público y lo privado existía un gran vacío. Nuevas concepciones jurídicas deberían subsidiar caminos que pudiesen abrazar el deseo colectivo. En esta perspectiva, también, trató el jurista Norberto Bobbio (BOBBIO: 1992, p.6) al comentar sobre los derechos de tercera generación: *“El más importante de ellos es el reivindicado por los movimientos ecológicos: el derecho de vivir en un ambiente no contaminado”.*

En Brasil, varios autores consolidaron este entendimiento, acabando por ratificarlo en forma de reglas jurídicas. Así, la Constitución Federal enumera a partir del art. 5º los derechos individuales y colectivos. El art. 129 III, por ejemplo, concede al Ministerio Público la función de promover la investigación civil y la acción civil pública para protección del patrimonio público y social del medioambiente y de otros intereses difusos y colectivos. El art. 225, por su parte reconoce la titularidad difusa del medioambiente ecológicamente equilibrado y para proporcionar una saludable calidad de vida para las presentes y venideras generaciones.

Desde el punto de vista del derecho material, el art. 81 del Código de Defensa del Consumidor (CDC, Ley Nº 8078, del 11 de septiembre de 1990), proporcionó la tutela jurisdiccional para la protección de los derechos colectivos, y el art. 21 de la Ley Nº 7347, del 24 de julio de 1985, extiende la protección del CDC a todos los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos.

Así se consolidó el concepto de que existen derechos e intereses que son de todos, “res omnium”, a contrario del “res nullius”, cosas de ninguno. El primero cuida de los intereses comunes de la sociedad, y por el segundo, bajo el amparo estatal, se administran los intereses generales de la sociedad.

En el ámbito del MAP, los países involucrados (Brasil, Bolivia y Perú) no siguen la misma dinámica jurídica. Se rigen por pactos de buena vecindad regulados por principios nacionales, regionales e internacionales. En lo atinente a los bienes ambientales, son suscriptores de declaraciones, acuerdos y principios normativos que iluminan la concepción de considerar los bienes ambientales como derechos o intereses meta-individuales.

En Perú, el Código de Medioambiente y Recursos Naturales (Decreto Legislativo Nº 163, del 7 de septiembre de 1990) confiere al medioambiente y a los recursos naturales el estatus de patrimonio común de la nación, siguiéndose de la fijación de diversos derechos hechos difusos, tales como el derecho de interponer acción judicial en defensa del medioambiente y el derecho a la participación en la definición de la política y en la adopción de medidas de carácter nacional, regional y local, relativas al medioambiente y a los recursos naturales.³⁵

El art. 7º de la Constitución Política Boliviana dispone que todos tienen derecho al medioambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para su bienestar, resguardado los derechos de las generaciones futuras.

En los tres países se reconoce el principio del desenvolvimiento sustentable, o sea, el derecho de uso de los bienes ambientales para las actuales generaciones sin comprometerlo para las futuras generaciones.

Por vislumbrar la consolidación democrática de derechos e intereses, necesariamente, las conducciones de preceptos políticos y toma de decisiones gubernamentales, notoriamente cuando se habla de derechos de tercera generación, priman por decisiones participativas, bajo pena de estar insertos en realidades distintas de lo que se pregona respecto al desenvolvimiento sustentable.

35 Camargo, Eldis; Sant Ana, Daniel Queiroz y Pereira, Márcia Regina de Souza. “Marco Institucional y Legal para Gestión de Recursos Hídricos en la Región MAP”, en *Rumo á gestão participativa da Bacia do Alto Rio Acre. Diagnósticos y Avancos*; Rio Branco: UFAC MPA y WWF, 2007. p. 45.

Apostando desde el punto de vista de la tutela jurídica sobre los bienes difusos, es que creemos en la efectividad y ratificación del Estado para el deseo colectivo como es el caso de la región MAP, conforme veremos seguidamente.

2. La participación popular en la gestión compartida de los recursos hídricos fronterizos y transfronterizos

El principio 10 de la Declaración de Río, suscripta durante la II Conferencia de la ONU, en 1992, que tuvo como tema “El medioambiente y el desenvolvimiento”, señaló que :

“La mejor manera de tratar cuestiones ambientales es asegurar la participación, en el nivel apropiado, de todos los ciudadanos interesados. En el nivel nacional, cada individuo debe tener acceso adecuado a las informaciones relativas al medioambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluso informaciones sobre materias y actividades peligrosas en sus comunidades, como una oportunidad de participar en procesos de toma de decisiones. Los Estados deben facilitar y estimular la concientización y la participación pública, colocando la información a disposición de todos. Debe ser propiciado el acceso efectivo a mecanismos judiciales y administrativos, incluso en lo que se dice respecto a la compensación y reparación de daños”

Bajo el amparo constitucional del art. 225, Brasil consignó que el deber de preservar y defender el medioambiente es del Poder Público y de la colectividad.

Afirmó y saludó, así, las decisiones paritarias en torno de los temas que traten del equilibrio ecológico y de la saludable calidad de vida para las presentes y futuras generaciones.

La Ley N° 9433 del 8 de enero de 1997 consignó dentro de sus fundamentos, en el art. 1º, V, que la gestión de los recursos hídricos debe ser descentralizada y contar con la participación del Poder Público, de los usuarios y de las comunidades. En este rumbo, se generó, el Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos.

La participación pública está garantizada en el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, conforme lo preceptuado por el art. 34. de aquella ley, que prevé su integración por representantes de los Ministerios y Secretarías de la Presidencia de la República con actuación en el gerenciamiento o en el uso de recursos hídricos; representantes indicados por los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos; representantes de los usuarios de los recursos hídricos; y representantes de las organizaciones civiles de recursos hídricos.

Prevé, además, en su único párrafo, que el número de representantes del Poder Ejecutivo Federal no podrá exceder de la mitad más uno del total de los miembros del Consejo Nacional de Recursos Hídricos.

Dentro de las atribuciones del Consejo Nacional de Recursos Hídricos nombramos, por su importancia en la gestión de las aguas, la de establecer criterios generales para el otorgamiento de derechos de uso de recursos hídricos y para la cobranza por su uso.

Otro componente del Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos es el Comité de Cuencas Hidrográficas, verdadero parlamento de las aguas en Brasil. Su área de actuación es el espacio ecosistémico constituido por la cuenca hidrográfica. Su composición es indicada en el art. 39 de la Ley de Recursos Hídricos que incluye representantes de la Unión, de los estados y del Distrito Federal cuyos territorios estén situados, aunque parcialmente, en sus respectivas áreas de actuación; de los municipios situados, en todo o en parte, en su área de actuación; de los usuarios de las aguas de su área de actuación; y de las entidades civiles de recursos hídricos con actuación comprobada en la cuenca.

Aquí también hay un encaminamiento en orden a la composición paritaria del grupo, pues el apartado del párrafo único del art. 39 arriba citado, determina que el número de representantes de cada sector allí mencionado, así como los criterios para su indicación serán establecidos en los reglamentos de los comités, limitando la representación de los

Poderes Ejecutivos de la Unión, estados, Distrito Federal y municipios a la mitad del total de miembros.

En su apartado 2º agrega disposiciones relativas a la cuestión transfronteriza: *“En los Comités de Cuenca Hidrográfica de cuencas de ríos fronterizos y transfronterizos de gestión compartida, la representación de la Unión deberá incluir un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores”.*

Este es el régimen legal fijado para la gestión de recursos hídricos en Brasil siendo la participación popular, indubitablemente, la nota destacada.

Bajo el prisma de los recursos hídricos transfronterizos, la gestión participativa pasa, necesariamente, por el cómputo de la voluntad regional de la población del área afectada, considerando que la sanidad de este bien es interés de todos los habitantes de la región, aptos, con refuerzo de los derechos de tercera generación, para perseguir procedimientos y protecciones que le son propias.

Este fue el camino señalado por la Agenda XXI, la Convención de Dublín y el Tratado de Cooperación Amazónica, según veremos.

Agenda XXI

“Capítulo 18

Protección de la calidad y del abastecimiento de los recursos hídricos: aplicación de criterios integrados en el desenvolvimiento, manejo y uso de los recursos hídricos. Destacamos algunos ítems relacionados al tema: (...)

18.2. El agua es necesaria en todos los aspectos de la vida. El objetivo general es asegurar que se mantenga una oferta adecuada de agua de buena calidad para toda la población del planeta, al mismo tiempo que se preserven las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo puntos de molestias relacionados con el agua. Tecnologías innovadoras, inclusive el perfeccionamiento de tecnologías nativas, son necesarias para aprovechar plenamente los recursos hídricos limitados y protegerlos de la polución (...)

18.4. Los recursos hídricos transfronterizos y su uso son de gran importancia para los Estados ribereños. En ese sentido, la cooperación entre esos Estados puede ser deseable en conformidad con acuerdos existentes y/u otros arreglos pertinentes, teniendo en consideración los intereses de todos los Estados ribereños involucrados (...)

18.10. En el caso de recursos hídricos transfronterizos, es necesario que los Estados ribereños formulen estrategias relativas a esos recursos, preparen programas de acción relativos a esos recursos y tengan en consideración, para su oportunidad, la armonización de esas estrategias y programas de acción. (...)

18.27. Todos los Estados, según su capacidad y recursos disponibles, y por medio de cooperación bilateral o multilateral inclusive con las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes, en su oportunidad, pueden emprender las siguientes actividades: (...)

iv) Cooperar en la evaluación de los recursos hídricos transfronterizos, sujeta a la aprobación previa de cada Estado ribereño involucrado.”

Convención de Dublín³⁶

“Principio 2 – El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse y basarse en la participación de los usuarios, de los gestores y de los responsables de las decisiones en todos los niveles.”

³⁶ La Conferencia Internacional sobre agua y medioambiente (CIAMA), fue celebrada en Dublín, del 26 al 31 de enero de 1992, reuniendo 500 participantes entre especialistas designados por diversos gobiernos.

Tratado de Cooperación Amazónica.³⁷

“Artículo I

Las partes contratantes convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas a fin de promover el desenvolvimiento armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de modo que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medioambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios.

Parágrafo único. Para tal fin, cambiarán informaciones y concertarán acuerdos y entendimientos operativos, así como los instrumentos jurídicos pertinentes que permitan el cumplimiento de las finalidades del presente tratado.

Artículo V

Teniendo en vista la importancia y multiplicidad de funciones que los ríos amazónicos desempeñan en el proceso de desenvolvimiento económico social de la región, las partes contratantes procurarán aunar esfuerzo con vistas a la utilización racional de los recursos hídricos.”

Es evidente que los tratados y acuerdos quedan de este lado del trato colectivo de determinado bien ambiental fronterizo o transfronterizo. El derecho internacional a pesar de direccionarse hacia caminos conjuntos entre los países en la forma de administrar estos bienes, todavía no los reconoce como difusos. Pese a las actuales solicitudes tendientes a considerar el agua como un bien común de la humanidad, esta cuestión todavía no es posible en el ámbito internacional. El amparo internacional de grupos que sobrepasan normas internacionales todavía no fue efectivizada, restando, así, la proclamación de esfuerzos puntuales en pro de la efectivización del derecho de gentes.

En este ámbito, es inequívoca la legitimidad de los movimientos sociales que proponen caminos en este sentido, en tanto pleitean frente a los poderes públicos de cada uno de los países involucrando la efectivización de un interés legítimo, en el cómputo de una realidad incontestable, la gestión compartida de las cuencas hidrográficas fronterizas y transfronterizas.

El medioambiente no puede ser desmembrado, los cursos de agua desconocen fronteras geopolíticas, los pueblos que viven en determinado espacio compartido deben recibir de sus Estados y de la comunidad internacional un tratamiento ecuánime, abrazando la visión sistémica en la conducción de políticas públicas.

3. El caso de la Cuenca del Alto Río Acre y la iniciativa MAP

La Cuenca del Alto Río Acre se sitúa en la región de frontera de tres países de la Amazonia sur occidental (Brasil, Bolivia y Perú) y baña el departamento peruano de Madre de Dios, el estado brasileño de Acre y el departamento boliviano de Pando, siendo una de las áreas de mayor biodiversidad del planeta.

La región viene siendo escenario de intensas transformaciones, destacándose la construcción de la Estación Interoceánica, destinada principalmente al libramiento de los productos brasileños rumbo a los mercados internacionales. También el aumento poblacional y la creciente deforestación en la región son factores que alertan para la necesidad prioritaria de implementación de políticas públicas dirigidas al desenvolvimiento sustentable.

³⁷ Suscripto por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, en Brasilia el 3 de julio de 1978.

Sometido a eso, existen fuertes contrastes en el uso de ocupación del suelo de la región, que incluye tierras indígenas, concesiones de maderas, asentamientos agro-extractivos, propiedades particulares, unidades de conservación, etcétera.

En ese contexto, en junio de 1999, representantes de universidades, centros de investigaciones y agencias de fomento, reunidos en un evento realizado en la Universidad Federal de Acre –UFAC–, iniciaron discusiones sobre la necesidad de articulación entre las instituciones regionales de los tres países.

Como resultado de aquel evento, se tiene la “Declaración de Río Branco sobre cambios globales”, que enfatizó la necesidad de estrechamiento de lazos académicos e institucionales en la región.

La nomenclatura MAP, sigla en referencia a la región, formada por Madre de Dios (Perú), Acre (Brasil) y Pando (Bolivia), surgió en el año 2000, en el taller realizado en Río Branco – Acre, que contó con participantes de los tres países.

Según Vera Reis (REIS, 2006:130) *“esa iniciativa se volvió un movimiento social más que institucional, a partir de la participación de ciudadanos libres e independientes de los tres países, desplegando sus actividades sobre la base de principios de afirmación y defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones involucradas”*.

La Iniciativa MAP se desenvuelve en líneas temáticas que abordan la conservación ambiental, el desenvolvimiento económico, la equidad social y políticas públicas y tienen como núcleo básico de estructuración los llamados “Mini MAP”, que reúnen individuos y representantes de instituciones para debate de ideas sobre un determinado punto, tanto como para propuestas de los individuos o instituciones interesadas en debatir determinado tema, como para la participación de representantes de los tres países.

Además de eso, la Iniciativa MAP realiza anualmente los llamados “Foros MAP”, eventos de dos o tres días, realizados cada año en un país diferente, en los cuales se conforman mesas de trabajo para cada una de las líneas temáticas seguida por el MAP (la conservación ambiental, el desenvolvimiento económico, la equidad social y las políticas públicas), y durante los cuales son expuestos los trabajos realizados en el ámbito de los “Mini MAP”. Al final de cada encuentro es elaborada una carta de recomendaciones.

Desde su surgimiento, la Iniciativa MAP cuenta con una serie de eventos y reuniones, con importancia y repercusiones crecientes, en la medida en que se va consolidando como un foro de discusión e integración de las comunidades de los tres países, donde sólo es posible a la comunidad regional externalizar sus preocupaciones y anhelos, principalmente, donde son conjugados esfuerzos con miras a provocar la acción de las instituciones gubernamentales de los tres países, alertándolas sobre las necesidades de una gestión coordinada.

Como ejemplos de los avances alcanzados por la iniciativa MAP, podemos citar la formación de consorcios intermunicipales en el ámbito de cada país: en el lado brasileño, se formó el CONDIAC –Consortio de Desenvolvimento Intermunicipal del Alto Acre y Capixaba–, formado por los municipios de Assis Brasil, Brasileia, Epiaciolandia, Xapuri y Capixaba; en Perú, se tiene el AMFROMAD –Asociación de los Municipios de Frontera de Madre de Dios–, formado por Iñaparí, Iberia, San Lorenzo, Las Piedras y Puerto Maldonado; y en Bolivia, se tiene el CONSORCIO TAHUAMANO, formado por los municipios de Bolpebra, Bella Flor, Cobija, Filadelfia y Porvenir.

Esa articulación representa el primer paso para la estructuración de un Comité de los Municipios de la Región MAP, en el cual será posible la discusión, a nivel gubernamental, de los asuntos de interés común de los tres países. La propuesta es que sea formada una instancia trinacional para articulación conjunta de programas, proyectos y políticas públicas de desenvolvimiento regional.

En ese punto la iniciativa MAP se complementa, inclusive con las Constituciones de los países que forman la cuenca trinacional del Río Acre, que acuerdan prioridad a la integración latinoamericana y a la autodeterminación de los pueblos.

Otro avance que puede ser destacado como de responsabilidad de la iniciativa MAP es la formación en el ámbito de la Cámara Técnica de Gestión de Recursos Hídricos Transfronterizos del Consejo Nacional de Recursos Hídricos CTGRHT/CNRH, de un Grupo de Trabajo abocado a la discusión de una propuesta de modelo de gestión compartida de la Cuenca Transfronteriza del Río Acre.

La creación de este Grupo de Trabajo es fruto de la “Oficina de Aspectos Legales y Acciones Estratégicas para la Gestión Compartida de la Cuenca Trinacional del Río Acre – Brasil, Bolivia y Perú”, realizada por la iniciativa MAP en los días 9,10 y 11 de mayo de 2006, en Epitaciolandia-AC, bien como de debates provocados por representantes de la iniciativa MAP junto al CGRHT.

El Grupo de Trabajo cuenta con la participación de representantes del Ministerio de Medioambiente (MMA), a través de la Secretaría de Recursos Hídricos –SRH–, la Agencia Nacional de Aguas –ANA– y el Instituto Brasileño de Medioambiente y Recursos Naturales Renovables –IBAMA–; Ministerio de Justicia (Fundación Nacional del Indio); Ministerio de Ciencia y Tecnología; Ministerio de las Ciudades; Instituto de Medioambiente del Estado de Acre – IMAC–; Cámara Estadual de Recursos Hídricos; Procuraduría General del Estado de Acre –PGE–; Ministerio Público Estadual – MPE ; Red Brasileña de Organismos de Cuencas –REBOB–; Consorcio Intermunicipal para el Desarrollo de los Municipios del Alto Acre y Capixaba –CONDIAC–; Consejo del Territorio del Alto Acre y Capixaba (institución que integra todos los representantes del Movimiento Social del Alto Acre y Capixaba); Universidad Federal de Acre; Departamento Estadual de Agua y Saneamiento – DEAS–; Asociación de Pescadores Assis Brasil/Brasileña –Epitaciolandia–; y Comisión Pro Indio –CPI–.

La propuesta de creación del Grupo de Trabajo destacó como objetivo la elaboración de un plan de trabajo para apoyar la promoción de la gestión organizada de la Cuenca del Río Acre, mediante la acción coordinada de los organismos responsables por la gestión ambiental y de los recursos hídricos de Brasil, Bolivia y Perú, contando con la participación activa de los organismos regionales y locales y de la sociedad civil, comprendiendo acciones de corto mediano y largo plazo.

De esta forma, la Iniciativa MAP, fundada en un modelo participativo, no jerarquizado, e integrador de los diversos agentes interesados, viene demostrando como la sociedad civil organizada, desafiando probabilidades y superando dificultades, puede y debe intervenir en la conducción de políticas públicas, y realizar, por sus propios medios, los ideales constitucionales democráticos tantas veces olvidados por nuestros gobernantes.

Cuencas de drenaje binacionales y trinacionales de la región MAP



Conclusión

La región MAP está situada en un territorio donde las contiendas se extienden en la busca de su ciudadanía, como es el caso de la anexión del estado de Acre por Brasil. Proyectos económicos y alienígenas traerían muerte y dolor, por ejemplo el Proyecto Madera-Mamoré. Otra no es el sino de la región al ver el asesinato de su gran líder Chico Mendes de Xapuri. Cumple a este pueblo, del extremo punto central-oeste de América Latina, adoptar decisiones respecto de su destino social, decidiendo en atención y miras a una saludable calidad de vida y defensa del equilibrio ecológico de su territorio. El derecho internacional suaviza pero no aplaca con puntualidad las necesidades para que se efectivicen derechos e intereses regionales fronterizos o transfronterizos, quedándole a la sociedad local, con distingo hacia esfuerzos personales, consignar una larga jornada de solicitudes por ante sus Estados. Cada uno de ellos, como se vio, tiene sus determinaciones y reglas similares, aunque diferenciadas, que posibilitan la efectivización nacional de derechos comunitarios.

El emprendimiento iniciado por el MAP en poco tiempo probó avances significativos, pudiendo servir de modelo a los demás grupos organizados y es mucho más eficaz que los comandos gubernamentales, que, en la mayoría de los casos son desconocedores de las realidades locales. Estos movimientos son legitimados, en el caso del MAP, por inclusiones sociales precisas abarcando una serie de temas que reverencian la gestión compartida y sistémica.

Los esfuerzos en torno de la sanidad hídrica de la región MAP refuerzan la sapiencia de los titulares regionales en la tarea pautada y encaminada por ante sus Estados nacionales.

Consideramos que el camino jurídico para el apoyo de estas personas debe seguir sin temor de insurgencia civil, sin miedo del separatismo territorial o superposicionamientos de derechos nacionales de un país sobre otro. El modelo de este arreglo que se hará, a nuestro modo de ver, debe estar pautado en el más caro y determinado objetivo que es garantizar la salud física, cultural, emocional e intelectual de la región, bajo el prisma del cuidado ecológico en el ámbito del ecosistema hídrico de la Cuenca del Río Acre. ■

Referencias bibliográficas

FIORILLO, CELSO ANTONIO PACHECO, *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, San Pablo, Editora Saraiva, 2002.

BOBBIO, NORBERTO, *A Era dos Direitos*, Río de Janeiro, Campus, 1992.

REIS, VERA LÚCIA (org.), *Rumo à gestão participativa da Bacia do Alto Rio Acre. Diagnóstico e avanços*. Universidade Federal do Acre –UFAC y WWF-BRASIL– World Wildlife Fund, 2006.

www.map-amazonia.net

www.cnrh-srh.gov.br

● Publicaciones

III Seminario. El desarrollo y la economía social desde la perspectiva de la integración regional. Aportes de las Universidades del MERCOSUR; Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto-PNUD, 2007; 130 páginas.

En agosto de 2006, y reiterando la tarea iniciada en 2004, se llevó a cabo el III Seminario que da título a esta publicación. Su contenido se inicia con las palabras de bienvenida con que el subsecretario de Relaciones Institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Marcelo Fuentes, recibió a los asistentes. La presentación estuvo a cargo de Alberto Dibbern, secretario de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. Por su parte, Daniel Fernández Arroyo, secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social, se refirió a las políticas públicas y su articulación interinstitucional. Después de una breve revisión de lo considerado en los dos seminarios anteriores, las docentes universitarias y funcionarias de los Ministerios citados, Ma. Liliana Herrera Albrieu, Verónica Hadad y Milagros Martínez Garbino, reseñaron los aportes de los expositores de este tercer seminario.

- Conforme a las partes en que se divide este volumen, en la primera de ellas, las cuestiones abordadas se relacionan con las convergencias y divergencias en los esquemas de integración.
 - Al respecto, la primera colaboración es de la profesora Noemí B. Mellado, directora del IIL-FCJS-UNLP. En su exposición consideró la integración solidaria como un aporte a la reflexión teórica sobre el debate integracionista. Después de explicar los aportes y los paradigmas que sustentan ese debate, la profesora Mellado ofrece su propia perspectiva, al respecto, para preguntar si efectivamente es posible pensar en un nuevo paradigma. En tal sentido, se refiere a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y en las reflexiones finales señala que la existencia de gobiernos democráticos es la que sustenta que en América Latina la integración exceda la economía y los mercados para abarcar lo político y cultural.
 - Rita Marcela Gajate, docente universitaria e investigadora del IIL, aborda el tema de la estructura jurídico-institucional para la integración solidaria. Al cabo de analizar los desafíos institucionales que se plantean en el MERCOSUR y destacar la insuficiencia de la representatividad, la seguridad jurídica y señalar la naturaleza de los órganos del bloque regional, ofrece una propuesta de matriz jurídico-institucional alternativa. La autora concluye que la propuesta que formula implica un esbozo de diseño y por lo tanto “merece un estudio particularizado y profundo, que no es pretensión de llevar a cabo aquí, ya que las derivaciones conceptuales y empíricas de la estructura interna de cada uno de los órganos propuestos merecerían un exclusivo trabajo de investigación”.
 - La conformación de la CSN y sus asimetrías y convergencias es el tema de la colaboración de Clara Ginzburg, coordinadora de publicaciones del IIL. Después de reseñar los orígenes de este bloque y sus objetivos, se describen los elementos de convergencia entre los países participantes, el relacionamiento entre ellos y los instrumentos que los vinculan. A continuación se proporcionan datos acerca de las asimetrías. En cuanto a las perspectivas de la CSN, sin desconocer la labor que los doce países deben realizar en conjunto para consolidar sus vínculos, es auspicioso que los dos bloques regionales involucrados y sobre los cuales descansa el núcleo de cohesión –Comunidad Andina y MERCOSUR—tengan un fuerte compromiso con la democracia y los derechos humanos. Esta responsabilidad está expresada en el Compromiso por la Democracia y la Carta Andina para la Promoción y Protección de

los Derechos Humanos de la primera. Por su parte, el MERCOSUR cuenta con el Protocolo de Ushuaia –relativo a la democracia–, también vinculante para los miembros asociados Bolivia y Chile, así como el Protocolo de Asunción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

- La segunda parte reúne los aportes relativos a los desafíos y las oportunidades de la integración transfronteriza.
 - Carlos Ibáñez, en su calidad de secretario de Extensión de la Universidad de Catamarca, encara la temática relativa a la integración universitaria orientada al desarrollo. Para ello se refiere al Consejo de Rectores para la Región Centro-Oeste – CRISCOS–, del que forman parte 26 universidades de gestión pública y privada. Su acción se extiende por el noroeste de Argentina, el territorio de Bolivia, el norte de Chile y la macrorregión del sur de Perú. En este ámbito tiene lugar la integración de actores, tecnologías y conocimientos interculturales y multiculturales. Con su actividad, las casas de estudio congregadas en el Consejo, contribuyen a la integración subregional y regional de promoción del desarrollo local. En cuanto corresponde cumplen con el compromiso social que les es asignado a las universidades en nuestro tiempo y del que se hacer cargo.
 - Gerardo Caetano, historiador y politólogo, y director del Observatorio Político de la Universidad de la República de Uruguay y representante de este país en el Observatorio Democrático del MERCOSUR, reseña –con visión muy crítica– diversas etapas de la marcha del MERCOSUR, sin omitir el contexto del continente en el que está inserto el bloque regional. Y precisamente por las dificultades que enfrenta el esquema, el autor plantea que un nuevo MERCOSUR requiere de los países miembros apuntar a otro modelo de integración para reestructurar su propia endo-integración. En este nuevo modelo, las regiones, las subregiones e inclusive las fronteras adquieren un carácter central.
 - Docente de la carrera de ingeniería agronómica de la Universidad de Salta e investigador en el área del desarrollo rural, Sergio Reyes se centra en la función de las universidades en la integración fronteriza. Describe las experiencias de las distintas reuniones llevadas a cabo en los Foros de Universidades de Fronteras. En dichos encuentros participaron las casas de estudio de Argentina, Bolivia, Chile con la promesa de futura participación de Paraguay. Las reuniones ya realizadas permitieron reconocer la urgencia de afrontar y emprender transformaciones de las que no pueden quedar al margen las universidades. Los Foros citados constituyen un marco apropiado para fortalecer un espacio para reflexionar, participar, planificar, investigar y cooperar con alcance regional.
 - Juan José Cresencio Quijano, magíster en procesos de integración regional, es diplomático de carrera. En su exposición se refirió a las posibilidades de desarrollo conjunto en las fronteras, y por considerar que se trata de zonas de integración natural, señala que muchas veces el impedimento para una efectiva integración se debe a los obstáculos burocráticos impuestos por algunas autoridades. No obstante, cita un ejemplo de resultados positivos del Comité de Salud de Frontera entre Argentina y Paraguay, como prueba de que los médicos intervinientes superaron la inicial desconfianza al reconocer que de ambos lados de la frontera se afrontaban los mismos problemas y se compartían los mismos intereses, y por ello comenzaron su trabajo en común.
- En la tercera parte del libro se consignan las exposiciones sobre el desarrollo de los municipios y las estrategias y las herramientas que emplean las comunas para implementar políticas de desarrollo.
 - El papel que desempeña el asociativismo municipal como estrategia de desarrollo local fue considerado por Daniel Cravacuore, director de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad de Quilmes. Este

asociativismo puede ser instrumento para gestionar políticas orientadas a trabajar con los sectores más pobres de la población. Una de sus ventajas es que permite ejercer una mayor capacidad de negociación. La otra cara de la cuestión es lo que el autor estima el inframunicipalismo que advierte en Argentina, debido a la escasa población, menos de mil habitantes en la mitad de los municipios del país. Y formula un interrogante: cómo pensar en cuestiones de desarrollo en esas condiciones. No obstante, señala los factores que se han tomado en cuenta para superar esa situación. Entre ellos cita la detección del perfil de los municipios, el fomento del asociativismo intermunicipal para hacer más eficientes los costos de asistencia técnica, la posibilidad de articular espacios más amplios de producción y consumo generados por los emprendimientos de los sectores más pobres de la población.

- Héctor María Gutiérrez, intendente de la Municipalidad de Pergamino, analiza la experiencia de esta población de 104.000 habitantes, situada al norte de la provincia de Buenos Aires, y que es un centro por excelencia de la confección argentina. Esta actividad resultó afectada por la crisis con que se inició el año 2000. La acción emprendida para revertir la situación consistió en crear la Cámara de la Indumentaria, como expresión de asociativismo. Conjuntamente esta Cámara y el Municipio establecieron una escuela de confeccionistas para capacitar y calificar mano de obra y a continuación se bajaron programas para incentivar la existencia de marcas propias. Como elemento dinamizador de lo ya realizado es la creación de la Facultad de Diseño de Indumentaria y la Facultad de Administración de Empresas.
- Marcos Romera es coordinador general del portal Promoción.AR que funciona en la Cancillería de Argentina. Como Romera lo explica este portal “es una herramienta de gestión, comunicación e información destinada al desarrollo local, porque básicamente, aplicando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC's), ha permitido circular información en niveles institucionales y con una dinámica multidireccional”. Específicamente se trata de que la información de los municipios se convierta en una interrelación entre los gobiernos locales y las representaciones de la Cancillería en el exterior. Es el modo en que esos gobiernos locales se articulan con organismos pertinentes de desarrollo integral.
- La cuarta parte del volumen recoge aportes sobre el rol de la sociedad civil en los procesos de desarrollo e integración.
 - João Roberto Lopes Pinto, doctorado en Ciencia Política, desempeña su actividad en una organización no gubernamental, el Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico. En ese centro se estudian temas de responsabilidad social empresarial, seguridad alimentaria, integración regional, economía social y solidaria, y democratización de los vectores de desarrollo. Después de abordar las reacciones a las políticas neoliberales expresadas en la acción de distintos movimientos en los países de América Latina, Lopes Pinto evaluó la marcha del MERCOSUR. Afirmó que el bloque regional debe diseñar una agenda más cercana a sus objetivos originales en cuanto a integración física, complementariedad, y convergencia de políticas macroeconómicas.
 - La secretaria de Cooperación y Servicio Público de la Universidad Nacional de Lanús, Georgina Hernández, describió las miras de la institución en la que se desempeña en relación con la oferta académica, la docencia, la investigación, y las actividades de la comunidad. Puso énfasis en estas últimas actividades, realizadas mediante talleres institucionales que desenvuelven sus tareas conforme a cuatro principios básicos. Tales criterios rectores son: el principio de reciprocidad, horizontalidad, complementariedad y responsabilidad. En cuanto al área de cooperación se definieron distintos ejes de trabajo: integración de la Universidad en la ejecución de algunas políticas de Estado, la articulación con el sistema educativo, y la articulación con las instituciones de la comunidad.

- Marta Oyhanarte es subsecretaria para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, de Argentina. La funcionaria reconoce que la vigencia de la democracia en América Latina contrasta con la deficiente institucionalidad. Esto último significa la inexistencia de reglas claras entre gobernantes y gobernados. Por lo tanto, se deben fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Para ello se desarrolló el Programa de Auditoría Ciudadana en cooperación con Naciones Unidas. En este momento abarca 40 municipios, en 15 provincias, y casi 4 millones de habitantes. Explica que la auditoría ciudadana es un mecanismo de participación en el que la totalidad de la comunidad –gobierno y sociedad civil– “trabajan juntos para evaluar la calidad de su democracia y encontrar los mejores caminos para mejorarla”. A la acción ya emprendida se agregan ahora los proyectos que la propia ciudadanía encara, con lo que se plantea una nueva etapa de cooperación con la sociedad civil.
- La última sección del libro está dedicada al impacto de la inversión directa sobre los procesos de integración y desarrollo.
 - El profesor Armanado Di Filippo, economista argentino, centró su exposición en considerar diversos e interesantes tópicos generales relativos a las cuestiones que dan el nombre a la quinta y última parte de este volumen, tales como la nueva realidad de los productos globales, el trasfondo tecnológico de la producción globalizada, el proceso de regionalización a escala hemisférica y latinoamericana, las condiciones históricas del proceso de globalización, el impacto sobre la integración regional en América Latina, la integración económica profunda y la multidimensional, la dinámica concreta de los acuerdos de integración, los rasgos y las perspectivas de los acuerdos unidimensionales o de mercado. Al cabo de ofrecer este extenso panorama sobre diversos aspectos de la globalización y su influencia en la integración latinoamericana, Di Filippo se aboca a relacionar lo expuesto con los intereses del MERCOSUR y de la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad del Caribe, el Tratado de Libre Comercio (TLC) CAN-MERCOSUR y la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Hecha esta revisión de los esquemas de integración, el autor aborda una cuestión que sobrepasa el habitual enfoque comercial y económico de la integración para considerar los marcos institucionales de los bloques regionales. La importancia que les atribuye le permiten afirmar que “los TLC unidimensionales o ‘mercadistas’ partiendo de un campo más acotado terminan incidiendo de manera más profunda en las instituciones de los países firmantes”. De ahí destaca la paradoja: “en tanto que las iniciativas más audaces y multidimensionales de los bloques subregionales no encuentran ratificación oportuna y pierden credibilidad y eficacia, entre otras razones por la carencia de instancias supranacionales que aseguren su carácter vinculante”.
 - El embajador argentino en Francia, Eric Calcagno, en relación con la inversión extranjera en los procesos de integración citó como caso emblemático el Plan Marshall en la Europa de la inmediata posguerra, sin el cual no hubiera habido Europa. Señaló que la integración europea fue esencialmente un proyecto político y democrático. De las integraciones regionales cabe preguntar qué se invierte, qué empresas de qué país invierten en las de otro país, cuánto, en qué condiciones, cómo funciona. Según Calcagno ante la oferta de inversión no se trata solo de responder sí o no, sino que la inversión extranjera directa debe ser complementaria de la nacional y ser aceptada dentro de un claro marco político. En tal sentido se debe tener en cuenta la transferencia de tecnología y la creación de empleo local.
 - Las palabras de cierre del Seminario correspondieron a Horacio Fazio, subsecretario de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. ■ A-G.

Autoridades del IIL–UNLP

Directora

Noemí Mellado

Secretario

Juan Ignacio Miranda

Secretario de la Maestría

Marcelo Halperin

Informe Integrar

Directora Editora

Noemí Mellado

Directora Asistente y

Coordinadora Académica

Clara Amzel–Ginzburg

--	--

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725.
Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina.
Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.