



## **DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA: DESAFÍOS Y PROPUESTAS**

### **CHALLENGES AND PROPOSALS ABOUT THE SOCIAL DIMENSION OF ECONOMIC INTEGRATION**

MARCELO HALPERIN

#### **RESUMEN**

El autor utiliza, como punto de partida, un documento en el que había intentado destacar la notable desproporción entre, por un lado, la profusa retórica expuesta por los gobiernos latinoamericanos al suscribir compromisos y declaraciones acerca de la dimensión social de la integración y, por otro lado, las escasas acciones ejecutadas en nombre de aquel mismo discurso político.

Luego examina los posibles motivos por los cuales diversos organismos y foros intergubernamentales estarían desenfocando su atención sobre la materia. Estas dificultades podrían explicarse cotejando aquella retórica con las características de los problemas relativos a la dimensión social, que a su vez remiten a las condiciones bajo las cuales actúan los gobiernos en América Latina.

A continuación y teniendo a la vista dichos problemas advierte que correspondería conceptualizar la dimensión social de la integración pero desde una perspectiva metodológica, esto es, caracterizando distintos tipos de modalidades bajo las cuales podrían desplegarse acciones colectivas con visos de viabilidad.

Por último, formula propuestas para diseñar y luego poner en marcha una variedad de iniciativas y superar así aquellos obstáculos que vienen impidiendo su concreción.

#### **PALABRAS CLAVE**

Dimensión social de la integración; evaluación en acuerdos internacionales; ayuda alimentaria; licencias obligatorias; zonas de frontera

#### **ABSTRACT**

*This is a motion for discussion that is supported by a larger paper related to commitments and statements on social dimension dealing with economic integration processes in the region.*

*On the matter the author attempts to highlight a remarkable disproportion between these commitments and statements and the scarce development of actions taken on behalf of that same political discourse.*

*The author examines the possible reasons why the various agencies and intergovernmental forums would be approaching this matter wrongly.*

*In this regard many problems concerning the social dimension in integration processes are related to the conditions under which governments operate in Latin America.*

*Then, taking these problems into account, the author stresses the need to conceptualize the social dimension of integration from a methodological perspective that is, characterizing different types of arrangements under which collective action could unfold with hints of viability.*

*Finally, the article puts forward proposals to design and then implement a variety of initiatives and overcome the obstacles that hinder its implementation.*

#### **KEY WORDS**

*The social dimension of integration; monitoring of international agreements; food aid; compulsory licensing; border zones.*



## 1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

En un documento presentado como soporte de esta ponencia<sup>1</sup> se había intentado llevar a cabo un examen minucioso de textos jurídicos y discursos institucionales sobre una cuestión que ostensivamente podríamos llamar “la dimensión social de la integración económica” en América Latina. El análisis incluyó la interpretación de textos formulados en términos normativos (tanto compromisorios como programáticos) así como de textos declarativos, esto es, textos que sin ser estrictamente normativos surgen de foros o entidades públicas de integración y cooperación regional y sub-regional. Estos últimos merecieron atención por el planteo, según el caso, de metas, objetivos, criterios, indicadores o agendas de trabajo.

La finalidad que inspira esta ponencia es la de proporcionar un bosquejo que, a partir de los textos indicados, permita diseñar mecanismos e instrumentos aptos para la adopción concertada de medidas o acciones específicas en la materia.

Ahora bien, si el objetivo del trabajo consiste en proponer la realización de lo expuesto por numerosos textos normativos e institucionales, cae de su peso cuál es la **presunción inicial: los gobiernos latinoamericanos no han logrado encauzar satisfactoriamente sus pretensiones de integración social ni en un mínimo grado.**

Así, resulta indispensable **definir los obstáculos que han impedido –y aún impiden- a los emisores políticos de aquellos textos alcanzar niveles de operatividad acordes a las expectativas declaradas.**

En síntesis, se intenta caracterizar aquellos obstáculos, ensayando una cobertura explicativa que permita sustentar el análisis de viabilidad para las políticas de integración social. Esto es, en primer lugar: reconocer los grados de dificultad (o de imposibilidad) para implementar efectivamente los distintos tipos de medidas pergeñadas en la región bajo el ambicioso rótulo de la “dimensión social de la integración”. En segundo lugar, el autor aspira a delinear algunas modalidades de acción.

---

<sup>1</sup> Halperin Marcelo (2014). “Dimensión social agregada en la integración económica de América Latina”, en: *Regionalismo latinoamericano: dimensiones actuales*, Noemí B. Mellado, Directora y editora, Lerner, Córdoba, Argentina.



## 2. REVISIÓN DEL CONTEXTO DISCURSIVO

¿Cuáles serían las características definitorias de los motivos por los cuales se oculta, confunde o distorsiona la denominada “dimensión social” en el marco de los procesos de integración?

En el documento que sostiene la ponencia son acopiados datos y referencias que podrían dar cuenta de los motivos en cuestión. Cabe recordarlos:

a) No siempre se advierte la raigambre nacional de los problemas. Correspondería reconocer que por su origen y configuración remiten esencialmente a cada una de las sociedades nacionales y no a una dimensión transnacional identificada con los procesos de integración que las involucran.

Al respecto se anotó que no cabe un tratamiento “a escala transnacional” de los problemas que afectan la cohesión social, aludiendo por ejemplo a una hipotética referencia a la cohesión social “en los territorios de la Comunidad Andina de Naciones” o “en el territorio del MERCOSUR”. En cambio, los problemas sociales afectan a los Estados latinoamericanos a título individual e independientemente de sus compromisos de integración económica efectivamente asumidos. Sin embargo, estos problemas pueden tener rasgos comunes, repetirse, conectarse entre sí, e inclusive realimentarse a través de las fronteras. En efecto, ante el reconocimiento de las funciones sociales asumidas por los Estados nacionales dentro de sus fronteras, no parece tener sentido práctico la pretensión de instalar alguna competencia transnacional y, menos aún, supranacional, con el fin de abordar los problemas catalogados como “sociales”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ob. Cit. La referencia del texto corresponde a la p. 173. En una nota al pie se procuró ampliar esta reflexión con el siguiente comentario: “*para enhebrar una sociología transnacional que re-fundase las teorías clásicas aplicadas al análisis de las sociedades nacionales, habría que suponer la existencia de un sentido de pertenencia y de referencia que vinculara a los sujetos sociales con una entidad transnacional apta para darle sentido a esa construcción teórica. Pero ¿cuál entidad transnacional? Bastaría evocar el contexto transnacional caracterizado como capitalismo tardío o economía globalizada para comprender la vaciedad de una propuesta semejante. Si algo caracteriza a las teorías sociológicas en la época actual es el reconocimiento de la dificultad para encontrar una cosmovisión con la aptitud de orientar los comportamientos individuales de los sujetos globalizados. Es así que en el capitalismo tardío los Estados nacionales están muy lejos de declinar sus competencias para combatir los problemas sociales. Por el contrario, parecería que es ésta una de sus principales competencias: neutralizar dentro de sus respectivos territorios nacionales los efectos adversos de la economía globalizada*”.



b) Los compromisos asumidos en los procesos de integración económica, cuánto más ambiciosos resultan desde el punto de vista de la liberalización de las transacciones y del tránsito y radicación de personas, paradójicamente más favorecen la difusión transfronteriza de problemas originados y configurados dentro de los territorios nacionales de los distintos países miembros.

En tal sentido el autor creyó conveniente destacar que parece haberse llegado en América Latina a una situación de tal deterioro y vulnerabilidad desde el punto de vista de las condiciones de supervivencia, que **si no son adoptadas medidas apropiadas los mismos procesos de integración económica se constituirán en un cauce o vía de difusión o contagio y hasta de realimentación del deterioro y la vulnerabilidad social**. Algunos problemas acuciantes están a la vista, en directa vinculación con la extrema pobreza y las desigualdades más lacerantes: migraciones masivas; trata de personas; narcotráfico; contrabando de armas... Frente a padecimientos de tamaño magnitud los dispositivos de integración económica y comercial no sólo resultan inoperantes para contrarrestarlos sino que llegan a ser utilizados precisamente con el fin de consumir un mayor daño a las sociedades nacionales involucradas. En tal sentido, se distorsionan y malversan ventajas y facilidades acordadas al cabo de arduas y extensas negociaciones, que supuestamente deberían garantizar el tránsito y acceso de personas y mercancías y el reconocimiento de derechos de radicación con el objeto de prestar servicios, hacer aportes de inversión y, en general, mejorar la calidad de vida de las poblaciones involucradas. El resultado final de tales distorsiones y malversaciones en el uso de mecanismos e instrumentos de política económica es conocido: aumenta la imprevisibilidad, luego la desconfianza recíproca y así van desnaturalizándose los compromisos de integración económica ya contraídos<sup>3</sup>.

c) Al encarar estas cuestiones los gobiernos deben asumir una disyuntiva: ¿habrán de diseñar y adoptar medidas para reconstituir o recomponer el tejido social, o bien habrán de atender al objetivo de reformar o reestructurar el mismo tejido?

Aquí pareció pertinente aclarar cuáles deberían ser en cada caso las características de la integración social propugnada. En tal sentido, se tomó nota de una Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR efectuada el 28 de julio de 2011, cuando los signatarios asumieron como tarea la fijación de una Agenda de

---

<sup>3</sup> Halperin Marcelo, Ob. Cit. La referencia del texto corresponde a las pp. 169 y 170.



Acciones Sociales Prioritarias “que contribuya a reducir las asimetrías y brechas de carácter estructural de nuestra región y *romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, tal como lo señalan Organizaciones Internacionales vinculadas a la temática del desarrollo”<sup>4</sup>. La meta expuesta en aquella cumbre de UNASUR impone una pregunta relativa a los objetivos políticos de integración social presentados en un marco de integración económica. La aspiración política puede consistir en reconstituir o recuperar un grado de cohesión social que se supone preexistente, tal como surgiría de una perspectiva sociológica clásica o neoclásica sobre la cohesión social. Pero alternativamente puede apuntar a una reformulación de las bases sobre la cuales se asienta la coexistencia colectiva. En tal caso ¿qué implicaciones prácticas puede tener esta reformulación de las condiciones de integración social según nuevos criterios o patrones de convivencia? La pregunta es pertinente porque, a juicio del autor, ante un deterioro agudo de la calidad de vida muchas veces tiende a diluirse la percepción colectiva sobre la institucionalidad que supuestamente habría que (re)instalar en aras de la siempre mentada cohesión social. Y en tales condiciones asoman pretensiones reflejadas por el carácter difuso de los *slogans*. En la medida que la dimensión social de la integración no esté cuidadosamente caracterizada y programada, puede constituir, por su sola postulación, un terreno fértil para la proyección al plano internacional de porfías ideológicas irresueltas dentro de las órbitas nacionales.

A todo evento, **debería reconocerse que cualquier concertación o complementación de políticas nacionales resultará operativa sólo si reconoce causas o factores para los problemas que procura reducir o neutralizar. Al respecto, las carencias sociales han de ser enfocadas no como infortunios a ser atenuados mediante iniciativas de caridad, sino como auténticas privaciones, esto es, condiciones susceptibles de reversión a partir de la concepción y luego gestión o dotación de recursos que puedan obtenerse a través de aquella concertación o complementación de políticas nacionales**<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ob. Cit. La referencia del texto corresponde a la p. 171, con letra cursiva en la Declaración original.

<sup>5</sup> Las políticas de asignación de subsidios destinados a paliar los efectos devastadores de la exclusión (o marginación) social sin otra pretensión que la de combatir la indigencia, constituyen una obligación indelegable de los Estados nacionales para con su propia población. En cambio, desde el punto de vista de la dimensión social de la integración económica el uso del concepto “exclusión social” tiene que asociarse necesariamente a una privación en tanto parálisis o inmovilidad generada por condiciones de producción y reproducción de la vida económica y social que impiden (con motivo de insuficiencias



### 3. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

Es notorio que en todas las secuencias discursivas de los pronunciamientos intergubernamentales, desde la formulación de metas y estrategias hasta la caracterización de los indicadores sociales, se presenta una dificultad semántica: cómo caracterizar la dimensión esencialmente “social” de los problemas y luego de las medidas de integración adecuadas. Sobre este último punto y luego de una lectura minuciosa de textos tanto normativos como declarativos, no es fácil observar avances en la taxonomía, en el sentido que los gobiernos parecen atrapados por la superposición y confusión de conceptos descriptivos y relaciones lógicas (ya sean causales o funcionales) referidos a la tan mentada dimensión social<sup>6</sup>.

Debido a la importancia teórica y metodológica que debe reconocerse a la caracterización del objeto “dimensión social” y a la probada imposibilidad de resolverla desde la taxonomía, sería útil tomar como referencia un debate no muy lejano en el tiempo: el que animó a las Partes Contratantes del GATT y ahora Estados Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para sistematizar una negociación multilateral sobre cuestiones tan variadas y heterogéneas como son los “contratos de servicios”. Finalmente, las categorías analíticas seleccionadas en la Ronda Uruguay del GATT (vigentes desde 1995) no tuvieron relación alguna con las características definitorias de cada uno de los diversos e innumerables “servicios” susceptibles de ser objeto de contratación (desde los servicios de turismo hasta los servicios financieros; desde los servicios de transporte o telecomunicaciones hasta los servicios médicos; etc.). En cambio, las categorías analíticas adoptadas dieron respuesta a distintas “modalidades” de contratación. Quedó así perfilado un eje metodológico transversal para caracterizar prestaciones de objeto diverso, lo que hizo posible agrupar o distinguir las prestaciones independientemente –y sin mengua- de las diferencias cualitativas asignadas al objeto propio de cada una.

---

nutricionales, sanitarias, educativas, laborales, habitacionales...) el ejercicio efectivo de derechos nominalmente reconocidos. Véase un desarrollo de esta idea en el trabajo de Emilio Tenti Fanfani “Notas sobre exclusión e inclusión”, en: *La dimensión social de la cooperación internacional*, ediciones CICCUS, Buenos Aires 2010, pp. 151 y ss.

<sup>6</sup> Halperin Marcelo, Ob. Cit. La referencia del texto corresponde a las pp. 161-168.



Tomando como referencia esta metodología utilizada para el ordenamiento multilateral de contrataciones de servicios objetivamente disímiles, ¿por qué no se podría ensayar una metodología similar con el fin de caracterizar las variadas prestaciones “sociales” en el marco de los procesos de integración económica? Así, podría convenir un reagrupamiento metodológico de tales prestaciones sociales según distintas “modalidades”<sup>7</sup>.

#### **4. MODALIDADES PARA ENCAUZAR UNA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN**

En principio cabrían las siguientes preguntas: ¿cómo describir y calificar a las principales modalidades bajo las cuales se encuadran (o podrían encuadrarse) las políticas enfocadas sobre la dimensión social en el marco de los procesos de integración? ¿Y cuáles son los obstáculos que se le interponen a cada una de ellas?

4.1. La primera modalidad a tener en cuenta es la de una evaluación periódica del impacto social atribuido a las concesiones comerciales negociadas en Tratados de Libre Comercio (TLC) entre países con distinto grado de desarrollo.

El principal obstáculo para reconocer la viabilidad de esta modalidad radica en la concepción peyorativa sobre el impacto social del comercio negociado en los TLC. La concepción peyorativa justifica el rechazo a cualquier posibilidad de apreciar o ponderar el impacto social de las concesiones negociadas.

En efecto, la idea que prejuzga sobre un impacto necesariamente negativo del comercio internacional sobre la integración social, representa un obstáculo insalvable para encarar la evaluación periódica del impacto social de las concesiones comerciales negociadas. Ello se debe simplemente a que los resultados – a la luz de aquella concepción peyorativa- serían siempre negativos<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Ob. Cit. La referencia del texto corresponde a las pp. 181 y 182.

<sup>8</sup> En América Latina esta perspectiva estuvo inevitablemente asociada durante los últimos años a la llamada “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América” (ALBA). El discurso que la sustenta sigue los cánones de un elemental maniqueísmo que, como en tantos otros casos, adquiere cierta verosimilitud al apropiarse y luego magnificar constataciones acerca del comercio desigual y las prácticas predatorias, restrictivas y discriminatorias desplegadas por las corporaciones transnacionales. La falacia consiste en asignar a las desigualdades públicas y a los abusos privados un poder de tal envergadura que sólo podría neutralizarse concibiendo las relaciones económicas internacionales a partir de postulados que se le opongan. Pero a su vez el énfasis con el que se presenta esta propuesta dicotómica da por sentada su propia viabilidad, relativizando así el argumento inicial que le asigna un cuantioso poder a la caracterización del sistema mundial cuestionado.



Se sugiere analizar, en tal sentido, la construcción argumental expuesta en el texto del denominado "Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA-Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP)", suscripto el 5 de febrero de 2012 en la ciudad de Caracas. Este documento intergubernamental plantea como punto de partida el compromiso de reivindicar *"los principios del comercio solidario"* y, en su artículo primero define al Espacio Económico del ALBA-TCP como una *"zona económica de desarrollo compartido interdependiente, soberana y solidaria, destinada a consolidar y ampliar un nuevo modelo alternativo de relacionamiento económico (...)"*. Semejantes postulados dan por sentada la existencia de una fuente de recursos a ser asignados con el objeto de neutralizar o al menos reducir las disparidades o desigualdades denunciadas. A la luz de numerosos acuerdos celebrados en ese mismo marco resulta indudable que dicho papel fue asumido por la República Bolivariana de Venezuela. Y a partir de tal constatación se deben considerar dos consecuencias: (a) la asimilación conceptual de "comercio" y "cooperación"; y (b) la reducción de las operaciones de comercio-cooperación a la esfera intergubernamental, hasta el punto que el único margen de maniobra tolerado para el sector privado que habría de beneficiarse en el comercio entre los países miembros quedaría circunscripto a las llamadas *"empresas gran-nacionales"* concebidas muy restrictivamente como *"empresas mixtas binacionales en sectores específicos (conformadas y consolidadas) en función de las condiciones que faciliten su nacimiento..."* (artículo 2 numeral 15 y artículo 8). En conclusión, se identifican los vicios más frecuentes en el comercio internacional con la perversidad intrínseca de agentes privados englobados bajo la denominación de *"empresas transnacionales"*. Luego, se individualiza el supuesto instrumento a través del cual serían consumadas las perversidades: los *"tratados de libre comercio"* (TLC). Por ejemplo: el Acuerdo ALBA-TCP indica que los TLC *"persiguen la privatización de los diferentes sectores de la economía y el achicamiento del Estado"* (artículo 2 numeral 6); *"buscan convertir a toda la humanidad en simples consumidores homogeneizando los patrones de consumo para ampliar así los mercados de las transnacionales"* (artículo 2 numeral 8); *"promueven la privatización de los servicios básicos del agua, la educación, la salud, el transporte, las comunicaciones y la energía"* (artículo 2 numeral 12); y en materia de inversión extranjera *"imponen una serie de ventajas y garantías a favor de las transnacionales"* (artículo 2 numeral 16). Frente a tales expresiones demoníacas, el TCP se planta como una expresión del más puro altruismo, porque: *"busca fortalecer al Estado como actor central de la economía de un país a todos los niveles enfrentando las prácticas privadas contrarias al interés público, tales como el monopolio, el oligopolio, la cartelización, acaparamiento, especulación y usura"* (artículo 2 numeral 6); *"impulsa la diversidad de expresiones culturales en el comercio"* (artículo 2 numeral 8); *"promueve y fortalece el rol del Estado en (los) servicios esenciales"* (artículo 2 numeral 12); y *"busca una inversión extranjera que respete las leyes, reinvierta las utilidades y resuelva cualquier controversia con el Estado al igual que cualquier inversionista nacional"* (artículo 2 numeral 16). **Es evidente que los textos de este Acuerdo ALBA-TCP falsean el contenido y la función de los TLC al desconocer que en realidad éstos últimos tienen por objeto administrar el comercio y las relaciones económicas internacionales con el fin, precisamente, de minimizar los efectos indeseables de la economía global sobre las sociedades nacionales involucradas. Los tan meneados TLC conforman densas y exhaustivas codificaciones dotadas de baterías de "medidas disconformes" (respecto de los principios multilaterales); reservas de mercado (a propósito de distintas actividades y sectores); limitaciones cuantitativas para el acceso a mercados en bienes y servicios; excepciones; asimetrías negociadas sobre las condiciones de acceso a los respectivos territorios aduaneros; requisitos específicos en la calificación de origen de las mercancías; requisitos e incentivos de desempeño para la inversión extranjera; salvaguardias comerciales bilaterales de alcance general y sectorial, etc.** El autor ha procurado caracterizar el sentido y la estructura de los TLC en el trabajo "Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión", en: *Informe Integrar* (boletín del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata) número 67, junio de 2011.



Por el contrario, aquí se presume que el cumplimiento de metas comerciales y económicas concretadas en los TLC a través del intercambio de concesiones de distinto tipo, puede tener efectos sociales benéficos imputables a esas mismas concesiones. El documento que constituye la base de esta ponencia caracteriza una eventual obtención de réditos sociales, en líneas generales, como el mejoramiento de las condiciones de inclusión social a través del incremento y diversificación de fuentes laborales vinculadas a las actividades productivas que son objeto directo o indirecto de aquellas concesiones comerciales y económicas, incluyendo progresos en los niveles de ocupación, capacitación y calificación. Pero además se sugirió que **una evaluación de resultados sociales adversos de las concesiones negociadas, podría constituir un estímulo para reformular esas mismas concesiones, promoviendo mecanismos con mayor aptitud para generar impactos sociales virtuosos.** ¿No es éste el caso de la búsqueda, por ahora escasamente fructífera, de una metodología que permita *“monitorear las cuestiones sociales vinculadas al comercio”*?; ¿o bien la promoción de acciones de fomento productivo como *“instrumento de la inclusión social”*?<sup>9</sup> A juicio de este autor y en el mismo sentido, la clave reside en un cambio de perspectiva desde la misma instancia de negociación de los TLC, incorporando a su normativa un régimen de evaluación periódica de resultados relativos al impacto social de la materia negociada<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> En la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cumpliendo la Resolución 62 dada en la XIV Reunión del Consejo de Ministros (2008), se llevó a cabo el Primer Foro “Hacia una dimensión social de la integración en la ALADI”. El documento que recoge las discusiones y análisis desplegados durante ese Foro, hace referencia a los comentarios de los participantes con el fin de contribuir a la individualización de líneas de acción para la ALADI en el campo social. Y en tal sentido, entre otras cosas se enfatizó la necesidad de fortalecer las capacidades para *“...contar con datos estadísticos que permitan monitorear las cuestiones sociales vinculadas al comercio”*. Más tarde, la Resolución 69 dictada durante la XV Reunión del Consejo de Ministros (2009), aprobó los “Lineamientos para la Construcción de la Dimensión Social”, incluyendo entre ellos a la *“integración productiva como instrumento de la inclusión social”*.

<sup>10</sup> Es curioso que los países latinoamericanos no hayan generado hasta ahora iniciativas destinadas a monitorear periódicamente la ejecución de los TLC con países extrarregionales de mayor desarrollo. **Si adoptáramos como criterio de apreciación el impacto social de las concesiones comerciales negociadas, un sistema de monitoreo tendría que contemplar, al menos: (i) los parámetros o indicadores “sociales” cuya comparación debería ser el objeto de dicho monitoreo, considerando un período de referencia y con respecto a concesiones predeterminadas, ya se trate de concesiones aisladas o bien agrupadas dentro de nóminas o canastas con similares plazos y ritmos de desgravación; y (ii) las alternativas (recomendadas o bien impuestas) que deberían tenerse en cuenta según los resultados de la evaluación, tales como la reformulación o el retiro de concesiones o el otorgamiento de compensaciones.** En el caso de un TLC entre Partes estructuralmente tan dispares como es el *Economic Partnership Agreement* (EPA) contraído por los países CARIFORUM con la UNIÓN EUROPEA (UE), la previsión de un monitoreo para las acciones de cooperación comprometidas por la UE (y ya no sobre las



4.2. Una segunda modalidad a considerar, tendría que hacer referencia a las políticas de cooperación y complementación intergubernamental destinadas a resolver, siempre en el ámbito de los procesos de integración económica, diversas carencias o insuficiencias padecidas por las poblaciones, de carácter urgente o bien de carácter crónico.

Aquí, un obstáculo evidente es el clientelismo político que impone el acaparamiento y asignación nacional de recursos para esos fines declaradamente “sociales”.

Cuando logran vencer el obstáculo autoimpuesto por la voracidad del poder y la manipulación política, los gobiernos pueden advertir que tienen a su disposición los mismos marcos institucionales de integración económica para utilizarlos con un sentido no especulativo. La canalización de acciones conjuntas o complementarias a través de organizaciones de integración económica tiene mayores probabilidades de éxito debido a dos factores: (i) el “paraguas” de legitimación que proporcionan los compromisos multilaterales y luego los compromisos adquiridos de integración económica, frente a eventuales reclamos de terceros países cuando las acciones de cooperación o complementación llevadas a cabo tengan implicaciones comerciales o económicas de carácter discriminatorio; y (ii) la disponibilidad de esas estructuras organizacionales como marcos de negociación y posible participación de cuadros profesionales habituados a desenvolverse en ellos. En tal sentido son ilustrativas las previsiones adoptadas en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tanto para implementar compras conjuntas de medicamentos como de alimentos. No se trata sólo de contemplar acciones aisladas destinadas a resolver encrucijadas coyunturales, sino de trazar y luego llevar a la práctica políticas comunes o armonizadas, que a su vez pueden abarcar mecanismos regionales de producción y

---

concesiones comerciales efectuadas por los países CARIFORUM), ni siquiera tiene resuelto el problema de la selección de los indicadores. Así, durante una reunión del *EPA Joint Council* en Bruselas, el 30 de octubre de 2012, “(...) *the CARIFORUM side reiterated its deep concern with respect to differentiation, which is being contemplated by the EU in connection with its new development policy. CARIFORUM expressed the view that GDP per capita should not be the only indicator for determining the approach to differentiation, but that other factors should be taken into account including levels of poverty, vulnerability, climate change and idiosyncrasies associated with small-island developing States and low-lying countries (SIDS) development challenges (...)*” (Press Release 287/2012 de la Secretaría de CARICOM, publicado en: [www.caricom.org](http://www.caricom.org) ).



abastecimiento<sup>11</sup>. Iniciativas semejantes requieren el establecimiento de programas o regímenes especiales que incluyan previsiones acerca de los niveles de activación de los mecanismos para la cooperación o complementación; así como de la preparación y gestión de las operaciones (incluyendo actividades tales como la adquisición y el acopio de mercaderías, su procesamiento, transporte y logística).

El ordenamiento multilateral de la OMC habilita a los países en desarrollo para encarar estos programas a título individual o colectivo, en especial con respecto a dos materias esenciales para la supervivencia: la nutrición y la salud.

A. Sobre la posibilidad de organizar programas de acción colectiva para la seguridad alimentaria, la Novena Conferencia Ministerial de de la OMC realizada en Bali (2013) ha convalidado un reconocimiento a los países en desarrollo para el almacenamiento y distribución de alimentos que sean los predominantes de sus dietas tradicionales<sup>12</sup>. Si bien la previsión es transitoria y está condicionada por la consabida reserva de “no distorsionar” el comercio, dada la volatilidad de la economía global difícilmente se presenten condiciones en un futuro próximo que justifiquen la revisión de esta medida. Por lo demás, constituye una precaria contraprestación a la decisión de postergar la supresión de las subvenciones a las exportaciones agrícolas que como es sabido aplican discrecionalmente los países desarrollados<sup>13</sup>. En efecto, si bien los

---

<sup>11</sup> En la XXXVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), realizada el 22 de julio de 2011 en San Salvador, se presentó una Declaración Conjunta que incluyó las siguientes previsiones: “Preparar y ejecutar un sistema regional de producción y abastecimiento de granos e insumos agropecuarios que considere los programas que cada país ejecuta, con el objetivo de apuntalar la economía regional, contribuir a la seguridad alimentaria y lograr la sustentabilidad del sector agropecuario”. Y además “(...) institucionalizar y regular los procesos de negociación y compra conjunta de medicamentos en la región, con el objeto de lograr la sostenibilidad de dichos procesos” (Declaración citada, numerales 13 y 14) Acerca del último punto, el Plan de Acción dado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la misma fecha sobre la base de aquella Declaración Conjunta dispuso “Instruir al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) para que, en coordinación con la SG-SICA, formule una propuesta de convenio regional, con el objetivo de regular y hacer sostenible la negociación y compra conjunta de medicamentos” (Plan de Acción citado, numeral 21).

<sup>12</sup> Una especificación en pie de página sobre el párrafo 2 de la Decisión Ministerial de Bali sobre Constitución de Existencias Públicas con Fines de Seguridad Alimentaria, permite colegir que no necesariamente deben coincidir los productos primarios susceptibles de protección, en tanto la dieta tradicional no es la misma en todos los países Miembros en desarrollo. Véanse mayores detalles en el documento del autor: “OMC: lo que debería esperarse después de Bali”, publicado en el sitio de la Fundación INAI ([www.inai.org.ar](http://www.inai.org.ar)) en enero de 2014.

<sup>13</sup> Este intercambio de concesiones alcanzado en Bali expone con claridad la fragmentación de las racionalizaciones multilaterales: la permisividad a favor de países desarrollados para seguir aplicando subsidios a las exportaciones agrícolas está justificada **pese a que** se trata



países desarrollados han asumido distintos compromisos multilaterales como proveedores de alimentos para suplir insuficiencias alimentarias en países en desarrollo y menos adelantados, abunda la bibliografía que da cuenta del vínculo perverso entre las contribuciones a título de “ayuda alimentaria” y la necesidad de volcar excedentes agrícolas generados merced a distintos tipos de subvenciones. Por otro lado la bibliografía da cuenta del efecto contraproducente que estas políticas de subvención combinadas con las mencionadas “ayudas” ha producido sobre las estructuras productivas y los hábitos de consumo en países en desarrollo y menos adelantados presuntamente beneficiarios de dichas prestaciones.

A partir de ahora los países en desarrollo importadores netos de alimentos pueden promover cultivos alimentarios esenciales tradicionales y “*en el marco de programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria...*”. En efecto, si bien el texto del Proyecto de Decisión alude a los programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria “*existentes en la fecha de la presente Decisión*”, en la nota de pie de página se aclara que “*esta Decisión no impide a los Miembros en desarrollo introducir programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria de conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre la Agricultura*”. Ahora bien, cabe suponer que, pese al defecto de redacción, habrá de protegerse con el mismo grado de eficacia a los países Miembros en desarrollo independientemente de haber constituido sus existencias públicas antes –caso emblemático de India- o aun después de la sanción de esta medida y siempre que sean cumplidas las prescripciones indicadas en la normativa vigente a la cual también se hace referencia (Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura: párrafo 3 sobre *constitución de las existencias públicas con fines de seguridad alimentaria*; nota 5 sobre *transparencia* en dichos programas gubernamentales; y nota 5-6 sobre las condiciones de suministro en lo que respecta a la *razonabilidad de los precios* y al objetivo de *satisfacer regularmente las necesidades alimentarias de sectores pobres de la población urbana y rural...*”).

---

de “*...un tipo de ayuda sumamente proteccionista y que tiene importantes efectos de distorsión del comercio*” (Bali, Declaración Ministerial sobre Competencia de las Exportaciones, párrafo 1); en tanto las existencias públicas con fines de seguridad alimentaria están justificadas siempre que los países en desarrollo que las utilicen **se aseguren** “*...que las existencias adquiridas en el marco de tales programas no tengan efectos de distorsión del comercio...*” (Bali, Decisión Ministerial sobre Constitución de Existencias Públicas con Fines de Seguridad Alimentaria, párrafo 4).



En consecuencia, los otros Estados Miembros “*se abstendrán de poner en tela de juicio*” las subvenciones adoptadas por países en desarrollo que excedan el compromiso adquirido para la reducción de ayuda interna (caja ámbar); y, si no hubiera tal compromiso, el de subsidiar a los productores agrícolas por encima del nivel *de minimis* (diez por ciento del valor total de producción del producto subsidiado).

El reconocimiento multilateral implica entonces el derecho de programar, constituir y gestionar las mentadas “*existencias públicas con fines de seguridad alimentaria...*”. **Es fácil imaginar como un dispositivo regional o sub-regional en la materia puede simplificar y a la vez potenciar el objetivo. Lo puede simplificar al sustituir el almacenaje físico de alimentos por compromisos recíprocos de abastecimiento, considerando que muy difícilmente una misma emergencia pueda producirse a escala regional o sub-regional, de tal modo que al mismo momento que una insuficiencia alimentaria se localiza en determinados territorios, en otros territorios puede haber disponibilidad de los productos asociados a la misma dieta. Y lo puede potenciar al multiplicarse y diversificarse las fuentes de recursos destinados a contrarrestar estos padecimientos.**

Es oportuno recordar que durante la década de los ochenta se había creado, en el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) el Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional (CASAR). Este Comité, liderado por el economista argentino Arturo Goetz elaboró un proyecto de Tratado de cooperación para la seguridad alimentaria regional. El mismo contemplaba la asunción de compromisos destinados a la provisión de alimentos producidos en la región con fines de ayuda alimentaria y a la adopción de una logística para garantizar su distribución en tiempo útil. El Tratado llegó a suscribirse pero nunca fue implementado<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Véase, en tal sentido, Halperin Marcelo: “La propuesta de un mecanismo regional de asistencia recíproca para emergencias alimentarias”, en: *Cooperación Regional para la Seguridad Alimentaria*, Raymundo Barros Charlín, Director, ed. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (1986). Una síntesis del mismo artículo puede leerse en Halperin Marcelo: “La solidaridad latinoamericana frente a emergencias en materia de alimentación. Su necesaria formalización jurídica”, en: el diario La Ley de Buenos Aires, 28 de octubre de 1986.



B. Acerca de la posibilidad de organizar programas de acción colectiva para la salud pública, una invitación implícita surgió de la “Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública” emitida durante la Conferencia Ministerial de Doha, en su cuarto período de sesiones (noviembre de 2001). Dicha Declaración proporcionó una interpretación inequívoca sobre el margen de maniobra reconocido a países en desarrollo y menos adelantados en la aplicación del referido Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC). En tal sentido, no deben ser tomadas como inocuas estas expresiones: *“(...) afirmamos que dicho Acuerdo puede y deberá ser interpretado y aplicado de una manera que apoye el derecho de los Miembros de la OMC de proteger la salud pública y, en particular, de promover el acceso a los medicamentos para todos. A este respecto, reafirmamos el derecho de los Miembros de la OMC de utilizar, al máximo, las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC, que prevén flexibilidad a este efecto”. ¿Cuáles son las “flexibilidades” a las que alude la Declaración?: (i) el derecho de cada Miembro para “conceder licencias obligatorias y la libertad de determinar las bases sobre las cuales se conceden tales licencias”; (ii) el derecho de cada Miembro para “determinar lo que constituye una emergencia nacional u otra circunstancia de extrema urgencia”; y (iii) dejar a cada Miembro en libertad de establecer su propio régimen para el denominado “agotamiento” de los derechos de propiedad intelectual, refiriéndose a las instancias de comercialización ulteriores a la que es llevada a cabo en cumplimiento a esos derechos.*

Es evidente que la producción de medicamentos bajo un régimen de licencias obligatorias y, en especial, cuando deben agilizarse los procedimientos para sortear carencias o insuficiencias crónicas o agudas, suele estar fuera del alcance de países en desarrollo a título individual. La misma Declaración lo señala: *“Reconocemos que los Miembros de la OMC cuyas capacidades de fabricación en el sector farmacéutico son insuficientes o inexistentes podrían tropezar con dificultades para hacer un uso efectivo de las licencias obligatorias con arreglo al Acuerdo sobre los ADPIC (...)”.*

**He aquí un conjunto de acciones colectivas susceptibles de ser ejecutadas en el marco de compromisos preexistentes de integración económica. Por ejemplo, los países miembros de dichos esquemas podrían acordar, a fin de encarar posibles emergencias, un régimen común de licencias obligatorias para la fabricación de medicamentos con vistas a su aplicación en ese mercado ampliado.**



4.3. Una tercera modalidad sugerida es la que abarca los diversos tipos de emprendimientos conjuntos en el ámbito de lo que se denomina “integración física” (energía; telecomunicaciones; vías de transporte y cabeceras terrestres, aéreas, fluviales y marítimas). Toda programación e implementación se supone que ha de tener en vista el mejoramiento de la calidad de vida de poblaciones aisladas o marginadas, como es el típico caso de las poblaciones radicadas en zonas de frontera.

El principal obstáculo lo plantean las políticas ambivalentes acerca del desarrollo de fronteras: por un lado se promueven beneficios focalizados en el comercio al menudeo; y por otro lado campea en los gobiernos el recelo que despierta un anacrónico criterio de seguridad nacional<sup>15</sup>. Este último criterio es el que justificó durante décadas las desconexiones territoriales en zonas de frontera.

En consonancia con aquel criterio anacrónico sobre la seguridad nacional, las preferencias comerciales negociadas en beneficio de zonas fronterizas han estado circunscriptas a las transacciones informales de supervivencia (comercio de menudeo, de pacotilla, que por extensión es sinónimo de comercio *fronterizo*). La justificación del trato especial a las poblaciones asentadas en áreas limítrofes siempre se atuvo a la supuesta irrelevancia económica de sus transacciones fuera de los circuitos troncales a través de los cuales tiene lugar el mayor volumen de comercio, transporte y tránsito de personas entre los países involucrados

---

<sup>15</sup> Esta ambivalencia está magníficamente ilustrada por una noticia de la cancillería de Colombia fechada el 14 de mayo de 2014 y difundida mediante su sitio en Internet ([www.cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co)). Bajo el título “Colombia y Perú se embarcan con ayudas rumbo a ciento diez poblaciones en su frontera común” aparece una fotografía con personal militar uniformado y alineado en la cubierta de una nave de guerra. El texto de la noticia no es menos llamativo. Se lee: “zarpó la VIII Jornada Binacional de Apoyo al Desarrollo, la cual busca mejorar la calidad de vida de más de once mil personas en poblaciones ribereñas de los ríos Putumayo y Amazonas (...) Funcionarios de Cancillería de Colombia, junto a otras instituciones del país y de Perú, se reunieron frente al muelle ubicado en las instalaciones de la Fuerza Naval del Sur, en Puerto Leguizamo (Putumayo), para inaugurar la VIII Jornada (...) La expedición fluvial, a cargo de la Armada Nacional de Colombia y de la Marina de Guerra del Perú, llevará salud, bienestar y esparcimiento a las ciento diez poblaciones a bordo de tres unidades colombianas y dos peruanas (...) Esta travesía de dos meses busca reafirmar la soberanía nacional, fortalecer la presencia del Estado colombiano y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región, que en un noventa por ciento pertenecen a comunidades indígenas, además de estrechar los lazos de hermandad y cooperación mutua entre los dos Gobiernos...” El carácter ambivalente de semejante texto resulta muy aleccionador porque el gobierno colombiano estaba ejecutando al mismo tiempo una enérgica política de desarrollo regional en sus zonas de frontera mediante el programa llamado “Plan Fronteras para la Prosperidad” (PFP).



(operaciones *registradas*, esto es, controladas por autoridades migratorias y aduaneras).

Sin embargo, el panorama de las fronteras en América Latina fue cambiando durante las últimas décadas, ante la mayor densidad poblacional localizada en asentamientos urbanos y periurbanos en zonas aledañas a los límites internacionales y simultáneamente por la explosiva difusión social de las tecnologías aplicadas a las telecomunicaciones<sup>16</sup>. Pese a ello, en la mayoría de los casos estas transformaciones demográficas y tecnológicas no han sido reflejadas adecuadamente por una revisión de aquella dicotomía que aún hoy opone y realimenta las categorías de comercio *fronterizo* y comercio *registrado*.

Pero de alguna manera la presión ejercida por todas las penurias advertidas en zonas de frontera indujo una revisión metodológica. Al respecto, en los últimos años distintos analistas han difundido una concepción de las fronteras semejante a la de los círculos concéntricos, dando lugar, por ejemplo, a la idea de “macro-frontera”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> **Asistimos a la paradójica coexistencia de un acceso masivo a las comunicaciones electrónicas y a una segregación o aislamiento territorial de las mismas poblaciones portadoras de instrumentos de intercomunicación:** la sola posesión de un *smart phone* en zona provista de instalaciones para la captación y envío de señales hace suponer que el sujeto portador está socialmente inserto. Pero en muchos casos es un espejismo, porque sólo recurriendo a los ingresos provenientes de un subsidio de supervivencia pueden pagarse las cuotas del aparato en desmedro de la satisfacción de necesidades básicas como la nutrición y la salud. Por lo demás, “*las tecnologías de la comunicación pretenden abolir las distancias de todo tipo, eludir los obstáculos del tiempo y del espacio, disolver las oscuridades del lenguaje, el misterio de las palabras, las dificultades de la relación, las incertidumbres de la identidad o los titubeos del pensamiento. En la sucesión de relevos que les proporcionan las diversas pantallas, las evidencias de la imagen tienen fuerza de ley e instauran la tiranía del presente perpetuo*” (Marc Augé: “El tiempo en ruinas”, Gedisa editorial, Barcelona, septiembre de 2008, página 81). Citando a Boltanski y Chiappello (“Le nouvel esprit du capitalisme”, Gallimard, Paris, 2000, Tenti Fanfani (2010) enfatiza la relación entre las condiciones de explotación económica y social y la necesidad de acumular y mantener el capital social a través de la “inmovilidad” de los estratos sociales que son objeto de esa explotación. Si bien aquí la “movilidad” de los estratos dominantes está asociada a una noción de desplazamiento físico y la “inmovilidad” de los estratos dominados a una reclusión territorial, por extensión podría considerarse como una especie de inmovilidad al estado de parálisis que producen las privaciones en el sentido de imposibilitar el ejercicio de derechos humanos sólo reconocidos nominalmente.

<sup>17</sup> Se encuentra la expresión “macro-frontera” en el texto de Edgar Robledo Santiago titulado “El municipio fronterizo del sur”: “(...) *El término frontera se refiere al confín de los Estados, al lugar donde se unen dos países, donde se trazan los límites divisorios; pero en la práctica tiene una connotación más amplia: no sólo es una línea, sino una demarcación con señalada influencia nacionalista. Así, decimos en el concepto de macro-frontera que los estados fronterizos y del sur del país son: Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo*” (en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, números 26 a 28, abril-diciembre de 1987). Un concepto asociado al anterior es el de “mercado macro-fronterizo”, utilizado por Antonio Rocha Gallardo: “ (...) *El mercado macro-fronterizo, por la relación de vecindad,*



Dentro de una perspectiva similar, se distinguió el concepto lineal-limítrofe de “frontera” de otro asociado a una idea zonal<sup>18</sup>. De tal modo, los problemas detectados en nodos limítrofes comenzaron a examinarse imputando sus nexos de causalidad a las actividades desplegadas dentro de territorios contiguos y que pueden extenderse cientos de kilómetros distantes de aquellos puntos de contacto.

Esta metodología, si bien parece inoperable por su propia imprecisión representó un avance conceptual en la medida que ya los gobiernos nacionales parecieron aceptar la imposibilidad de afrontar y resolver “localmente” los problemas suscitados por el tránsito y comercio fronterizo. Y además **está generalizándose una presunción: las políticas nacionales y también las concertadas entre países limítrofes difícilmente puedan lograr algún nivel de operatividad ciñéndose a una delimitación espacial preconcebida**<sup>19</sup>. En tal sentido el Protocolo de Quito que modificó el Acuerdo de Cartagena de la Comunidad Andina en 1987 incluyó el

---

*posee rasgos culturales y sociales que determinan comportamientos y pautas de consumo y de cooperación que propiciarían interesantes oportunidades para Bolivia” (autor citado en “Identificación de oportunidades comerciales para productos bolivianos en Paraguay, con énfasis en las relaciones de frontera”, publicación del Departamento de Apoyo a los PMDER número 24/05, presentación del consultor, página 3, Montevideo, diciembre de 2006).*

<sup>18</sup> Luis Alberto Oliveros, en su excelente trabajo “El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina”, propuso para la dimensión territorial de la frontera, más allá de las líneas limítrofes, considerar un espacio más estrecho (“área de frontera”), otro más extenso, inclusivo del anterior (“zona de frontera”) y, por último y con aspiraciones prospectivas para la Comunidad Andina, un tercer espacio, abarcador de los dos anteriores, destinado a reflejar la articulación de las estrategias de desarrollo fronterizo de cada país con la respectiva estrategia de desarrollo nacional (que llamó “región fronteriza”) (documento informativo de la Comunidad Andina publicado en su sitio de Internet y fechado en febrero de 2002). La concepción que asocia la idea de frontera con la de círculos concéntricos ya había sido expuesta en la región por Eugenio Valenciano: “La zona o área de frontera, o frontera internacional, es una extensión geográfica limitada y próxima al límite internacional. En general es una franja que no excede de algunas decenas de kilómetros a ambos lados de la frontera. En algunos casos se trata de localidades contiguas –poblaciones gemelas-- o franjas territoriales que penetran en cada uno de los países colindantes. Por su parte, la región fronteriza o “frontera interior” abarca una extensión mayor respecto de la zona de frontera, alcanzando a menudo dimensiones de gran consideración con relación al territorio nacional” (Valenciano, Eugenio: “La frontera. Un nuevo rol frente a la integración”, CEFIR, 1995, citado en ALADI/SEC/di 1543: “Informe preliminar sobre los avances alcanzados en materia de integración transfronteriza en los países miembros”, documento fechado el 11 de julio de 2001).

<sup>19</sup> No es extraño, por las características geopolíticas de la subregión, que sea en Centroamérica donde abundan las iniciativas transfronterizas que involucran a los países sin prestar atención a ninguna delimitación territorial prefijada. Es el caso de la “Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 ECADERT”, abarcadora de siete países del istmo y República Dominicana. Con esta estrategia se procura “(...) facilitar las acciones concertadas para el desarrollo de territorios transfronterizos y de territorios con características problemáticas y potencialidades similares en varios países (...)” (ECADERT, Resumen ejecutivo del documento editado por el Consejo Agropecuario Centroamericano en San José de Costa Rica en abril de 2010).



siguiente mandato: *“Los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregional andina”*<sup>20</sup>. Esta propuesta de “incorporar” las fronteras, si bien aún no ha repercutido en el diseño de las políticas sociales, permite colegir cual es el carácter esencial de los problemas asignados al movimiento de personas y mercaderías a través de las fronteras entre países en desarrollo. Se trata de problemas expuestos con motivo del tráfico fronterizo, pero sus causas no deben circunscribirse a las condiciones imperantes en los nodos limítrofes ni en áreas o zonas circundantes más o menos extensas. Por eso **seguirán siendo inoperantes todas las acciones intergubernamentales circunscriptas a zonas de frontera y limitadas conceptualmente a un plano “social”**, al estilo del llamado “objetivo específico” presentado dentro de un Plan de Acción Bianual que había sido aprobado el 11 de diciembre de 2009 por el Consejo Suramericano de Desarrollo Social de UNASUR: *“(…) Promover acuerdos de cooperación, especialmente en zonas de frontera en materia de políticas de desarrollo social, lucha contra la pobreza y desigualdades”*.

En cambio, las causas de los problemas sociales anidan en las condiciones estructurales bajo las cuales los países colindantes despliegan sus actividades económicas y sociales internas e internacionales, respecto de las cuales el tráfico fronterizo suele ser apenas un apéndice. De modo que **para la preservación de la seguridad nacional de cada uno de los países no hay paradójicamente otro procedimiento eficaz que no sea la cooperación y complementación con los países limítrofes a través de los emprendimientos de integración física. Pero para que estos emprendimientos tengan un impacto social favorable, habrá que acompañarlos con una readecuación de las políticas nacionales macroeconómicas y macrosociales que (también) afectan –por acción u omisión- las áreas deprimidas como son las zonas de frontera. Es evidente que una concepción de la seguridad nacional basada sobre el aislamiento poblacional de las fronteras o su inaccesibilidad territorial, carece hoy día de sustento porque el uso militar de tecnologías disponibles demuestra que el**

---

<sup>20</sup> Actualmente figura como artículo 126 del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). Al cotejar este mandato con las políticas efectivamente implementadas a partir de entonces, Luis Alberto Oliveros dio cuenta de sus escasos efectos (Oliveros, obra citada).



**aislamiento de poblaciones y, más aún, la inaccesibilidad territorial aumentan la vulnerabilidad del propio país que las presenta y promueve<sup>21</sup>.**

Reconociendo estas evidencias, se impone una revisión sistemática de las políticas concertadas de integración económica y social. Dicha revisión debería contemplar dos instancias:

(a) Las medidas de facilitación comercial tendrían que estar articuladas, tanto en su diseño como en su gestión, con el desarrollo de la infraestructura (energía; telecomunicaciones; vías de comunicación; conexiones y cabeceras) concibiendo a la facilitación comercial y al desarrollo de la infraestructura como partes indisolubles de la integración económica<sup>22</sup>;

(b) A partir de aquellas articulaciones –y sólo a partir de ellas- podrán resolverse los conflictos y padecimientos sociales en zonas de frontera, promoviendo así una mejora sustancial en la calidad de vida de los residentes. En tal sentido, recogiendo la experiencia adquirida dentro de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) se advirtió que los emprendimientos de infraestructura física en zonas de frontera –incluso una vez concluidos- pueden resultar total o parcialmente inoperantes en la práctica por distintos motivos. Entre ellos, se ha mencionado la persistencia de asimetrías normativas (diferencias en las

---

<sup>21</sup> Distintas publicaciones informaron, en abril de 2014, sobre la adquisición por el gobierno del Perú a Francia de un satélite sub-métrico de observación terrestre llamado “ASROSAT 300”, concebido como una herramienta destinada a las acciones de interdicción para enfrentar el tráfico ilícito de drogas, la minería ilegal y el contrabando. Según los datos difundidos por la prensa, el aparato podrá registrar desde el espacio cualquier tipo de objeto a partir de los setenta centímetros de diámetro y la información se obtendrá en una estación terrena de control el mismo día en que se tomen las imágenes. Estaría operativo durante el año 2016. La noticia apareció el 24 de abril en el sitio de la Agencia peruana de noticias ANDINA ([www.andina.com.pe](http://www.andina.com.pe)) y un día más tarde en el sitio del diario La República ([www.larepublica.pe](http://www.larepublica.pe)).

<sup>22</sup> Los dilemas planteados por el orden de prioridades asignado, ya sea a la facilitación comercial, ya sea a los emprendimientos en infraestructura, fueron objeto de análisis por Michael J. Ferrantino en su trabajo “Policies to improve the supply chain: ¿ what needs to be done?”, en: “Global value chains in a changing world”, libro editado conjuntamente por WTO-Fung Global Institute-Temasek Foundation Centre for Trade & Negotiations, 2013. El autor se atreve a englobar ambas políticas bajo la expresión “*trade facilitation*” y presenta las disyuntivas como caras de una misma moneda: “(...) *One issue that has regularly come up in policy discussions of trade facilitation is whether “hard” or “soft” trade facilitation is more important for improving trade performance. Hard trade facilitation is usually used to signify improvement to roads, seaports and airports –or overall transportation infrastructure- and also sometimes to telecommunications infrastructure. Soft trade facilitation refers to improvements in customs procedures, such as single windows and trusted-trader programmes, as well as measures to improve transparency and reduce corruption*” (obra citada, página 264).



reglas de circulación de vehículos; obstáculos al tránsito y la comercialización de mercaderías por insuficiente coordinación aduanera o migratoria; secuestro de mercaderías en atención a la incompatibilidad de reglas sanitarias o técnicas; dificultades para el acceso a la infraestructura principal por trabas expuestas en los accesos secundarios...). Como conclusión conjetural, leemos que: *“(...) la relación infraestructura-integración productiva no necesariamente es directa; es, eventualmente, mediatizada y complicada por la presencia de otros factores y circunstancias que interfieren o interferirán en el futuro en los procesos de construcción y avance de la integración, estimulándolos o entorpeciendo”*<sup>23</sup>.

Para superar una postura conjetural como la expuesta sustituyéndola por otra proactiva, los gobiernos y los analistas privados tendrían que adquirir el hábito de concebir la dimensión social de la integración con pragmatismo y ya no como un desiderátum<sup>24</sup>. Se trataría de focalizar la atención sobre la calidad de vida de poblaciones asentadas en los territorios más deprimidos, como son típicamente las zonas de frontera, pero con un criterio sistémico que permitiese advertir el impacto, sobre esas poblaciones, de las políticas nacionales macroeconómicas y macrosociales. A partir de esta percepción, los países limítrofes podrán asumir la difícil pero indispensable tarea de articular los objetivos y los instrumentos de la integración física con los de la integración económica.

## SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

La finalidad de esta ponencia consiste en proporcionar un bosquejo, a partir de textos intergubernamentales, normativos e institucionales alusivos a la dimensión social en los procesos de integración económica que comprometen a países latinoamericanos.

---

<sup>23</sup> Véase Rinaldo Barcia Fonseca: “Programas Territoriales de Integración (PTIs). Lineamientos conceptuales para su formulación”, presentado a la XXII Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA (25 de junio de 2013, Lima, Perú) y editado por UNASUR, COSIPLAN. Merece recordarse que IIRSA opera como foro técnico del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), creado éste último en la Tercera Reunión del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de UNASUR (Quito, 28 de enero de 2009).

<sup>24</sup> La pretensión sin embargo no es en teoría muy novedosa. Leyendo con algún detenimiento la Visión Estratégica Compartida para la Integración de la Infraestructura de América del Sur que surgió de la Tercera Reunión del CDE de IIRSA, es posible advertir como uno de sus principios orientadores consistió en combinar *“sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional”*. Este concepto fue ratificado en la Cuarta Reunión. Queda toda una tarea por delante para transformar semejante propuesta en programas de coordinación, compatibilización y complementación de políticas.



El bosquejo ya no se refiere a la descripción o conceptualización de los temas abordados, sino a las perspectivas de concretar los buenos propósitos, esto es, caracterizar algunos mecanismos e instrumentos aptos para la adopción concertada de medidas o acciones específicas en la materia.

Ante la constatación de los resultados escasamente relevantes alcanzados hasta ahora pese a la proliferación de normas, organismos y foros de distinta índole, pareció conveniente intentar una primera aproximación a los errores de apreciación que ocultan, confunden o distorsionan el enfoque de la denominada “dimensión social”. En tal sentido, el autor anotó los siguientes motivos de ocultamiento, confusión o distorsión, que a su vez están relacionados entre sí: (a) se pierde de vista que los problemas sociales susceptibles de ser llevados al plano de la integración pueden tener rasgos comunes, repetirse, conectarse entre sí, e inclusive realimentarse a través de las fronteras. Sin embargo sus raíces no dejan de ser nacionales en el sentido que afectan la cohesión social interna de cada país; (b) los progresos dificultosamente alcanzados en el acceso a mercados de personas, bienes y servicios, han encontrado una valla imprevista: las condiciones de vida imperantes en la región, que por la magnitud de sus penurias tienden a convertir a los mismos procesos de integración económica en un cauce o vía de difusión o contagio y hasta de realimentación del deterioro y la vulnerabilidad social. Esta contraposición genera desconfianza e incertidumbre en los gobiernos y afecta –hasta paralizar- el tratamiento de los problemas tanto desde el punto de vista “comercial” como “social”; (c) las porfías ideológicas irresueltas dentro de las órbitas nacionales son fácilmente proyectadas al plano internacional cuando únicamente se dispone de un conjunto de metas y objetivos ostensivos. Las disputas e indefiniciones esterilizan, en el punto de partida, cualquier lineamiento que pueda esbozarse para darle dimensión social a los procesos de integración económica.

Suponiendo la posibilidad de superar el ocultamiento, la difuminación o distorsión de los problemas relativos a la dimensión social de la integración económica, resulta imprescindible abordar las vías o cauces que permitan en principio concebir y luego ejecutar las políticas intergubernamentales en la materia. Al respecto se sugiere un eje metodológico transversal para caracterizar prestaciones que, aunque inevitablemente sean de diversa naturaleza, podrían sistematizarse atendiendo a sus modalidades de aplicación. Ahora bien, algunas de estas modalidades ya son



conocidas, pero en todos los casos deben sortear obstáculos propios a cada una de ellas.

Como primera modalidad el autor propone incorporar un régimen de evaluación periódica de resultados sobre el impacto social de la materia negociada dentro de los procesos de integración económica. Hasta aquí esta modalidad ha sido desechada desde dos visiones antagónicas: la que presume, sin admitir prueba en contrario, que las negociaciones comerciales y económicas son de por sí funcionales a la cohesión social en los países involucrados (y que por lo tanto no se requiere un mecanismo para la evaluación de ese impacto); y la contraria, porque asume una concepción peyorativa sobre el impacto social negociado especialmente bajo los formatos actuales de los TLC. Esta idea que prejuzga sobre un impacto necesariamente negativo del comercio internacional sobre la integración social, representa un obstáculo insalvable para encarar la evaluación periódica del impacto social de las concesiones comerciales. Por el contrario, cabe presumir que el cumplimiento de metas comerciales y económicas concretadas en los TLC a través del intercambio de concesiones de distinto tipo, puede tener efectos sociales benéficos imputables a esas mismas concesiones. Y si no los tiene o resultan contraproducentes, la evaluación de resultados adversos de las concesiones negociadas sobre la dimensión social debería dar lugar a la reformulación de esas mismas concesiones. De modo que convendría contemplar la conveniencia de *“monitorear las cuestiones sociales vinculadas al comercio”* mediante cláusulas que impusieran una evaluación periódica del impacto social producido por la materia negociada.

La segunda modalidad consistiría en el aprovechamiento del marco normativo e institucional que proporcionan los compromisos de integración económica (incluyendo a los TLC), a fin de utilizarlos para concertar acciones intergubernamentales destinadas a contrarrestar insuficiencias sociales agudas o crónicas. En este aspecto el principal obstáculo a vencer es el de la voracidad del poder y la manipulación política, que impulsa a los gobiernos a encarar la dimensión social unilateralmente, para luego poder enarbolar sus hipotéticos logros a título de propaganda y aunque su desempeño irroque mayores costos y dificultades de los que deberían afrontarse concertando las mismas medidas en el marco de los procesos de integración vigentes. Bajo esta modalidad este documento releva dos materias que pueden dar lugar a la adopción de políticas concertadas dentro los marcos de integración preestablecidos:



(i) Programación, constitución y gestión de programas destinados a la provisión de alimentos que componen las dietas tradicionales y atendiendo a la preservación de las economías rurales. Con motivo de lo resuelto en la Conferencia Ministerial de Bali a fin de 2013 se ha ensanchado el margen de maniobra para que los países en desarrollo importadores netos de alimentos puedan promover cultivos alimentarios esenciales tradicionales y programas de almacenamiento con fines de seguridad alimentaria. Es fácil imaginar como un dispositivo regional o sub-regional en la materia puede simplificar y a la vez potenciar el objetivo. Lo puede simplificar al sustituir el almacenaje físico de alimentos por compromisos recíprocos de abastecimiento, considerando que muy difícilmente una misma emergencia pueda producirse a escala regional o sub-regional, de tal modo que al mismo momento que una insuficiencia alimentaria se localiza en determinados territorios, en otros territorios puede haber disponibilidad de los productos asociados a la misma dieta. Y lo puede potenciar al multiplicarse y diversificarse las fuentes de recursos destinados a contrarrestar estos infortunios.

(ii) Adopción de regímenes comunes o armonizados con el objeto de otorgar licencias obligatorias y eventualmente participar en la elaboración o provisión de medicamentos a fin de sortear emergencias sanitarias. En tal sentido, la “Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública” emitida durante la Conferencia Ministerial de Doha, en su cuarto período de sesiones (noviembre de 2001) convalidó un ancho margen de maniobra para que los países en desarrollo y menos adelantados puedan proteger la salud pública y promover el acceso de los sectores populares a los medicamentos. La citada Declaración alude a los derechos para conceder licencias obligatorias; reconocer situaciones de emergencia nacional u otras circunstancias de extrema urgencia sanitaria y proceder en consecuencia; y establecer un régimen para el denominado “*agotamiento*” de los derechos de propiedad intelectual. Es evidente que todas estas actividades pueden ser llevadas a cabo con mayores ventajas y menores costos a escala regional o sub-regional.

La tercera modalidad a considerar es la tan compleja como necesaria complementación entre las concesiones comerciales y los programas de integración física, en especial cuando se trata de mejorar la calidad de vida de poblaciones aisladas o marginadas de los circuitos troncales, como es el típico caso de las poblaciones asentadas en zonas de frontera. En este aspecto el principal obstáculo lo plantean las políticas ambivalentes acerca del desarrollo de fronteras: por un lado



se promueven beneficios focalizados en el comercio al menudeo; y por otro lado campea en los gobiernos el recelo que despierta un anacrónico criterio de seguridad nacional. Este recelo ya no se justifica; más aún, la segregación o aislamiento territorial es contraproducente desde el punto de vista de la propia seguridad nacional. Pero además los emprendimientos de integración física tampoco pueden concebirse a escala “local” o “fronteriza” si con ellos se pretende mejorar la calidad de vida de las poblaciones radicadas en esos territorios aislados o segregados. En tal sentido y recogiendo la experiencia de IIRSA se advirtió que los emprendimientos en zonas de frontera –incluso una vez concluidos- pueden resultar total o parcialmente inoperantes por la persistencia de asimetrías normativas e institucionales entre las respectivas políticas nacionales macroeconómicas y macrosociales. Se han mencionado, por ejemplo: diferencias en las reglas sobre habilitación y circulación de vehículos; obstáculos al tránsito y la comercialización de mercaderías por falta de coordinación migratoria y aduanera; secuestro de mercaderías en atención a la incompatibilidad de reglas sanitarias o técnicas; dificultades para el aprovechamiento de la infraestructura principal por deficiencias en las condiciones de acceso o en la homologación de los recursos para la movilidad.

Estas constataciones parecen confirmar que los proyectos de integración física concebidos como tales no resuelven por si mismos las encrucijadas del padecimiento social. Debería aceptarse que la categoría “zona de frontera” dejó de ser operativa cuando es utilizada como referencia para justificar una intervención de carácter “social” sobre la base de una mera concentración territorial de obras y servicios públicos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALADI (2001). “Informe preliminar sobre los avances alcanzados en materia de integración transfronteriza en los países miembros”, en: documento/SEC/di 1543, 11 de julio.

AUGÉ Marc (2008). *El tiempo en ruinas*, Gedisa editorial, Barcelona, setiembre, página 81.

BARCIA FONSECA Rinaldo (2013). *Programas Territoriales de Integración (PTIs). Lineamientos conceptuales para su formulación*, presentado a la XXII Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA (25 de junio, Lima, Perú) y editado por UNASUR, COSIPLAN.



BOLTANSKI Luc y CHIAPPELLO Ève (2000). *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.

CONSEJO AGROPECUARIO CENTROAMERICANO 2010. *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030*, ECADERT, San José de Costa Rica, abril, en: [www.magfor.gov.ni](http://www.magfor.gov.ni)

FERRANTINO Michael J. (2013). "Policies to improve the supply chain: what needs to be done?" en: *Global value chains in a changing world*, editado por WTO- Fung Global Institute-Temasek Foundation Centre for Trade & Negotiations.

HALPERIN Marcelo (1986). "La propuesta de un mecanismo regional de asistencia recíproca para emergencias alimentarias", en: *Cooperación Regional para la Seguridad Alimentaria*, Raymundo Barros Charlín, Director, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Una síntesis del mismo artículo puede leerse en: "La solidaridad latinoamericana frente a emergencias en materia de alimentación. Su necesaria formalización jurídica", nota del autor para el diario La Ley de Buenos Aires, 28 de octubre.

\_\_\_\_\_ (2011). "Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión", en: *Informe Integrar*, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, número 67, junio.

\_\_\_\_\_ (2014). "OMC: lo que debería esperarse después de Bali", en: Fundación INAI [www.inai.org.ar](http://www.inai.org.ar)

\_\_\_\_\_ (2014). "Dimensión social agregada en la integración económica de América Latina", en: *Regionalismo latinoamericano: dimensiones actuales*, Noemí B. Mellado, Directora y Editora, Lerner, Córdoba, Argentina.

IIRSA (2003). "Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión Estratégica de la Integración Física Suramericana", *documento de la IV Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE)*, Caracas, Venezuela, 2 de julio, en: [www.10.iadb.org/intal/](http://www.10.iadb.org/intal/)

OLIVEROS Luis Alberto (2002). "El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina", *documento informativo de la Comunidad Andina*, febrero, en, [www.comunidadandina.org/](http://www.comunidadandina.org/)

ROBLEDO SANTIAGO Edgar (1987). "El municipio fronterizo del sur", en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, números 26 a 28, abril-diciembre.

ROCHA GALLARDO Antonio (2006). *Identificación de oportunidades comerciales para productos bolivianos en Paraguay, con énfasis en las relaciones de frontera*, publicación del Departamento de Apoyo a los PMDER número 24/05, presentación del consultor, página 3, Montevideo, diciembre.

TENTI FANFANI Emilio (2010). "Notas sobre exclusión e inclusión", en: *La dimensión social de la cooperación internacional*, CICCUS ediciones, Buenos Aires pp. 151 y ss.



VALENCIANO Eugenio (1995). *La frontera. Un nuevo rol frente a la integración*, CEFIR.

**HALPERIN MARCELO.** Abogado por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Egresado de la Escuela de Sociología. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Consultor de organismos internacionales de integración y cooperación económica. Secretario y docente de la Maestría en Integración Latinoamericana, investigador del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. E-mail: mhalperin@ciudad.com.ar

Fecha de recepción: 02-06-2014

Fecha de aceptación: 04-07-2014