



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
PARA LA INTEGRACIÓN Y EL
DESARROLLO LEGISLATIVO

— *IDL* —

ÍNDICE

DE LOS BUENOS PROPÓSITOS A LAS ACCIONES CONCRETAS DENTRO DEL PANORAMA SOCIAL DE LA COMUNIDAD ANDINA	4
ABSTRACTO	4
INTRODUCCIÓN	4
DESARROLLO DE LA COMUNIDAD ANDINA.....	5
DESCRIPCIÓN DE AGENDA SOCIAL	7
OBJETIVOS	8
LÍNEAS DE ACCIÓN	9
LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS PAÍSES EN LA COMUNIDAD ANDINA.....	11
¿QUE HA PASADO CON LA COMUNIDAD ANDINA EN EL TRANCURSO DE ESTOS AÑOS?.....	13
DATOS ARROJADOS EN EL AVANCE PIDIS.....	16
LOS RETOS DE LA COMUNIDAD ANDINA Y LA IMPORTANCIA DE LA BASE SOCIAL PARA HACER DE ELLA UN PROCESO SOSTENIBLE EN EL TIEMPO	16
BIBLIOGRAFÍA.....	20
EL TLC: COLOMBIA - EE.UU ¿UNA FORMA DE LEGITIMIZACION DE LA BIOPIRATERIA?	21
INTRODUCCIÓN	21
BIODIVERSIDAD ¿QUE IMPORTANCIA TIENE?	22
LA BIODIVERSIDAD UN NEGOCIO QUE MUEVE MILLONES.....	23
BIOPIRATERIA VS BIOPROSPECCION	24
CONVENIO SOBRE BIODIVERSIDAD BIOLÓGICA (CDB).....	25
EL CDB TIENE TRES OBJETIVOS PRINCIPALES.....	25
DECISIONES DE LA COMUNIDAD ANDINA PARA LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD	26
PROCESOS MODIFICATORIOS DE LA DECISIÓN 486.....	27
PROPUESTA DE BIODIVERSIDAD DE LOS ANDINOS . UN INTENTO DE EXPORTACIÓN SOSTENIBLE.....	29
¿CUALES SON LOS VERDADEROS ALCANCES DE LA FIRMA DEL TLC EN CUANTO A BIODIVERSIDAD Y CONOCIMIENTOS TRADICIONALES SOBRE BIODIVERSIDAD?.....	33
CAPITULO DE PROPIEDAD INTELECTUAL ARTICULO 16.9, PATENTES	33
¿ES EL TLC INCONSTITUCIONAL?	35
CONCLUSIÓN.....	36
BIBLIOGRAFÍA.....	38
LA INDUSTRIA DE BIOCOMBUSTIBLES Y SU INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EN EL MEDIO AMBIENTE	39
PRODUCCIÓN DE BIOCONBUSTIBLE AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA DE BIOCONBUSTIBLES EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.....	40
ARGENTINA	41
BRASIL.....	41
BOLIVIA	42
CHILE.....	42
COLOMBIA.....	42
ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA.....	44
IMPLICACIONES DE LA PRODUCCIÓN DE BIOCONBUSTIBLE EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	45

MEDIO AMBIENTE	47
CONCLUSIÓN	48
BIBLIOGRAFÍA	50
LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOCIALES UNA NECESIDAD IMPERANTE DE LA COMUNIDAD ANDINA	52
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES	52
METODOLOGÍA APLICABLE A LA CAN	53
MODELO DE CONSECUCIÓN DE OBJETIVOS	56
EVALUACIÓN DE EFECTOS COLATERALES	56
MODELO DE COMISIONES POLÍTICAS	57
MODELO DE EFICIENCIA	57
RENDICIÓN DE CUENTAS	58
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	58
CONCLUSIONES	58
BIBLIOGRAFÍA	59
¿LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN ANDINA (PESCA) ELIMINARÍA LOS OBSTÁCULOS PRESENTES EN EL CAMINO HACIA LA INTEGRACIÓN?	60
INTRODUCCIÓN	60
EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA	62
EL COMIENZO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)	63
PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA CAN	65
INTEGRACIÓN DE LA CAN EN LA TEORÍA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA	65
PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA CAN	67
CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO	67
CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES	67
LA COMISIÓN	68
LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA	68
EL PARLAMENTO ANDINO	69
POLÍTICA EXTERIOR COMÚN (PEC), SUS PROBLEMAS Y LA PESCA COMO SOLUCIÓN	69
RECOMENDACIONES PARA LA PESCA	71
CONCLUSIONES	72
BIBLIOGRAFÍA	76
MODELO GENERAL PARA LA CREACIÓN DE CAPITAL SOCIAL A PARTIR DE JUEGOS NO COOPERATIVOS	77
INTRODUCCIÓN	77
EL CAPITAL SOCIAL	78
CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL	82
TEORÍA DE JUEGOS	84
GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL A PARTIR DE JUEGOS NO COOPERATIVOS	92
BIBLIOGRAFÍA	100

DE LOS BUENOS PROPÓSITOS A LAS ACCIONES CONCRETAS DENTRO DEL PANORAMA SOCIAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

PAOLA PRIETO
PASANTE ÁREA SOCIAL IDL

ABSTRACTO

Este artículo presenta una visión del desarrollo del proceso de integración adelantado por la Comunidad Andina en sus últimos años, haciendo especial énfasis en los avances y retrocesos obtenidos dentro de su dimensión social y en la descripción del marco normativo configurado por la organización luego de 39 años de existencia y trabajo. El documento empezará por abordar los motivos que dieron origen a la construcción de la Comunidad Andina y el surgimiento de una Agenda Social Andina como estrategia para enfrentar los desafíos que se le presentaban a sus países miembros, quienes incapaces por sus propios medios de resolver y cubrir las necesidades básicas de sus nacionales encontraron en la creación de bloques y de acuerdo a las marcadas tendencias del momento, un plan de complementación de esfuerzos para sus programas de desarrollo. Se centrará además, en la trascendencia que tiene para el proceso integrador, la consolidación de una plataforma social y no solo económica, para hacerlo sostenible en el tiempo; y defendiendo la educación como el método más efectivo tanto para incluir a la población como para mitigar los problemas que siempre han aquejado a los países andinos.

INTRODUCCIÓN

Al pensar en el inicio del Siglo XXI y lo que éste nos aguardaba, siempre se pensó que íbamos a crecer en Estados donde se participaría de sistemas democráticos especializados, organizados e incluyentes. La ola de internacionalización de la economía en los años 90's trajo consigo muchas expectativas para los gobiernos andinos y para los ciudadanos; pensar en una conexión mucho más amplia con países más avanzados, habría campo para la ilusión del mejoramiento de las condiciones y las oportunidades en la vida de miles de personas. Todos sabían que el camino que empezaría a recorrer era largo y complejo, pero eso no fue motivo para no buscar formas de hacerlo menos tedioso para nuestras naciones.

El hecho de pensar en eliminar progresivamente las barreras al comercio y a la inversión, para integrar mediante un solo acuerdo de libre comercio las economías del hemisferio, es una idea que representa la nueva dirección hacia la que los Estados están fijando sus objetivos. Desde finales de la década de los ochenta se ha observado un nuevo auge de la integración económica en sus diversas modalidades, y cuyo origen hace referencia a una más de las consecuencias vinculadas al fenómeno de la globalización.

Aunque la globalización es entendida en primera instancia como un fenómeno económico, no puede explicarse solo en términos de simple especialización e interconexión mundial de los medios de producción o como "un proceso fundamentalmente económico que consiste en la creciente integración de las distintas economías nacionales en una única economía de mercado mundial"¹. La Globalización tal como lo explica Sergio de Zubiria Samper, manifiesta un conjunto vasto de transformaciones económicas, jurídicas, políticas, sociales, éticas, estéticas, comunicacionales, epistemológicas, culturales, etc."² Es un fenómeno que ya trascendió el campo económico y que no puede limitarse a este, es un fenómeno del cual deben apropiarse los ciudadanos y buscar la manera de que los Estados también lo hagan en pro no solo del beneficio de unos pocos o del beneplácito de otros Estados, sino porque solo a través de políticas y estrategias bien dirigidas se lograra que las naciones se inserten en la economía global de manera positiva y obtener así grandes resultados en todos los campos que acompañan el desarrollo progresivo de los Estados y no sólo en cuanto a términos de crecimiento económico.

La globalización abrió paso a nuevas formas de integración como la creación de bloques económicos y regionales. La integración es un proceso en el cual dos o más Estados interactúan para adoptar medidas en aspectos económicos, sociales, culturales y políticos; a través de la creación de bloques para aumentar las ventajas que tengan, su poder de negociación, su posicionamiento en el panorama internacional y como objetivo final mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. El contexto generado por la globalización ha permitido participar de la integración como estrategia para combatir los problemas

que por años han aquejado los países Latinoamericanos. La idea de integración subregional nace como respuesta a las doctrinas geopolíticas y económicas mundiales, con planes propios para satisfacer aquellas necesidades regionales que no se han logrado conseguir. Tal como lo hace notar Ernesto Pinto-Bazurco³, la integración se ha constituido en una plataforma para la proyección de nuestras sociedades hacia el escenario internacional. La cooperación solidaria en diversas áreas que incluye el ámbito político y social contribuye a promover el bienestar de nuestras poblaciones y facilita el acercamiento para avanzar en la consolidación del espacio de integración latinoamericano. Luego, esta concepción permite hacer la necesaria distinción entre dos fenómenos que aún cuando pueden ser conexos por causas de su génesis no son lo mismo.

El profesor Bhagwati (1993), considerado uno de los más recios defensores del libre comercio global y de la necesidad de fortalecer las negociaciones multilaterales, ha afirmado que esta nueva ola de regionalismo, o de «segundo regionalismo», como él la denomina, es muy probable que dure por largo tiempo. Según su opinión debe tenerse presente que los cambios de política económica inducidos por el avance de la globalización unidos a elementos de orden político y estratégico han configurado un ambiente que ha estimulado el desarrollo de un nuevo tipo de integración económica, diferente a aquellas de otras décadas. Así, el nuevo regionalismo presenta diferencias en cuanto a su estructura, alcance y profundidad. Algunos de los acuerdos firmados incorporan nuevos temas por lo que se habla de una integración de segunda generación para referirse a aquella que además de los temas puramente comerciales incorporan los temas sociales y de interés general de las comunidades que son parte primordial de los procesos de integración.

El tema de la integración andina y latinoamericana es de suma importancia para nuestros países, porque corresponde a un tema “de envergadura estratégica referente a problemas fundamentales del desarrollo de nuestras naciones situados en una perspectiva histórica, de largo plazo, que plantean complejas exigencias económicas, técnicas, sociales, culturales, y desde luego políticas”⁴, que ha sido motivo de examen por muchos investigadores a lo largo de todo su desarrollo y que merece especial atención si se acepta la idea de consolidar y sacar adelante un proceso de integración exitoso.

El proceso de integración no se entiende como un fin per se, sino como un instrumento complementario con los objetivos de desarrollo económico, político, y social de cada país participante. “Se ha concebido la integración como un proceso que busca alcanzar objetivos comunes no sólo en el área económica y comercial, sino también en la social y la política, buscando aportar al bienestar de la población y propendiendo al uso eficiente de los recursos existentes”⁵.

Las características del sistema internacional y su tendencia a la evolución abren paso a la creación de un campo de investigación sobre el cual se analizan las razones que motivan a los Estados a participar activamente de procesos de integración a través de los cuales buscan mejorar su inserción en el orden mundial.

Los países andinos tienen varias cosas a su favor. La uniformidad cultural, histórica, idiomática, religiosa y hasta la continuidad geográfica, además de los niveles de desarrollo relativamente similares han hecho pensar que la consolidación de una comunidad de naciones no encontraría los obstáculos presentes y, que por el contrario, permitiría una realización más plena de la identidad y las potencialidades de la región.

DESARROLLO DE LA COMUNIDAD ANDINA

“El proceso de integración andino se ha enfocado casi exclusivamente hasta ahora en el aspecto económico. Por lo tanto se esperaría que en este ámbito los resultados concuerden con las expectativas. Pero el proceso se ha destacado por su retraso respecto de los plazos previstos y su lenta evolución”⁶.

Conjuntamente, las características que los unen como países hermanos tales como “un pasado histórico común, la geografía y un legado común”⁷ a veces no parecen ser lo suficientemente fuertes sobre aquellas cosas que los separan. Las dificultades que ha presentado la comunidad durante su desarrollo están claramente relacionadas con la voluntad política de sus gobernantes, quienes no han logrado consolidar mayores proyectos de manera conjunta dentro de este proceso cuyo inicio data del año 1969, cuando luego de la reunión realizada el 26 de mayo en Cartagena de Indias, donde los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena,⁸ “con el propósito de mejorar, juntos, el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social”⁹.

Entonces se dio inicio al proceso de integración bautizado en esa época como Pacto Andino¹⁰, donde más adelante el 13 de febrero de 1973, Venezuela se adhirió, y luego, lamentablemente el 30 de octubre de 1976, Chile se retiró de él. Este arreglo en primera instancia se consiguió con el propósito de establecer una unión aduanera, luego un arancel externo común y para poder así ir escalando en la consecución de una integración económica total, que no solo involucrara el aspecto económico y comercial sino que tuviera en cuenta temas tan importantes para los países como lo son los que involucra el desarrollo social.

Es imposible negar que la Comunidad Andina se crea con la intención de desarrollar un acercamiento entre los países de la región para poder incrementar su posicionamiento a nivel mundial, así como su poder político y económico. Es un

proceso que se ha trabajado durante 39 años desde la firma de su tratado-marco y como todo proceso ha tenido altos y bajos que le brinda la experiencia y le han permitido crecer en el trayecto. Al remontarse a los inicios y al desarrollo de la Comunidad Andina solo con el fin de darle un marco de referencia al desarrollo de las políticas de desarrollo social y humano que se han dado bajo este acuerdo con la intención de discutir su funcionamiento, los problemas por los que ha atravesado su aplicación y los retos que se le presentarán en este aspecto en un futuro.

Como es natural durante este tiempo el proceso de integración andino ha atravesado por distintas etapas. De una idea de integración cerrada, un tanto por las condiciones que se vivían en los 70's, dado el modelo económico Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), a trascendido hacia un proyecto más abierto igualmente por las condiciones que se fueron dando a partir de la década de los 90's, con la internacionalización de la economía*.

Las modificaciones de época trajeron consigo un cambio positivo para la estructura del proceso. La institución se dio cuenta que era necesario abarcar otros campos de acción y abrió paso a la creación de una serie de instituciones de carácter jurisdiccional, legislativo y educativo, que le dieron solidez y peso al proceso integracionista y que se consolidaron, más adelante, en Marzo de 1996, en Perú con el suscrito Protocolo de Trujillo¹¹ mediante el cual se creó la Comunidad Andina que se conoce hoy en día y donde el conjunto institucional integrado por los Órganos del Sistema Andino de Integración (SAI)¹² pasaron a formar parte fundamental de la misma, según lo dispuso el Artículo 5 del texto, así: "Se crea la "Comunidad Andina", integrada por los Estados soberanos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, que se establece por el presente Acuerdo"¹³; lo que además la reestructuró con la finalidad de asumir los grandes desafíos del Siglo XXI¹⁴.

Dentro de los grandes desafíos que se presentaban para la Comunidad durante el presente siglo se encuentra la aplicación y manejo que se le ha dado al tema social dentro de su agenda de trabajo. Las decisiones y documentos que demuestran la dirección hacia la cual la CAN quiere avanzar en esta materia esta registrada en el mismo Acuerdo de Cartagena, en sus dos primeros artículos:

Artículo 1.- El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. (...)

Artículo 2.- El desarrollo equilibrado y armónico debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los Países Miembros de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos. (...)¹⁵.

Donde se puede vislumbrar las grandes metas sociales que se propone cumplir este sistema de integración. Simultáneamente, el **Artículo 3, dispone:**

"Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes:

b) La armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes; (...)¹⁶

Paralelamente a lo expuesto, la DECISIÓN 406, "Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)", en los Artículos 139 y 148, demuestra la disposición de este organismo subregional para crear mecanismos y adoptar decisiones que sí tienen como fin último avanzar y atender múltiples aspectos vinculados al desarrollo social. Que aún cuando los resultados no han satisfecho en su totalidad las expectativas que en un principio se tenían, la importancia de la llamada dimensión social de la CAN se planteó desde un principio, y esperaba que a futuro tomara el lugar que le corresponde, como tema fundamental. Para trabajar conjuntamente con los aspectos económicos y además políticos. Conviene, sin embargo, hacer la salvedad que este aspecto de la Comunidad no revistió de importancia para los Estados sino hasta hace muy poco.

Los aspectos sociales y ambientales no fueron prioritarios en los procesos de reformas económicas de los noventa. Se consideró entonces que la concentración de bienes y capital en aquellos sectores más proclives a la inversión y el ahorro, mejoraría el bienestar de los más desposeídos por la vía del incremento agregado del bienestar, el cual "gotearía" a través de la generación de empleos para estos sectores, incrementando los ingresos de los más pobres y produciendo finalmente un efecto agregado sobre la igualdad¹⁷.

Esta desatención provocó que los Estados y sus gobernantes dudaran del éxito del proceso de integración como alternativa para conseguir el "desarrollo equilibrado" y método para mitigar los problemas que fuertemente aquejan las sociedades andinas, lo que originó la preocupación por diseñar planes de acción que permitieran a largo plazo hacer sostenible la dimensión social del proceso; para encontrar la manera que trascendieran los gobiernos y cumpliera su objetivo inicial.

De este mismo momento se desprende la modificación del mismo Acuerdo de Cartagena, en los artículos mencionados con anterioridad y que rezan así:

Artículo 139.- Los Países Miembros podrán emprender programas y acciones en el área de cooperación económica y social, que deberán ser concertados en el seno de la Comisión y se circunscribirán a las competencias que establece el presente Acuerdo.

Artículo 148.- Los Países Miembros emprenderán acciones de cooperación conjunta destinadas a contribuir al logro de los siguientes objetivos de desarrollo social de la población andina:

- a) Eliminación de la pobreza de las clases marginadas, para lograr la justicia social;
- b) Afirmación de la identidad cultural del área andina;
- c) Participación plena del habitante de la Subregión en el proceso de integración; y
- d) Atención de las necesidades de las áreas deprimidas predominantemente rurales.

Para la consecución de tales objetivos se desarrollarán programas y proyectos en los campos de la salud, la seguridad social, la vivienda de interés social y la educación y cultura.

La realización de las acciones que se desarrollen en el marco del presente artículo serán coordinadas con los distintos organismos del sistema andino¹⁸.

En este contexto, es importante continuar con el paso que ya se dio, y que lastimosamente solo se tuvo en cuenta con las crisis de gobernabilidad que encarnaba para los países la exclusión, la pobreza y el desempleo, como los síntomas más visibles del malestar social andino. Por tanto, resulta vital seguir adelantando programas de desarrollo social que tiendan al cubrimiento de las necesidades básicas de los ciudadanos y de las grandes masas de población desprotegida y que permita avanzar en resultados reales y no parciales o limitados como hasta ahora se han conseguido. Esta limitación en los avances, también podría ser causado no solo por la falta de acciones concretas sino por la falta de precisión en la creación de objetivos y en el reconocimiento de la importancia del aspecto social en un proceso de integración. Las disposiciones de los artículos del Acuerdo de Cartagena señalan el valor del diseño de una política social comunitaria, y los retos de los países andinos están en el fortalecimiento de los mecanismos de concertación y creación de estas políticas.

DESCRIPCIÓN DE AGENDA SOCIAL

Los países de la Comunidad Andina ineludiblemente han tendido que abandonar la autarquía y los intentos de construir centros de crecimiento aislados que aspiran a obtener un alto grado de desarrollo sin que se sintieran someramente afectados por lo que sucediera en el resto de la región. Las situaciones adversas por las que tienen que atravesar parecen ser frecuentes y por ello han resaltado la necesidad de efectuar trabajos en conjuntos.

El aspecto del cual se ocupa este escrito es el social, pero en realidad no se tiene muy claro lo que se entiende por ello. Esto se presenta básicamente porque hasta ahora la mayoría del tiempo se ha reducido este tema a todo lo relacionado con el aspecto empresarial y laboral, debido a que estos sectores de la sociedad son quienes más han participado activamente del proceso de integración, por cuanto el aspecto económico ha sido el más desarrollado y la meta del mismo siempre ha sido la consolidación de un mercado regional tan amplio como el logrado por la Unión Europea, ejemplarizado en los avances graduales y progresivos para la creación de la Zona de Libre Comercio, luego de una Unión Aduanera y actualmente en un Mercado Común dentro de la subregión que tocaría por supuesto temas como la libre circulación de factores económicos donde ellos son los protagonistas.

Es necesario que esta concepción de los aspectos que puede abarcar la dimensión social de la CAN se reestructure de manera inmediata. La inclusión de un "concepto social" más amplio evita que las limitaciones que ya empezaron a sentirse sigan desgastando el proceso. Para la comunidad es vital imprimirle una fuerte dosis de factores sociales, porque aun cuando se han concretizado esfuerzos por definir la mejor estrategia para trabajar, todavía falta mucho por hacer y no se puede negar una realidad ineludible.

Dentro de este orden de ideas, la Comunidad Andina consciente de la importancia de este tema, ha venido avanzando claramente en la ampliación de una Agenda Social activa que permita complementar los esfuerzos realizados por cada uno de los Estados miembros para reducir los altos índices de desempleo, la desigualdad, pobreza e inasistencia de las necesidades básicas de grandes porciones de población que por muchos años ha sido marginada y excluida.

La Agenda Social Andina vigente y descrita por la Secretaria General de la comunidad está compuesta por 5 líneas de acción. Según ésta, la primera se encarga de tratar las Políticas Sociales, donde la CAN desarrolla un programa destinado a acelerar la ejecución del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) y a la vez a facilitar la gradual definición de una Estrategia Andina de Cohesión Social,¹⁹ a partir de los programas y proyectos contemplados en el PIDS. En segundo lugar, se encuentra la Participación Social y hace referencia a la participación ciudadana dentro del proceso de integración que se manifiesta a través de la presentación de opiniones o puntos de vista de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos; resultado del desarrollo de encuentros con jóvenes, de la concertación de los intereses de los pueblos indígenas de la CAN y de los consumidores y municipios.

Luego se encuentra, el Tema de las Migraciones y sus Aspectos Sociolaborales "donde existen normas comunitarias y sus respectivas reglamentaciones, que tienen el propósito de ordenar el desplazamiento de los trabajadores migrantes andinos en el espacio comunitario (Decisión 545²⁰), sin

menoscabo de sus derechos a la seguridad social (Decisión 583²¹) y bajo condiciones adecuadas de seguridad y salud en el trabajo (Decisión 584²²).²³ En cuarto lugar, el tema de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación recientemente se incluyó dentro de la CAN como indispensable para atender las demandas sociales y productivas de los países andinos. Por lo que se implementaron centros de innovación tecnológica y el trabajo conjunto con universidades, centros de investigación, redes científicas y demás entidades productoras de ciencia.

Por último, la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, busca mejorar las condiciones de vida de las poblaciones y el progreso de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los Países Miembros. En ese sentido, son impulsados el desarrollo económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)²⁴ y los Centros Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF)²⁵ con el fin de sanear las poblaciones periféricas de los países a quienes su lejanía facilita el descuido por parte de los gobiernos centrales.

Dentro de los avances más sobresalientes y recientemente logrados en materia social dentro de la Comunidad Andina se encuentra la creación y consolidación del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), “que de alguna manera resume este esfuerzo por acercar la integración a los pobres, luchar contra la pobreza, contra la exclusión y contra la desigualdad”²⁶, y cuyo origen se remonta a la Decimotercera Reunión del Consejo Presidencial Andino, realizada en Valencia, Venezuela, el 23 y 24 de junio de 2001. El resultado de esta reunión, conocida en el Acta de Carabobo e identificado en la II Directriz: La Agenda Social Andina, arrojó entre otras, la decisión en su parágrafo 5 de:

5. Los Presidentes instruyeron a los Ministros responsables de ejecutar las políticas en materia de bienestar social, salud, trabajo, educación y vivienda, para que realicen, en el segundo semestre del año en curso, la primera reunión andina de los Ministros del área, con el propósito de intercambiar experiencias y elaborar un Plan Integrado de Desarrollo Social para enfrentar los graves problemas de pobreza, exclusión y desigualdad social en la subregión.

Dicho Plan deberá tener una visión articulada de los programas y acciones a desarrollar, que incluya metas a corto, mediano y largo plazo compatibles con las establecidas a nivel mundial en las Cumbres de Desarrollo Social y del Milenio.

La Secretaría General, con la colaboración de la CEPAL y otros organismos especializados, realizará un compendio de los estudios y diagnósticos existentes en materia de desarrollo social en la región andina, con el propósito de que sirvan de base para elaborar el mencionado Plan.

La Secretaría General apoyará la fase preparatoria y realización de esta primera reunión y hará seguimiento del Plan Integrado de Desarrollo Social con el propósito de presentar sus resultados al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores²⁷.

Otorgar máxima prioridad a la consolidación de una estrategia única para desarrollar la Agenda Social Andina es un hito en lo que a procesos de integración en Latinoamérica se refiere, en la medida en que abordar los nuevos retos que trae para los países el inicio de un nuevo siglo, oxigena el proceso y evita las limitaciones en lo que representa para los andinos un modelo conjunto de desarrollo y el complemento de sus esfuerzos realizados para mitigar los problemas en esta área.

Los avances en la dimensión social siguieron progresando. Bajo el marco del Decimocuarto Consejo Presidencial Andino, realizado en Quirama, Antioquia se decidió hacer más incluyente el aspecto social. Mediante la Decisión 553²⁸ se exponen los lineamientos para la formulación del Plan Integrado de Desarrollo Social, los criterios sobre los cuales debe trabajar este plan, así como el procedimiento para su elaboración; todo esto con el fin avanzar en la proyección social de la CAN que había estado tan descuidada.

Luego en su Artículo 1º, Inciso I se establecen los objetivos básicos del plan descritos así:

(...) I. OBJETIVOS

Son objetivos del Plan Integrado de Desarrollo Social:

- a) Complementar con acciones comunitarias los planes y programas nacionales de seguridad alimentaria, lucha contra la pobreza, desigualdad y exclusión social, y mejoramiento de las condiciones de vida de la población;
- b) Impulsar conjuntamente objetivos y metas de desarrollo social a partir de los compromisos asumidos por cada País Miembro en las Cumbres Mundiales sobre Desarrollo Social, Hábitat, Población, Derechos de la mujer y el niño, entre otras;
- c) Contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática mediante planes, programas y proyectos que incluyan mecanismos financieros innovadores;
- d) Contribuir a la cohesión social y a reducir las grandes diferencias en los niveles de desarrollo humano en los Países Miembros;
- e) Enriquecer el acervo analítico e instrumental disponible para la formulación, ejecución o evaluación de políticas sociales, mediante la cooperación técnica entre Países Miembros;

- f) Potenciar los efectos positivos sobre el desarrollo social derivados de la integración económica y comercial, particularmente a través de la generación de empleo;
- g) Adoptar posiciones conjuntas en foros y negociaciones internacionales en los que se traten asuntos relacionados con la reducción de la pobreza, desigualdad y exclusión social, y la gestión internacional de recursos financieros y de cooperación técnica para esos propósitos.

La trascendencia que este tipo de decisiones tienen para la ciudadanía andina, radica en que dar prioridad en un aspecto tan sensible como es el desarrollo humano y la satisfacción de necesidades básicas, permite construir sociedades mucho más incluyentes, menos desiguales y economías competitivas a futuro que permitan la erradicación de la pobreza. Las líneas de acción dispuestas en este Plan, reafirman la necesidad de diseñar políticas y discutir la dimensión social de la integración definida en los siguientes puntos básicos:

III. LÍNEAS DE ACCIÓN

El Plan Integrado de Desarrollo Social privilegiará, en una primera etapa, la ejecución de actividades en los ámbitos de la salud, la educación, la generación de empleo y la formación y capacitación laboral. Asimismo, contribuirá a identificar y desarrollar los contenidos que más directamente inciden sobre la superación de la pobreza en la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, la Política Agropecuaria Común Andina y la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino.

La ejecución del Plan se concretará a través de las siguientes líneas de acción:

1. Programas y Proyectos Sociales Comunitarios

Programas o proyectos que puedan ejecutarse conjunta o coordinadamente por todos los Países Miembros, o que comprometan al menos a tres de ellos y puedan extenderse a mediano plazo a los restantes países.

2. Convergencia Social

Aproximación gradual y progresiva de los objetivos y las metas sociales establecidos por cada País Miembro en el contexto de sus respectivos planes de desarrollo y en consonancia con los compromisos asumidos en foros internacionales o regionales, particularmente en las Cumbres sociales de alcance mundial, y el establecimiento de un sistema y una metodología común andina para el seguimiento y evaluación del proceso de convergencia social.

3. Cooperación Técnica Horizontal

Intercambio y difusión de experiencias y conocimientos que conduzcan al enriquecimiento del acervo analítico e instrumental de los responsables de las políticas sociales, además que promuevan un mejor conocimiento mutuo de las

realidades sociales de los Países Miembros, propicien una visión común andina sobre el desarrollo de la dimensión social de la integración y faciliten una mayor comunicación y coordinación entre los responsables de las políticas sociales²⁹.

Y en este sentido, los Presidentes Andinos acordaron otras estrategias para el progreso del esquema de integración en ejes temáticos tales como el político, el social y cultural, el económico, el desarrollo fronterizo, el desarrollo sostenible y la institucionalidad.

“Reafirmando su convicción de que la profundización del proceso integrador comunitario requiere nuevas y eficientes líneas estratégicas, en el marco de una agenda multidimensional, que le permita alcanzar el desarrollo económico, equilibrado, armónico y compartido de sus países, con miras a fortalecer la capacidad individual y colectiva de luchar contra la pobreza y la exclusión social”³⁰.

Esta mención radicada en el Acta de Quirama³¹ podría considerarse el tercer paso para la vigorización de una Agenda Social Andina multidimensional, ya que de acuerdo a las directrices establecidas en la Dimensión Social y Cultural de ésta misma, se propuso fortalecer la idea del Plan Integrado de Desarrollo Social, figurando así:

“(…) Solicitar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que en desarrollo de los lineamientos aprobados, con el apoyo de los Ministros Responsables del área social, de la Secretaría General y de la Corporación Andina de Fomento (CAF), formule el Plan Integrado de Desarrollo Social.”³²

La institucionalidad y la normatividad andina han crecido considerablemente y gran parte se debe a la inspiración del modelo de la Unión Europea, cuyos países miembros se han caracterizado por preservar y garantizar el cubrimiento de los derechos humanos básicos.

La satisfacción de las necesidades básicas de las sociedades siempre ha sido la meta sobre la cual se han dirigido las ilusiones y los esfuerzos de las grandes masas, podemos encontrar que actualmente se ha conectado la idea de desarrollo al disfrute total de los derechos humanos, esto posiblemente porque nos han vendido la errónea idea de que el crecimiento económico inmediatamente se traducirá en desarrollo, pero de ese bienestar futuro que predica este nuevo discurso no se ha visto beneficiada la población y por el contrario ha reducido notablemente su calidad de vida, por lo que se vulneran los derechos básicos que hacen referencia a las libertades, la igualdad, a la equidad y a conseguir un nivel de vida donde las condiciones mínimas para el desarrollo de una persona como el empleo, la vivienda, la alimentación, el vestido y la asistencia médica se encuentren subsidiadas.

Los derechos humanos y el pleno goce de los mismos, sea cual fuere su clasificación, derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales, culturales o derechos colectivos, son de todos los hombres, son inalienables y si está dentro de las posibilidades de los Estados patrocinar su garantía es su deber hacerlo. Los derechos de Segunda Generación³³, conocidos como los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se dirigen como exigencias al Estado. Se trata de que el Estado actúe proporcionando los medios y los recursos para el goce de estos derechos, y si la constitución de acciones conjuntas lo favorece no se deben hacer esperar, mucho menos cuando existen grupos sociales incapaces, por falta de recursos materiales, de cubrir esas necesidades mínimas, por lo que dentro de una sociedad democrática, justa y equitativa sería un deber inaplazable para los gobernantes participar activamente en proyectos que logren dicha satisfacción.

El camino hacia la construcción de sociedades verdaderamente desarrolladas, depende en gran medida de las políticas y la gestación de pactos sociales que involucren la sociedad civil y las organizaciones que hacen parte de los Estados, así como de la capacidad de los mismos Estados de vincularse con otros, tras la identificación de metas, experiencias y características compartidas que les brinde nuevos horizontes. Se trata de avanzar hacia la fabricación de una "ciudadanía integral" según el concepto elaborado por el PNUD, donde se considera que "el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales y culturales y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado".

La Comunidad Andina entendió esto, y a través de su normatividad, busca la manera de establecer una organización más progresiva que atienda las desigualdades de ingreso y elimine la discriminación de oportunidades para los diversos sectores y grupos sociales, busca crear mecanismos que combatan lo que ha lastrado por muchos años, los potenciales de la región y la ha caracterizado como una de las zonas más disímiles del mundo.

La creación de Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social, participa de la idea descrita anteriormente, este órgano especializado creado con la Decisión 592³⁴, bajo la Decimoquinta Reunión del Consejo Presidencial Andino, permitió la especialización esta vez institucionalmente hablando, de los avances en la Agenda Social Andina proporcionando al órgano independiente que se dedicara solo al área social. La decisión define su constitución y los objetivos sobre los que trabajara este Consejo:

Artículo 2.- El Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social estará constituido por los Ministros encargados por sus gobiernos de coordinar nacionalmente la ejecución del Plan Integrado de Desarrollo Social, y de los demás programas y proyectos instrumentados por la Comunidad Andina para impulsar su desarrollo social.

Artículo 3.- Dicho Consejo desempeñará adicionalmente las siguientes tareas y responsabilidades específicas:

- a) Debatir y formular propuestas de políticas, estrategias o programas que contribuyan a potenciar los beneficios sociales de la integración andina y desarrollar su dimensión social, con el fin de "procurar el mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión" como lo establece el Acuerdo de Cartagena.
- b) Impulsar la gradual convergencia de las políticas sociales de los Países Miembros mediante la evaluación y seguimiento conjuntos de los compromisos de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas y el análisis compartido de los recursos humanos, técnicos y financieros requeridos para su cabal cumplimiento.
- c) Coordinar con el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Presidentes de Bancos Centrales y responsables de organismos de planificación de la Comunidad Andina en la identificación y el diseño de mecanismos financieros innovadores para combatir la pobreza, fortalecer la gobernabilidad democrática y alcanzar la justicia social y la equidad.
- d) Instrumentar, en coordinación con el Comité Andino de Titulares de Organismos de Cooperación Internacional, una estrategia de gestión de recursos con países donantes y organismos financieros internacionales que asegure la cooperación técnica y financiera que requiere la ejecución de los programas y proyectos contemplados en el PIDS, así como de otras iniciativas que sean acordadas en el marco de la Agenda Social Andina.
- e) Facilitar la adopción de posiciones comunes o concertadas sobre temas sociales en foros y negociaciones internacionales.
- f) Promover la participación de la sociedad civil organizada en la ejecución de los programas y proyectos del PIDS y, en general, en el desarrollo de la dimensión social de la integración andina.³⁵

Dentro de estas funciones su primer trabajo fue, tras su I Reunión de trabajo celebrada el día 20 de septiembre de 2004, y a través de una videoconferencia, acordó recomendar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la aprobación del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS); que quedó immortalizado con la Decisión 601.³⁶ El PIDS ha logrado facilitar una estrategia social comunitaria, concebida como complementaria a los esfuerzos nacionales encaminados a combatir la pobreza y la iniquidad existentes. Este plan se enlaza con el resto de propuestas delineadas en la Agenda Social Andina, ya que cada uno de los proyectos, las actividades y los programas trabajan con el objetivo final de mitigar las consecuencias de estos problemas estructurales.

El éxito del plan, podría medirse en la capacidad que tienen los Estados miembros no solo de construir acuerdos, sino de cumplirlos, los países están en la obligación de generar una intervención normativa, que permita regular la situación social de sus ciudadanos andinos y así se puedan poner en marcha mecanismos efectivos y esta vez soportados por una colectividad de Estados que luchan por el mismo propósito. La especialización de la Agenda Social a través del PIDS facilita los campos de acción, en tanto que determinadas las funciones y los temas a manejar como prioridad para la comunidad y su ciudadanía andina, se pueden arremeter con mayor rapidez los temas sobre los que se va a trabajar.

En este orden de ideas los temas a trabajar dentro del marco de dichos programas y proyectos son el Sociolaboral, la Educación y la Cultura, la Salud, el Desarrollo rural, la Seguridad Alimentaria, el Medio Ambiente y por último el Desarrollo Social en Fronteras. Estos temas se trabajaran bajo la coordinación de lo que se podrían llamar tres frentes de acción: el primero constituido por Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social (Decisión 592), el segundo por los Comités Nacionales del PIDS (Decisión 601) y en el tercer lugar encarnado en la Red andina de ONGS y entidades académicas (Decisión 553).

Por ende y en vista de esta división la distribución temática para los Comités Nacionales quedo dispuesta así:

- Bolivia: sociolaborales, excepto empleo.
- Colombia: educación y cultura
- Ecuador: desarrollo rural, seguridad alimentaria para pueblos indígenas, armonización de indicadores sociales
- Perú: medio ambiente, seguridad alimentaria
- Venezuela: salud, empleo³⁷

Al respecto, conviene decir que, dentro de la justificación expuesta en la Decisión 601 para la aprobación del PIDS se subraya la especial intención al “carácter integrador” que los mandatarios decidieron imprimirle al proceso, para lo que debe subrayarse que: “ manifiesta una importante voluntad política de superar los enfoques sectoriales sobre la política social que muchas veces predominan en nuestros países. El objetivo estratégico de reducir la pobreza en la Subregión invita a superar los departamentos estancos de la política social sectorial, fuente muchas veces de duplicación de esfuerzos y derroche de recursos, porque se trata de un fenómeno multidimensional en sus causas y sus manifestaciones. Pero obliga también a integrar las políticas sociales con las económicas porque no cabe esperar que de la ansiada reactivación económica o de los avances en la integración comercial y financiera se deriven espontáneamente beneficios para el grueso de la población. Esos beneficios con frecuencia habrá que buscarlos explícitamente”³⁸ .

LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS PAÍSES EN LA COMUNIDAD ANDINA.

Si nos ponemos a analizar la situación y los avances de los países andinos en materia de desarrollo social se encuentra que los grandes retos que se han propuesto, los Estados no los han podido alcanzar y muchos de ellos no han trascendido del escrito a las acciones concretas. La situación de la mayoría de los países sudamericanos es bastante compleja; y con el transcurrir del tiempo parece que no mejora demasiado. Los índices de pobreza, desempleo, seguridad social, analfabetismo e inclusión social pareciera que no disminuyeran aún cuando en informes se presentan avances en la reducción de estos males a nivel latinoamericano en general. La representación de estas cifras en la vida real hace pensar que no existen grandes resultados, y por consiguiente, se reducen nuestras esperanzas a futuro de un cambio positivo.

Estos países han atravesado por varias etapas durante sus procesos de desarrollo, los problemas económicos por los que se han caracterizado en surcar muchas veces insertan al continente de manera desventajosa dentro del mercado mundial, y dan paso a la aparición de elementos de fuerte desestabilización que generan crisis dentro sus instituciones políticas.

Es de común conocimiento, el desprestigio de los gobiernos en América Latina afectados por la corrupción, el clientelismo y recientemente por una nueva ola de populismo y caudillismo que ahoga los deseos de toda una nación para quedar minimizados en el interés de su mandatario egocentrista.

Se podría decir, que los gobiernos entraron en una encrucijada donde se debaten entre seguir aquella línea, que parece ser más segura por ser el camino viejo conocido donde ceden a las presiones políticas y económicas de un eje dominante para conseguir cierto nivel de simpatía. Y seguir la línea de un nuevo socialismo que parece fortalecerse con el pasar de los días tras la imposibilidad de los regímenes políticos nacionales y de los actores políticos existentes para hacer frente al permanente deterioro de los sistemas tradicionales y al agotamiento de lo que la democracia brinda al no poder ejercer gobiernos en los que el consenso, la legitimidad y la tolerancia sean los ejes sobre los cuales se tomen las mejores decisiones de los temas de interés público, lo que al final terminará con la creación de Estados personalizados que muy fácilmente tienden a la dictadura.

Dentro de este orden de ideas, la práctica integradora que ha generado tantas expectativas dentro de los países latinoamericanos, debido al exitoso ejemplo que la Unión Europea ha brindado al convertirse en punto de referencia en cuanto a negociaciones multilaterales se refiere; parece ser el ideal que permitiera a los países tras previo consenso de unos objetivos comunes y claros, el crecimiento económico y un desarrollo equitativo, meta que ha sido tan anhelada por todos los países y para los que años de experiencia demostraron que luego de la inclusión del fenómeno de la globalización en el panorama internacional la autosuficiencia quedó atrás para darle cabida a una política unida, y a la consolidación de bloques regionales como la nueva opción para la negociación en un sistema mundial, donde la competencia y la interconexión relegan aquellos quienes deciden emprender este camino por su propia cuenta.

Frente a esta realidad, este escrito plantea la necesidad de rescatar el papel de los avances, que en cuanto, a desarrollo

social y humano deben conseguirse, como estrategia para consolidar un proceso de integración real y específicamente el proceso de integración andino, donde la capacidad de cohesión y consenso entre sus integrantes permita el avance de agendas multidimensionales regidas por la inclusión de la ciudadanía a través del diálogo y la participación que compense un camino de tropiezos en esta área que debe ser enmendado con rapidez.

Según el último Informe de la CEPAL sobre el Panorama Social de América Latina 2007, en cuanto a la evolución de pobreza se encuentra que "gracias al crecimiento económico sostenido experimentado por América Latina en los últimos cuatro años, en 2006 se redujeron una vez más las tasas de pobreza e indigencia, alcanzando un 36,5% y un 13,4%, respectivamente. Estos valores representan los niveles más bajos registrados desde 1980. Así, se ha logrado que el número de personas pobres de la región sea inferior a los 200 millones, cifra observada en 1990"³⁹.

La idea de este aparte, es presentar algunas cifras que nos delinee el panorama general de la situación de América Latina, y en el caso específico, de los países andinos objetos de este artículo, con el fin de realizar una comparación con los resultados arrojados por la Comunidad Andina que se refieran al avance en el desarrollo de las políticas efectivas delimitadas por el PIDS para mitigar los problemas que agobian la subregión.

En primer lugar se debe hacer referencia a la población total sobre la cual se está hablando, con el fin de hacer una idea de la magnitud de personas que se están viendo afectadas o beneficiadas por el proceso.

POBLACIÓN TOTAL A:

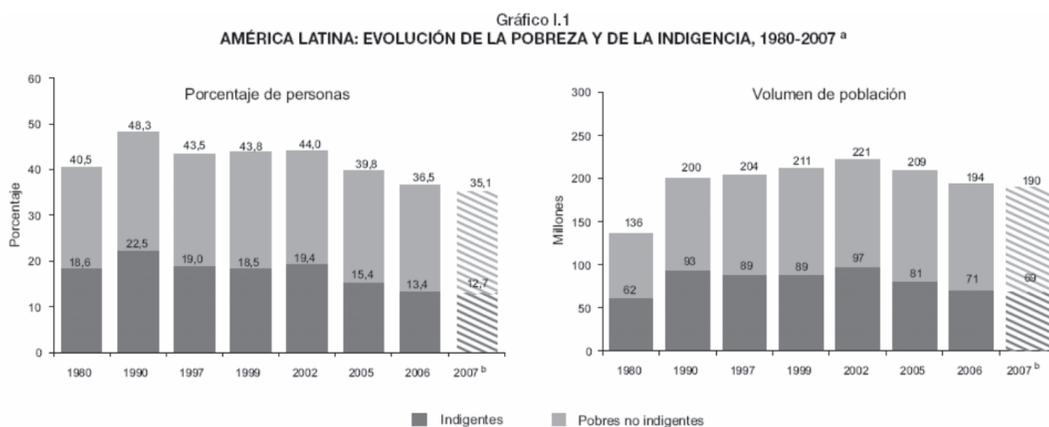
PAÍS	2.000	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008
Bolivia	8.428	9.025	9.227	9.427	9.627	9.828	10.028
Colombia	41.661	43.637	44.279	44.907	45.518	46.116	46.702
Ecuador	12.297	12.839	13.023	13.211	13.404	13.601	13.801
Perú	25.650	26.621	26.936	27.254	27.574	27.894	28.214
América Latina	511.735	532.809	539.678	546.664	553.812	561.046	568.296

a). Las cifras corresponden a la proyección recomendada, que implica adoptar una hipótesis media de fecundidad.

c). Incluye 20 economías: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

Según las estimaciones más recientes disponibles para los países de América Latina, correspondientes al año 2006, indican que en ese año un 36,5% de la población regional se encontraba en situación de pobreza, mientras que la extrema

pobreza o indigencia abarcaba un 13,4%. Así, el total de pobres alcanzaba a 194 millones de personas, de las cuales 71 millones eran indigentes (véanse siguiente gráfico)⁴⁰.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras situadas sobre la sección de color naranja de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

^b Proyecciones.

Las tendencias de medición de la pobreza resultan favorables para los países latinoamericanos, donde “al comparar estas cifras con las del año 2005, se aprecia un nuevo avance en materia de reducción de la pobreza y la indigencia. Ese año, el porcentaje de población pobre disminuyó 3,3 puntos porcentuales, mientras que la tasa de indigencia se redujo 2,0 puntos porcentuales. En términos de volumen de población, esto implica que en el último año hubo 15 millones de personas que salieron de la pobreza y 10 millones que dejaron de ser indigentes”⁴¹.

Si se estudia este aspecto comparado con la primera meta del milenio, “la tasa de pobreza extrema proyectada para América Latina en 2007 alcanza el 12,7%, 9,8 puntos porcentuales menos que el nivel de 1990 (22,5%). Este resultado equivale a un avance del 87% hacia la consecución de la primera meta del Milenio, mientras que el porcentaje de tiempo transcurrido para el cumplimiento de la meta es de 68%”⁴².

¿QUÉ HA PASADO CON LA COMUNIDAD ANDINA EN EL TRASCURSO DE ESTOS AÑOS?

La necesidad de complementación de esfuerzos se presenta no sólo en los aspectos económicos sino también en los sociales. La insuficiencia del desarrollo regional tiene una de sus expresiones más visibles en las condiciones en las cuales deben vivir las grandes mayorías. La carencia de servicios

mínimos en educación, salud y vivienda; la incapacidad de los aparatos productivos para crear empleo suficiente; así como la extensión de la pobreza en amplios grupos de la población, constituyen una de las mayores debilidades de las sociedades latinoamericanas y retardan sus posibilidades de desarrollo económico⁴³.

Lo anterior, descrito con el propósito de linear a grandes rasgos los principales problemas que ha tenido que enfrentar la Comunidad Andina (CAN) en el desarrollo de políticas jurídicamente vinculantes para los Estados, y sobre las cuales exista un real compromiso y disposición para cumplirlas.

Existen conceptos claros que explican, el porqué las políticas de protección social son esencialmente responsabilidad de los Estados, pero sería un gran error actualmente escapar de la participación de éstos en procesos de integración regional, por lo que sus políticas quedan directamente vinculadas o al menos deben estar dispuestas dentro de un marco mucho más amplio. Temas como los desequilibrios y el abandono de las zonas limítrofes o la falta de atención a la población migrante o desplazada deberían ser motivo suficiente para llamar la atención de los Estados y disponerlos a crear serias políticas de cohesión social.

Antes de continuar me gustaría insistir en las secuelas que para la subregión andina ha fundado el nuevo orden internacional,

generador de una gran desigualdad entre países y que en su interior son el reflejo del panorama del exterior, donde la carencia de una solidez institucional, mecanismos de participación e instrumentos vinculantes se quedan sin respuesta a los retos que supone hacer partícipe a todas las sociedades de la distribución equitativa de los beneficios de la llamada globalización. Participar de esta distribución está consagrada en los derechos sociales, aunque no textualmente, de ellos se puede deducir que la equidad en la repartición de la riqueza solucionaría gran parte de las dificultades; aquí he de referirme también a que “hay una estrecha vinculación entre los derechos sociales y la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos, trasladando un sentido igualitario en la actuación del Estado”, el señor Gregorio Peces subraya este detalle de los derechos sociales cuando sostiene que “su objetivo era la igualdad a través de la satisfacción de necesidades básicas, sin las cuales muchas personas no podían alcanzar los niveles de humanidad necesarios para disfrutar de los derechos individuales, civiles y políticos, para participar en la plenitud en la vida política y para disfrutar de sus beneficios.”⁴⁵ Claro que esto no lo sugiere todo, cabe destacar también que desafortunadamente estos derechos también dependen directamente de la capacidad económica de los Estados, quienes si aun cuando tengan la disposición de ocuparse en cubrir estas necesidades no poseen recursos.

Desde este ángulo tal como se expone de manera precisa en el aparte de la Decisión 601, es vital:

“Explicitar los vínculos entre integración y desarrollo social e identificar medios, acciones o modalidades que permitan potenciar los efectos socialmente benéficos de esa interrelación y prevenir o compensar los perjuicios que para determinados grupos sociales, particularmente los más vulnerables, también puede traer consigo un proceso de integración. Una conducción socialmente responsable del proceso de integración debería poder evaluar anticipadamente estos costos sociales y ejecutar oportunamente las acciones requeridas para evitar, atenuar o compensarlos”⁴⁶.

Esta es la mejor explicación que reúne lo que se ha venido reiterando repetidamente. La integración es la estrategia para complementar esfuerzos que permitan el desarrollo de las sociedades andinas. Al hacer referencia a los avances y retrocesos del proceso, la normatividad y la institucionalidad andina son, el mayor avance presentado durante el tiempo que lleva en construcción el proceso. La estructura representada en el Sistema Andino de Integración ha sido elogiada por la Unión Europea porque entre otras cosas, su diferenciación de funciones evita la duplicación de esfuerzos en temas comunes, por lo que las acciones coordinadas resultan mucho más efectivas que acciones aisladas de individuales. El SAI es la materialización de los esfuerzos realizados por la Comunidad Andina, es además, la única institución latinoamericana de carácter supranacional que tiene una distribución tan elaborada y donde la coordinación de sus órganos e instituciones

representa un ejemplo valioso en cuanto a organización se trata. Está reconocida además como el patrimonio jurídico e institucional⁴⁷ de la CAN.

Otro de los avances importantes, esta vez resaltado por su antiguo Secretario General, el Doctor Allan Wagner Tizón, es el concepto de supranacionalidad. Incluido dentro de las disposiciones relativas a la naturaleza del ordenamiento jurídico de la organización, la supranacionalidad “implica la supremacía de la norma comunitaria sobre la ley nacional en caso de conflicto. Adicionalmente, la norma comunitaria es vinculante y directamente aplicable desde su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena”⁴⁸. Este aspecto le brinda una mayor estabilidad al proceso al permitir que las políticas generadas en el seno de la comunidad no queden frenadas en los Estados por las diferentes políticas internas. Sin embargo existen algunas consideraciones que se deben tener en cuenta frente a este respecto, pero que mas adelante se explicaran.

La inclusión de una Agenda Social dentro del los ejes de desarrollo del proceso de integración siempre será reconocido como un avance extraordinario, en tanto que permite tener una posición conjunta para actuar en este aspecto y donde la creación de órganos especiales para el manejo de estos temas, en conjunto con instituciones de carácter educativo proyectan la Comunidad Andina a otro nivel de integración.

Empero, todavía quedan muchas falencias dentro de ella, una y tal vez la más notoria, es la falta de medidas de carácter vinculante. Las declaraciones, las cumbres y los acuerdos que contraen entre los países miembros por supuesto que incorporan un peso político, pero finalmente la mayoría de conclusiones o recomendaciones expedidas no son de obligatorio cumplimiento, por lo que quedan supeditadas a los deseos del mandatario el compromiso de cumplirlos. Esto no solo debilita el proceso, sino que dentro de temas recientemente tomados en cuenta como el social, deja un espacio para la disposición que se tenga y de acuerdo a la época de ejercer de manera efectiva los compromisos adquiridos en estos espacios. La firma de los documentos compromete a los gobiernos políticamente, pero al no tener el mismo significado legal, de por ejemplo los tratados internacionales que deben ser ratificados por los órganos legislativos de cada país, donde al final no se puede obligar legalmente a cumplir, como tampoco se puede hacer más que crear mecanismos que penalicen simbólicamente para los Estados que incumplan sus encargos.

Dentro de este orden de ideas, existen otros factores que han limitado el proceso. La voluntad política de los gobernantes, es una de las causas de esto. Los jefes de Estado de turno de los países miembros muchas veces han discrepado con el desarrollo del proceso de integración porque sus políticas se encuentran en contravía con la voluntad política de los gobernantes en turno de los países, y este podría ser tal vez el principal inconveniente

al momento de avanzar en la adopción de políticas conjuntas y más aún en un aspecto tan sensible como el social, por lo que lógicamente se entorpece el proceso debido a la falta de credibilidad que genera el incumplimiento de los diferentes compromisos establecidos en pro del fortalecimiento de una comunidad.

El ejemplo claro de esto, es el retiro de la República de Venezuela en Abril del año 2006, cuando su Presidente Hugo Chávez, expresó que su salida de la CAN a quien llamó “una gran mentira”⁴⁹, fue consecuencia directa de los perjuicios inmediatos que le causarían los tratados de libre comercio (TLC) planeados para firmar por Colombia y Perú con Estados Unidos, pero cuyas verdaderas razones fueron su deseo de participar de otro proceso de integración como es MERCOSUR⁵⁰.

Por otra parte, la magnitud de los acuerdos que se disponen en la adopción de un proceso de integración, transgreden el concepto de soberanía y frontera que tienen los gobernantes. Y aquí conviene hacer una pequeña digresión como lo mencionaba en el párrafo anterior, porque aun cuando existe una normatividad establecida esta sólo es aplicable a las decisiones expedidas y publicadas en la gaceta oficial; es decir, “las decisiones son las medidas de mayor relevancia. Por tratarse de normas comunitarias supranacionales y jurídicamente vinculantes, obligan a los países miembros a adecuar las disposiciones nacionales para su cumplimiento”⁵¹. Lo que por añadidura nos lleva a concluir que, los Estados aún no son consientes de la importancia que tiene pensar en comunidad y, esto está reflejado en la incapacidad de consolidar instituciones supranacionales con todo y el amplio significado de este concepto, que permitan el desarrollo transparente, autónomo y “una mayor fluidez en la toma de decisiones; lo que también nos hace suponer una notable carencia de actitud cooperativa por parte de los Presidentes, quienes han antepuesto los objetivos nacionales a los regionales, entorpeciendo el desarrollo del modelo”⁵².

Subyace en todos estos detalles, por último, que la consolidación de un proceso de integración necesita de acciones que enfrenten los desafíos políticos, económicos y sociales que fomenten la

inclusión social y la equidad. Es necesario, que al momento de plantear un proceso de integración, este sea multidimensional. Junto con los planteamientos políticos y económicos, es indispensable desarrollar una agenda social que sea consistente con los objetivos de garantizar la participación de los ciudadanos en los beneficios de la integración, promover la erradicación de la pobreza y la atención de las necesidades de las zonas deprimidas y diseñar una política sociolaboral, educativa, y cultural, que permita la construcción de una identidad andina.

Si a lo anterior se suma “el bajo nivel de conocimiento recíproco entre las poblaciones de los países asociados, especialmente los no fronterizos, así como la frágil conciencia colectiva sobre la necesidad, los beneficios y los costos de integración, limitan el accionar de los gobiernos quienes tampoco se ocupan de avanzar en este tipo de matices que son de suma trascendencia al momento de la consolidación de un proyecto regional”⁵³.

Bien, pareciera que todo lo anterior, augurara un futuro incierto para la Comunidad Andina, donde surge la pregunta: ¿Ahora cuál es el paso a seguir?; ¿Qué tan difícil será conseguir las propuestas originarias del proceso? Y otras muchas preguntas con respecto a los retos para esta organización.

Lo rescatable dentro de todo esto es que no estamos solos, que los compromisos no solo incumben a unos pocos Estados y mucho más si hacemos referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, uno de los ejes rectores del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), porque si bien es cierto a los países deficitarios les corresponde crear mecanismos, y han adoptado decisiones y acuerdos que tienen como propósito fundamental atender múltiples aspectos vinculados al desarrollo social, también corresponde a los otros países con mayor solvencia colaborar económicamente para que los proyectos se puedan realizar, pero mientras las autoridades nacionales reduzcan la prioridad en la atención a los diferentes ámbitos de la esfera social del desarrollo, los organismos de integración tampoco podrán tener mayor incidencia en la formulación de políticas laborales, educativas, de migración, de participación social y, mucho menos, de políticas públicas redistributivas en la región más desigual del mundo.

DATOS ARROJADOS EN EL AVANCE DEL PIDIS Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social.

“Un somero diagnóstico de la situación actual de los países andinos permite conseguir algunas conclusiones importantes al respecto de la formulación y la estrategia establecida para mitigar estos problemas. Una de las más importantes es que sin un crecimiento económico alto será imposible conseguir la disminución de la pobreza”.

LOS RETOS DE LA COMUNIDAD ANDINA Y LA IMPORTANCIA DE LA BASE SOCIAL PARA HACER DE ELLA UN PROCESO SOSTENIBLE EN EL TIEMPO.

A lo largo de su trayectoria, la CAN se ha ido actualizando y perfeccionando a través de varios Protocolos modificatorios del Acuerdo de Cartagena original, adaptándolo a las realidades de la apertura que han sufrido las economías de los países miembros y las mismas realidades del mundo globalizado. La propuesta de desarrollo impulsada por la Comunidad Andina empieza a desenvolverse sobre otras bases, consolidadas sobre la idea de un plano más interactivo e interdependiente.

La integración es un hecho, y los países no pueden darse el lujo de relegarse frente a este fenómeno, su participación debe ser activa y aun cuando algunas veces no se han conseguido los beneficios esperados su recorrido por este camino ha sido constante. Por esto, se han dado a la tarea de crear bloques sobre una necesidad funcional, en la que cada uno de los Estados que decide integrarse a un conjunto, lo hace porque ve en ello una oportunidad de aumentar el bienestar de sus ciudadanos o simplemente algunas veces por una cuestión de interés nacional inmediateista. Partiendo del hecho que en principio los Estados deciden integrarse económica y comercialmente, es importante resaltar que los procesos de integración han cambiado y adquirido una dimensión mucho más amplia. El problema es que los procesos de integración se han limitado a ese esquema tradicional de integración, en cual, solo se toman en cuenta aspectos económicos y comerciales omitiendo los sociales; lo que dificulta un real proceso de integración en el que primen los intereses del bloque y no los nacionales.

Todo proceso de integración tiene varias etapas, cada una de ellas se deben ir atravesando a medida que se supera la anterior. La Unión Europea, es sin duda actualmente, el modelo a seguir en cuanto a procesos de integración se refiere por ser la organización que mas ha avanzado en este tema y creado toda una institucionalidad supranacional, con atribuciones en materias políticas, jurídicas, de defensa, sociales y económicas.

Por lo que su mayor desafío está dado en su capacidad de “ser integral, y si bien se construye desde una plataforma económica, debe trascender a esferas como la social y cultural y, por supuesto, ha de partir también de una gran voluntad de integración política, pues las decisiones políticas son las herramientas de nuestros gobiernos para concretar una verdadera y productiva integración a corto y mediano plazo”⁵⁴.

Por lo tanto, la idea es resaltar la importancia que tiene radicar la base social dentro del proyecto integracionista andino, donde en primera instancia es importante hacer partícipe a la sociedad civil desde la que se considero la forma más eficaz e importante: la educación y la culturización.

La educación y la creación de una cultura integradora, es un elemento poco desarrollado dentro de los países andinos, mientras que no se cree cultura de integración y no se profundice en un proceso decidido y activo para hacer partícipe a la sociedad civil andina es muy probable que nunca se avance realmente en un proceso multidimensional, que trascienda las barreras económicas y la voluntad política de los gobernantes de turno e incluya verdaderamente a quienes serían tanto los principales actores como los beneficiarios o perjudicados, para que no sigan aislados de una comunidad que también les pertenece y que deberían sentir como suya, porque el problema es que la población no está enterada de qué sucede con la Comunidad Andina (CAN), cuales son sus derechos, sus deberes, o más aún no conocen de la existencia de su ciudadanía andina.

Luego, la idea que se resalta es la educación de la población civil en materia de integración andina. El objetivo radica en hacer entender a la comunidad que además de tener la nacionalidad de sus países de origen, también pertenecen y pueden ser actores activos dentro de un grupo más amplio como lo es la Comunidad Andina, por cuanto les corresponde una ciudadanía andina y que por ende, están en la obligación de conocerla. Esta inclusión, permitirá avanzar en los canales de comunicación dentro de la comunidad, donde los ciudadanos puedan expresar sus opiniones, sus intereses, sus descontentos. La base social dentro de un proyecto integrador es vital si lo que se quiere con él es avanzar de manera constante en la consolidación de metas. La educación de la población permite además, crear otros espacios de interacción. Si se consolidan las necesidades básicas de la población se estaría haciendo frente al problema más desgastante de los países andinos: el analfabetismo. Educar la población existente y asegurar la educación de la población venidera garantizará el bienestar presente y futuro.

Una población educada tiene más oportunidades de empleo, lo que aseguraría la obtención de los mínimos recursos que requiere una persona para satisfacer otras necesidades básicas como la vivienda, la salud, entre otros. Además la ventaja que representaría para un país conseguir que la mayoría de su población sea mano de obra calificada, hasta en el campo más pequeño dentro de los modos de producción sería el mayor paso al sueño de un mejor bienestar para todos.

Es triste describir el bienestar social básico como un sueño. Es abrumador reconocer que nuestros Estados aún cuando se han desgastado en planes, proyectos y leyes, todavía hoy en día el bienestar sea un sueño de miles. Esto no va a cambiar mientras las viejas estructuras del poder no cambien, mientras que los gobernantes no conciben planes reales de desarrollo y estos se complementen con acciones conjuntas bien sea dentro del campo bilateral o multilateral, mientras esas acciones representen la necesidad de sus pueblos y no la imagen del momento para conseguir popularidad.

Por ello, un aspecto fundamental para construir y mantener el pacto social es la mejora de las relaciones entre las instituciones y las fuerzas sociales. El diálogo y la transparencia son fundamentales, pero también la lucha contra la corrupción que genera una desconfianza en el sistema. La rendición pública de cuentas y la garantía de un acceso efectivo a una Administración de Justicia independiente son dos elementos para reforzar la confianza en las instituciones y afianzar la democracia⁵⁵.

El camino es largo y complejo, la integración andina ha tenido grandes avances pero también ha sufrido grandes retrocesos, la consolidación de la participación de la población civil dentro del proceso de integración es el reto más grande, mas allá de las diferencias políticas, culturales, económicas y sociales entre los países. La integración es un hecho que compete a los pueblos de cada nación, pero esto se logra con la vigorización de una cultura integradora. Empero, ésta no es posible si no se desarrolla la enseñanza de la integración en los sistemas educativos y en los medios de comunicación como una alternativa que nos puede ayudar a progresar para superar nuestras crisis con acciones concretas.

Antes de continuar se insiste, durante este tiempo se ha ampliado su campo de acción, y ha trascendido de lo económico y comercial, a temas como lo social y lo cultural. Dentro de este contexto, el ámbito social tiene muchas expectativas. Es bastante inspirador que el inicio de las negociaciones y de los proyectos en conjunto se basen en la Fraternidad, Igualdad y Libertad de los pueblos, empero, la consolidación de los mismos ha sido bastante compleja. Los procesos de integración necesariamente requieren una base social que los sustente, por lo que una de las grandes preocupaciones de los organismos comunitarios, entre ellos el Parlamento Andino, es la enseñanza de la integración en las escuelas, centros de formación y su difusión a través de los medios de comunicación de lo que es la Integración Andina y lo que significa para nosotros como ciudadanos de cada uno de los países que la conforma.

La inexistencia de una cultura integradora resulta ser un gran limitante al momento de avanzar en la inclusión de la población dentro del proceso de integración andino, por lo que tal como lo veo, la enseñanza es el elemento clave dentro de este tema. Por ello, los presidentes andinos en varias oportunidades, han acordado impulsar una iniciativa de enseñanza de la integración en los sistemas educativos de la Comunidad Andina (CAN).

Un proceso de integración sin un fuerte y sistemático esfuerzo educativo que lo acompañe y refuerce no es sostenible. Los compromisos de los países en el campo de la integración económica y política solo se cristalizan en el largo plazo cuando van junto con un esfuerzo por desarrollar una cultura integracionista en el seno de las sociedades.... no solo se integran los Estados, sino los pueblos. Y esto sucede cuando la gente común considera como propio el proceso y se siente parte de él⁵⁶.

Luego, con base en el Acuerdo de Cartagena que es constitutivo de la Comunidad Andina (CAN), y en su Artículo 149° que me permito citar a continuación: "Los Países Miembros emprenderán acciones en el campo de la comunicación social y acciones orientadas a difundir un mayor conocimiento del patrimonio cultural, histórico y geográfico de la Subregión, de su realidad económica y social y del proceso de integración andino."⁵⁷

No obstante, éste es un trabajo arduo por lo que la idea de este escrito es describir el panorama social actual de la CAN, los avances y las dificultades por las que ha atravesado, y lo más importante la trascendencia para el proceso de la consolidación de la base social andina, a través de la enseñanza de la integración y en la construcción de una identidad ciudadana andina que permita el surgimiento del sentido de pertenencia con la CAN y la valoración de un proceso que nos pertenece como población civil y al que podemos aportar grandes cosas si no lo proponemos. La cultura integracionista no surge de la noche a la mañana, ni se establece de la nada, por lo que el camino es largo y los avances que realicemos desde entidades que son expertas en este tema enriquecen mucho más el esfuerzo que se ha hecho desde años atrás.

Luego, éste debe ser el significado para los países andinos de su proceso de integración, bajo premisas que busquen la inclusión y la participación activa de las naciones para conseguir el desarrollo económico y social de sus pueblos, porque aun cuando los objetivos básicos de los procesos de integración han sido económicos su fin último siempre ha sido alcanzar el bienestar de la población que involucran.

Lo que nos dirige a hablar de la trascendencia de la dimensión social dentro del proceso de integración consolidado por los países de la Comunidad Andina, cuya voluntad por trabajar y avanzar en otros aspectos se ve reflejada en su tratado constitutivo, donde coincidieron en que lograr el diseño de una política social comunitaria contribuiría con el fortalecimiento de

un aspecto vital para un proceso de integración, aspecto que además en los últimos años ha recibido particular atención.

La integración económica se ha considerado y se ha justificado, tal como lo explica Rene Lauer, como la base sobre la cual las políticas sociales tienen su punto de partida. De esta manera, “es evidente que la integración social necesita como antecedente una integración económica consolidada donde se establezcan normas sociales comunitarias con el fin de incentivar la eficiencia dentro del proceso de integración”⁵⁸. Desde esta consideración resulta indiscutible que la creación de entornos socioeconómicos estables permite la innovación en políticas sociales.

- 1 ROCKWELL Jr, Llewellyn H. “Negar la globalización económica ya no es factible”. Charla preparada con motivo de un almuerzo de empresarios cristianos en el First National Bank de East Lansing, Michigan, el 19 de abril del 2005. <http://www.eldiarioexterior.com/noticia.asp?idarticulo=6198&subtema=>
- 2 DE ZUBIRIA SAMPER, Sergio. Gestión cultural en un mundo en globalización: Perspectivas iberoamericanas. Profesor del Departamento de Filosofía, Universidad de los Andes. 1999.
- 3 Pinto-Bazurco, Ernesto. Embajador de Perú. “El futuro de la Comunidad Sudamericana”. El Comercio de Perú. Lima, 27 de diciembre de 2004.
- 4 CARMONA, Fernando. “La Integración Latinoamericana, un Proceso de Importancia Estratégica”. Revista Cuestiones de América, Edición N° 16, Diciembre 2003-Marzo 2004.
- 5 RUIZ, Andrés Fernando. Diversos Aspectos de la Integración Latinoamericana. REVISTA GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN INTERNACIONAL Y APERTURA ECONÓMICA. 11 / 2001
- 6 SÁNCHEZ, Avedaño Gabriel. “Treinta Años de Integración Andina”. Revista Nueva Sociedad. Edición 162.
- 7 Comunidad Andina, ¿Qué nos une y cuáles Son nuestras fortalezas? <http://www.comunidadandina.org/quienes.htm>
- 8 Acuerdo de Integración Subregional, “Acuerdo de Cartagena”. Firmado por los gobiernos de Colombia, Bolivia, Chile, el Ecuador y el Perú, hecho en la ciudad de Bogotá, a los veintiséis días del mes de Mayo del año de mil novecientos sesenta y nueve, en cinco originales, todos ellos igualmente válidos. <http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc114.htm>
- 9 Reseña Historia. Comunidad Andina. <http://www.comunidadandina.org/quienes/resena.htm>
- 10 Op, Cit, Acuerdo de Integración Subregional, “Acuerdo de Cartagena”. <http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc114.htm>
- 11 Protocolo de Trujillo. Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), hecho en la ciudad de Trujillo, a los diez días del mes de marzo del año de mil novecientos noventa y seis, en cinco originales, todos ellos igualmente válidos.
- 12 El Sistema Andino de Integración (SAI) es el conjunto de órganos e instituciones de la Comunidad Andina que tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva entre sí para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración.
El SAI está conformado por los siguientes órganos e instituciones: Consejo Presidencial Andino; Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; Comisión de la Comunidad Andina; Secretaría General de la Comunidad Andina; Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; Parlamento Andino; Consejo Consultivo Empresarial; Consejo Consultivo Laboral; Corporación Andina de Fomento; Fondo Latinoamericano de Reservas; Convenio Simón Rodríguez, Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue; y Universidad Andina Simón Bolívar. Los órganos e instituciones se rigen por el Acuerdo de Cartagena, y por sus respectivos tratados constitutivos y sus protocolos modificatorios. Tomado de: <http://www.comunidadandina.org/sai/que.html>
- 13 Óp. Cit; Protocolo de Trujillo. Tomado de: Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/trujillo.htm>
- 14 PEJOVÉS, Macedo José Antonio. El Sistema de Solución de Controversias en la Comunidad Andina (CAN). Documento de la conferencia VIII Seminario Internacional sobre la Dimensión Jurídica de la Integración. Octubre 3 de 2003.
- 15 Acuerdo de Integración Subregional, “Acuerdo de Cartagena”. Firmado por los gobiernos de Colombia, Bolivia, Chile, el Ecuador y el Perú, hecho en la ciudad de Bogotá, a los veintiséis días del mes de Mayo del año de mil novecientos sesenta y nueve, en cinco originales, todos ellos igualmente válidos. <http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc114.htm>
- 16 *Ibid.*, <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.html>
- 17 Tomado de: Dimensión Social de la Integración: Lineamientos para un Plan de Acción en Salud, Educación, Vivienda y Empleo, propuesto por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), expuesto durante el Seminario Regional de Consulta sobre Dimensión Social de la Integración en América Latina y el Caribe en Caracas, Venezuela, el 16 y 17 de julio de 2008.
- 18 DECISION 406. Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d406.htm>. 25 de junio de 1997.
- 19 Identificada tras la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en Guadalajara en mayo de 2004, cuya primera expresión es el Plan Integrado de Desarrollo Social, paralelamente a cinco ejes probables de trabajo tales como: superación de las grandes asimetrías sociales, superación de las grandes asimetrías territoriales, superación de la debilidad institucional y del ejercicio de la ciudadanía, superación de la discriminación y la conflictividad interétnica y la creación de un Fondo Social Andino.
- 20 Decisión 545. Instrumento Andino de Migración Laboral. <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D545.htm>
- 21 Decisión 583. Sustitución de la Decisión 546, Instrumento Andino de Seguridad Social. <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D583.htm>
- 22 Decisión 584. Sustitución de la Decisión 547, Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D584.htm>
- 23 <http://www.comunidadandina.org/sociolaboral.htm>
- 24 Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) son los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en las que se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada. Tomado de: <http://www.comunidadandina.org/fronteras.htm>
- 25 Los CEBAF son el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de uno o dos países miembros de la Comunidad Andina colindantes, aledaño a un paso de frontera, en donde se presta el servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y se brinda servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario. Tomado de: <http://www.comunidadandina.org/fronteras/cebafe.htm>
- 26 Tomado de: http://www.comunidadandina.org/agenda_social/plan.htm
- 27 ACTA DE CARABOBO. DECIMOTERCERA REUNIÓN DEL CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO, Valencia, Venezuela, 23 y 24 de junio de 2001. http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_13.doc
- 28 Tomado de la Decisión 553 “Lineamientos para la Formulación del Plan Integrado de Desarrollo Social”, Suscrita en el Recinto Quirama, Departamento de Antioquia de la República de Colombia, a los veinticinco días del mes de junio de 2003, bajo el marco del XIV Consejo Presidencial Andino. http://secgen.comunidadandina.org/andestad/adm/upload/file/dec_553.pdf
- 29 *Ibid.*, Decisión 553.
- 30 Tomado de Declaración de Quirama, Suscrita en el Recinto Quirama, Departamento de Antioquia de la República de Colombia, a los veintiocho días del mes de junio de 2003, bajo el marco del XIV Consejo Presidencial Andino. http://www.comunidadandina.org/Rionegro/Dec_Quirama.htm
- 31 *Ibid.*, Declaración de Quirama http://www.comunidadandina.org/Rionegro/Dec_Quirama.htm
- 32 *Ibid.*, Declaración de Quirama; http://www.comunidadandina.org/Rionegro/Dec_Quirama.htm

- 33 Termino que hace referencia a los derechos que están vinculados con el principio de igualdad. Exigen para su realización efectiva de la intervención de los poderes públicos, a través de prestaciones y servicios públicos. Tomado de: Bustamante Domas, Javier (septiembre/diciembre de 2001). "Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica" (pdf). Revista Interamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación.
- 34 Decisión 592. Creación del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social. Dada en la ciudad de Quito, República del Ecuador, a los diez días del mes de julio del año dos mil cuatro.
- 35 *Ibid.*, Decisión 592, <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D592.htm>
- 36 Decisión 601. Plan Integrado de Desarrollo Social. Aprobada en Reunión Extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el 21 de Septiembre de 2004 en Nueva York - Estados Unidos de América. <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/DEC601.pdf>
- 37 Tomado de: Plan Integrado de Desarrollo Social, http://www.comunidadandina.org/agenda_social/plan.htm. Cabe resaltar que esta distribución temática de responsabilidades se realizó en el año 2004, cuando la República de Venezuela todavía hacía parte de la Comunidad Andina, motivo por el cual se menciona. No obstante, existe una nueva disposición en la agenda que se mencionara mas adelante. En Lima, el 18 agosto 2008, los Ministros de Desarrollo Social de la Comunidad Andina se comprometieron a impulsar la Agenda Social Andina, para lo cual se dispuso una nueva distribución temática, a saber: Bolivia se encargará de los aspectos sociolaborales; Colombia de Educación y cultura; Ecuador de inclusión productiva y armonización de estadísticas e indicadores sociales, Perú de género y seguridad alimentaria; y Chile de género y salud.
- 38 *Op. Cit.* Decisión 601. La Situación Social Actual de los Países Andinos y la Agenda Social de la Integración. <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/DEC601.pdf>
- 39 Panorama Social en América Latina 2007. El Panorama social de América Latina es preparado anualmente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, dirigidas por Andras Uthoff y Luis Beccaria, respectivamente. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30305/P30305.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- 40 En 12 países —Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay—, las cifras de 2006 corresponden a una combinación de estimaciones basadas en las encuestas de hogares de ese año, y en el resto, a proyecciones efectuadas a partir de encuestas anteriores. Las nuevas tasas de pobreza e indigencia son menores a las antes previstas para 2006, que alcanzaban un 38,5% y un 14,7%, respectivamente.
- 41 *Op. Cit.* Informe Panorama Social en América Latina 2007. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30305/P30305.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- 42 *Ibid.*, Capítulo I.
- 43 RUIZ, Andrés Fernando. Diversos Aspectos de la Integración Latinoamericana. Revista Globalización, Integración Internacional y Apertura Económica. Publicada el 11/2001.
- 44 CANESSA Montejó, Miguel F., "Los derechos sociales en el marco de los derechos humanos". Red de Información Jurídica. Abogado y Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://www.cajpe.org.pe/guia/canes-1.htm>
- 45 PECEs Barba, Gregorio. "Derechos sociales y positivismo jurídico". Madrid, Editorial Dykinson - Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Cuadernos N°11, Pág., 57-58. 1999.
- 46 Decisión 601. La Situación Social Actual de los Países Andinos y la Agenda Social de la Integración. <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/DEC601.pdf>
- 47 WAGNER Tizón, Allan. "35 años de integración andina: logros y desafíos en la perspectiva de un nuevo diseño estratégico". Recopilado en "El futuro de la Integración Andina". Friedrich Ebert Stiftung en Colombia - FESCOL. Fondo Editorial CEREC. 2004. Pág. 3.
- 48 *Ibid.*, "35 años de integración andina: logros y desafíos en la perspectiva de un nuevo diseño estratégico". 2004. Pág. 2.
- 49 MALAMUD, Carlos. "La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional". Publicado en Real Instituto Elcano. ARI N° 54/2006 - 10/5/2006. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI%2054-2006
- 50 El Mercado Común del Sur o Mercosur es un bloque comercial cuyos propósitos son promover el libre intercambio y movimiento de bienes, personas y capital entre los países que lo integran, y avanzar a una mayor integración política y cultural entre sus países miembros y asociados.
- 51 Tomado de: Dimensión Social de la Integración: Lineamientos para un Plan de Acción en Salud, Educación, Vivienda y Empleo, propuesto por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), expuesto durante el Seminario Regional de Consulta sobre Dimensión Social de la Integración en América Latina y el Caribe en Caracas, Venezuela, el 16 y 17 de julio de 2008.
- 52 CARDONA, Diego. ¿Tiene futuro la comunidad sudamericana de naciones?. Revista Foreign Affairs En Español, Abril-Junio 2005.
- 53 MORALES MANZUR, Juan Carlos. Los Nuevos Paradigmas de la Integración Latinoamericana. Revista Aldea Mundo. 1998
- 54 RUIZ, Andrés Fernando. Diversos Aspectos de la Integración Latinoamericana. Revista Globalización, Integración Internacional y Apertura Económica. Publicada el 11/2001.
- 55 AYUSO, Anna. Pobreza, desigualdad y cohesión social: más allá de los Objetivos del Milenio. Pensamiento Latinoamericano. <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/0/23/0/pobreza-desigualdad-y-cohesion-social-mas-alla-de-los-objetivos-del-milenio.html>
- 56 AYALA MORA, Enrique. Enseñanza de la integración en los países andinos. Corporación Editora Nacional. Quito, Ecuador, 2007.
- 57 Comunidad Andina. Acuerdo de Cartagena, firmado en Cartagena de Indias, Colombia el 26 de mayo de 1969 y por el cual se crea la Comunidad Andina.
- 58 LAUER, Rene. Las políticas Sociales en la Integración Regional: estudio comparado de la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones. Universidad Andina Simón Bolívar. Corporación Editora Nacional. Quito-Ecuador, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS:

- **ROMERO**, Cevallos Marco. Los Desafíos de una Nueva Integración Andina. Biblioteca de Ciencias Sociales, Volumen 56. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Corporación Editora Nacional. 2007.
- **CASAS**, Gragea, Ángel M. Integración Regional y Desarrollo en los Países Andinos. Biblioteca de Ciencias Sociales, Volumen 54. ETEA, Institución Universitaria de la Compañía de Jesús y Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Corporación Editora Nacional. 2005.
- **CARDENAS**, Miguel Eduardo. El Futuro de la Integración Andina. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –FESCOL-. Fondo Editorial CEREC. 2004.
- **BECCARIA**, Luis A.; **BOLTVINIK**, Julio; **FERES**, Juan Carlos; **FRESNEDA**, Oscar; **LEON**, Arturo; **SEN**, Amartya. América Latina: El Reto de la Pobreza. Características, Evolución y Perspectivas. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe, PUND/RLA/86/004. Editorial Presencia, Ltda.
- **VIEIRA**, Posada Edgar. La Formación de Espacios Regionales en la Integración de América Latina. Edición, Convenio Andrés Bello y Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. 2008.
- **CRESPO**, Ortiz Santiago. Participación Ciudadana: Análisis y Propuestas para la Reforma del Estado. Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador. Enero, 1998.

ARTÍCULOS:

- Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. CEPAL, 2007.
- Panorama Social en América Latina. CEPAL, 2007.
- Dimensión social de la integración: Lineamientos para un Plan de Acción en salud, educación, vivienda y empleo. SELA, Julio de 2008.
- **RINCON**, Eizaga Lorena. Dimensión social de la integración andina: Educación y Cultura. Sección de Integración Latinoamericana Instituto de Filosofía del Derecho. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Zulia. 2005.
- **CADENA**, Cancino Arturo; **HERRAN**, Albornoz Carolina. La integración Regional como Instrumento de Desarrollo para América Latina. Investigación presentada en el Marco de la II Semana Económica de la Universidad Central, en Septiembre de 2007.
- **BASOMBRIO**, Ignacio. Integración Andina: Instituciones y Derecho Comunitario. Documento Preparado para el Taller Internacional "Integración Regional, Lecciones de la Unión Europea y la Comunidad Andina", Sao Paulo, 20 y 21 de Octubre de 2004.

EL TLC, COLOMBIA - EEUU ¿ES UNA FORMA DE LEGITIMIZACIÓN DE LA BIOPIRATERÍA?

LIDA CAROLINA SANTISTEBAN GUTIÉRREZ.

INTRODUCCIÓN

El Tratado de Libre Comercio que viene negociando Colombia con EEUU, plantea un tema crítico para países tan biodiversos como Colombia, y como los demás países de la Región Andina, (Perú, Ecuador y Bolivia, para centrarnos especialmente en los países de la Comunidad Andina). Se trata del otorgamiento de concesiones inadecuadas de derechos de propiedad intelectual sobre su biodiversidad o biopiratería, que viola derechos que se encuentran en cabeza de los pueblos indígenas y de los países megadiversos, tema que interesa a la Comunidad Andina (CAN).

Colombia, al hacer parte de la CAN, debe regirse por las decisiones que ésta estipule en cuanto a Propiedad Intelectual. En este tema la CAN es considerada como organismo que se ha adelantado a la problemática que se vive hoy en día con respecto a la apropiación indebida de los conocimientos tradicionales sobre biodiversidad.

La CAN ha desplegado una gran normatividad en pro de la protección, preservación y reconocimiento del uso del conocimiento tradicional sobre biodiversidad para fines comerciales, así como de la conservación y el uso de la biodiversidad misma. Las Decisiones 391 y 486 de la CAN son dos de las más importantes normas para cumplir dichos objetivos. La Decisión 391 es el Régimen común de acceso a los recursos genéticos y la Decisión 486 es el Régimen común sobre propiedad industrial.

De igual forma, Colombia hace parte del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), tratado internacional que establece la importancia de la biodiversidad, el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica, y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. Lo más importante, es que el CDB reconoce la soberanía de los recursos genéticos por parte del país de origen.

Colombia, al igual que los demás países de la CAN, cuenta con una extensa normatividad que le brinda una base jurídica sólida, para negociar con terceros países aspectos relevantes sobre la biodiversidad, como lo son los Tratados de Libre Comercio de los Andinos con Estados Unidos. Sin embargo, y he aquí la problemática que se planteará en el artículo, en

el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y EEUU, no se estipuló el seguimiento de los principios del CDB ni se tuvieron en cuenta las directrices de la Comunidad Andina. Adicional a esto, se modificó la Decisión 486 de la CAN para que Perú pudiese firmar el TLC con EEUU, sin incurrir en una falta con la CAN, ya que la decisión se contraponía al texto del acuerdo.

La firma de los Tratados de Libre Comercio entre los Andinos y EEUU, nos deja como gran interrogante si el TLC, entre Colombia y EEUU es una forma de legitimización de la biopiratería, ya que se lograría llegar a patentar recursos genéticos y conocimientos tradicionales sobre biodiversidad, sin reconocer que los pueblos indígenas son los propietarios de dichos conocimientos, así como tampoco se haría una repartición justa y equitativa de los beneficios generados por la utilización de los conocimientos tradicionales con fines comerciales. (Gómez, 2004, 2006).

El artículo desarrollará, el tema de la biodiversidad y su importancia para los países andinos, reconocidos mundialmente como países megadiversos, posteriormente tratará el tema de la biodiversidad y el conocimiento asociado a ella, desde la perspectiva económica. Asimismo, se examinarán los textos de la CDB, la Decisión 391 y 486, así como la propuesta de modificación a la Decisión 486 realizada por Perú. A la postre, se tocará la propuesta de biodiversidad realizada por los países andinos ante el TLC.

Se continuará con la exposición de las consecuencias del TLC para la biodiversidad y conocimientos tradicionales en Colombia. Finalmente, se hará un breve análisis de la constitucionalidad del TLC y se presentarán las conclusiones finales. Cabe señalar que este artículo se realizó motivado y orientado en gran medida por las investigaciones y los análisis de Martha Isabel Gómez Lee, docente investigadora del Centro de Investigación de Proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

BIODIVERSIDAD ¿QUÉ IMPORTANCIA TIENE?

Según el Convenio sobre la Diversidad Biológica, por el término biodiversidad "...se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas", y por ecosistema se entiende "...un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional."¹

La biodiversidad debe ser un tema relevante para la Comunidad Andina, ya que tres de los cuatro países pertenecientes a la CAN hacen parte de los doce países megadiversos, los cuales son: Brasil, Colombia, China, Costa Rica, Ecuador, India, Indonesia, Kenia, México, Perú, Sudáfrica y Venezuela². Los países megadiversos albergan el 70% de la diversidad biológica del planeta, son los doce países más ricos en especies de fauna, flora y ecosistemas. Asimismo, los países megadiversos tienen políticas de promoción de la equidad y actitudes responsables que garantizan la conservación y el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica del planeta.

Por su parte, entre los países de la CAN reúnen cerca del 35% de la Amazonia, "los países andinos concentran un alto porcentaje de la biodiversidad del planeta y ocupan el primer lugar en el mundo en diversidad y endemismo de plantas vasculares, aves, anfibios y vertebrados, siendo además la subregión lugar de origen de importantes recursos fitogenéticos andinos, amazónicos y costeros que proveen alrededor del 35% de la producción agroalimentaria e industrial del mundo. Este importante patrimonio natural representa el 25% de la diversidad biológica y se encuentra también asociado a la inmensa riqueza y diversidad cultural andina"³

Aunque en Colombia no se han realizado estudios biológicos detallados y completos en todo el país, Colombia en cuanto a especies es considerada como la cuarta nación en biodiversidad a nivel mundial. En cuanto a biodiversidad a nivel de plantas está catalogada como la segunda a escala global. Asimismo, es la primera en anfibios y aves, tercera en reptiles y quinta en mamíferos.

PLANTAS	ANFIBIOS	REPTILES	AVES	MAMIFEROS
Brasil 53.000	Colombia 698 - 733	Australia 755	Colombia 1865	Brasil 523
Colombia 41.000	Brasil 517	México 717	Perú 1703	Indonesia 515
Indonesia 35.000	Ecuador 407	Colombia 524	Brasil 1622	México 502
China 28.000	México 284	Indonesia 511	Ecuador 1559	China 499
México 26.000	China 274	Brasil 468	Indonesia 1531	Colombia 471

Tabla 1: Número de especies por grupo taxonómico para los cinco países más biodiversos del mundo. Fuente: Profepa (2002)⁴.

Colombia, según el instituto Von Humboldt cuenta con “Un total de 3.357 especies de peces (Maldonado y Usma 2006), anfibios, reptiles, aves y mamíferos y cerca de 41.000 especies de plantas han sido registradas para Colombia. Esta biodiversidad varía de acuerdo con las regiones naturales del país, siendo la andina la que presenta mayor diversidad en grupos como anfibios, reptiles, aves, mamíferos y plantas, con un total de 13.505 spp., (29,4%), seguida de la Amazonia, 7.215 spp. (15,7%), Pacífica, 5.927 spp. (12,9%), Caribe, 4.440 spp. (9,7%) y Orinoquia 4.216 spp. (9,2%). Para peces la región Amazónica presenta la mayor diversidad con un 49,7% de especies seguida de la Orinoquia con 45,6%, Andina (45,6%), Pacífica (12,1%) y Caribe (8,03%). En aves la región andina tiene una diversidad de 52,2% seguida de la región Caribe (50,9%), Amazónica (46,5%), Pacífica (44,5%) y Orinoquia (34,5%)”⁵.

Asimismo los países andinos no solo cuentan con recursos en biodiversidad, sino con los conocimientos tradicionales sobre la biodiversidad. Entendiéndose el conocimiento tradicional como “el conocimiento, innovaciones y las prácticas de comunidades indígenas y locales en el mundo entero. Desarrollado de la experiencia ganada a lo largo de los siglos y adaptado a la cultura local y el ambiente, el conocimiento tradicional es transmitido oralmente de la generación a la generación. Esto tiende a ser en conjunto poseído y toma la forma de historias, canciones, el folklore, proverbios, valores culturales, creencia, rituales, leyes de comunidad, la lengua local, y prácticas agrícolas, incluyendo el desarrollo de especie de planta y clases de animal. El conocimiento tradicional es principalmente de una naturaleza práctica, en particular en tales campos como la agricultura, la industria pesquera, la salud, la horticultura, y la silvicultura.”⁶

En América Latina existen alrededor de 671 pueblos indígenas reconocidos por los Estados⁷, cada uno con una realidad demográfica y territorial única, y con diferentes estatutos sociopolíticos dentro de los países donde se asientan. “De acuerdo con el informe de la CEPAL “Panorama social de América Latina 2006”, dado a conocer recientemente, se estima que la población indígena de la región supera los 30 millones de personas según censos de 2000. Perú, México, Bolivia y Guatemala son los países que tienen más población indígena, fluctuando entre los 4,5 y 8,5 millones, mientras que en Nicaragua, Honduras, Argentina, El Salvador, Panamá, Paraguay, Costa Rica y Uruguay no supera los 500.000 habitantes.”⁸

En el caso de la región andina existen cerca de 79 pueblos indígenas, los cuales poseen conocimientos ancestrales sobre el uso de plantas para usos medicinales. Los pueblos indígenas han transmitido el conocimiento a través del lenguaje oral de una a otra generación, aportando cada una de ellas algo nuevo, por medio de la prueba y el error. Sin embargo, aunque el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas sea un hecho, el egocentrismo de la educación contemporánea no

permite reconocer, que el conocimiento se pueda transmitir por vía oral sino solamente a través de los medios escritos. Este es uno de los motivos por los cuales actualmente el conocimiento tradicional sobre biodiversidad está siendo objeto de patentes, sin ningún reconocimiento a los pueblos indígenas y a su sabiduría milenaria.

LA BIODIVERSIDAD: UN NEGOCIO QUE MUEVE MILLONES

Durante la época de la revolución industrial, la naturaleza fue vista y utilizada exclusivamente como materia prima. Posteriormente los países se dividieron en industrializados y no industrializados. Los no industrializados se especializaron en la producción de las materias primas, y eran considerados como los de menor desarrollo, ya que su producción no tenía mayor valor agregado. Esta situación se mantuvo durante décadas. Sin embargo, desde hace algunos años el orden parece estar cambiando. Con los avances científicos, la biotecnología y la capacidad de aislar genes, la biodiversidad empezó a estar en el centro de las miradas. Ya la naturaleza dejó de ser vista solo como materia prima, paso de ser un asunto de los países menos desarrollados a ser objeto de investigación de multinacionales farmacéuticas y multinacionales de la bioprospección.

De esta manera la biodiversidad, es actualmente un negocio que mueve millones, en producción de biocombustibles, y mucho más en la capacidad de desarrollar medicamentos a partir de las propiedades medicinales de las plantas. “En el mundo, el biocomercio mueve, según cifras del Instituto Humboldt, más de 750 mil millones de dólares al año. En Colombia, las cifras son pequeñas pero crecen con fuerza. Ya existen más de 1.250 empresas dedicadas a esta actividad, el doble de las que había a comienzos del 2000, que movieron 130 millones de dólares en el 2007”⁹.

La biodiversidad es una ventaja comparativa que poseen los países andinos, y los conocimientos tradicionales sobre dicha biodiversidad constituye una ventaja aún mayor, que permaneció invisible hasta ahora. Los conocimientos tradicionales son de gran interés para compañías farmacéuticas y bioprospectores, ya que dicho conocimiento les facilita la tarea de encontrar plantas con principios medicinales activos, e igualmente les ayuda a disminuir el tiempo y el costo de las investigaciones.

“Las ventas mundiales de productos para la salud, la agricultura, la horticultura y la biotecnología obtenidos a partir de los recursos genéticos oscilan entre US\$500.000 millones y US\$800.000 millones al año (ten Kate y Laird, 1999). En el ámbito de la salud, las ventas anuales aún se mantienen entre los US\$75.000 millones y los US\$150.000 millones en el caso de los productos farmacéuticos, y entre los US\$20.000 millones y los US\$40.000 millones en el caso de los medicamentos botánicos desarrollados a partir de recursos genéticos.

Todavía es posible establecer una conexión entre una gran cantidad de productos existentes en el mercado y sistemas de conocimiento milenarios. Por ejemplo, el 75% de los aproximadamente ciento veinte productos farmacéuticos de origen vegetal desarrollados en 1985 fue descubierto mientras se estudiaba su uso en la medicina tradicional (Farnsworth et al., 1985). Grifo et al. (1996) demostraron que en el caso del compuesto base de la mayoría de los ciento cincuenta fármacos de origen vegetal que se venden bajo prescripción médica, existe una correlación entre el uso comercial y el uso médico tradicional.¹⁰ Así pues las cifras demuestran la importancia de los conocimientos tradicionales en el comercio internacional y la gran ventaja que dichos conocimientos traería para los países andinos a través de la explotación sostenible.

El reto que se les presenta a los países de la región andina sobre su biodiversidad y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas sobre dicha biodiversidad, es encontrar el mecanismo más adecuado para su explotación, que vaya de la mano con la protección y conservación de la misma, es decir explotación sostenible. De igual forma se debe entender que protección no significa no tocar los recursos naturales o, no entrar a interactuar con las comunidades indígenas, por temor a cambiar los equilibrios naturales y sociales existentes. La clave está en la explotación sostenible donde se pueden obtener beneficios de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales, pero teniendo presentes dos aspectos inamovibles: Primero, la no alteración del ecosistema del cual se sustraen plantas y/o animales objetos de la investigación y segundo, que dicha explotación tenga el consentimiento de los pueblos indígenas los cuales dependen de los recursos de la tierra y de su sabiduría para asegurar su supervivencia.

Asimismo, cuando se menciona el concepto de explotación de biodiversidad y conocimientos tradicionales, el ideario común es asociarlo con aprovechamiento injusto y sin igualdad de condiciones. Dichos prejuicios sí están fundamentados ya que extranjeros han patentado plantas sin ninguna autorización por parte de los países de origen y asimismo han utilizado conocimientos tradicionales sin el consentimiento de la comunidad indígena, legítima propietaria de dicho conocimiento. Este fue el tema más álgido que debieron asumir los países andinos cuando negociaron los Tratados de Libre

Comercio con Estados Unidos, no permitir que la llamada bioprospección se convierta en biopiratería, y peor aún en una biopiratería legalizada a través de dichos acuerdos. (Gómez, 2004, 2005, 2006).

BIOPIRATERIA VS BIOPROSPECCIÓN

Existe una delgada línea entre biopiratería y bioprospección, que puede ser cruzada fácilmente sino se establecen leyes y acuerdos claros, que fijen el procedimiento y los principios rectores de una investigación. Entre bioprospección y biopiratería existe una diferencia garrafal y aún así, se logra disfrazar la biopiratería, el robo de los conocimientos tradicionales, de bioprospección y es por este tipo de situaciones que se ha incrementado la desconfianza en las investigaciones que se adelantan en países como Brasil, Venezuela y México¹¹. Investigaciones que son necesarias para entender lo que se posee, comprender su correcta utilización y desarrollar la mejor forma para obtener beneficios.

La bioprospección es el proceso de búsqueda y evaluación que permite identificar, seleccionar y aislar componentes útiles de los recursos naturales. Asimismo, es la exploración de la diversidad biológica y el conocimiento indígena asociado a ella, que facilita la selección y extracción de recursos genéticos y bioquímicos que puedan dar como resultado productos comerciales. Si bien los acuerdos bilaterales de bioprospección están aprobados por el Convenio sobre Diversidad Biológica, la forma como se desarrolla dicho proceso es irregular, y muchas veces la bioprospección va de la mano de la biopiratería¹².

Por su parte la biopiratería es la apropiación, explotación, manipulación y comercialización internacional indebida o ilegal de los recursos genéticos, semillas y conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas. Esta nueva forma de biopiratería no se limita exclusivamente al contrabando de especies de fauna y flora, sino que se centra en la monopolización y apropiación de los conocimientos de los pueblos indígenas en cuanto a los recursos naturales. La biopiratería se resume como aquellas patentes que se adquieren sin cumplir con el Convenio sobre Diversidad Biológica, sin mencionar el origen de los recursos de la biodiversidad y sin la obtención de las licencias que autorizan el uso de los conocimientos tradicionales.

Para evitar la biopiratería en la biodiversidad y los conocimientos tradicionales asociados a ella, en los últimos años los Estados han creado una serie de acuerdos intergubernamentales que contienen cláusulas que defienden el derecho de los pueblos indígenas a controlar e intervenir en el uso de sus sistemas de conocimiento tradicionales y hacer parte de los beneficios que se desprendan de él. Algunos de ellos son: El Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrado en 1992; la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, adoptada en 1994, y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la Organización Internacional del Trabajo en 1989. Los anteriores acuerdos son vinculantes.

Otros, como el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 1994, la Agenda 21 de las Naciones Unidas y la Declaración de Río de 1992, no establecen un compromiso legal pero sí la obligación moral de los países adherentes de cumplir con sus disposiciones¹³.

En este sentido el reto de los países megadiversos, entre ellos, los países miembros de la Comunidad Andina, es evitar la biopiratería disfrazada de acuerdos de bioprospección. A través de mecanismos como el Convenio sobre Biodiversidad Biológica y las Decisiones 486 y 391 de la CAN, los países andinos han intentado proteger su biodiversidad y los conocimientos tradicionales asociados a ella. En este sentido los países andinos están un paso delante de muchos otros países que enfrentan la misma problemática. Sin embargo, como ya se ha planteado en este artículo, no basta con la existencia de las decisiones de la CAN y la ratificación del CDB si en el Tratado de Libre Comercio de los andinos con EEUU no se mantienen los acuerdos establecidos y se pactan sin tener en cuenta lo estipulado tanto en el CDB como en las decisiones 391 y 486.

A continuación se analizarán a grandes rasgos el CDB, sus propuestas en cuanto a la protección del conocimiento tradicional y la repartición equitativa de los beneficios derivados de él. Posteriormente, se pasará a ver las decisiones 391 y 486 de la CAN, centrándonos específicamente en la decisión 486 y la modificación realizada a ésta a través de la decisión 689 del 13 de Agosto de 2008.

CONVENIO SOBRE BIODIVERSIDAD BIOLÓGICA (CDB)

El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) nace en 1992 con la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro, Brasil. En esta conferencia se firmaron dos acuerdos jurídicamente vinculantes de gran importancia ambiental, ellos fueron: La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el CDB. El CDB se convierte en el primer acuerdo

mundial enfocado hacia la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, dicho acuerdo ganó rápidamente aceptación y fue firmado por 150 gobiernos en el Marco de la Cumbre de Río de Janeiro. Hoy en día, 191 países lo han ratificado. “Entre los pocos países que no han ratificado el Convenio se encuentran: EEUU, Somalia, Andorra e Iraq”¹⁴.

EL CDB TIENE TRES OBJETIVOS PRINCIPALES:

- La conservación de la biodiversidad,
- El uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica, y
- la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos¹⁵.

Para el tema que nos interesa el CDB se constituye como uno de los acuerdos obligados a tener en cuenta ya que Colombia lo ratificó a través de la Ley 165 de 1994, y la Corte Constitucional lo declaró exequible a través de la sentencia C-519 de 1994, para finalmente entrar en vigor en febrero de 1996. Este Convenio es una base jurídica que respalda la protección de los conocimientos tradicionales en biodiversidad, estableciendo que su utilización debe hacerse con la autorización y participación de los pueblos indígenas que poseen tales conocimientos. De igual forma, los recursos derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas deben compartirse equitativamente.

CDB. Art. 8. j) “Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”.

Asimismo, en el CDB se hace énfasis en el consentimiento de la parte que proporciona los recursos genéticos para la utilización y explotación de los mismos, así como, de la repartición equitativa de las utilidades generadas del uso comercial dado a la biodiversidad.

Art 15.

5. El acceso a los recursos genéticos estará sometido al consentimiento fundamentado previo de la Parte Contratante que proporciona los recursos, a menos que esa Parte decida otra cosa.

6. Cada Parte Contratante procurará promover y realizar investigaciones científicas basadas en los recursos genéticos proporcionados por otras Partes Contratantes con la plena participación de esas Partes Contratantes, y de ser posible en ellas.

Art. 19.

2) Cada Parte Contratante adoptará todas las medidas practicables para promover e impulsar en condiciones justas y equitativas el acceso prioritario de las Partes Contratantes, en particular los países en desarrollo, a los resultados y beneficios derivados de las biotecnologías basadas en recursos genéticos aportados por esas Partes Contratantes. Dicho acceso se concederá conforme a condiciones determinadas por mutuo acuerdo.

El CDB establece pautas claras para el acceso a los recursos genéticos y a sus conocimientos asociados. Sin embargo, deja en gran medida a criterio de las partes como regular el acceso a los recursos genéticos. La CDB estipula que la facultad de regular el acceso a dichos recursos recae principalmente en los gobiernos. De esta manera, cientos de países han creado procedimientos de acceso a la biodiversidad y a su componente intangible en sus legislaciones nacionales. Este es el caso de los países de la región andina, quienes a través de la CAN han regulado aún más el tema referente a los derechos de propiedad intelectual.

DECISIONES DE LA COMUNIDAD ANDINA PARA LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD.

La CAN, entendiendo la importancia de la biodiversidad para los países de la región y la oportunidad que ella representa, creó las decisiones 486 y 391 para protegerla y así evitar la biopiratería.

La Decisión 391 de la Comunidad Andina establece un Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Establece que todos aquellos que deseen acceder a los recursos genéticos, o a sus productos derivados que contengan un "componente intangible"¹⁶ deben dar a conocer la identificación del proveedor del componente intangible y negociar con él un contrato de acceso donde se establezca la distribución de beneficios. De igual forma, se deben celebrar contratos accesorios con el propietario del recurso biológico, que contiene el recurso genético, o del predio en el cual se encuentra el recurso biológico y por ende el recurso genético, estos contratos accesorios, también deben obtener el consentimiento de la comunidad, propietaria de los recursos biológicos o de la tierra donde este se encuentra, antes de poder acceder a sus conocimientos.

La decisión 486 es el Régimen Común sobre Propiedad Industrial; en este documento la CAN realiza un importante esfuerzo al intentar armonizar el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) con el CDB. Principalmente, la Decisión establece que determinados seres vivos no serán considerados invenciones; que las solicitudes de patentes basadas en los recursos genéticos de la región deberán ir acompañadas de una copia del contrato de acceso, y que las solicitudes de patente sobre un producto o procedimiento obtenido o desarrollado a partir de los conocimientos tradicionales de la región deberán incluir una copia que acredite la licencia o autorización de su uso otorgada por la comunidad indígena correspondiente.

Decisión 391	Decisión 486
RÉGIMEN COMÚN DE ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS	MEDIDAS SUI GENERIS DEL RÉGIMEN COMÚN SOBRE PROPIEDAD INDUSTRIAL
Asegura una distribución justa y equitativa de los beneficios monetarios y no monetarios derivados del uso de los recursos genéticos y sus derivados y el componente intangible asociado, mediante contratos de acceso a los recursos genéticos y anexos con las comunidades de poseen el componente asociado.	Asegura que la concesión de patentes que versen sobre invenciones desarrolladas a partir de material obtenido del patrimonio biológico, genético o conocimiento tradicional, esté supeditada a que ese material haya sido adquirido legalmente, exigiendo la difusión de las pruebas correspondiente a la solicitud de la patente, so pena de la nulidad de la misma.
Tomado de: GÓMEZ LEE, Martha Isabel, 2004. País Megadiverso busca socio ambiental. En Revista Zero, núm 13. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Pág. 82.	

Pese al gran esfuerzo realizado por la CAN en pro de la protección a la biodiversidad y el conocimiento tradicional, los países andinos decidieron modificar la Decisión 486, para poder llegar a firmar los Tratados de Libre Comercio con EEUU, sin incurrir en responsabilidad internacional y ser demandados por incumplimiento en el Tribunal Andino de Justicia.

PROCESO MODIFICATORIO DE LA DECISIÓN 486

El proceso modificadorio de la decisión 486 se inició el 29 de enero de 2008, fecha en que Perú presentó formalmente la petición para poder profundizar y desarrollar la protección en materia de propiedad industrial y así poder cumplir con los compromisos dentro del Acuerdo de Promoción Comercial que suscribió con los Estados Unidos. Desde el conocimiento de la petición realizada por Perú, Bolivia manifestó su posición en contra de dicha modificación, posición que se mantuvo hasta el final. Por su parte Colombia y Ecuador quienes en principio no apoyaban a Perú, finalmente decidieron dar su voto a favor y por mayoría, 3 votos a favor y uno en contra, se aprobó la modificación a la Decisión 486.

La propuesta modificatoria a la Decisión 486 presentada por Perú contempló cambios a 17 artículos: 8 en el tema de patentes, 5 en el tema de marcas, 3 en observancia y 1 con respecto a indicaciones geográficas. De los 8 artículos que la propuesta de Perú pretendió modificar en el tema de patentes, el artículo 19 y el artículo 28 son los más relevantes para el tema de protección a biodiversidad y conocimientos tradicionales asociados a la biodiversidad.

DECISIÓN 486	MODIFICACIÓN PROPUESTA POR PERÚ	DECISIÓN 689	INTERPRETACIÓN
<p>Artículo 19. “Se considerará que una invención es susceptible de aplicación industrial, cuando su objeto pueda ser producido o utilizado en cualquier tipo de industria, entendiéndose por industria la referida a cualquier actividad productiva, incluidos los servicios.”</p> <p>Artículo 28. “La descripción deberá divulgar la invención de manera suficientemente clara y completa para su comprensión y para que una persona capacitada en la materia técnica correspondiente pueda ejecutarla. La descripción de la invención indicará el nombre de la invención e incluirá la siguiente información:</p> <p>a) el sector tecnológico al que se refiere o al cual se aplica la invención;</p> <p>b) la tecnología anterior conocida por el solicitante que fuese útil para la comprensión y el examen de la invención, y las referencias a los documentos y publicaciones anteriores relativas a dicha tecnología;</p> <p>c) una descripción de la invención en términos que permitan la comprensión del problema técnico y de la solución aportada por la invención, exponiendo las diferencias y eventuales ventajas con respecto a la tecnología anterior;</p> <p>d) una reseña sobre los dibujos, cuando los hubiera;</p> <p>e) una descripción de la mejor manera conocida por el solicitante para ejecutar o llevar a la práctica la invención, utilizando ejemplos y referencias a los dibujos, de ser éstos pertinentes; y,</p> <p>f) una indicación de la manera en que la invención satisface la condición de ser susceptible de aplicación industrial, si ello no fuese evidente de la descripción o de la naturaleza de la invención.</p>	<p>Incorporar al final del Artículo lo siguiente: “Adicionalmente, y con sujeción a lo dispuesto en el Art. 14, los países miembros podrán disponer que una invención es aplicable industrialmente, si posee una utilidad específica, sustancial y creíble.</p> <p>Artículo 28.- La descripción deberá divulgar la invención de manera suficientemente clara y completa para su comprensión y para que una persona capacitada en la materia técnica correspondiente pueda ejecutarla, sin experimentación indebida, a partir de la fecha de presentación de la solicitud. La descripción de la invención indicará el nombre de la invención e incluirá la siguiente información: (...)</p> <p>e) una descripción de la mejor manera conocida por el inventor, en la fecha de presentación de la solicitud, para ejecutar o llevar a la práctica la invención, utilizando ejemplos y referencias a los dibujos, de ser éstos pertinentes; y</p> <p>A efectos de lo dispuesto en este artículo, los Países Miembros podrán disponer que una invención se considere suficientemente respaldada por su divulgación, cuando esa divulgación le indique razonablemente a una persona capacitada en la materia técnica correspondiente, que el solicitante estuvo en posesión de la invención, en la fecha de su presentación</p>	<p>No se modifica en la decisión 689.</p> <p>Artículo 28: Introducir especificaciones adicionales relativas a las condiciones de divulgación de la invención, en el sentido de exigir al solicitante mayor claridad en la descripción de la invención y mayor suficiencia en dicha divulgación, de tal manera que sea tan clara, detallada y completa que no requiera para su realización por parte de la persona capacitada en la materia técnica correspondiente, de experimentación indebida y que indique a dicha persona que el solicitante estuvo en posesión de la invención a la fecha de su presentación.</p>	<p>Aunque la modificación como tal no tiene consecuencias claras sobre la biodiversidad y los conocimientos tradicionales asociados a ella, el hecho que los países andinos puedan profundizar y desarrollar este artículo que trata temas tan importantes como: el sector tecnológico al que se aplica la invención; la descripción de la invención que permita la comprensión del problema técnico y de la solución aportada por la invención y una explicación de la manera en que la invención satisface la condición de ser susceptible de aplicación industrial. Les permite que los requisitos de patentabilidad puedan ser flexibilizados, cambiados, ampliando el espectro de patentabilidad, como quedó firmado en el TLC Colombia - EEUU, lo que da cabida a que más recursos genéticos de la biodiversidad y conocimientos tradicionales asociados a ella, puedan ser objetos de patente.</p>

Finalmente de la propuesta realizada por Perú, aunque no se alcanzaron todas sus pretensiones, se da vida a la Decisión 689 el 13 de Agosto de 2008, donde se establece que cada país miembro tendrá la libertad de desarrollar o profundizar, si así lo considera, algunas disciplinas referentes a la propiedad industrial. De igual forma, otros puntos abordados por la Decisión 689 son: la flexibilización de las condiciones de restauración del plazo para la reivindicación del derecho de prioridad; las compensaciones por retrasos en la expedición de patentes; la inclusión de la excepción Bolar; el establecimiento de registro multiclase de marcas; el establecimiento de plazos de subsanación de requisitos de forma en las solicitudes de registro de marcas, y el desarrollo –para marcas- de un régimen de aplicación de medidas en frontera.

La reacción de Bolivia ante la modificación de la Decisión 486, fue como primera medida solicitar la nulidad de la Decisión 689 ante el Tribunal Andino de Justicia y como segunda medida, solicitar a la Presidencia Pro Tempore del Consejo Andino, la destitución del Secretario General de la CAN, Freddy Ehlers, por considerar que este había incurrido en una falta grave al no velar por la aplicación y preservación de la normatividad andina. Sin embargo, ninguna de las medidas tomadas por Bolivia prosperó.

En esencia, el principal cambio que trae consigo la Decisión 689 es cambiar el carácter obligatorio de la Decisión 486, es decir, la convierte en una recomendación de la CAN, donde cada país puede decidir autónomamente si la cumple o no. Lo anterior se visualiza al decirse que los países miembros a través de su normativa interna, estarán facultados para desarrollar y profundizar algunas disposiciones de la Decisión 486.

Entre las disposiciones que los países pueden entrar a modificar a través de su normativa interna se encuentra: el Art 28 en el cual se establece la descripción de la invención, es decir: el sector tecnológico al cual se aplica la invención; una descripción de la invención en términos que permitan la comprensión del problema técnico y de la solución aportada por la invención, exponiendo las diferencias y eventuales ventajas con respecto a la tecnología anterior; una indicación de la manera en que la invención satisface la condición de ser susceptible de aplicación industrial, si ello no fuese evidente de la descripción o de la naturaleza de la invención, entre otras. En resumen, según esta Decisión, para realizar una patente se debe demostrar la actividad inventiva y la aplicación industrial de la invención.

Este punto es de vital importancia, para que la normatividad de la CAN no se contraponga con lo suscrito en el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, ya que “Estados Unidos pretende hacer extensivos los nuevos criterios de patentabilidad, que consideran las expresiones actividad

inventiva y susceptibles de aplicación industrial, como sinónimos de las expresiones no evidentes y útiles, respectivamente. La aplicación de esa nueva interpretación de los criterios de patentabilidad equivale al permiso de patentar genes aislados. Los intereses de los andinos están en mantener la Decisión 486, que sólo permite patentar microorganismos sometidos a algún tipo de manipulación distinta al simple aislamiento natural”¹⁷ Sin embargo, con la modificación a la Decisión 486 cada país podrá establecer los criterios de patentabilidad, es decir podrán tomar las expresiones actividad inventiva y susceptibles de aplicación industrial, como sinónimos de las expresiones no evidentes y útiles, lo que traerá como consecuencia que lo pactado en el TLC ya no se contraponga con la Decisión 486 de la CAN.

El texto del TLC entre Colombia y Estados Unidos será visto más adelante con sus respectivas consecuencias para la biodiversidad y los conocimientos tradicionales. Por ahora cabe destacar que aunque finalmente se modificó la Decisión 486 y se estructuró el TLC en detrimento de la propiedad intelectual andina, los países andinos por primera vez en un tratado de libre comercio pusieron sobre la mesa una propuesta de biodiversidad, aspecto novedoso que sentó a EEUU a pensar el tema de la biopiratería.

PROPUESTA DE BIODIVERSIDAD DE LOS ANDINOS. UN INTENTO DE EXPLOTACIÓN SOSTENIBLE.

Los países andinos en busca de proteger sus recursos genéticos y conocimientos tradicionales, en el momento de empezar las negociaciones del TLC con EEUU, ponen sobre la mesa su propuesta de biodiversidad, lo que he denominado un intento de explotación sostenible. Siguiendo lo expuesto por la docente Martha Isabel Gómez Lee, en su artículo “Amenazas del TLC a la Diversidad Andina” continuación se verá la propuesta de biodiversidad de los países andinos y como finalmente este tema trascendental terminó resolviéndose en la Organización Mundial del Comercio, con claras desventajas para la biodiversidad andina y en pro de la biopiratería.

La propuesta de biodiversidad presentada por los países andinos comprendía las siguientes peticiones:

1. Exigían que el consentimiento informado previo del país de origen de los recursos biológicos empleados y de las comunidades locales respectivas, fuera un requisito de todo patentamiento en el campo de la biotecnología.
2. Demandaban que el Tratado estableciera una reglamentación en la que se explicaran claramente los términos de acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales de la población, en los que contraprestación económica o de cooperación para su conservación y desarrollo debían ser principios rectores.

3. Buscaban obtener tanto un reconocimiento a la importancia de la preservación de la biodiversidad por parte de Estados Unidos, como desarrollos concretos en este tema a través de la cooperación, para que comprendiera el programa de cooperación en las áreas que los países andinos identificaron como prioritarias, tales como, “la protección y preservación del medio ambiente y la biodiversidad, la producción y exportación de bienes y servicios y la transferencia de tecnología entre otras”¹⁸

La propuesta que presentaron los países andinos, en palabra de Martha Isabel Gómez Lee, se puede denominar un ADPIC sui generis con reglamentaciones ambientales especiales acordes con el CDB. El principal objetivo de los negociadores colombianos era implementar un mecanismo que limitara la indebida apropiación de la biodiversidad y de los conocimientos asociados a ella. De esta forma, los países andinos propusieron en las primeras etapas de las negociaciones, mecanismos para evitar la biopiratería, este mecanismo consistía en que antes de otorgar una patente se verificara que:

1. Se establezca el origen del material genético
2. Se identifiquen los conocimientos tradicionales relacionados con el material utilizado.
3. Haya prueba de la distribución justa y equitativa de los beneficios.
4. Haya prueba del consentimiento fundamentado previo del gobierno o del país donde se obtuvieron los recursos genéticos, o bien de las comunidades tradicionales, si el invento tiene relación con ese consentimiento.

De igual forma los intereses de los andinos en las negociaciones del TLC buscaban la preservación del status quo de la normatividad de la CAN, normatividad de la que hacían parte las Decisiones 391 y 486 nombradas anteriormente. Por otro lado los intereses de Estados Unidos consistían en patentar plantas y animales y en la instauración de los nuevos criterios de patentabilidad, apelando a los llamados ADPIC plus o aumentado (considerar las expresiones actividad inventiva y susceptibles de aplicación industrial, como sinónimos de las expresiones no evidentes y útiles), que se traducen en la negociación de los TLC, en mayores derechos y mayores obligaciones en materia de propiedad intelectual respecto a los contenidos en el Acuerdo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados de los ADPIC.

Para dar solución a la propuesta de diversidad presentada por los Andinos, EEUU se remite a la comunicación que presento en el Consejo de los ADPIC, I/P/C/W/449. En dicha comunicación EEUU, declara: “1) Los contratos de acceso y distribución de beneficios son esenciales en cualquier solución, 2) Los puntos de divergencia están en incluir nuevas cláusulas sobre los requisitos de patentabilidad en el Acuerdo sobre los ADPIC, y 3) Hay que considerar las opciones por fuera del Acuerdo de los ADPIC, tales como las bases de datos y contratos por considerarlas opciones eficientes para evitar la biopiratería”¹⁹. En resumen, EEUU contrario a lo que sustentan los andinos, considera que no hay conflicto entre el Acuerdo de los ADPIC y el CDB, y asimismo, da a entender, que el CDB no exige a los miembros del Consejo de los ADPIC modificar su sistema de patentes. (GÓMEZ, 2006,2007)

A continuación se mostrarán paso por paso las propuestas presentadas tanto por los andinos como por EEUU, para lograr la armonización entre el CDB y los ADPIC.

Documento	País	Tema
<p>IP/C/W/438 10 de diciembre de 2004</p>	<p>Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, India, Pakistán, Perú, Tailandia y Venezuela</p>	<p>Hace referencia a la denuncia del origen del recurso genético o conocimiento asociado en la tramitación de una patente y sugiere que el incumplimiento de la denuncia traiga aparejado la nulidad o revocación de la solicitud o patente. Asimismo, en el caso de denuncia fraudulenta del origen prevé la nulidad o cambio de titularidad de la patente.</p>
<p>IP/C/W/441 19 de mayo de 2005 (el original se circuló el 8 de marzo de 2005)</p>	<p>Perú</p>	<p>Además de acompañar las presentaciones de los "mega diversos", Perú presenta un documento en el que explica las medidas de ese país toma contra la biopiratería. En Perú se creó una Comisión Nacional Anti-Biopiratería que vincula a varios organismos del Estado. En el documento se muestra un trabajo elaborado por dicha Comisión en el que se compila una lista de los recursos genéticos originarios de ese país y que forman parte de patentes solicitadas y/o concedidas en las oficinas de patente de Japón, USA y la UE.</p>
<p>IP/C/W/449. 10 de Junio de 2005.</p>	<p>Estados Unidos</p>	<p>El documento responde a diversas alegaciones y propuestas planteadas por otros Miembros como Brasil e India, y hace referencia a: las disposiciones de divulgación, las de acceso y distribución de beneficios, y la mala calidad de las patentes, concluyendo que los esfuerzos internacionales no deberían centrarse en nuevas obligaciones sobre divulgación de origen en el sistema de patentes, sino en fomentar la creación de mecanismos nacionales (y contractuales) apropiados de acceso y de distribución de beneficios que:</p> <p>1) Mejoren el cumplimiento; ofreciendo a los usuarios normas claras para el acceso a materiales genéticos y 2) contribuyan a asegurar la distribución justa y equitativa de los beneficios a todos los actores apropiados cuando se haga uso de recursos genéticos o de conocimientos tradicionales.</p>

Documento	País	Tema
<p>IP/C/W/459 18 de Noviembre de 2005</p>	<p>Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, India y Pakistán</p>	<p>El documento responde las alegaciones de los Estados Unidos y reitera la conveniencia de establecer un sistema de denuncia de origen del recurso genético que ayude a prevenir la biopiratería y la apropiación indebida de conocimientos tradicionales, y de esta forma, también remediar la mala concesión de patentes (mala calidad).</p>
<p>IP/C/W/469 13 de marzo de 2006</p>	<p>Estados Unidos</p>	<p>Este documento tiene como fin continuar facilitando los debates de los puntos del orden del día, de las dos anteriores comunicaciones de los Estados Unidos (IP/C/W/434 e IP/C/W/499) de conformidad con los párrafos 12 y 19 de la Declaración Ministerial de Doha. En este documento se analizan los argumentos de diferentes Miembros y se les da respuesta. En particular, se intenta avanzar partiendo de los intercambios anteriores y del debate “basado en los hechos” que está teniendo lugar en el Consejo de los ADPIC.</p> <p>El análisis detallado de estos casos y experiencias individuales sigue llevando a la conclusión de que las prescripciones de divulgación de patentes recientemente propuestas no constituyen una solución apropiada de las preocupaciones planteadas, y que soluciones más directamente adecuadas, como las que proponen los Estados Unidos, constituyen una solución más eficaz.</p> <p>Con respecto al acceso y a la distribución de los beneficios, seguimos considerando que el enfoque óptimo es el que conlleva la aplicación de regímenes nacionales sobre consentimiento fundamentado previo y distribución equitativa de beneficios, que establezcan condiciones claras y puedan hacerse respetar de manera adecuada y eficaz al margen del sistema de patentes. Además, cuando se ocupen de cuestiones relacionadas con el otorgamiento erróneo de patentes, los Miembros deberían centrarse en remedios que aborden directamente ese tema.</p>
<p>Tomado de: Cuestiones de Propiedad Intelectual & Bioética Acceso a Insumos genéticos y culturales U.B.A.C.y T. Programación Científica 2008-2010 Cód. D-001. En: http://www.tk.bioetica.org/herramientas/enlaces.htm. Fecha de Consulta: 5 de Noviembre de 2008.</p>		

Finalmente en el texto del TLC no se logra incluir la propuesta de biodiversidad de los andinos para prevenir la biopiratería. Pero como ya se había mencionado, el esfuerzo realizado por los países andinos es sobresaliente. Desafortunadamente, ese esfuerzo realizado ante la OMC, no se evidencia de igual forma en el momento de defender la normatividad andina, al permitir las modificaciones de la CAN.

¿CUÁLES SON LOS VERDADEROS ALCANCES DE LA FIRMA DEL TLC EN CUANTO A BIODIVERSIDAD Y CONOCIMIENTOS TRADICIONALES SOBRE BIODIVERSIDAD?

A continuación se presentará el Texto del TLC Colombia- EEUU, específicamente el capítulo 16 de Propiedad Intelectual, para posteriormente analizar las principales consecuencias, de la firma del TLC, para la biodiversidad y para los conocimientos tradicionales sobre biodiversidad.

Capítulo de Propiedad Intelectual Artículo 16.9: Patentes

1. Cada Parte permitirá la obtención de patentes para cualquier invención, sea de producto o de procedimiento, en todos los campos de la tecnología, siempre que sea nueva, entrañe una actividad inventiva y sea susceptible de aplicación industrial. Para los efectos de este Artículo, una Parte podrá considerar las expresiones "actividad inventiva" y "susceptible de aplicación industrial" como sinónimos de las expresiones "no evidentes" y "útiles", respectivamente.

En este punto se observa que el Consentimiento Informado Previo (CIP) del país de origen de los recursos biológicos utilizados y de las comunidades indígenas respectivas no es un requisito de patentabilidad.

2. Nada en este Capítulo se entenderá como que impide a una Parte excluir de la patentabilidad invenciones según se establece en los Artículos 27.2 y 27.3 del Acuerdo de los ADPIC. No obstante lo anterior, una Parte que no otorgue protección mediante patentes a plantas a la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, realizará todos los esfuerzos razonables para permitir dicha protección mediante patentes, de conformidad con el párrafo 1. Cualquier Parte que otorgue protección mediante patentes a plantas o animales a la fecha o después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, deberá mantener dicha protección.
3. Cada Parte podrá prever excepciones limitadas de los derechos exclusivos conferidos por una patente, a condición de que tales excepciones no atenten de manera injustificable con la explotación normal de la patente, ni causen un perjuicio injustificado a los legítimos intereses del titular de la patente, teniendo en cuenta los intereses legítimos de terceros.

4. Sin perjuicio del Artículo 5.A(3) del Convenio de París, cada Parte dispondrá que una patente puede ser revocada o anulada únicamente con base en las razones que hubiesen justificado el rechazo al otorgamiento de dicha patente de conformidad con su legislación. Sin embargo, una Parte también puede disponer que el fraude, falsa representación o conducta no equitativa pueda constituir base para revocar o anular o considerar no efectiva una patente²⁰.

En este capítulo de Derechos de Propiedad Intelectual no se establece una reglamentación en la que se especifique como será el acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas colombianos. De igual forma, la contraprestación económica o de cooperación que establece el CDB y la propuesta de diversidad de los andinos no es un principio rector del preámbulo del TLC, ni del capítulo de propiedad intelectual, ni del capítulo de medio ambiente.

Todo lo planteado por la propuesta de diversidad de los andinos queda totalmente rezagada, de igual forma que lo establecido por el CDB, la Decisión 391 y la Decisión 486. La copia del contrato de acceso que estipula la decisión 486 y el Consentimiento Informado Previo previsto en la propuesta de diversidad biológica de los países andinos, cuando los productos o procedimientos de los cuales se está solicitando una patente han sido desarrollados a partir de recursos genéticos o productos derivados; la copia del documento donde se demuestre la autorización del uso de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas, conforme a la decisión 486.

De esta forma con el TLC una de las partes contratantes puede solicitar una patente o patentar una invención con solo demostrar que no es evidente y que es útil, así se hayan aislado recursos genéticos o utilizado conocimientos tradicionales de pueblos indígenas de Perú, Colombia o Ecuador, sin que sea obligatoria la obtención del consentimiento fundamentado previo del país de origen o de las comunidades indígenas, y sin establecer una distribución equitativa y justa de los beneficios generados de dicho aprovechamiento tal como lo establece la CDB. Con el TLC se legitimará una situación jurídica injusta y cuestionable como lo es la biopiratería, en donde un tercero se apropia de un derecho de propiedad intelectual que no le pertenece. (Primera consecuencia)

Un ejemplo de esto, es la patente del Ayahuasca, yagé o caapi donde se concedió una patente para una supuesta variedad de Banisteriopsis caapi, o ayahuasca, una planta que se utiliza desde hace mucho tiempo en ceremonias religiosas y de sanación. La patente fue concedida al ciudadano Rober Miller de California. Sin embargo, la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) un grupo general coordinador que representa a más de cuatrocientas tribus indígenas de la región se alió con el Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL, según su sigla en inglés) con el propósito de solicitar ante la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos que reviera la patente del

ayahuasca. La patente fue anulada poco tiempo después pero se restableció posteriormente.

Una segunda consecuencia del Tratado de Libre Comercio según la docente Martha Isabel Gómez Lee, en su artículo, "El TLC y el acceso a los recursos genéticos", es la anulación de la ventaja comparativa de la biodiversidad colombiana, representada en los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, que como ya se ha mencionado, es un negocio que mueve millones si se desarrolla correctamente, es decir por medio de una explotación sostenible donde, tanto las empresas, la biodiversidad, el país de origen y los pueblos indígenas reciban beneficios justos y equitativos derivados del uso comercial de los recursos genéticos y el conocimiento asociado.

La autora expone "en primer lugar el inversionista norteamericano en Colombia podrá tener acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales para patentarlos a favor de las empresas de biotecnología norteamericanas. Por ejemplo, una vez celebrado el contrato entre el usuario norteamericano y el proveedor colombiano, el inversionista norteamericano podrá patentar en Estados Unidos los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, sin que tenga que cumplir con los requisitos especiales de salvaguarda al patrimonio natural y cultural colombiano de la legislación colombiana.

En segundo lugar el inversionista norteamericano será quien reciba las regalías y los derechos exclusivos que le concedan las patentes norteamericanas sobre el patrimonio natural y cultural colombiano. Además es suficiente que el dueño de la patente en Norteamérica importe desde Estados Unidos a Colombia los productos obtenidos de la biodiversidad colombiana, para garantizar que cumple con su obligación de tener explotación comercial en el país de origen.

En últimas, al comprar el producto importado, serán los mismos colombianos quienes terminarán pagando por el uso de su propia biodiversidad y conocimientos tradicionales. Como si fuera poco, en virtud del privilegio de exclusividad que concede la patente norteamericana, podrá limitársele a los colombianos el libre acceso a los recursos genéticos y al uso de los conocimientos tradicionales por parte de los grupos étnicos de la nación colombiana, en caso que estos hayan sido patentados con el lleno de los requisitos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Por lo tanto, las disposiciones del capítulo de patentes del TLC no reflejan el equilibrio de las obligaciones de las Partes, en especial se le concede un trato preferencial a Estados Unidos, ya que no se le exige aplicar el Convenio sobre Diversidad Biológica. En estas condiciones el TLC, no sólo anulará la principal ventaja comparativa de Colombia, sino que constituirá una ventaja competitiva en favor de Estados Unidos"²¹.

Permitir a EEUU que a través del TLC invierta la situación favorable que en materia de biodiversidad y conocimientos tradicionales tiene la región andina sería un error colosal. Adicional a esto, no solo estaríamos dando en bandeja de plata nuestra ventaja comparativa sino que, se podría dar la situación donde la patente de un recurso genético, por ejemplo de una planta medicinal utilizada por los pueblos andinos, sea establecida en la región andina y terminaríamos pagando regalías a un extranjero por hacer uso de nuestra propia biodiversidad y de su conocimiento intangible.

Este caso se podría presentar con la patente del Yagé, ya que fue concedida por el sistema de patentes estadounidense, es legítima porque cumple con los requisitos de patentabilidad establecidos en Estados Unidos, donde a pesar de que por regla general las patentes recaen tan sólo sobre invenciones, la legislación de patentes en EEUU, permite patentar los descubrimientos, y por ende las plantas pueden ser objeto de patentes sin ninguna limitación. No debería extrañarnos, cuando los indígenas colombianos estén pagándole regalías al californiano Rober Miller por hacer uso del Yagé, ya que para ellos continúa siendo una bebida sagrada utilizada con fines medicinales y en ceremonias religiosas.

Y como tercera consecuencia de la entrada en vigencia del TLC entre Colombia y EEUU se tiene, la afectación de los derechos de los pueblos colectivos de los colombianos.

"En el territorio colombiano se podrán celebrar contratos de bioprospección o búsqueda de usos comerciales de la biodiversidad entre empresas norteamericanas y comunidades indígenas y locales. Los contratos entre proveedores y usuarios, se conocen como contratos de bioprospección, actividad que es considerada por los pueblos indígenas como una forma de biopiratería. Se caracterizan por ser muy eficientes para las empresas farmacéuticas, pero no para las comunidades indígenas y locales.

Los grupos étnicos colombianos tienen derechos colectivos sobre la biodiversidad que ellos han custodiado e innovado en los campos y selvas colombianas. Ellos son los innovadores informales con derechos colectivos sobre la biodiversidad y los conocimientos tradicionales. Gracias a su forma de vida es que el patrimonio natural colombiano se mantiene.

El conocimiento tradicional no puede ser objeto de apropiación por fuera de su propia estructura. El conocimiento tradicional tiene un carácter colectivo, dinámico y territorial que es ajeno al carácter de un tratado comercial. La situación de desigualdad, entre una comunidad indígena y una compañía farmacéutica es evidente. Tanta será la asimetría, que ni siquiera para la nación proveedora de recursos genéticos hay igualdad en

la negociación. Incluso la propia nación colombiana está en desventaja frente a Estados Unidos. Como lo anotan los expertos, "la parte proveedora de estos recursos se encuentra en desventaja técnica y de negociación frente a las compañías farmacéuticas que siempre tienen gran experiencia y capacidad con este tipo de situaciones" (Carrizosa, 2000, 99).

Lo que se está dejando de lado, pero que es muy importante es que la nación colombiana es pluralista y multiétnica. Los pueblos indígenas debieron ser consultados antes de la presentación de la propuesta de biodiversidad en la tercera ronda de negociación del TLC. Conforme al Convenio 169 de la OIT la biodiversidad requiere de un tratamiento especial respecto a los grupos étnicos. Máxime cuando estos grupos en Colombia reclaman desde hace años una moratoria en la recolección de material biológico, hasta tanto las comunidades locales e indígenas se encuentren en posición de afirmar sus derechos sobre sus recursos y conocimientos.

En este escenario de asimetría y falta de información, el TLC, afectará la forma de vida de las comunidades indígenas y pondrá en riesgo su propia supervivencia. Esto porque al transar su conocimiento tradicional como una mercancía, sus innovaciones, prácticas y conocimientos sufrirán un cambio que repercutirá en su forma de vida. Al final pueden perder su propia identidad cultural que es la misma que hace que sigan existiendo como grupos étnicos diferentes del resto de colombianos.²²

Este podría ser el peor de los escenarios que enfrentarían Colombia y los países de la región andina, perder a sus pueblos indígenas. Ya hace cientos de años, en la época de la conquista, se intentó eliminar a la población indígena, sin embargo algunos grupos de una u otra forma lograron permanecer a salvo, y aún mejor con su cultura y sistema de creencias intacto. En esa ocasión los grupos indígenas tuvieron suerte, si así se puede considerar, sin embargo no se puede esperar que la historia se repita, y que con la firma del TLC aunque se van a comercializar como una mercancía su conocimiento tradicional, los grupos indígenas permanezcan inmunes ante los cambios que se realizarían en su entorno y en su sistema de creencias.

De igual forma al reconocer que el conocimiento tradicional tiene un carácter colectivo, dinámico y territorial, no se podría esperar que los pueblos indígenas continuaran el proceso de creación de conocimiento sobre la biodiversidad, si ya éste mismo no les pertenece. Es decir, como una comunidad indígenas podría encontrar otro uso medicinal, aparte de los ya establecidos, para la planta del Yagé, si cada vez que deseará utilizarla se tuviera que pagar una regalía por el derecho de patente otorgado. De esta forma se está poniendo en riesgo la supervivencia misma de las comunidades indígenas, y poco a poco se están obligando a dejar atrás su identidad cultural y forma de vida, y a entrar en la del resto de la población.

¿ES EL TLC INCONSTITUCIONAL?

El 24 de Julio de 2008 la Corte constitucional declaró la exequibilidad del Tratado de Libre Comercio suscrito entre Colombia y Estados Unidos el 22 de Noviembre de 2006, así como del protocolo modificatorio del mismo convenio, firmado el 28 de Junio de 2007, en Washington. De esta forma el alto tribunal colombiano da luz verde al Gobierno para que avance en el perfeccionamiento del tratado, aunque aún resta que el Congreso de los Estados Unidos le otorgue su aval, y se proceda con los trámites administrativos propios del país.

La Corte Constitucional señaló que para poder declarar al TLC exequible se realizó un estudio que comprendió todo el procedimiento legislativo, las consultas a las comunidades indígenas y los alcances de control constitucional para los contenidos del acuerdo. Los resultados arrojados por el estudio llevaron a que la Corte Constitucional concluyera que la vigencia del TLC y su Protocolo Modificatorio, dejan intactas las facultades constitucionales de las autoridades colombianas, de tal modo que puedan actuar en todos los casos, donde puedan llegar a presentarse discrepancias que aleguen un incumplimiento por parte del Acuerdo Internacional.

"Como lo anticipó **El Espectador** en su edición del pasado 23 de julio, el debate sobre los 23 capítulos, tres anexos y el Protocolo Modificatorio se adelantó sobre la base de dos ponencias de exequibilidad presentadas por los magistrados Clara Inés Vargas y Manuel José Cepeda. No obstante, se determinó unificar los proyectos de fallo y emitir una sola sentencia que, como estaba anunciada, estableció que el acuerdo de promoción comercial entre Colombia y Estados Unidos no tiene vicios de inconstitucionalidad y se ajusta al ordenamiento jurídico nacional"²³.

Sin embargo, se ha abierto un nuevo debate, en caso que por algún motivo llegara a encontrarse que un artículo del Tratado de Libre Comercio o de su Protocolo Modificatorio, se contraponen a la Constitución Nacional. El debate se abrió ante la Corte debido a un escrito presentado por el ex ministro Juan Carlos Esguerra al defender al TLC, y especialmente en el capítulo 16, sobre derechos de propiedad intelectual. El ex ministro planteó "en distintos foros se ha venido ventilando la idea de que no obstante resultara inconstitucional alguna de las disposiciones del TLC, el Gobierno de Colombia podría ratificarlo al formular las reservas que llegara a ordenarle la Corte Constitucional."²⁴

Juan Carlos Esguerra afirma "que el TLC no admite reservas por ser un tratado bilateral. En efecto, de las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y de las de nuestra Constitución Política se desprende con meridiana claridad que la formulación de reservas y declaraciones interpretativas sólo cabe respecto de tratados multilaterales".

Ante estas afirmaciones, el Gobierno respondió que el tema de reservas no se incluyó en el texto de las leyes aprobatorias del TLC. La polémica surge, al preguntarse, en la práctica ¿qué debería hacer el Gobierno si la Corte encuentra que una norma del Tratado se contrapone a la Constitución Política?: 1) Ratificar el acuerdo con Reservas o 2) Negociar nuevamente aquellos puntos que la Corte encuentra inexecutable.

Según Esguerra, es evidente que, por definición y por naturaleza, un tratado bilateral contiene los acuerdos entre dos partes respecto de una serie de derechos y obligaciones recíprocas. Otra cosa opina el ex magistrado Eduardo Montealegre Lynett, quien estima que no es absoluta la tesis según la cual los tratados bilaterales no admiten reservas. Por su parte, el Congreso de la República y la Corte Constitucional, pueden llegar a utilizar las declaraciones interpretativas y las reservas en acuerdos bilaterales.

Adicionalmente entre las posibles impugnaciones de inconstitucionalidad del TLC, se encuentra la presentada por la docente Martha Isabel Gómez Lee a través de una iniciativa ciudadana, por falta de consulta previa a los grupos étnicos colombianos y la falta de participación ambiental.

La iniciativa ciudadana presentada por Gómez Lee, se sustenta en que al ser Colombia una nación pluralista y multiétnica, según la Constitución de 1991, los grupos indígenas deben ser consultados ante una futura comercialización de plantas, y material genético indígena, situación que aún no se ha llevado a cabo. Desde la primera hasta la octava ronda a los grupos étnicos se les dio la misma difusión que se les brindó a los demás ciudadanos colombianos. Posteriormente de la novena hasta la décimo cuarta ronda, se les permitió a los grupos indígenas socializar la propuesta.

No obstante esta socialización no equivale a la consulta. Una vez finalizada la décimo cuarta ronda, aún no se había realizado la consulta, que debió ser hecha incluso antes de haberse presentado la propuesta de biodiversidad. Todo se resumió, a llevar un par de representantes indígenas y discutir algunos puntos, sin embargo esto es mera socialización del Tratado y no una consulta hecha a cabalidad. Las consultas requieren de comunicación, estudios de investigación, representación de los legítimos interlocutores. Aún no se han agotado los espacios de información, reflexión, concertación y participación.

Por otra parte, también se alega inconstitucionalidad del TLC por la falta de participación ambiental. La Constitución Política de Colombia es una constitución que posee un programa ecológico que debe ser cumplido. Entonces se debe mirar con detenimiento la Constitución Política, elaborada como una constitución pluralista, multicultural, multiétnica y ecológica.

Por ahora la polémica está abierta, la Corte Constitucional es quien tiene la última palabra sobre la constitucionalidad del TLC y si hay lugar o no reservas en un tratado bilateral.

CONCLUSIÓN

Respondiendo a la hipótesis central de este artículo, ¿Es el TLC una forma de legitimación de la biopiratería?, luego de lo expuesto anteriormente, es claro que sí. Por medio del TLC se les dará luz verde a las multinacionales farmacéuticas para que puedan obtener patentes de los recursos genéticos y de los conocimientos tradicionales sobre biodiversidad, sin divulgar en la solicitud de la patente el país de origen de esos recursos o conocimientos tradicionales asociados. De igual forma, no se asegurará una distribución justa y equitativa de los recursos monetarios derivados de los recursos genéticos y anexos a las comunidades que poseen el componente asociado.

Asimismo, el sistema de patentes de EEUU desconoce el CDB e insiste en considerar los recursos biológicos y genéticos como patrimonio de la humanidad y el conocimiento tradicional como materia ampliamente conocida. Lo cual como se demostró, se contrapone con lo establecido en la CAN, donde se le da prioridad al patrimonio biológico y genético y a los conocimientos tradicionales. Es así, que el TLC de Colombia y de Perú con Estados Unidos es una amenaza a la biodiversidad andina, que lejos de continuar protegida por normas donde priman los intereses ambientales y sociales del CDB, será regulada por normas que se inclinan a los intereses comerciales norteamericanos.

Con la firma por parte de EEUU del TLC, no solamente se están poniendo en juego aspectos económicos de suma importancia, para Colombia y para los países andinos, sino que se está hablando de poner en peligro patrimonio natural, patrimonio cultural, derechos humanos y la supervivencia de los pueblos indígenas. De esta forma, lo único que queda por hacer es intentar declarar inexecutable el TLC, a través de iniciativas ciudadanas, y esperar el fallo de la Corte Constitucional.

- 1 Tomado de: Biodiversidad en Colombia. Instituto Humboldt. <http://www.humboldt.org.co/chmcolombia/biodiversidad.htm> Fecha de Consulta: 30 de Octubre de 2008.
- 2 Experiencias legislativas sobre acceso a recursos genéticos y opciones para los países megadiversos. Documento preparado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental para la Reunión Ministerial de Países Megadiversos Afines. Cancún, México, 16 –18 de febrero, 2002. En: <http://www.prodiversitas.bioetica.org/nota62.htm>.
- 3 GÓMEZ LEE, Martha Isabel, 2005. "Las Patentes sobre biodiversidad en el TLC: negocio inconsulto, en Oasis 2005-2006, núm 11. Centro de Investigación y Proyectos Especiales CIPE. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.
- 4 Ibid. Fecha de Consulta: 30 de Octubre de 2008.
- 5 Tomado de: Biodiversidad en Colombia. Instituto Humboldt. <http://www.humboldt.org.co/chmcolombia/biodiversidad.htm> Fecha de Consulta: 26 de Octubre de 2008
- 6 Tomado de: C.D.B. y Conocimiento Tradicional. En: <http://www.prodiversitas.bioetica.org>. Fecha de Consulta: 26 de Octubre de 2008.
- 7 Tomado de: INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA EN LAS DEMOCRACIAS DEL SIGLO XXI. 8 de Diciembre de 2006. En: <http://www.presidencia.gub.uy>. Fecha de Consulta: 27 de Octubre de 2008.
- 8 Ibid, Fecha de Consulta: 27 de Octubre de 2008.
- 9 SILVA Herrera, Javier. COL-035-El millonario negocio que mueve el medio ambiente. Marzo de 2008El Tiempo. Bogotá Cundinamarca. . En: <http://www.premioreportagem.org.br> Fecha de Consulta: 26 de Octubre de 2008
- 10 Kerry Kent Kate y Sarah A. Laird. Los acuerdos de Bioprospección y la distribución de beneficios a las comunidades locales. En: <http://siteresources.worldbank.org>. Fecha de consulta: 30 de Octubre de 2008.
- 11 "Sin mucho orden ni consenso, América Latina pone cerrojo a las transnacionales farmacéuticas y alimentarias, ávidas por obtener materiales genéticos rentables del Sur en desarrollo. Armados con leyes, decretos de última hora y en medio de discusiones inacabadas, Brasil, México y Venezuela frenaron este año o al menos pusieron en entredicho varios proyectos de bioprospección.
En Brasil, planes de la empresa suiza Novartis Pharma resultaron frustrados, y otras transnacionales del Norte industrial entraron en dificultades, mientras en México, un proyecto de la estadounidense Universidad de Georgia, apoyado por Washington, fue duramente cuestionado. En el caso de Venezuela, quienes encontraron dificultades no fueron las transnacionales sino los académicos del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas". Tomado de: CEBALLOS, Diego. Abortan Convenios de Bioprospección. 2000. En: <http://www.tierramerica.net/2000/1015/articulo.html>. Fecha de Consulta: 30 de Octubre de 2008.
- 12 Estudio mundial de los contratos de prospección biológica (Bioprospección). En: <http://secretosenred.com>. Fecha de Consulta: 5 de Noviembre de 2008.
- 13 Tomado de: Kerry Kent Kate y Sarah A. Laird. Los acuerdos de Bioprospección y la distribución de beneficios a las comunidades locales. En: <http://siteresources.worldbank.org>. Fecha de Consulta 30 de Octubre de 2008.
- 14 CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (CDB). En: <http://www.conabio.gob.mx>. Fecha de Consulta: 28 de Octubre de 2008
- 15 Tomado de: EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (CDB). En: <http://www.conabio.gob.mx>. Fecha de Consulta: 28 de Octubre de 2008.
- 16 Componente intangible: todo conocimiento, innovación o práctica individual o colectiva, con valor real o potencial, asociado al recurso genético, o sus productos derivados o al recurso biológico que los contiene, protegido o no por regímenes de propiedad intelectual.
- 17 GÓMEZ LEE, Martha Isabel, 2006. Biodiversidad en el TLC, en Revista Propiedad Intelectual, núm 9. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.
- 18 GÓMEZ LEE, Martha Isabel, 2006. Amenazas del TLC a la biodiversidad andina, en Oasis 2006-2007, núm 12. Centro de Investigación y Proyectos Especiales CIPE. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Pág. 371-373.
- 19 Ibid. Pág. 370
- 20 Tomado de: Texto de TLC Colombia- EEUU. En: <http://mincomercio.gov.co>. Fecha de consulta 5 de Noviembre de 2008.
- 21 GÓMEZ LEE, Martha Isabel. "El TLC y el acceso a los recursos genéticos". En: <http://www.uexternado.edu.co/derechoyvida/antiores/pdf/49.pdf>. Pág. 3-5.
- 22 Ibid. Pág. 6.
- 23 Tomado de: "TLC no viola la Carta". Redacción Judicial del diario el Espectador. 24 de Julio de 2008. En: <http://www.elespectador.com.co/impreso/judicial/articuloimpreso-tlc-no-viola-carta>. Fecha de consulta: 4 de Noviembre de 2008.
- 24 Tomado de: La constitucionalidad del TLC divide a expertos. En: www.portafolio.com. Fecha de Consulta: 4 de Noviembre de 2008.

BIBLIOGRAFÍA

- GÓMEZ LEE, Martha Isabel, 2004. Protección de los conocimientos tradicionales en las negociaciones TLC, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Centro sobre Genética y Derecho.
- GÓMEZ LEE, Martha Isabel, 2005. "Las Patentes sobre biodiversidad en el TLC: negocio inconsulto, en Oasis 2005-2006, núm 11. Centro de Investigación y Proyectos Especiales CIPE. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.
- Ponencias seminario internacional, 2008. "Fronteras en la Globalización: localidad, biodiversidad y comercio en la amazonía. Bogotá, Observatorio andino.
- GÓMEZ LEE, Martha Isabel, 2004. País Megadiverso busca socio ambiental. En Revista Zero, núm 13. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.
- GÓMEZ LEE, Martha Isabel, 2006. Biodiversidad en el TLC, en Revista Propiedad Inmaterial, núm 9. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.
- GÓMEZ LEE, Martha Isabel, 2006. Amenazas del TLC a la biodiversidad andina, en Oasis 2006-2007, núm 12. Centro de Investigación y Proyectos Especiales CIPE. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.
- "TLC no viola la Carta". Redacción Judicial del diario el Espectador. 24 de Julio de 2008. En: <http://www.elespectador.com.co/impreso/judicial/articuloimpreso-tlc-no-viola-carta>. Fecha de consulta: 4 de Noviembre de 2008.
- La constitucionalidad del TLC divide a expertos. En: www.portafolio.com Fecha de Consulta: 4 de Noviembre de 2008.
- Texto de TLC Colombia- EEUU. En: <http://mincoweb1.mincomercio.gov.co>. Fecha de consulta 5 de Noviembre de 2008.
- Concepto Jurídico De La Secretaría General Sobre La Propuesta Del Gobierno Peruano Para La Modificación De La Decisión 486 – Régimen Común Sobre Propiedad Industrial". Documento de Trabajo de la Secretaría General de la Comunidad Andina. 4 de Febrero de 2008. En: http://intranet.comunidadandina.org/Documentos_DTrabajo/SGdt413.doc
- CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (CDB). En: <http://www.conabio.gob.mx> Fecha de Consulta: 28 de Octubre de 2008.
- Kerry Kent Kate y Sarah A. Laird. Los acuerdos de Bioprospección y la distribución de beneficios a las comunidades locales. En: <http://siteresources.worldbank.org>. Fecha de Consulta 30 de Octubre de 2008
- CEBALLOS, Diego. Abortan Convenios de Bioprospección. 2000. En: <http://www.tierramerica.net/2000/1015/articulo.html>. Fecha de Consulta: 30 de Octubre de 2008.
- SILVA Herrera, Javier. COL-035-El millonario negocio que mueve el medio ambiente. Marzo de 2008 El Tiempo. Bogotá Cundinamarca. En: <http://www.premioreportagem.org.br> Fecha de Consulta: 26 de Octubre de 2008
- Biodiversidad en Colombia. Instituto Humboldt. <http://www.humboldt.org.co/chmcolombia/biodiversidad.htm> Fecha de Consulta: 26 de Octubre de 2008
- C.D.B. y Conocimiento Tradicional. En: <http://www.prodiversitas.bioetica.org>. Fecha de Consulta: 26 de Octubre de 2008.
- INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA EN LAS DEMOCRACIAS DEL SIGLO XXI. 8 de Diciembre de 2006. En: <http://www.presidencia.gub.uy>. Fecha de Consulta: 27 de Octubre de 2008.
- Cuestiones de Propiedad Intelectual & Bioética Acceso a Insumos genéticos y culturales U.B.A.C.y T. Programación Científica 2008-2010 Cód. D-001. En: <http://www.tk.bioetica.org/herramientas/enlaces.htm>

LA INDUSTRIA DE BIOCOMBUSTIBLES Y SU INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EN EL MEDIO AMBIENTE.

POR: JOSIMAR MARTINEZ M.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) establece que “la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y poder llevar así una vida activa y sana”. Esta tradicional definición ha sufrido diversas adaptaciones durante los últimos años, periodo en el cual el tema alimentario se ha convertido en un tema preponderante de la agenda internacional, llegando a ser una preocupación global que requiere que los gobiernos unan esfuerzos para disminuir las amenazas a la seguridad alimentaria.

Como consecuencia, se han introducido una serie de componentes sumamente importantes al concepto de seguridad alimentaria. El primero es disponibilidad de alimentos a nivel nacional y mundial, el cual hace referencia a garantizar la existencia de suficientes alimentos oportunamente. El segundo es acceso a los alimentos, pues los bajos ingresos, la marginalidad y la inequidad evitarán el acceso efectivo de los alimentos a determinados segmentos de la población. El tercero es uso o aprovechamiento biológico de los alimentos de tal manera que su manipulación, prácticas de preparación e higiene sea la adecuada y permita obtener el mayor beneficio y aprovechamiento nutricional. El cuarto elemento es la estabilidad en la disponibilidad de los alimentos, pues muchas veces los factores climáticos, las plagas y enfermedades amenazan la producción. La estabilidad también puede verse afectada por los precios de los alimentos y las inestabilidades macroeconómicas por disturbios sociales y políticos. El quinto y último componente es la institucionalidad, que se refiere a las políticas y procesos tendientes al logro efectivo de la Seguridad Alimentaria (Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2005).

Por otro lado, un tema que ha tomado relevancia en los últimos años y que está estrechamente ligado con la seguridad alimentaria, es el tema de los biocombustibles. Estos nuevos combustibles hacen frente a diversas problemáticas contemporáneas y han adquirido gran importancia y valor creciente por razones ambientales (reducción de las emisiones de carbono), económicas (perspectivas de agotamiento del petróleo, la potencialidad del sector agropecuario para posicionarse como fuente de energía, generando inversión,

trabajo y valor agregado a la cadena, sociales (generación de oportunidades para la agricultura familiar) y estratégicas (promoción de “energías de transición” para fomentar las fuentes energéticas renovables, adaptadas a las tecnologías actuales, evitando grandes modificaciones en los motores que utilizan combustibles fósiles), (Sarquis, 2008).

Los biocombustibles pueden definirse, según el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA¹, como aquellos “(...) Combustibles de origen biológico obtenidos de manera renovable a partir de restos orgánicos (...). Entre las fuentes de los biocombustibles están la biomasa, proveniente de cultivos como caña de azúcar, maíz, sorgo, yuca y otros, usada para producir etanol, y los aceites provenientes de palma africana, soja, higuera, *Jatropha Curcas*, colza y otras plantas, utilizados para producir biodiesel”².

Los biocombustibles comprenden combustibles líquidos y gaseosos derivados de la biomasa. A algunos se les denomina de primera generación, pues se obtienen a partir de los cultivos alimentarios e incluyen el bioetanol a base de caña de azúcar y el biogásleo a base de semillas oleaginosas; otros se denomina de segunda generación, pues se derivan de productos agrícolas y forestales distintos de los cultivos alimentarios y aprovechan la lignina, celulosa y hemicelulosa de la planta³.

Teniendo en cuenta éste panorama, el presente documento nos mostrará una perspectiva de lo que actualmente está sucediendo a nivel global con los biocombustibles y las posibles implicaciones que esta industria puede tener sobre los precios de los alimentos, la seguridad alimentaria y el medio ambiente, en la región de América Latina.

Para comprender y contextualizarnos con esta problemática, en una primera parte conoceremos los antecedentes y los procesos que han adelantado algunos países de América Latina en la materia haciendo especial énfasis en aquellas naciones que han tenido éxito en esta nueva industria, tal es el caso de Ecuador, Bolivia, Perú, Argentina, México y algunos países de Centroamérica que han incursionado en la producción de biocombustibles y que han adoptado normatividades que les han permitido ser partícipes de este gran proceso, objeto de gran atención a nivel mundial por los posibles beneficios que puede generar.

La segunda parte del texto se enfocará en presentar todas aquellas implicaciones económicas, sociales y ambientales que pueden derivarse de la actual tendencia productora de biocombustibles. Se analizará toda la información del IICA, la FAO, el Banco Mundial, y demás instituciones relacionadas con el debate de si los precios de los alimentos realmente han sido afectados por la producción de biocombustibles.

Por último, analizaremos los efectos ambientales de la producción de biocombustibles, pues, aunque en teoría una de las finalidades de estos combustibles es preservar el medio ambiente reduciendo las emisiones de CO₂ y evitando las consecuencias de dichas emisiones sobre el efecto invernadero, algunos expertos consideran que esto no siempre se cumple, y por lo tanto el medio ambiente puede salir lesionado.

I. Producción de biocombustible: Avances y perspectivas de la industria de biocombustibles en los países de América Latina.

Los biocombustibles significan en la actualidad una alternativa para afrontar los problemas relacionados con la contaminación ambiental y los altos precios del petróleo. Esto es, en teoría, una de las principales razones para que su producción se haya masificado y sean muchos los países o regiones que están produciendo combustibles alternativos para su uso doméstico y externo.

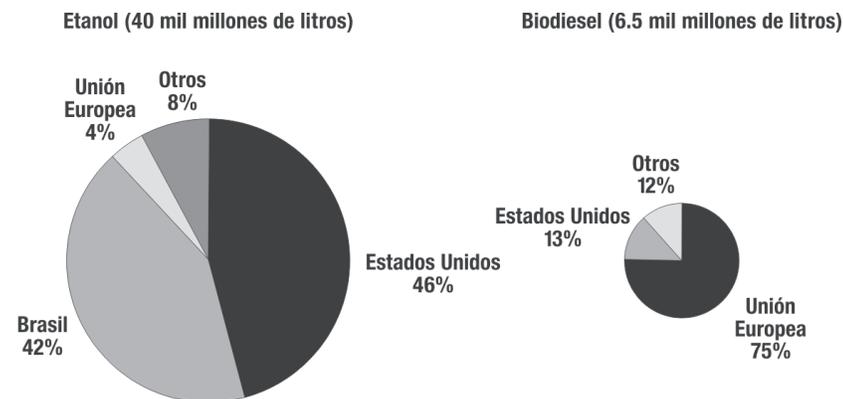
Desde esta perspectiva muchos Estados han decidido estimular la producción y utilización de algunas materias primas o insumos como el maíz, caña de azúcar, palma africana, entre otros, como fuentes de energía para la producción de biomasa, etanol y/o biodiesel. “En el mundo aumenta la expectativa de reemplazar la energía fósil por los biocombustibles, es más, todo parece indicar que dados los altos precios del petróleo y los conflictos políticos entre países que poseen importantes reservas de combustibles fósiles y algunos de los países reconocidos como grandes consumidores de estas fuentes energéticas, los biocombustibles tomarán fuerza en las próximas

décadas. Los avances científicos recientes e investigaciones sobre la producción de biocombustibles han permitido progresos constantes y significativos para que estos puedan ser utilizados y ofrecidos en el mercado global. Es por eso que, países como Brasil, Estados Unidos y algunos miembros de la Unión Europea, están dedicando sus actividades agrícolas a dicho fin.

De esta manera, la producción de biocombustibles llega en un momento en que los precios del petróleo habían llegado a un nivel alto nunca antes visto y “disponiendo de pocos combustibles alternos para el sector del transporte (...)” muchos países decidieron apoyar “(...) activamente la producción de biocombustibles líquidos provenientes de la agricultura. (...) Los posibles beneficios ambientales y sociales, entre ellos la mitigación del cambio climático y una contribución a la seguridad energética, son citados como los principales motivos del apoyo del sector público a las industrias de biocombustibles, cuyo crecimiento ha sido rápido”⁴.

Sin embargo los efectos económicos, ambientales y sociales de los biocombustibles son ampliamente debatidos y por eso es necesario evaluarlos cuidadosamente antes que se siga incrementando su producción. Que nada como primera medida, es importante tener en cuenta que estos efectos dependen del tipo de materia prima agrícola empleada, del proceso de producción aplicado y de los cambios que requiera el uso de la tierra.

También es importante considerar que algunos países se han inclinado por la producción de un determinado tipo de biocombustible. Mientras en el año 2006 Brasil produjo el 42% del etanol mundial la Unión Europea aportó el 75% de biodiesel (ver gráfica). En este orden de ideas, cabe preguntarse cuál de los biocombustibles que aparecen en el grafico brinda mayores beneficios y por lo tanto debería estandarizarse mundialmente. Si bien la respuesta a esta pregunta dependerá del motor y del tipo de combustible que se utilice tradicionalmente, los esfuerzos deben inclinarse hacia el perfeccionamiento de alguno en particular.



Fuente: F.O. Licht Consulting Company comunicación personal 17 de julio de 2007
 Nota: Los porcentajes de producción mundial de etanol combustible y biodiesel corresponden al 2006

La gráfica anterior nos muestra a grandes rasgos las características de la producción de etanol y de biodiesel a nivel mundial. Sin embargo como el principal interés del presente documento es hacer un análisis de Latinoamericana, se hará, a continuación, un breve recuento de la situación de producción de biocombustibles en los principales países de la región.

ARGENTINA

La ley N° 26.093 de abril de 2006 busca promover el aprovechamiento del potencial argentino para producir biocombustibles; teniendo en cuenta, que el consumo de bioetanol en Argentina ronda actualmente los 11 mil millones de litros al año, la meta prevista con la Ley es que se elabore una mezcla de un 5% (E5), lo cual sería obligatoria a partir del 2010. (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA],2007).

BRASIL

Con una producción cercana a los 13,25 millones de toneladas de etanol, la cual se prevé aumente a 20 millones para el 2010 ("Los Biocarburantes en Brasil", 2007), se considera que Brasil es el productor más antiguo y competitivo de etanol del mundo, pues para evitar salir afectado con la volatilidad de los precios internacionales del petróleo el gobierno examinó la viabilidad y las oportunidades para la producción de un producto que lo sustituyera y al mismo tiempo cuidara al medio ambiente.

Es por ello que el gobierno brasilero decidió establecer diversas políticas y reglamentaciones para promover, incentivar y desarrollar una plataforma capaz de generar cantidades suficientes de etanol para utilizarlas, tanto al interior del país, como para venderla a terceros Estados. En este proceso, el acompañamiento y participación del gobierno ha sido vital para el logro de dicho fin; los incentivos han permitido que los diversos sectores se vean beneficiados en el proceso de producción y se vean entusiasmados con la estrategia gubernamental.

De esta manera en 1975 el gobierno trató de reducir la dependencia de la importación de petróleo, lanzando el programa ProAlcool, el cual se centraba en los siguientes aspectos:

1. Petrobras (Estatal petrolera brasilera) garantizaba un volumen de compra de etanol,
2. Existía un precio garantizado para el etanol,
3. Se establecieron incentivos a nuevos centros de producción y
4. Se concedió una subvención para comprar vehículos impulsados por etanol puro.

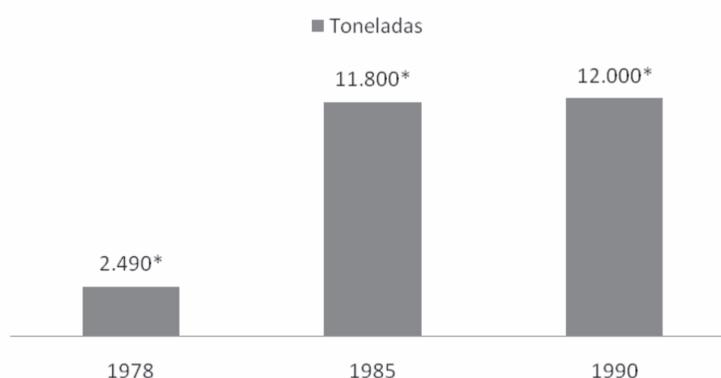
Sin duda alguna, se presentaron eventos que pusieron en riesgo esta industria naciente, tales como el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo por la petrolera estatal y la caída de los precios internacionales en 1986, que ocasionó un déficit en las finanzas públicas, pues, a nivel de precios, el etanol con respecto al petróleo no era competitivo.

En 1990, tras los fallidos resultados obtenidos en años anteriores se impulsan una serie de modificaciones al programa ProAlcool, del cual podemos destacar entre otras: La masificación del consumo de etanol por medio de sistema de mezclas, la concesión de ventajas fiscales, la obligación de añadir entre 22 al 24% de etanol a la gasolina corriente y la creación de un mecanismo de apoyo para estabilizar precios del alcohol.

Dicho programa se dio en dos fases. La primera comenzó con la promulgación del decreto-ley No 76.593, de noviembre de 1975, y se prolongó hasta 1978. Se promovió el uso de la mezcla de alcohol con gasolina y la participación de la industria automotriz para la producción de autos con alcohol. La segunda etapa, se inicia en 1979 y se extiende hasta 1985, año en el cual se da un máximo aprovechamiento en cuanto a la producción a gran escala del alcohol hidratado.

Desde la creación del ProAlcool, la producción brasileña de alcohol pasó de aproximadamente 555 millones de litros a 17,7 mil millones de litros, lo que significa un crecimiento promedio anual del 11,8%.

AUMENTO PRODUCCION ETANOL - PROGRAMA PROALCOOL



Fuente: www.mre.gov.br
Elaboracion Propia

* Cifras en Mil Millones

En 1999 se redujo la intervención estatal cuando los niveles de precio del alcohol llegaron a niveles más bajos incluso que los costos de producción, lo cual suscitó una grave crisis en el sector que se vió reflejada en el cierre de diversas plantas y la adecuación de la oferta a la demanda.

No obstante el año 2003 fue trascendental para la industria pues se dinamizó el mercado del etanol gracias al lanzamiento de los vehículos flex-fuel, los cuales dan la opción de decidir el combustible que se va a utilizar, teniendo en cuenta la eficiencia y la potencia que se necesite y el consumo que se desee. Así, el aumento de la producción de alcohol ocasionó también el aumento de la demanda de caña de azúcar de Brasil, llevando a extender la producción y cultivos a regiones que no eran tradicionalmente productoras. “En el área industrial, las inversiones fueron realizadas principalmente en el desarrollo de nuevos sistemas de molienda, fermentaciones con capacidades mayores y autonomía de energía” (Macedo, Citado en Ferraz Dias de Moraes, 2007).

Luego de haber conocido un poco los antecedentes de la producción de etanol en Brasil, puede decirse que en la actualidad la producción de dicho combustible en ese país se encuentra en plena expansión, pues los agricultores han decidido apuntar más hacia esta actividad que a la tradicional exportación de azúcar, con la cual se han visto perjudicados en otras ocasiones.

Asimismo la inversión extranjera ha participado en el proceso de construcción de fábricas con el fin de exportar el biocombustible a mercados internacionales. También, se creó un incentivo de reducción de impuestos para promocionar la iniciativa de vehículos de combustión flexibles o Flex Fuel, pues son vehículos que tienen la ventaja de funcionar con etanol, gasolina corriente y/o mezclas de ambos. Aproximadamente el 85% de los vehículos que circulan en Brasil utilizan este sistema de combustión interna (IICA, 2007).

BOLIVIA

La producción de energía representa un rubro muy importante para la economía boliviana y es por eso que algunas universidades se han dedicado a realizar estudios sobre biocombustibles, gas natural y petróleo. Además, el Gobierno nacional promulgó la Ley N° 3546 del 28 de noviembre del 2006 que tiene por objetivo la creación de la empresa “Complejo Agroindustrial de San Buenaventura;” en ella se declara la producción de biocombustible como fuente de energía renovable.

La construcción del Complejo Agroindustrial de San Buenaventura se inició en mayo de 2007 con el cultivo de 40 toneladas de caña de azúcar, cuya semilla fue donada por la Federación de Cañeros de Bermejo, Tarija.

A partir de esta siembra, el Complejo Agroindustrial de San Buenaventura cobró notoriedad no sólo en la Paz, sino en otras regiones del país, debido a que este proyecto fue declarado de prioridad nacional, teniendo como base la implementación del Ingenio Azucarero del Norte Paceño para la producción de azúcar, biocombustible con base en etanol, alcohol anhidro y alcohol deshidratado, así como también la producción de palma africana para la producción de aceite y biodiesel como fuentes de energía renovable y compatible dentro del marco de la producción ecológicamente sostenible⁵.

CHILE

La situación es un poco diferente pues en este país no se produce azúcar, por lo que no se dispone de información acerca de esta industria. Tampoco se cuenta todavía con un marco regulador que establezca la producción y consumo de etanol en el país ni se reportan centros de investigación que se dediquen actualmente a analizar la viabilidad de su producción y comercialización. Sin embargo, parte de la atención del Gobierno y de las instituciones privadas se ha centrado en la necesidad de producir energía renovable a través de materias primas agrícolas (IICA, 2007).

COLOMBIA

En Colombia se ha generado una trascendental conciencia por el tema de los biocombustibles. En la actualidad dicha actividad está soportada por la normatividad interna, producto de intensas gestiones y de un constante lobby político. En el informe sobre biocombustibles de Proexport⁶, se resaltan la claridad y excelente estructura del marco normativo de Colombia, que es comparable con el de Brasil, pues ambos buscan consolidar la producción y expandir el mercado. Según dicho informe, “Colombia ocupa el segundo lugar en biodiversidad en América después Brasil, y se está posicionando como líder hemisférico en la producción de combustibles limpios.” (Proexport, Citado en “A blueprint for Green Energy in the Americas”, Banco Interamericano de Desarrollo)⁷.

El azúcar y el aceite de palma, dos de las materias primas que Colombia más produce, son utilizadas para los biocombustibles. El IICA señala que con los excedentes exportables de estos dos productos y la producción de biocombustibles para el mercado nacional e internacional, existen muchas posibilidades de negocios, de creación de empleo y en general, de creación de riqueza. Existe la posibilidad de aumentar la oferta agrícola pues Colombia puede especializarse mucho más en la producción del maíz, la soja, la yuca, y otros cultivos, llevando inversión al campo, abriendo muchas posibilidades de crecimiento económico del sector agrícola y ofreciendo valor agregado en los productos.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señala en su informe sobre biocombustibles de 2006, que los niveles de contaminación han llevado al gobierno nacional a extremar las medidas de control y prevención sobre gases contaminantes, cambiando los requisitos exigidos tanto para la operación de

los motores de combustión interna, como en la formulación de los combustibles. Por ello, mediante la Ley 693 de 2001 se dio vía libre al etanol, factor que ayudará al saneamiento ambiental de las áreas o centro urbanos donde no se cumplen los mínimos estándares de calidad en el aire.

LA SIGUIENTE TABLA PRESENTA UN RESUMEN DE LAS DIFERENTES NORMAS COLOMBIANAS QUE BUSCAN REGULAR LA PRODUCCIÓN Y USO DE LOS BIOCOMBUSTIBLES.

Norma	Principales puntos		
Ley 693 de 2001	Se dictan normas sobre el uso de alcoholes carburantes, se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo.	Establece la obligatoriedad de componentes oxigenados para su uso en los combustibles en ciudades de más de 500.000 habitantes.	Se crea un plazo de 5 años para implementar la norma de manera progresiva.
Ley 788 de 2002	Reforma tributaria donde se estipularon exenciones de IVA y sobretasa al componente de alcohol de los combustibles oxigenados.		
Resolución 0447 de 2003 (Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Minas)	Se regulan los criterios ambientales de calidad de los combustibles líquidos y sólidos utilizados en hornos y calderas y en motores de combustión interna.	Se establecen requisitos de calidad para etanol anhidro, para ciudades de menos de 500.000 habitantes.	Se establecen requisitos de calidad para gasolinas oxigenadas con etanol anhidro para ciudades de más de 500.000 habitantes, diesel corriente y extra.
Resolución 180687 de 2003 (Ministerio de Minas y Energía)	Expide la regulación técnica prevista en la Ley 693 de 2001, en relación con la producción, acopio, distribución y puntos de mezcla de los alcoholes carburantes.	Establece que el porcentaje de etanol a utilizar en la mezcla con gasolina básica será del 10%.	
Ley 939 de 2004	Se estimula la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en motores diesel.		
Resolución 1289 de 2005	Determina los criterios de calidad de los biocombustibles para su uso en motores diesel y establece el 1 de enero de 2008 como fecha de inicio de la mezcla del 5% de biodiesel con el ACPM.		

Gracias a esta normatividad, tan solo en el año 2006 se produjeron 266 millones de litros de etanol, lo que significó una sustitución de 316.000 toneladas de caña de azúcar que se destinaron a dicha producción. Vale mencionar que dicha sustitución no generó riesgos en la producción nacional de azúcar ni tampoco en los toneladas destinadas a la exportación

Por su parte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, considera que, de acuerdo con la demanda actual, para el año 2010 la producción de etanol se incrementará aproximadamente en un 75% al pasar de 1.370.000 litros por día a 2.400.000 litros por día y se espera que haya alrededor de 28 destilerías en todo el territorio nacional. El Ministerio también señala que los dos primeros años de producción de biocombustibles se han destinado al mercado interno, pero que a partir de 2008 la oferta será más amplia y permitirá exportarla⁹.

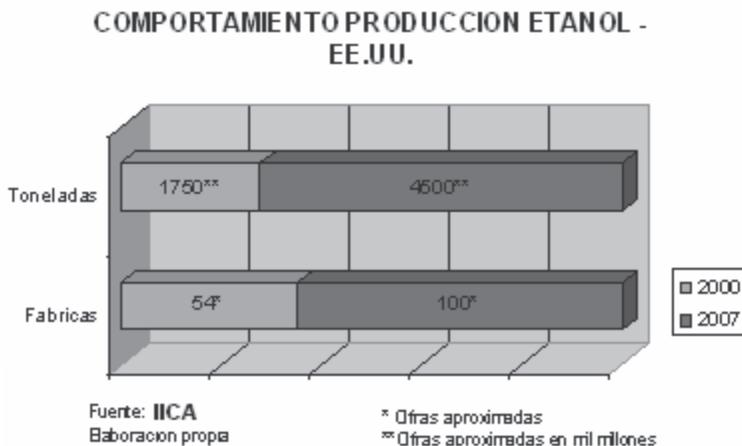
Estimado de Producción y consumo de etanol en Colombia					
	2006	2007	2008	2009	2010
Has	43.000	66.000	108.000	146.000	193.000
Lt prom.día	983.000	1.670.500	2.677.200	3.548.400	4.574.000
No. plantas	6	9	15	21	28
consumo litros/día	1.370.000	1.370.000	1.430.000	1.510.000	2.390.000
Exportación (litros)			1.247.200	2.038.400	2.184.000

Fuente: Ministerio de Minas y Energía

ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA

Luego de haber conocido algunos casos latinoamericanos, también es válido tener en cuenta la experiencia de Estados Unidos y de los países miembros de la Unión Europea pues esta puede servir como modelo para avanzar en la consolidación de la industria de biocombustibles en los países de América Latina.

Por un lado es importante recordar que Estados Unidos se inspiró en el modelo aplicado por Brasil y su fuerte industria de etanol a base de caña de azúcar. El proceso de creación de la industria se inició desde finales de los años 70, cuando diversos actores políticos y sociales presionaron al gobierno para la constitución de esta industria que en la actualidad es considerada como la segunda más importante y con mayor producción de etanol a nivel mundial (ver gráfica).



Entre las iniciativas legislativas que impulsaron el uso de etanol en Estados Unidos se encuentra el “Clean Air Act”¹⁰ dado en 1990. Posteriormente, en el año 2005, se da la “Ley de Política Energética”, una de las políticas públicas más eficaces en la materia pues plantea un crecimiento anual constante de la producción de etanol año por año para que esté acorde con el consumo, que se espera que para el año 2012 sea de 7.5 millones de galones.

La Unión Europea estipuló en 1992 que un 10% de tierras se utilizarían para cultivar materias primas destinadas a la producción de biocombustibles. Desde entonces, la industria de biodiesel despegó y se fortaleció para favorecer el cuidado del medio ambiente y para disminuir la dependencia del petróleo. Más adelante surgieron nuevas reglamentaciones representadas en tres importantes directivas que impulsaron y fortalecieron el sector, y que se resumen a continuación.

Norma	Principales puntos	
Directiva 2003/30/CE	Promover un mercado de biocombustibles en la UE y busca incentivar el uso de biocombustibles, en competencia con combustibles fósiles menos costosos.	Establece un consumo voluntario del 2% para 2005 y del 5,75% para el 31 de diciembre de 2010.
Directiva 2003/96/CE	Permite aplicar incentivos fiscales para los biocombustibles, por lo cual cada Estado miembro decidirá libremente el nivel de tributación en biocombustibles y combustibles fósiles.	
Directiva 98/70/CE	Modificada por la Directiva 2003/17/CE, especifica un límite del 5% sobre la mezcla de etanol por razones medioambientales.	

II. IMPLICACIONES DE LA PRODUCCIÓN DE BIOCOMBUSTIBLE EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

Precios Alimentos

Luego de haber conocido las razones por las cuales muchos países han visto en los biocombustibles la solución a problemas constantes con los precios del petróleo y una forma de reducir la emisión de gases contaminantes, resulta de vital importancia analizar las consecuencias que la utilización de productos agrícolas como materia prima para la producción de estos combustibles pueden tener en los precios de los alimentos.

El incremento de los precios de materias primas afecta sin duda a la población que consume alimentos como maíz o soja, población que en su mayoría está conformada por personas de bajos ingresos. Además hay que tener en cuenta que existe una cadena de alimentación interdependiente donde el aumento, del precio de una materia prima, puede tener repercusiones en otros productos. Por ejemplo, un aumento en el precio del maíz puede generar un incremento en el precio del pollo, pues el primero hace parte de la dieta alimenticia del segundo¹⁰.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la cantidad de cereal requerida para llenar el tanque de un carro deportivo con etanol es aproximadamente de 240 kilogramos de maíz, cantidad necesaria para obtener 100 litros de etanol, con lo

cual se podría alimentar a una persona durante todo un año (Banco Mundial, 2008). Esto conlleva a cuestionamientos de diversa índole y refleja la incompatibilidad que se pueda generar entre alimentos y combustibles, pues la producción de estos últimos puede amenazar el bienestar de la población más vulnerable, constituida en su mayoría por compradores netos de cultivos de primera necesidad.

Lo anterior es sólo una pequeña muestra de la incidencia que puede tener la producción de biocombustibles sobre los precios de los alimentos, pues además del maíz, hay muchos otros alimentos que han modificado su precio de venta como consecuencia del alza de productos complementarios. El Fondo Monetario Internacional [FMI], 2008 argumenta que los precios de los alimentos subieron 39% entre febrero de 2007 y febrero de 2008. Esto corresponde sobretodo al alza global que sufrieron los precios del trigo, la soja, el maíz y los aceites comestibles. Así mismo, el FMI considera que en el corto plazo, los precios se inclinarán al alza porque se prevé que la demanda de alimentos seguirá aumentando con rapidez por algún tiempo, debido a la creciente producción de biocombustibles tanto en Estados Unidos y en la Unión Europea como en los países emergentes y en desarrollo¹¹.

Por su lado, el Banco Mundial en su informe sobre el desarrollo mundial (2008), menciona que la producción de biocombustibles afecta notablemente el precio de los alimentos, muestra de ello es lo que sucede con el maíz, grano que tuvo un aumento de precio de más del 60% entre 2005 y 2007, como consecuencia de la producción de etanol en Estados Unidos. De igual manera, señala que es muy probable que la oferta de materias primas agrícolas para biocombustibles continúe estando restringida en el corto plazo, aunque advierte que si llegase a haber un alza importante en los precios del petróleo, la demanda de biocombustibles se dispararía automáticamente y los agricultores tendrían que incrementar las áreas sembradas para asegurar el suministro de las materias primas agrícolas que la industria de biocombustibles requiere.

La FAO también considera que el rápido crecimiento de la producción de biocombustibles amenaza la seguridad alimentaria, pues implica un alza de los precios, que impediría el acceso de los más pobres a los alimentos de primera necesidad. Según este organismo, “los países que dependen de importaciones de alimentos y petróleo, y adicionalmente tienen altos niveles de pobreza y subnutrición, son más vulnerables a los impactos negativos de la producción de biocombustibles”, pues “las subidas de los precios internacionales de los alimentos y del petróleo se transmiten con mayor rapidez e intensidad a los precios domésticos en aquellos países con economías pequeñas, abiertas y dependientes de importaciones de alimentos y petróleo”. Añade además que “la proporción de la población que será más afectada por mayores tasas de inflación y un consecuente menor acceso a los alimentos, estará en relación directa con el nivel de pobreza y de subnutrición que tengan los países. (Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2008).

La FAO enfatiza en el “acceso” como factor decisivo para la seguridad alimentaria de los hogares, entendiéndose por este como la capacidad de los hogares de producir o comprar alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades. Así, señala que existen dos indicadores fundamentales que pueden ayudar a evaluar los efectos de la producción de biocombustibles en la seguridad alimentaria: los precios de los alimentos y los ingresos de los hogares. Esto quiere decir, que si los precios de los alimentos suben como consecuencia de la producción de biocombustibles, el acceso a dichos alimentos se puede ver en riesgo.

Es importante reconocer que en muchos países, especialmente en Latinoamérica, la población más pobre destina la mayor parte de sus ingresos para gastos de alimentos, lo que implica que un aumento en los precios de estos puede repercutir sensiblemente en el bienestar y la nutrición de las personas más pobres. Según la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, “los gastos en alimentos, en efecto, representan en promedio alrededor del 35% en la composición de los índices de precios al consumidor, pero en varios países de la Región, como Haití, Perú, Bolivia y Nicaragua, esa proporción supera el 40%. La

proporción de los ingresos que se gastan en alimentos en los hogares pobres es bastante mayor que lo que indican los índices promedio; en casos como Honduras y Guatemala llegan al 70%, y en los de Jamaica, Bolivia, Paraguay, Nicaragua, Perú y Colombia se sitúa en torno al 60%”¹².

Sin embargo, es muy importante tener en cuenta, que el aumento en el precio de los alimentos no siempre es una consecuencia directa de la producción de biocombustibles, pues existen otros factores que pueden influenciarlos, como por ejemplo las malas cosechas. Según la FAO, el escaso rendimiento de la agricultura mundial en el año 2006, se debió a la marginal producción de cereales, que no se consolidó por las malas condiciones climatológicas que destruían los cultivos. “El sorprendente aumento de los precios desde 2005/2006 se debe en parte a las condiciones climáticas desfavorables en las principales regiones productoras de cereales del mundo; con efectos indirectos en las cosechas y en la ganadería que compiten por la misma tierra. En un contexto de existencias mundiales bajas, esas tendencias solas habrían provocado fuertes reacciones de precios. Esas condiciones no son nuevas; han ocurrido en el pasado y los precios han bajado una vez que se imponen condiciones más normales y que la oferta reacciona con el transcurso del tiempo”¹³.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante considerar que la volatilidad es una característica propia de las materias primas; los precios son bajos cuando las cosechas son abundantes y altos cuando hay restricción de oferta. En los últimos años ha aumentado el precio de algunos alimentos básicos, como consecuencia de una combinación de factores relacionados con la oferta y la demanda a corto y largo plazo, entre los cuales están el aumento de la producción de biocombustibles, que se traduce en un aumento de la demanda de productos básicos agrícolas y de los recursos utilizados para producirlos.

En este escenario, se puede considerar que para muchos agricultores resulta más atractivo vender su producción a los fabricantes de biocombustibles, que destinarla al consumo humano, pues además de que el gobierno apoya la producción de biocombustibles, a través de incentivos fiscales, desgravaciones y descuentos, esta industria es considerada como un sector con alta calificación para invertir, por la gran demanda de combustibles alternativos que existe a nivel global.

Teniendo en cuenta, que la mayoría de países de América Latina son agrícolas por tradición, vale la pena destacar los esfuerzos que muchos de ellos están haciendo por adoptar nuevas estrategias que les permitan contar con una producción agrícola que alcance para garantizar, no sólo la seguridad alimentaria al interior de sus fronteras, sino su seguridad energética, pues todo lo que se necesita para “alimentar” a ambos sectores proviene justamente del campo.

Un aumento generalizado en los precios de los alimentos puede significar el aumento de la inflación, que de ser muy elevada, requeriría la intervención estatal, lo cual no resulta nada conveniente para el país y para el Banco Central o aquel sobre quien recarga dicha función. Aunque un aumento de los precios alimentarios mundiales no siempre afecta la seguridad alimentaria de los hogares; esto dependerá de la medida en que los precios internacionales se reflejen en los mercados internos, así como de las políticas que se adopten internamente para estabilizar los precios, aunque esto requiere la inyección de recursos fiscales, que no siempre están disponibles sobretodo en los países de América Latina.

Medio Ambiente

Preliminarmente se citó en repetidas ocasiones el argumento a favor de los biocombustibles frente a los hidrocarburos en su positiva relación con el cambio climático, pues la sustitución de energía fósil por energía renovable debe contribuir a disminuir presiones sobre el calentamiento global; “en términos generales, las emisiones netas de los biocombustibles son menores que las de los combustibles fósiles”¹⁴.

Sin embargo es importante reconocer las posibles implicaciones medioambientales que se pueden generar por el aumento de la producción de este tipo de combustibles, pues si bien a lo largo del texto se ha hablado de las bondades de los biocombustibles, desde el punto de vista ambiental hay críticos que dicen que la tierra pueda quedar inservible después de producir materias primas para este tipo de combustibles y que, además, pueden haber efectos nocivos sobre la biodiversidad y el agua.

Además, algunos países están comprometidos con el Protocolo de Kyoto, en la reducción de las emisiones de gases contaminantes y se preocupan por las consecuencias que pueda tener la producción de biocombustibles en el medio ambiente. Al respecto, la FAO considera que la magnitud de estos efectos dependerá de la manera en que se produzcan y se procesen las materias primas para biocombustibles, así como de la escala de producción y del modo en que estas actividades influyen en el cambio del uso de la tierra.

Según algunos estudios científicos de la FAO, algunos cultivos utilizados para producir biocombustibles pueden generar más gases de efecto invernadero que los combustibles fósiles, como consecuencia de la utilización de fertilizantes que contienen óxido nítrico¹⁵.

Además de los efectos de la producción de materias primas en las emisiones de gases invernaderos la elaboración y la distribución de biocombustibles pueden tener otras repercusiones medioambientales, pues se considera que el procesamiento de las materias primas para producir biocombustibles puede afectar la calidad del aire local mediante la emisión de monóxido de carbono, óxido de nitrógeno, sulfatos y compuestos orgánicos volátiles originados por los procesos industriales (Dufey, citado

El Estado Mundial de la Economía - FAO, 2008). No obstante, es importante tener en cuenta que si los biocombustibles llegasen a reemplazar la biomasa tradicional^{16**} (leña, carbón vegetal, etc.), se podrían obtener mejoras en la salud humana, al reducir riesgos de enfermedades respiratorias.

Por otra parte, se estima que la escasez de agua puede ser un problema para la producción de biocombustibles pues cerca de un 70% del agua dulce empleada en el mundo se destina a fines agrícolas y los recursos hídricos para la agricultura son cada vez más escasos, como resultado de una mayor competencia con los usos domésticos o industriales.

En Brasil donde la caña de azúcar para producir etanol se cultiva principalmente en condiciones de secano¹⁷, la disponibilidad de agua no es un problema, pero la contaminación de los recursos hídricos asociada con la aplicación de fertilizantes y productos agroquímicos, la erosión del suelo, el lavado de la caña de azúcar y otras fases del proceso de producción de etanol, resultan altamente preocupantes (Moreira, Citado en El Estado Mundial de la Economía - FAO, 2008).

Por lo tanto, el cambio del uso de la tierra y la intensificación de la producción agrícola en tierras ya cultivadas, puede ocasionar efectos adversos en el suelo así como las prácticas de cultivo inadecuadas pueden reducir la materia orgánica del suelo e incrementar la erosión del mismo.

La FAO estima que la primera vía para la pérdida de biodiversidad es la pérdida del hábitat como resultado de la conversión de tierras, como bosques o praderas, para la producción de cultivos. Esto generalmente está sucediendo en países con posibilidades de producir biocombustibles para convertir ecosistemas naturales en plantaciones de materia prima, como la palma de aceite, lo que causa una pérdida de biodiversidad en estas áreas.

Así mismo agrega la FAO que la segunda vía más importante es la pérdida de la agrobiodiversidad, causada por la intensificación de las tierras de cultivo en forma de uniformidad genética de los cultivos pues la mayoría de las plantaciones de materias primas toman como base una sola especie.

En lo que respecta a las materias primas de segunda generación, algunas de las especies favorecidas están clasificadas como especies invasivas, lo que provoca nuevas preocupaciones sobre cómo tratarlas y cómo evitar consecuencias imprevistas pues muchas de las enzimas necesarias para su conversión sufren procesos de modificación genética para aumentar su eficacia (FCPB, Citado en El Estado Mundial de la Economía - FAO, 2008).

En conclusión si no se presta atención a los insumos utilizados para los cultivos que sirven de materia prima a la industria de biocombustibles, estos químicos pueden repercutir de forma negativa sobre la diversidad y el medioambiente. Sin embargo,

en comparación con otros tipos de energía, estos combustibles son la mejor alternativa existente para reducir las emisiones de los gases que producen el efecto invernadero y que son culpables del deterioro de la capa de ozono.

CONCLUSIÓN

Algunos países como Brasil, Estados Unidos y algunos miembros de la Unión Europea han intensificado la producción de biocombustibles con el compromiso de reducir el CO₂ y otros gases contaminantes del planeta y más aún con la intención de reducir la enorme dependencia del inestable precio del petróleo.

Es notable que en los últimos años la demanda de etanol y biodiesel ha aumentado; países como Estados Unidos es observado por otras naciones como un buen mercado para exportar estos combustibles, circunstancia que ha incitado la aparición de nuevos actores en el escenario internacional dentro de los cuales se destacan algunos países emergentes que han optado por esta industria, tomando como modelo las experiencias exitosas de algunas potencias.

Si bien los argumentos para producir biocombustibles de primera generación son válidos y pertinentes, las implicaciones negativas que dicha producción pueda tener sobre seguridad alimentaria preocupan a organizaciones como la FAO. Por varias razones:

Primero, porque el uso de cosechas para la producción de biocombustibles puede elevar el precio de algunos productos del campo, ya sea de manera directa, cuando un mismo producto es utilizado para la industria de biocombustibles y para consumo humano; o de manera indirecta, cuando dicho producto es la base de la cadena alimenticia. La consecuencia lógica de un aumento generalizado en los precios de los alimentos, es un aumento de los índices de inflación, lo cual va en detrimento del buen nivel de vida de las familias y del cumplimiento de los diferentes componentes de la Seguridad Alimentaria.

No obstante, en este punto es importante recordar que la producción de biocombustibles de primera generación no es la única responsable del comportamiento alcista de los precios de los alimentos, pues hay otros factores que influyen, como son las sequías, las inundaciones, entre otras problemáticas propiamente climáticas, que disminuyen la oferta.

Segundo, desde el punto de vista de disponibilidad también puede haber una amenaza a la seguridad alimentaria, pues si se destinan grandes cantidades de alimentos a la producción de biocombustibles, las existencias pueden verse limitadas y por lo tanto pueden escasear ciertos productos.

Por lo anterior, si los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales no plantean políticas claras para que la producción de biocombustibles no afecte la seguridad alimentaria, tanto desde el punto de vista de precios como desde el punto de vista de disponibilidad, la creciente industria de biocombustibles puede generar escasez de alimentos, o aumentos significativos de sus precios, lo cual violaría directamente el derecho universal a una alimentación sana y adecuada.

Deben existir planes nacionales y regionales, donde se planifique qué porcentaje de los cultivos se destinará a alimentar la industria de biocombustibles, y que porcentaje se destinará para el consumo humano con el fin de asegurar, tanto la seguridad alimentaria, como la seguridad energética.

Ya en el largo plazo, en el caso de que las investigaciones en torno a los biocombustibles de origen celulósico no hayan avanzado y sean el etanol y el biodiesel los más abanderados, el panorama será muy diferente. Es decir, se puede considerar que en 10 años el consumo interno por país se duplicara o triplicará, pues la mayoría de normatividades plantean un incremento gradual por año, significando que las toneladas producidas de biocombustibles deberán incrementarse en más de un 100% con respecto a los niveles actuales, para poder suplir la demanda -claro está, que para ese momento existirán un mayor número de productores y los que hoy apenas comienzan a incursionar en la industria tendrán mejores procesos y tecnologías- que en general necesitará de una mayor cantidad de materia prima que si no se satisface puede apagar al sistema energético mundial.

También, podemos considerar que en 10 años, los yacimientos de petróleo disminuyan, si bien este hecho indudablemente conlleva a un mayor consumo de los sustitutos, será necesario que los productores de biocombustibles sean más especializados y eficientes en sus procesos productivos, desde las tierras utilizadas para cultivar hasta el vehículo que deberá ser capaz de funcionar perfectamente.

Los biocombustibles son más amigables con el medio ambiente que los combustibles fósiles, pues emiten menos gases generadores de efecto invernadero; aunque se debe prestar especial atención a los insumos que se usan en los cultivos que servirán de materia prima, para que esos químicos no afecten los suelos cultivados. En este punto es importante mencionar la creciente producción de etanol y de biodiesel, requerirá muchas más hectáreas de tierra para cultivar y, si no hay un control estricto, algunos bosques y paramos desaparecerán, al ser transformados en tierras de cultivo, generando tala de árboles, destrucción de ecosistemas, traslado de especies animales, entre otras.

En resumen, el manejo que se le da al tema de los biocombustibles dependerá del uso y la forma como el conjunto de los actores involucrados (gobierno, ONG's, agricultores, científicos e investigadores) establezca ciertos parámetros que permitan preservar el medio ambiente. Estos parámetros, deben incluir, desde que químicos se utilizarán en los cultivos, hasta que tipo de licencias se expedirán para convertir ecosistemas en fábricas. De ello dependerá, que los biocombustibles sean vistos como una alternativa a los combustibles fósiles, no sólo porque cualquier que disponga de suelos cultivables, puede producirlos, sino porque representan una opción para el cuidado y la protección del medio ambiente.

Finalmente deben crearse políticas estatales para regular la industria de los combustibles de origen biológico renovables, con el fin de preservar al mismo tiempo, el medio ambiente, la seguridad alimentaria y la seguridad energética.

A nivel latinoamericano es importante reconocer el esfuerzo que algunos países vienen realizando para la consolidación de la industria de biocombustibles, siguiendo el ejemplo y los aportes del mayor productor de etanol del continente –Brasil-, pues su experiencia es fundamental para que los países de la Comunidad Andina y demás países de América Latina puedan avanzar en esta industria y ser más eficientes y competitivos en los mercados nacionales e internacionales.

- 1 Organismo especializado del Sistema Interamericano, cuyos fines son estimular, promover y apoyar los esfuerzos de sus Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar de las poblaciones rurales. Tiene más de seis décadas de historia, y respondiendo a los nuevos mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno, de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de los ministros de agricultura del hemisferio, el Instituto busca reposicionarse con el propósito de enfrentar los nuevos retos de la agricultura y dar respuesta a la demanda de apoyo de los países. (IICA, 2008).
- 2 "Preguntas y respuestas mas frecuentes sobre biocombustibles" (2007) [en línea], IICA, disponible en: <http://www.iica.int/Esp/organizacion/LTGC/agroenergia/Documentos%20Agroenergia%20y%20Biocombustibles/Preguntas%20y%20respuestas%20m%C3%A1s%20frecuentes%20sobre%20biocombustibles.pdf>, recuperado: 17 de Octubre 2008
- 3 "El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2008" [en línea], Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100s/i0100s02.pdf>, recuperado: 10 de Octubre 2008
- 4 "Biocombustibles: una promesa y algunos riesgos" en Informe sobre el desarrollo mundial 2008 [en línea], The World Bank, disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1191440805557/4249101-1191956789635/02_biocombustibles.pdf recuperado: 15 de Noviembre
- 5 "San Buenaventura ampliará plantaciones de caña de azúcar" (2007) [en línea], disponible en: <http://agroingeniero.blogspot.com/2007/06/san-buenaventura-ampliar-plantaciones.html>, recuperado: 3 de diciembre de 2008.
- 6 Organización encargada de la promoción comercial de las exportaciones no tradicionales, el turismo internacional y la Inversión Extranjera en Colombia. A través de una red nacional e internacional de oficinas, brinda apoyo y asesoría integral a los empresarios nacionales, mediante servicios dirigidos a facilitar el diseño y ejecución de su estrategia de internacionalización, buscando la generación, desarrollo y cierre de oportunidades de negocios.
- 7 "Biocombustibles" (2008) [en línea], PROEXPORT, disponible en: <http://www.proexport.com.co/vbecontent/library/documents/DocNewsNo5709DocumentNo6982.PDF>, recuperado: 16 de Octubre 2008.
- 8 El Biodiesel entró con la obligatoriedad de la mezcla en 2008 en la costa atlántica Colombiana y a medida de la entrada en funcionamiento de otras plantas se amplían las regiones obligadas a mezclar. (Bocho E. Consultora Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República de Colombia. (2008, 28 de Noviembre), entrevista virtual.
- 9 Pese al estimativo del Ministerio de Minas y Energía, actualmente sólo existen 5 destilerías de etanol en Colombia (Bocho E. Consultora Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República de Colombia. (2008, 28 de Noviembre), entrevista virtual.
- 10 Cuando Estados Unidos empezó a producir biocombustibles a partir de maíz, ocasiono que en México, se disparara el precio de este insumo, debido a que los principales platos típicos se elaboran a partir de dicho grano, junto al maíz aumento el precio del pollo, la carne y de los huevos, lo que a su vez disparó la inflación mexicana.
- 11 El FMI, comenta que se observa una situación de estrechez de los mercados, ya que la oferta de los principales alimentos oscilan en los niveles más bajos, pese a crecimientos en la producción. Las razones principales que ocasionaron tal situación, son el aumento de la producción de biocombustibles en Estados Unidos y la Unión Europea, pues esta ha estimulado la demanda de maíz, aceite de colza y aceites comestibles.
- 12 Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. "Aumento en los precios de los Alimentos en America Latina y el Caribe" (2008), [en línea], disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/temas/precios/pdf/precios.pdf>, recuperado: 17 de Octubre 2008.
- 13 "OCDE-FAO Perspectivas de la agricultura: 2008 – 2017" (2008) [en línea], disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/7/40713555.pdf>, recuperado: 10 de Octubre 2008
- 14 Revista Javeriana (2007, Septiembre), "Biocombustibles, medio ambiente y desarrollo social" [editorial], núm. 738, pp. 52-59.
- 15 El óxido nitroso es un gas de efecto invernadero con un potencial de calentamiento global unas 300 veces mayor que el dióxido de carbono, es liberado por fertilizantes nitrogenados. El óxido nitroso (N₂O) se libera de forma natural de los océanos y de las selvas tropicales gracias a las bacterias del suelo. Algunas de las fuentes influidas por el hombre son los abonos a base de nitrógeno, la quema de combustibles fósiles y la producción química industrial que utiliza nitrógeno, como el tratamiento de residuos. En los países industrializados, el N₂O representa aproximadamente el 6% de las emisiones de gases invernadero. Al igual que el CO₂ y el metano, el óxido nitroso es un gas invernadero cuyas moléculas absorben el calor al tratar de escapar al espacio. El N₂O es 310 veces más efectivo que el CO₂ absorbiendo el calor. Desde el inicio de la Revolución Industrial, las concentraciones de óxido nitroso en la atmósfera han aumentado un 16% aproximadamente y han contribuido entre un 4 y un 6% a acentuar el efecto invernadero.
- 16 La biomasa tradicional se utiliza para la obtención de energía, aunque actualmente se ha avanzado mucho en hornos de mayor eficiencia, el problema fundamental de este tipo de combustible es el gran volumen necesario para alcanzar las necesidades energéticas, lo que ocasiona un mayor riesgo de contaminación medioambiental.
- 17 Método de riego que se aplica en la agricultura, en el cual sólo se utiliza el agua que proviene de la lluvia.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A.; Cala, D. y Bendeck, J. (2003), El gran desafío, a propósito de los alcoholes Carburantes, Bogotá, Edision.
- Bochno, E. Consultora Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República de Colombia. (2008, 28 de Noviembre), entrevista virtual con Martínez, J., Bogotá.
- Revista Javeriana (2007, Septiembre), “Biocombustibles, medio ambiente y desarrollo social” [editorial], núm. 738, pp. 52-59.
- Revista Economía Colombia (2007, Septiembre), “Biocombustibles en Colombia; ¿política de estado o estrategia gremial?” [editorial], núm. 320, pp. 152-161.
- Revista Carta Financiera ANIF (2007, Marzo-Abril), “Biocombustibles: ¿oportunidad para el agro?” [editorial], núm. 137, pp. 36-40.
- Revista Dinero (2005, 24 de Junio), “¿Aceite de palma por ACPM?” [editorial], núm. 232, pp. 60 y 62.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), (2005), Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina, Chile, FAO.
- “Seguridad Alimentaria”(2008) [en línea], disponible en: <http://www.fao.org/regional/Lamerica/prior/segalim/default.htm>, recuperado: 3 de Octubre 2008
- “Biocombustibles y Alimentos” (2008) [en línea], disponible en: www.asebio.com/documentos/d_1017_75.pdf, recuperado: 7 de Octubre 2008
- “Estrategia de Desarrollo de Biocombustibles: Implicaciones para el Sector Agropecuario” (2006) [en línea], disponible en: www.minagricultura.gov.co/archivos/biocombustibles.pdf, recuperado: 7 de Octubre 2008
- “Producción de Biodiesel: Una oportunidad para Bolivia” (2007) [en línea], disponible en: www.lapazpro.bo/proyectos/biocombustibles/Biodiesel_Documento.pdf, recuperado: 7 de Octubre 2008
- “América Latina desde la Perspectiva Ambiental y Energética” (2008) [en línea], disponible en: www.lai.at/veranstaltungen/la-tag-2008/reports/files/pr_silva.pdf, recuperado: 7 de Octubre 2008
- “Cadena Agroindustrial Etanol” (2004) [en línea], IICA, MagFor, JICA, disponible en: http://www.iica.int.ni/Estudios_PDF/Cadena_Etanol.pdf, recuperado: 8 de Octubre 2008
- “El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2008” [en línea], Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100s/i0100s00.pdf>, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100s/i0100s02.pdf>, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100s/i0100s03.pdf>, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100s/i0100s04.pdf>, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100s/i0100s05.pdf>, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100s/i0100s06.pdf>, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100s/i0100s07.pdf>, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100s/i0100s08.pdf>, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100s/i0100s09.pdf>, recuperado: 10 de Octubre 2008
- “OCDE-FAO Perspectivas de la agricultura: 2008 – 2017” (2008) [en línea], disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/7/40713555.pdf>, recuperado: 10 de Octubre 2008
- “ABC del Biodiesel” (2008) [en línea], disponible en: <http://www.fedebiocombustibles.com/abc-del-biodiesel.html>, recuperado: 10 de Octubre 2008
- Sarquis, A. (2008), “Seminario Internacional sobre Agroenergía y Biocombustibles, las oportunidades para Argentina” [en línea], disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/prensa/activi/agroenergia/sarquis.pdf>, recuperado: 10 de Octubre 2008
- Cárdenas, M.D. (2008), “El Biodiesel, una alternativa sostenible al gasóleo convencional” [en línea], disponible en: <http://www.uclm.es/CR/EUP-ALMADEN/aaaeupa/pdf/boletines/7/EL%20BIODIESEL,%20UNA%20ALTERNATIVA%20SOSTENIBLE%20AL%20GASOLEO%20CONVENCIONAL.pdf>, recuperado: 15 de Octubre 2008
- “Los Biocarburantes en Brasil” (2007) [en línea], Parlamento Europea, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/nt/692/692070/692070es.pdf, recuperado: 15 de Octubre 2008
- “Biocombustibles: una promesa y algunos riesgos” en Informe sobre el desarrollo mundial 2008 [en línea], The World Bank, disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1191440805557/4249101-1191956789635/02_biocombustibles.pdf recuperado: 15 de Noviembre
- “Biocombustibles” (2008) [en línea], PROEXPORT, disponible en: <http://www.proexport.com.co/vbecontent/library/documents/DocNewsNo5709DocumentNo6982.PDF>, recuperado: 16 de Octubre 2008
- Ballenilla, M. (2007), “Biocombustibles: Mito o Realidad” [en línea], disponible en: http://a.guerrero.l.googlepages.com/BIOMITOREALIDAD_030707.pdf, recuperado: 16 de Octubre 2008

- “Aumento en los precios de los Alimentos en América Latina y el Caribe” (2008), [en línea], disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/temas/precios/pdf/precios.pdf>, recuperado: 17 de Octubre 2008
- “Preguntas y respuestas más frecuentes sobre biocombustibles” (2007) [en línea], IICA, disponible en: <http://www.iica.int/Esp/organizacion/LTGC/agroenergia/Documentos%20Agroenergia%20y%20Biocombustibles/Preguntas%20y%20respuestas%20m%C3%A1s%20frecuentes%20sobre%20biocombustibles.pdf>, recuperado: 17 de Octubre 2008
- “Atlas de la Agroenergía y los Biocombustibles en las Américas” (2007), [en línea], disponible en: <http://www.iica.int/Esp/organizacion/LTGC/agroenergia/Documentos%20Agroenergia%20y%20Biocombustibles/Atlas%20de%20la%20Agroenerg%C3%ADa%20y%20los%20Biocombustibles%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%20-%20I%20Etanol.pdf>, recuperado: 4 de Noviembre
- Barreda, A. (2008), “Los agrocombustibles no resuelven nada. Estados Unidos es adicto al petróleo” [en línea], Parlamento Europeo, disponible en: http://www.grain.org/biodiversidad_files/biodiv-54-8.pdf, recuperado: 4 de Noviembre 2008
- Ferraz, M.A., (2008) “Consideraciones sobre la industria del etanol de Brasil” [en línea], disponible en: http://www.mre.gov.br/dc/espanol/temas/Biocombustiveis_08esp-consideracoesetanol.pdf, recuperado: 4 de Noviembre 2008
- “Producción de bioenergía” (2008), [en línea], disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/i0139s/i0139s04.pdf>, recuperado: 5 de Noviembre 2008
- Vergagni, G. (2004) “¿La Industria del etanol a partir del Maíz, ¿es factible su desarrollo en la Argentina?” [en línea], MAIZAR, disponible en: <http://www.maizar.org.ar/documentos/etanol%20i%5B1%5D.factibilidad%20verpublica.pdf> recuperado: 6 de Noviembre
- “Políticas sobre Bioenergía” (2008) [en línea], GreenPeace, disponible en: <http://www.greenpeace.org/raw/content/mexico/prensa/reports/criterios-para-bioenerg-a.pdf>, recuperado: 6 de Noviembre
- “Producción de biodiesel a nivel internacional” (2008), [en línea], disponible en: <http://www.energiaadebate.com.mx/Articulos/Julio2008/imagenesjulio08/RocioSarmiento.pdf>, recuperado: 6 de Noviembre 2008

LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOCIALES UNA NECESIDAD IMPERANTE DE LA COMUNIDAD ANDINA

JUAN CAMILO MURILLO
PASANTE IDL

Durante las últimas décadas, el tema de la evaluación de políticas públicas y programas sociales, ha empezado a cobrar un papel cada vez más importante dentro de la gestión pública, por tal motivo el objetivo principal de este artículo es demostrar la necesidad que tiene la Comunidad Andina, de implementar un modelo de evaluación que le permita, no solo la construcción eficiente de lineamientos y ejecuciones, sino también un control mucho más efectivo sobre los mismos y donde se logre la inclusión de la sociedad andina.

Por esta razón, el siguiente artículo, empezará por realizar una breve descripción de la evaluación de políticas y programas sociales, seguida por una breve reseña de metodologías que pueden favorecer a los planes programas y proyectos de la Comunidad Andina (CAN), para así concluir con algunas recomendaciones que permitan, en un mediano plazo, la aplicación de alguno de estos modelos dentro de la CAN.

1. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES.

La introducción del concepto de evaluación de políticas y programas, ha sido una piedra en el zapato para los teóricos en gestión pública, de tal manera que a la fecha existen diversas definiciones de evaluación de programas y un sin número de mecanismos que permiten realizar dicha acción. Ahora bien, la definición del concepto de evaluación de políticas y programas, más acertada suele ser: "Cuidadosa valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en las futuras situaciones y acciones prácticas." (Vedung, 1999), esta definición tiene consigo lo que desde mi punto de vista es lo más importante para realizar una evaluación "... una valoración retrospectiva...".

Este componente pone en el centro de la discusión el proceso previo a la evaluación, muchos suponen entonces, que la evaluación puede realizarse a cualquier tipo de política, programa o plan. Sin embargo, una evaluación acuciosa no se logra si no existe una planificación previa.

El éxito de un programa, política o plan, está en el uso de un mecanismo de planificación que desde sus inicios permita la

aparición de procesos evaluativos, con el fin de lograr desde la elección de uno de ellos, un resultado que a largo plazo puede resultar eficiente o eficaz.

Ahora bien, existen tres procesos que se involucran dentro de la evaluación de políticas y programas, estos son:

- a) Evaluación Ex – ante
- b) Evaluación prolongada (en desarrollo)
- c) Evaluación Ex – post

Cada uno de ellos forma parte del conjunto de acciones que debe seguir una política para poder tomar forma y en cierta manera, materializarse.

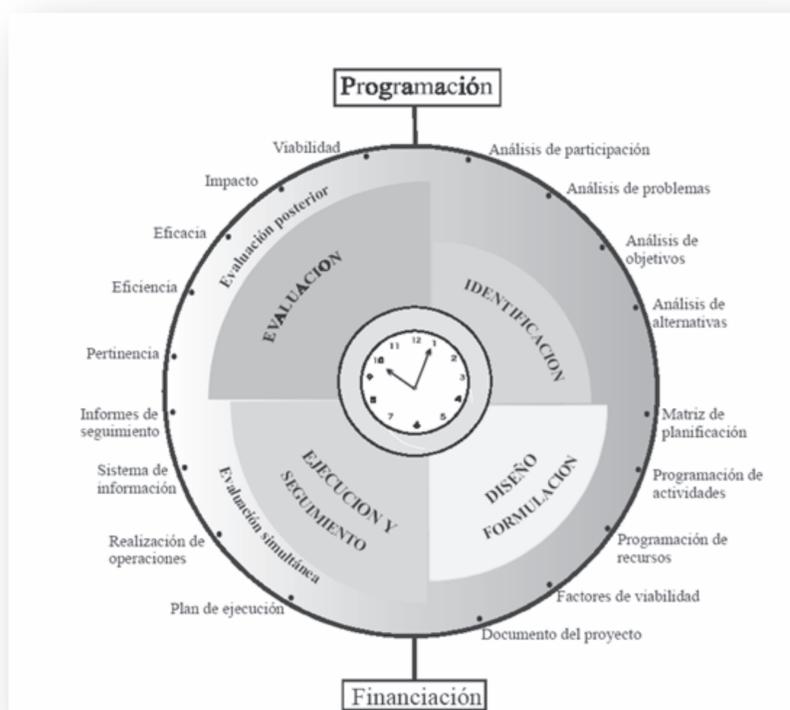
Por esta razón, el uso de los diferentes procesos de evaluación permiten que ella se realice desde el inicio mismo de su formulación, es decir, desde la identificación previa del objetivo.

El primer momento evaluativo, sin duda alguna, está en analizar los diferentes caminos que el gestor de políticas ha construido para la realización de su objetivo, por esta razón, la evaluación está encaminada a intentar determinar los valores que están detrás de sus objetivos, es decir ¿Es factible? ¿Son claros los objetivos? ¿Existe una población que se verá afectada?

Todas estas preguntas son el punto de partida del evaluador, puesto que en él recae la tarea de determinar el buen proceso de planificación de los programas.

Ahora bien, no podemos pretender que esta evaluación previa sea el único proceso evaluativo que se presente durante el ciclo de las políticas, de hecho el ciclo mismo de las políticas permite un espacio de evaluación, un espacio que desde mi punto de vista es arbitrario e inamovible y que requiere de su flexibilización para que no se convierta en una mera evaluación sobre un proceso ya realizado o en proceso de ejecución.

Sin embargo, este punto dentro del ciclo de la política, sí permite describir con gran precisión el tercer proceso evaluativo Ex – post, tal como su nombre lo indica, es el proceso que suele realizarse tras la culminación de la ejecución y el seguimiento a la política y tiene como finalidad entregar los resultados reales de impacto, eficiencia y efectividad de la misma.



Cada uno de los procesos anteriormente señalados son recogidos por el profesor Ernest Vedung, tal vez uno de los principales teóricos en el tema de evaluación de políticas públicas, y es él, quien señala muy claramente que los procesos evaluativos no son solo competencia de los diferentes niveles del Estado, sino que pueden trascender las fronteras del mismo y pasar a un plano supranacional.

Esta afirmación es la que motivó el hecho de señalar como una necesidad imperante la adopción de un mecanismo de evaluación para la Comunidad Andina (CAN), puesto que ella como organismo supranacional, está en potestad de planificar y ejecutar lineamientos de políticas regionales, con el fin de cumplir objetivos y metas pre-establecidas, bien sea por los Presidentes de los países andinos o por el Consejo de Ministros.

2. METODOLOGÍA APLICABLE A LA CAN

Desde esta conceptualización, la evaluación de políticas públicas, que de antemano no está presente dentro de los procesos de la CAN, puede convertirse en un mecanismo de ejercicio responsable, no solo de los recursos, sino también de elección de políticas que resulten eficientes y que en realidad benefician a la comunidad sub - regional.

Está de más señalar que durante los últimos 5 años, las necesidades que tiene la sub - región han puesto en jaque las acciones de la CAN, sin embargo, sus planes y programas han tenido un crecimiento de más de 100%. Los motivos de este crecimiento excesivo, en gran parte, pueden atribuirse a que solo hasta que se requieran los programas, estos son adoptados o suelen ponerse en consideración como un bloque de programas a realizar en un periodo de tiempo.

Muchos analistas han puesto este problema sobre la mesa (Weiss, 1998), sin embargo, la necesidad de justificar este aumento excesivo de programas a realizar, está dada por las presiones que reciben los policy makers de diversos grupos de interés o de entidades que realizan grandes lobbies, con el fin de recibir como parte del mismo, una parte de la ejecución de los diversos programas.

Ahora, si la construcción de un grupo de evaluación resulta consistente dentro de la CAN, muchos de los verdaderos programas que se encuentran en la periferia pasarían a ser centro de atención de la Organización, y cobrarían un estatus de igualdad frente a los programas que llegan a ejecutarse por las diferentes presiones antes señaladas. De hecho, la creación de este grupo incluso podría permitirle a la organización un mejor o más eficiente uso de su presupuesto, lo que en un futuro significará, más proyectos –exitosos-, más población beneficiada y mayor fortalecimiento de la organización.

De ser puesto en marcha, este grupo de evaluación debería entonces realizarse las siguientes preguntas, con el fin de buscar un papel protagónico en la toma de decisiones, acrecentar su eficiencia evaluativa y de este modo darle un buen uso a los resultados de la Evaluación:

1. ¿Dónde podría localizarse los procesos evaluativos?
2. ¿Qué tipos y mecanismo de evaluación serán escogidos?
3. ¿Cómo los procesos de evaluación están dirigidos y conducen de manera efectiva a una maximización de las decisiones de los policy makers?
4. ¿Cuáles podrían ser los estímulos para con el evaluador dentro de sus estudios?
5. ¿Qué mecanismo existen o podrían crearse para relacionar las evidencias de la evaluación con los procesos de toma de decisiones de la CAN? y ¿Cómo podrían ser sus recomendaciones implementadas?

Todas estas preguntas permiten al grupo evaluador convertirse en una unidad con un trabajo concreto y centrado en la búsqueda de mecanismos efectivos que permitan a la Organización, un mejor desarrollo de sus planes y programas.

Sin embargo, ésta unidad debería estar adscrita a la oficina de planificación o planeación, con el fin de cubrir cada una de sus áreas de incidencia, es decir, que para el caso de un Estado, si la oficina de planeación maneja cinco (5) áreas (educación, salud, recreación, turismo y cultura) a cada una le corresponderán diferentes miembros del grupo evaluador, quienes velarán por la eficiencia en la construcción de planes y programas a fines.

Ahora bien, los propósitos principales del grupo de evaluación serán:

1. Brindar una rigurosa perspectiva analítica concentrándose en los objetivos que se trace la CAN en el área de programas y proyectos.
2. Evaluar la efectividad en concordancia con los objetivos de los diferentes programas establecidos por el organismo planificador de la CAN.
3. Desarrollar programas orientados a buscar la concordancia de accionar entre la CAN y los diferentes agentes involucrados como gestores de programas y proyectos

Junto con estos propósitos, el grupo evaluador deberá también realizar, breves análisis políticos que tengan en cuenta mecanismos tanto cualitativos como cuantitativos, permitiendo así un uso adecuado del excelente banco de estadísticas con el que cuenta la CAN.

Cada uno de los estudios a realizarse estarán orientados a la entrega de diversas recomendaciones, las cuales en teoría, deberán pasar a los entes planificadores, con el fin de realizar las correspondientes correcciones en el momento adecuado, o simplemente para pensar de una manera más adecuada los principales problemas de la población andina.

Podría señalarse entonces que la efectividad del grupo evaluador se encuentra en las siguientes consideraciones:

En tanto se cuente con la habilidad para influenciar a través de sus análisis la toma real de decisiones en los órganos planificadores con el firme objetivo de determinar prioridades dentro de los programas y proyectos. Del mismo modo, en cuanto puede alejarse de las presiones burocráticas y le permitan un diálogo más fluido con los planificadores.

Así mismo, se debe mantener una postura definida que no permita la injerencia de factores externos para la selección de proyectos y mucho menos que cuente con información errónea sobre los mismos.

En pocas palabras, el grupo evaluador tendrá la capacidad de influenciar la real toma de decisiones de la organización, generando en un corto plazo una retroalimentación de todos los procesos del proyecto y demostrando su eficiencia y efectividad frente a los requerimientos específicos de la CAN.

Además, que la solides del grupo puede injerir en la toma de decisiones, cabe señalar que su principal función está en la selección de los proyectos y que sobre ellos tendrá que entregar los correspondientes reportes de factibilidad, donde se cuestione, afirme y acepte cada uno de los proyectos para que estos sean llevados directamente a la oficina de ejecución.

La participación en la toma de decisiones y en la selección de proyectos, resultará, considerándose, un paso muy importante en el esfuerzo que el grupo tendrá por influenciar las decisiones políticas a través de la evaluación, sin embargo, esto no resulta ser garantía suficiente de resultados exitosos en todos los casos.

Este grupo también deberá ser considerado como un conjunto que tiene la libertad de implementar y recomendar, es decir, no quedarse como se mencionó párrafos atrás en la mera escogencia de un proyecto, sino que este tiene la obligación de acompañar el desarrollo del proyecto desde que es puesto en marcha, y es de esta manera que tendrá la posibilidad de entregar recomendaciones inmediatas acerca del buen o mal funcionamiento del mismo.

De esta manera, todas las recomendaciones que realice el grupo conducirán a una negociación entre las agencias ejecutoras y el órgano de control, con el firme propósito de mantener un derrotero que le permita a ambas partes el éxito de sus proyectos.

Conociendo ya algunas de las funciones del grupo evaluador, empezamos por realizar una descripción del evaluador, parte fundamental de grupo y agente de control por excelencia en quien recae la obligación de tomar las decisiones que, desde su punto de vista, resulten ser las más exitosas para la organización.

Un evaluador entonces deberá estar preparado para explotar cualquier oportunidad de evaluación de resultados (ver más adelante), en las políticas y en los procesos de toma de decisiones, su carácter crítico e imparcial, le permitirá asumir juicios de valor, sin ajustarse a ninguna posición, participe en la toma de decisiones. Su agilidad para asumir el control de los resultados y de ingerir en los mismos le permitirán tomar medidas de control que fortalezcan el proyecto, y su cercanía con el ente planificador y ejecutor, le servirán para hacer parte activa en todo el proceso del proyecto.

En resumen, el hecho de que se adopte un grupo de evaluación indicará que el programa de evaluación puede interactuar fluidamente con la toma de decisiones y los procesos políticos, siempre y cuando, se cumpla las siguientes condiciones:

1. Las evaluaciones deben ser únicamente parte integral de la unidad planificadora y de los decision makers, y deberán ser ajenas a las burocracias y los procesos burocráticos.
2. La clave del éxito de la evaluación está en la selección de tareas y en la formulación de estructuras de rediseño del proyecto.
3. El evaluador deberá contar con la capacidad para indagar los procesos, definiendo la compatibilidad de la posiciones políticas con los resultados de sus análisis
4. Los evaluadores deberán aceptar los diversos cambios, tanto políticos como fiscales, y de esta manera poder

adaptar los resultados de su evaluación a la búsqueda de recomendaciones coherentes con los cambios que sufra el esquema donde se desarrolla.

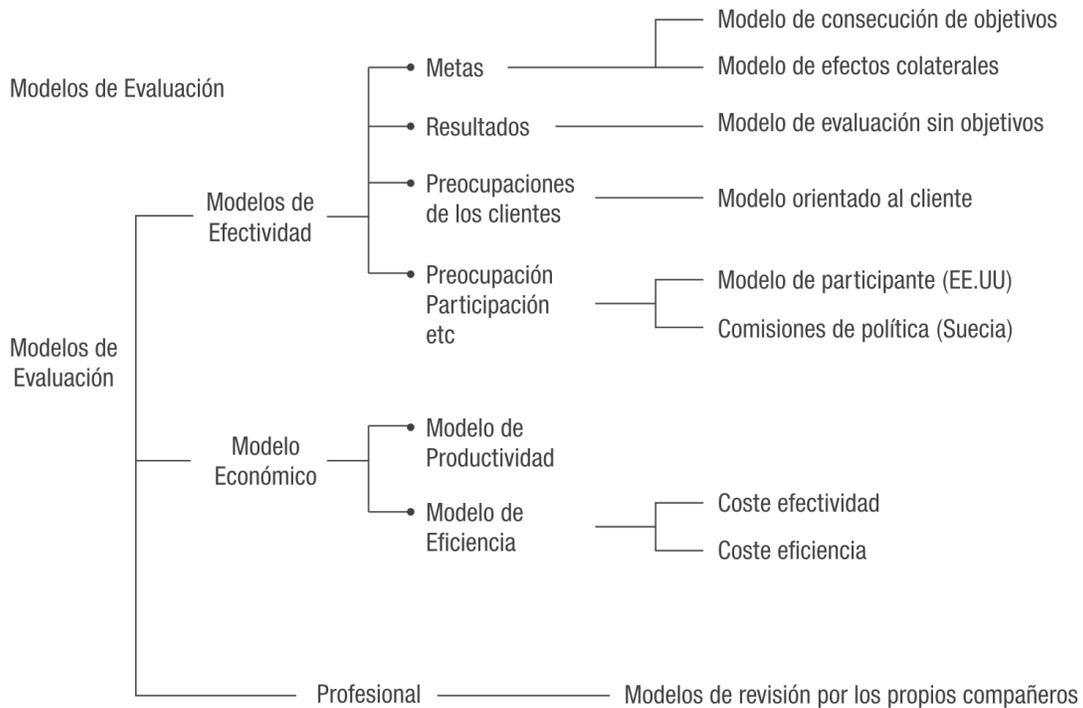
Es importante ahora señalar que todas estas condiciones no están encaminadas a convertir el ejercicio de la evaluación en una tecnocracia aplicada, es decir, el evaluador y el grupo deberán ser parte activa del proyecto, no solo entregar resultados por los informes de terceros, sino que en ellos recae la responsabilidad de visitar y ver por ellos mismo los resultados de su trabajo.

Estas consideraciones demuestran que la consolidación de un grupo de evaluación en la CAN, es una necesidad muy importante y que con la entrada en curso de este grupo, podrán avanzar por el buen camino, mostrándose como una organización interesada en las necesidades de la Comunidad Andina, así como, por el ejercicio transparente de la priorización de las acciones encaminadas a resolverlas.

Sin embargo, este grupo de evaluación deberá tener en cuenta la multiplicidad de metodologías de evaluación, del buen uso de estas, resultarán mejores proyectos, así como se determinarán cursos de acción que lleven a identificar los proyectos o programas dentro de una metodología y de esta manera resulte mucho más sencillo para los evaluadores, entregar resultados con mayor exactitud.

2.1 Mecanismos de evaluación.

A continuación se realizará una breve presentación de los diferentes mecanismos de evaluación, que desde mi punto de vista, pueden resultar exitosos si se aplican a la CAN. Estos mecanismos pueden resumirse en el gráfico que se presenta a continuación y que resume el análisis realizado por el profesor Vedung en su texto "Evaluación de Políticas Públicas y Programas" (Vedung, 1997).



Este gráfico, permite detallar la amplísima variedad de posibilidades metodológicas que existen dentro de la evaluación, por esta razón, los siguientes párrafos intentarán aproximarse a los que se han considerado como los más relevantes para la CAN.

La evaluación entonces, distingue dos grandes grupos de modelos de evaluación, por una parte modelos que tienen un enfoque centrado en resultados (modelos de eficiencia) y otro enfocado en lo económico. Ahora bien, cada uno de estos grupos contiene un sin número de modelos aplicables, sin embargo, a continuación se explicarán los más adecuados para un grupo evaluador en la Comunidad Andina.

Del modelo de eficiencia, se escogieron los siguientes:

• MODELO DE CONSECUCIÓN DE OBJETIVOS:

Tal como su nombre lo indica, este modelo de evaluación centra todos sus esfuerzos en discernir si los objetivos que se propusieron dentro del programa son acordes con los resultados obtenidos, al finalizar el mismo. Se pretende identificar la mayor parte de objetivos reales para de ese modo determinar su orden y jerarquía, así como la manera sobre cómo deben ser medidos.

Este modelo tiene la ventaja que a cada uno de los objetivos debe asignarse un indicador que le permita al evaluador entregar resultados cuantificables y que se puedan sopesar con los datos reales de la población o acción beneficiada.

Sin embargo, no todo en este modelo es una ventaja. Como punto en contra puede señalarse que los resultados pueden ser parte de manipulación, es decir, cuando los resultados pueden generalizarse a lo largo de las acciones y del tiempo de ejecución del proyecto.

Este tipo de modelo resultaría ser el más acertado para la CAN en tanto: "Este modelo de consecución de objetivos puede aplicarse a intervenciones a todos los niveles políticos y administrativos. Todos los tipos de programas gubernamentales son evaluables en cuanto a la consecución de objetivos. Los programas pueden afectar a un cambio organizativo en el sector público o áreas problemáticas mucho más amplias e importantes." (Vedung, 1997).

• EVALUACIÓN DE EFECTOS COLATERALES:

Tal vez este se considere como el modelo con el que la CAN pueda iniciar su grupo de evaluación, puesto que es evidente que muchos de los objetivos que se han propuesto en la mayoría de sus proyectos, no han sido satisfactorios, y por el contrario lo que ha ocurrido, es que se han identificado otros comportamientos al margen de los que se esperaban en un comienzo.

Para Vedung, efecto colateral hace relación directa a "un impacto al margen del área objetivo del programa" (Vedung, 1997), y es por esta razón que la evaluación se torna en un proceso de mecánica inversa, un proceso en el que el evaluador debe reconstruir el proceso de planificación y ejecución para

determinar en qué momento los objetivos base dejaron de serlo y se convirtieron en objetivos inesperados.

Si bien estos efectos no pueden ser controlables en una evaluación ex – post, es necesario señalar que para que los evaluadores no recurran a este modelo, deben realizar seguimientos continuos a los objetivos priorizados con el firme propósito de evitar que factores tales como, intereses de terceros o del mercado, puedan hacer aparecer nuevos beneficios o perjuicios que no se esperaban en un principio.

Esta metodología, también debe estar consciente de conocer a las poblaciones a quienes se vayan a beneficiar, pues en algunos casos el hecho de no conocer la cultura de los pueblos a quienes se va a beneficiar termina perjudicándolos, puesto que en muchos casos no comparten creencias o características culturales y pueden generar en estas poblaciones efectos contrarios a los esperados.

• MODELO DE COMISIONES POLÍTICAS:

Este modelo es común dentro del sistema de gobierno sueco donde la evaluación se desarrolla en cinco procesos:

- a) Trabajo de la comisión
- b) Proceso de consulta
- c) Debate sobre política pública o programa
- d) Decisión del gobierno
- e) Decisión de Parlamento

El ejercicio evaluativo de estas comisiones está en analizar un problema específico, con el fin de determinar sus antecedentes y las acciones que pueden tomarse a futuro.

Este modelo es perfectamente emulable en la CAN, a través del Parlamento Andino, órgano que oficia como el cuerpo Deliberativo de la organización y quien puede tomar parte activa de las decisiones en torno a los programas y proyectos que se realicen en la CAN.

Este método de evaluación, sumado al grupo evaluador, podría brindar un sustento mayor a los resultados de los procesos evaluativos, puesto que los informes que presente la comisión de evaluación serán sometidos a consulta por el grupo evaluador con el objetivo de sumar factores que no se tenían en cuenta o simplemente por tener una lectura desde los expertos de los programas a desarrollar.

Estos tres modelos de efectividad son los que se pueden recomendar dentro de un proceso de evaluación supranacional, sin embargo, no se puede dar por descartado la presencia de algún otro, según las necesidades a las que se vea avocada la organización.

Ahora bien, de las opciones que brinda el modelo económico, es pertinente el uso de la siguiente metodología:

• MODELO DE EFICIENCIA:

Este modelo se divide en dos mecanismos reconocidos de evaluación económica, el primero de ellos el de Costo / Beneficio y el segundo el de Costo / Efectividad.

- a) Evaluación Costo / Beneficio: Este método de evaluación mide la incidencia de los beneficios, sobre el presupuesto de dinero economizado o ganado por la organización. Para el cálculo de los costos, la organización debe definir la frecuencia en que se producen costos particulares. Igualmente, algunos costos deberán ser determinados sobre el presupuesto que para ellos tenga la organización. Según la naturaleza del organismo, se puede modificar las categorías de costos y beneficios para responder a una necesidad particular.

Este tipo de evaluación en concreto se realiza al finalizar la vida del proyecto, y pretende entregar resultados cuantitativos procesados, donde se demuestre el buen uso de los recursos monetarios o de las inversiones realizadas sobre una población afectada.

- b) Evaluación Costo / Efectividad: Este modelo de evaluación, a diferencia del anterior, pretende enfocarse no solo en los términos monetarios, sino que su finalidad está en medir los resultados de impacto real que tuvo el proyecto o programa.

Este par de modelos de evaluación son indispensables en cualquier tipo de proyecto o programa, no solo porque pueden ser hechos en un primer momento como parte del presupuesto, sino que permiten una cuantificación de los resultados, es decir, son un indicador válido para señalar la factibilidad del proyecto.

Revisados estos modelos de evaluación propuestos por la mayoría de teóricos especialistas en el tema, cabe también señalar un modelo que desde el año 2002 ha empezado a cobrar gran trascendencia dentro del área de la evaluación de políticas y programas siendo este el Modelo Ciudadano.

Este modelo entonces pretende incluir al ciudadano considerándolo como un nuevo órgano de control.

Dicho modelo suele estar dividido en dos: la rendición de cuentas y el presupuesto participativo, cada uno de ellos se presentará más a fondo a continuación.

• RENDICIÓN DE CUENTAS:

Dentro del esquema de la administración pública, la imagen de rendición de cuentas debe ser interpretada como "la obligación legal y ética, que tiene una organización de informar y explicar a los beneficiados sobre cómo ha utilizado los recursos que le

fueron dados (...) para emplearlos en beneficio del pueblo y no en provecho de los gobernantes de turno" (Morón, 2000).

Este mecanismo, que ha venido cobrando un papel fundamental dentro de la gestión pública, permitirá que exista un control sobre las acciones de los funcionarios, y que ese control sea realizado por los principales actores hacia quienes van destinadas las acciones públicas.

En Colombia, por ejemplo, el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP), ha puesto todos sus esfuerzos para concientizar a los funcionarios públicos de las ventajas que trae para la función pública la aplicación de este mecanismo, pues a partir de él se puede lograr el fortalecimiento del sector público, contribuir al desarrollo de los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos y servir de insumos para la elaboración de planes de acción que respondan a las demandas de la comunidad.

El uso de de estos mecanismos de control pretende ganar en transparencia y generar relaciones de confianza entre el gestor y los beneficiados, y es a partir de este medio que se puede ganar en credibilidad y en viabilidad para los nuevos planes integrales.

• PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Si bien, el presupuesto participativo es más una herramienta de planificación, es de gran utilidad para las poblaciones que se verán beneficiadas con algún proyecto, puesto que sobre ellos recae un poder de decisión acerca de las prioridades y el orden de importancia de las obras que se realicen con dicho presupuesto, pero también debe entenderse como un mecanismo de control ciudadano, al ser el pueblo, en última instancia, quien tiende a generar evaluaciones sobre lo que se propuso y sobre su cumplimiento.

Muchos señalan el origen de los presupuestos participativos en varios municipios Brasileños, como respuesta a las necesidades de los ciudadanos y al deseo de poder ejercer un control sobre los recursos.

Debido a su éxito logró tener una gran acogida en varios países de Latinoamérica, incluyendo a Colombia, donde se aplica en varias ciudades capitales y en varios municipios con necesidades muy grandes.

El presupuesto participativo convierte a las comunidades en sujetos que tienen la libertad de definir por sí mismos los medios con los cuales pueden brindarse respuestas efectivas a las necesidades identificadas por ellos mismos y a la destinación de recursos públicos para dar cabida a esas respuestas.

En muchos casos, este mecanismo se puede usar para buscar a través de la gobernabilidad local, un mejor desarrollo

de la comunidad y para generar estándares elevados de competitividad.

Sin embargo, existen lineamientos claros para ese control más allá de la participación en mesas de trabajo, al parecer en el caso Colombiano, se cuenta con la presencia de la ciudadanía y sus demandas con el fin de consolidar proyectos, pero en algunos casos, puede que dicho proyecto sea negado por que no es viable, hecho que solo tendría dos posibles cursos de acción, una reformulación del proyecto por parte los policy makers, o una acción directa del comité ciudadano encargado de la formulación de proyectos.

Dentro de este proceso ambivalente, la ciudadanía tiende a buscar respuestas claras a los problemas comunes, sin embargo, no toda la ciudadanía puede ser partícipe de estos mecanismos. Por tal motivo, solo un selecto grupo de ciudadanos formará parte de mesas dedicadas a temas específicos y que estén en concordancia con los objetivos de los policy makers para que, de esta manera, se presenten mejores resultados.

En conclusión, la incursión de la sociedad civil en los procesos tanto de planificación como de evaluación es indispensable, para que sean ellos mismos quienes se den cuenta de qué forma están siendo beneficiados por los diversos programas y proyectos, pero a su vez, también puedan ser ellos quienes seleccionen las necesidades más apremiantes que requieren de la incursión de la organización para mitigarla.

3. CONCLUSIONES

Aunque las pretensiones de este artículo pueden ser bastante amplias, es momento de señalar que la CAN como Organismo supranacional, tiene la necesidad de realizar evaluación y seguimiento a sus diferentes programas y proyectos, una evaluación que le permita realizar proyectos donde prime la eficiencia y la eficacia.

Por tal motivo todo el cuerpo teórico del texto presentó la necesidad de crear un grupo especialista, que acogiendo los modelos presentador anteriormente, sirva como vínculo entre la organización y el área planificadora. Dicho grupo servirá para brindar un seguimiento a cada uno de los programas que tenga la CAN y de este modo brindar respuestas claras e inmediatas a las reales necesidades de las comunidades.

Sin duda alguna, las diferentes realidades de los pueblos andinos, han conducido a la CAN a empezar a pensar en mejorar sus mecanismos, y que mejor manera que bríndale a los ciudadanos andinos la certeza que los programas y proyectos en los que se verán involucrados, tendrán en su esencia un mecanismo para que todos se vean beneficiados de la mejor manera.

Ahora bien, los mecanismos que en el texto se señalaron, pueden llegar a ser aplicados en su totalidad en tanto se requieran con

el pasar del tiempo. Sin embargo, es necesario señalar que la prolijidad y conocimiento que sobre ellos deben tener aquellos que aspiren a ser evaluadores, debe ser el primer paso para la construcción de un grupo sólido y que defina desde un principio las tareas a realizar, además la fortaleza del grupo, como se mencionó con anterioridad, debe ser tal, que impida la entrada de burócratas y lobbistas que impidan el buen desarrollo de los programas y los proyectos.

En este sentido, la CAN deberá contribuir, a través de los diferentes Organismos de Sistema Andino de Integración (SAI), para que esta iniciativa se pueda llevar a cabo y de esta manera fortalecer más a la organización desde su accionar frente a la comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Vedung, E., 1997. "La evaluación de Políticas Públicas y Programas sociales", IME, Madrid
- Chelimsky, E. y Shadish, W.R. (eds.), 1997. "Evaluation for the 21st Century". Thousand Oaks: Sage
- FEMP-OCSP, 2003. "modelo ciudadanía: un instrumento para la evaluación de los servicios públicos. Adaptación a la administración local". <http://www.femp.es>
- Alvira Martín, F., 1991. "Cuadernos metodológicos: evaluación"., número 2. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid
- Weiss, C.H. 1998. "Evaluation. Methods for studying programs and policies." Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, Nueva York.
- Polivka, L. y Stryker L. 1983. "Program Evaluation and the policy process in State Government: An Effective Linkage." En Public Administration Review, Vol 43, No. 3 (May –Jun). Blackwell Publishing

¿LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN ANDINA (PESCA) ELIMINARÍA LOS OBSTÁCULOS PRESENTES EN EL CAMINO HACIA LA INTEGRACIÓN?

STEFANÍA CORAL CAYÓN

INTRODUCCIÓN

Para responder a la pregunta hipótesis de si la implementación de una Política Exterior y de Seguridad Común Andina (PESCA) es necesaria para eliminar los obstáculos presentes en el camino hacia la integración, es importante buscar en la Comunidad Andina y analizar su estructura institucional y la jerarquía que ésta presenta, para encontrar el génesis de su problema de integración.

Los órganos de carácter intergubernamental de la CAN, (El consejo de Presidentes, Consejo Andino de Ministros de relaciones Exteriores y la Comisión Andina) han sido creados para dinamizar el proceso de integración en la región andina, hoy tienen mayor peso ante los órganos de carácter supranacional (Secretaría General de la Comunidad Andina, Parlamento Andino y Tribunal de Justicia).

Debido a esta estructura que otorga mayor importancia a la voluntad política de los gobiernos, especialmente a aquel país que ejerce la Presidencia del Consejo Presidencial Andino, las posiciones individualistas de los estados para negociar y actuar, materializan el problema de la integración.

Es por esto que la concertación de las opiniones y posiciones de todos los países miembros frente a diversos temas a tratar (a través de la PESCA), dentro y fuera de la integración, se propone como una manera de solucionar las trabas que tiene la Comunidad Andina en su camino de integración sin cambiar el modelo existente.

Ésta dispersión y falta de homogeneidad en las decisiones le impiden a la Comunidad Andina percibirse en el exterior como un bloque cohesionado e integrado, restándole fuerza para negociar en el plano internacional además de no mostrar un verdadero interés para solucionar sus diferencias y crear una zona andina; acción que va en detrimento del bienestar comunitario.

Es por esto que la PESCA, en su función de facilitar el actuar de todos los países miembros a través de la concertación, generaría un ambiente más propicio para que los países fueran escuchados con una sola voz en el mundo y no se mostraran sólo aquellas diferencias que impiden la unión interna. En consecuencia la CAN sería percibida en el plano internacional como un bloque que defiende unos intereses comunes además de estar dispuesto a hacer lo necesario para lograr el desarrollo y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El objetivo principal desde los primeros intentos de integración en la zona andina ha sido la conformación de una zona de libre comercio y un mercado común en Suramérica, comenzando con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC (1960), pasando por ALADI, el Pacto Andino mediante el Acuerdo de Cartagena (1969) hasta llegar finalmente a lo que hoy conocemos como CAN gracias al Protocolo modificadorio de Trujillo. Desafortunadamente los hechos muestran que no se ha podido lograr dichos objetivos, muchas veces por contextos históricos no favorables, otras, porque los cambios establecido no han impulsado de manera correcta la integración.

En este escrito, se analizará a profundidad el Protocolo Modificadorio pues de sus objetivos se trazan a través de la integración integral y va más allá del plano comercial. Intervienen áreas sociales, culturales, políticas y de cooperación, para lograr el desarrollo y el bien estar de la Comunidad.

En el sentido más estricto la CAN define su objetivo como “integración integral para que contribuya de manera efectiva al desarrollo humano sustentable y equitativo para vivir bien, con respeto por la diversidad y las asimetrías que aglutine las diferentes visiones, modelos y enfoques y que sea convergente hacia la formación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)”¹.

A pesar de todas las modificaciones hechas a la CAN y de su objetivo ambicioso de integrarse en todo los sentidos, en materia económica, sólo llega a una zona imperfecta de libre comercio y se encuentra perdido el camino de alcanzar una unión aduanera, precisamente por problemas de organización y consenso interno que les permita actuar y tomar decisiones coherentes para el beneficio de todos.

Si hasta ahora no se ha podido lograr la plena integración comercial, la cual ha sido el tema originario de asociación de los países desde hace casi cuarenta años, sería entonces utópico pensar que se podrían poner de acuerdo en otros ámbitos con mayor acción integracionista como los sociales y políticos, en tanto no se cumpla una política que logre congruir las políticas exteriores de cada uno de los gobiernos que la conforman. Motivo por el cual se propone la PESCA.

Teniendo en cuenta que el objetivo final será la conformación de un mercado común en Suramérica, tomaremos como referente el modelo europeo, el cual ha conseguido el máximo grado de integración económica con la unión monetaria; y, veremos que para llegar a ella se necesitó el consenso de los miembros para decidir y actuar en cada una de sus etapas. Además de necesitar dicho consenso en la parte comercial, la Unión Europea la necesitó para la formación de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y así lograr que su desempeño político y social lograra el mismo desempeño económico en el plano internacional.

Con la mención de este modelo en el escrito, no se propone en ningún momento la adopción exacta del esquema en Latinoamérica, pues sería irrazonable pensar que con tantas diferencias históricas, culturales y sociales se pueda adaptar el proceso europeo en Latinoamérica.

Por el contrario, lo que sí se puede reconocer del modelo son los planteamientos bases en cada una de sus etapas. Teniendo como objetivo la implementación de la PESCA para la zona andina así, como lograr el consenso de las partes para eliminar trabas internas. Con el ejemplo europeo se ve que a través de la integración se pueden llegar a disipar conflictos entre los países. Además de conseguir estabilidad. Esta última siempre y cuando se implemente políticas adecuadas e instituciones que reflejen el grado de vinculación de los estados miembros.

En palabras del abogado Edgar Best se resalta el proceso europeo con dos puntos básicos positivos que pueden ser aplicados a cualquier zona del mundo, "La integración ha sido un medio para superar históricas fuentes de conflictos entre países y para establecer más claramente un foco de estabilidad continental"²; lo cual es totalmente aplicable en la zona andina pues hay temas que atañen a todos los miembros, como el narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley, que no funcionan en un solo país sino que atraviesa fronteras y genera conflicto entre vecinos, creando una oportunidad para unificarse y luchar contra los mismos.

Y, el segundo punto que menciona Edgar Best es que "La comunidad europea ha demostrado que es posible lograr una profunda integración económica con estabilidad, si se implementan las políticas e instituciones adecuadas para enfrentar los desafíos de la integración regional"³; punto también muy importante para visualizar las directrices del proceso de integración andino. Si bien en los tratados andinos se establecen las funciones de los organismos que la conforman, muchas veces no se materializan dichas funciones debido a la ausencia de políticas para lograrlo, dejando ver que ni las instituciones ni sus políticas son las adecuadas para enfrentar los desafíos de la integración.

En otras palabras e involucrando el problema principal presentado con la Política Exterior Común (PEC) que tiene la CAN, es fácil ver que todo lo correspondiente a Política exterior es manejado por el Consejo Andino de Ministros (CAMRE), la institución designada para tal función; pero, debido a su amplia capa de responsabilidades interfiere con aquellas que se le han delegado a la Comisión en política exterior comercial, mostrando inconsistencia en las instituciones y sus funciones. Además, los pronunciamientos del CAMRE en temas exclusivos de política exterior son muy escasos y redundan sobre la formulación de la misma, dejando una ausencia en la implementación de una PEC mediante consenso y haciendo más difícil enfrentar desafíos en el proceso integracionista.

Como ya se mencionó anteriormente, además del problema estructural, existe una falta de homogeneidad en las visiones de todos los miembros del grupo con respecto a cualquier tema, minando el proceso de integración. Razón por la cual nace la propuesta de este escrito e implementación una Política Exterior y de Seguridad Común (PESCA), pero proponiendo un organismo dentro de la CAN que ayude a la concertación de los puntos de vistas de las partes para, consolidar el proceso interno y lograr posicionar a la CAN en el ámbito internacional.

En este orden de ideas, lo primero que se mostrará en este escrito, es la conformación de la Unión Europea en la parte económica y comercial además de ver cómo se dio la implementación de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para luego, en la descripción de lo que ha sido el proceso de integración de la CAN, se muestren los argumentos a favor del establecimiento de una PESCA para concertar las políticas exteriores de los miembros y lograr avanzar en el proceso de integración y lograr el posicionamiento en el escenario internacional.

En otras palabras, ver cómo de manera inversa a lo planteado en la UE, la implementación una Política Exterior y de Seguridad Común Andina desde los comienzos de la integración económica de la CAN ayudará a que la consolidación de la integración sea más rápida, ya que les permitirá a todos los países actuar como un solo ente, a la vez que buscarán la defensa de sus intereses nacionales a través de la figura comunitaria. Y no esperar como su homólogo lo hizo en su momento, a que los

temas comerciales se agoten, para entonces plantear la manera de integrarse en diferentes aspectos y lograr la intervención en las distintas partes del mundo en la defensa de sus intereses.

Por último, hay que tener en cuenta que esta propuesta de la PESCA sería un complemento para las funciones que presenta el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, puesto que en materia de dictaminar lo que se debe hacer al respecto, todo se encuentra referenciado en el Acuerdo de Cartagena y en la Decisión 458 de Política Exterior Común (PEC).

I. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

a.) El Proceso De Integración De La Unión Europea (UE) en el Marco teórico de la Integración Económica

El modelo de la Unión Europea (UE) demuestra ser el máximo exponente en lo que respecta al tema de integración y formación de espacios regionales consolidados, gracias a que dentro de la integración económica tiene su máximo exponente, la unión monetaria; materializada por la adopción de una moneda única dentro del mercado común, la denominada “zona euro”.

En esta parte es preciso definir integración económica, sus implicaciones y consecuencias para que de manera paralela, mediante el proceso de formación de lo que hoy conocemos como Unión Europea, sea posible visualizar cómo se ha logrado dicha integración, los tratados que lo constituyeron y ver el momento en que nació la Política exterior y de Seguridad Común (PESC).

Haciendo referencia al derecho comunitario europeo, la integración económica es definida como una institución jurídico-económica en la cual hay un proceso de cooperación y una ampliación de intercambios comerciales para el desarrollo económico, con respecto a factores tales como industriales, fiscales, aduaneros, crediticios, monetarios, agropecuarios, entre otros⁴.

Su objetivo principal es “coordinar el desarrollo de dos o más espacios soberanos, el cual se produce gradualmente a través de grados crecientes de unificación de dichos factores”⁵. Es decir, que busca que dos o más gobiernos logren la unificación en el manejo de los distintos factores antes mencionados, a través de grados o etapas de vinculación para lograr la coordinación de su desarrollo.

Dentro del estatus jurídico que tiene esta integración económica son necesarios ciertos requerimientos como i) la cesión de soberanía, ii) una agenda que contemple objetivos definidos, iii) una estructura independiente a los países partes; y iv) una imposición de patrones de conductas ya que los Estados no pueden actuar en un contexto vacío sino en un espacio regulado⁶.

La integración económica europea tiene su génesis en el contexto de Segunda Guerra Mundial y las grandes disputas por el carbón y el acero entre Alemania y Francia; las cuales, paradójicamente fueron punto unificador de la misma. Lo más importante después de la Segunda Guerra Mundial era la reconstrucción de Europa Occidental y de su economía, lo que demuestra que el tema originador de ésta integración fue económico y comercial, dejando por fuera la parte de Política Exterior Común y de Seguridad Externa⁷.

Para lograr esta reconstrucción se implementó el Plan Marshall en 1947, mediante el cual los Estados Unidos canalizaban ayuda en forma de recursos financieros a los estados europeos a la vez que evitaba el avance del comunismo. Sin embargo, para recibir dicha ayuda los estados debían organizarse y fue así como se creó la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE)⁸ en 1948, la cual aparte de repartir las ayudas, promovió los primeros pasos dentro de la integración económica: la eliminación de barreras arancelarias⁹ y el libre comercio¹⁰.

Estas dos etapas fueron promovidas por la recuperación de la estabilidad económica europea, y se maduraron en temas nucleares e industriales, como el carbón y el acero. Fue ahí donde se sentaron las bases de la integración europea y la formación de sus tres Organizaciones Intergubernamentales. A partir de entonces, para lograr la paz y la seguridad en el continente europeo, de acuerdo a la Declaración del entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Rob Schuman en 1950, era necesaria la condición de la eliminación de la rivalidad franco-alemana para poder lograr la paz duradera y desarrollo económico estratégico.

De la misma manera se necesitaba la aceptación de ciertas premisas, entre ellas, igualdad entre estados miembros, el establecimiento de superioridad de instituciones, la independencia de órganos comunitarios y la colaboración inter institucional¹¹, las cuales están implícitas en cada una de las etapas de la integración económica dependiendo del grado de vinculación en el que se encuentren los países.

Siguiendo estas directrices, a través de cesión de soberanía a los nuevos órganos se crea la primera de sus OIG's constitutivas, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1951. La cual, en aras de conseguir el desarrollo, se pudiera integrar la industria pesada del carbón y el acero; además de crear un mercado común entre Alemania, Francia, Italia y Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo).

Este fue el primer paso para lograr la unión económica y política de los países europeos. En su núcleo institucional se destacaba una alta autoridad supranacional la cual tenía la facultad de tomar decisiones vinculantes¹², mostrando que desde temprano la voluntad política para establecer instituciones de dicho carácter era muy alta. Gracias al éxito de este primer órgano,

los europeos empezaron a buscar nuevas zonas para alcanzar cooperación en el campo del comercio, y por su contexto de guerra comenzaron por adelantar proyectos de energía nuclear.

Así se llega en 1957 a la firma del Tratado de ROMA por el cual se constituyen las dos OIG's restantes, la Comunidad Económica de Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE); con los objetivos de lograr un crecimiento rápido de industrias nucleares y elevar el nivel de vida de los ciudadanos así como formar un mercado común entre Benelux, Francia, Alemania e Italia, respectivamente; esto formaría las bases de la funcionalidad política a futuro.

El mercado común se logra por la UE en 1968 gracias a la coordinación interna por parte de todos los países además de voluntad política. En este paso se encuentra la fusión de dos o más espacios económicos en donde hay libre circulación de bienes y servicios (unión tarifaria)¹³, además de una unión aduanera armonizada¹⁴. Pero adicionalmente y muy importante para efectos de la integración, se logra la libre circulación de factores de producción como la mano de obra y el capital, lo que implicó la armonización de todos los frentes que intervienen el mercado.¹⁵

En la década de los sesenta, se presenta un gran crecimiento económico de la región gracias a que los países de la UE dejan de percibir derechos de aduana entre sí, además de que acuerdan ejercer un control en equipo de la producción alimentaria¹⁶. El mercado común y la política agrícola común, fueron los dos logros de la CEE, puesto que en aproximadamente 10 años se alcanzaron las metas fijadas en cuanto al comercio y sector agrícola.

Dentro de los tratados constitutivos de la Unión Europea, la CECA, EURATOM y CEE, se encontraba una estructura institucional en la que cada uno contaba con una Asamblea (Parlamento), un Consejo, una Comisión (Alta autoridad CECA) y un Tribunal. Éstos, mediante el tratado de Bruselas en 1965 se unificaron para crear un Consejo, una Comisión¹⁷, una Asamblea y un Tribunal común, alrededor de los cuales giran numerosos cuerpos consultivos, fondos financieros, comités y grupos de trabajo permanentes y especiales.

En 1986 a través del Acta Única Europea se busca pasar del mercado común a un mercado interior o comunidad económica¹⁸. En esta parte de la integración, como bien lo menciona la definición de mercado interior, las metas iban más allá de intercambio comercial, pues se buscó la armonización en las políticas macroeconómicas nacionales para lograr profundizar la integración. El Acta Única dio existencia legal al Consejo Europeo¹⁹, se creó el Tribunal de Primera Instancia y se permitió que haya un procedimiento de cooperación con participación del Parlamento²⁰, el cual tienen la función general de representar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.

En 1992 con el tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea TUE, se buscaba como objetivo la consolidación del mercado interior, la unión monetaria²¹ (1999) y la libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas; así como el fortalecimiento de la cohesión económica y social, además de aumentar las competencias comunitarias como medio ambiente y política social. Así mismo, se sugiere el concepto de ciudadanía europea y se contemplan nuevas políticas no comunes como cultura, salud, educación, transporte, telecomunicación, industria, entre otras.

Para lograr esta unión monetaria Maastricht propuso tres puntos: i) el Consejo de la Unión Europea²² quedara como máximo órgano político ii) que la Comisión ampliara a 5 años su mandato, y iii) que el Tribunal pudiera imponer sanciones económicas a miembros por incumplimiento.

Hasta aquí se puede ver como en el marco de integración económica los países de la UE han logrado estabilidad, implementando nuevas políticas cada vez que se ha requerido para avanzar a otros temas, como lo son la armonización de políticas macroeconómicas nacionales, sociales, la sesión de prerrogativas soberanas a entes supranacionales de seguridad.

Después de lograda la estabilidad comercial y económica, la UE ve la necesidad de que su voz y la defensa de sus intereses en el plano internacional estén al mismo nivel que su actuar económico, encontrando como solución la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

b. El comienzo de la implementación de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

La Política Exterior y de Seguridad Común tiene sus raíces en 1970 con el llamado proceso de "Cooperación Política Europea", en donde los países trataban de concertar sus posiciones en temas de política exterior ante organismos internacionales. Pero, sólo después de 20 años se consagra la PESC mediante el tratado de Maastricht, el cual definió los tipos de actividades diplomáticas y políticas que puede emprender la Unión con el objetivo de la prevención y resolución de conflictos.

Es preciso aclarar, que en el proceso de formación de la UE, las tres OIG's constitutivas de la misma, la CEE, CECA y EURATOM, se crearon para fines comerciales. Sus países fundadores ya no tenían trabas a nivel interno en el plano económico, pero sí tenían relaciones de tipo comercial con otros países u organizaciones internacionales, por lo que compartían responsabilidad comercial con estos otros actores. Fue así como se dio la política comercial común, en donde los países aceptaron manejar conjunta soberanía los temas de interés común pero sólo en el marco comercial²³.

Una vez constituido este bloque comercial y la adición de nuevos países, la UE fue adquiriendo nuevas responsabilidades, y en consecuencia, mejorando sus relaciones en el ámbito

internacional no sólo en temas comerciales, sino de seguridad y defensa, permitiéndole tener mayor peso e incidencia en el concierto internacional a través de la PESC.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, en 1993, la Unión Europea como organización supranacional, puede hacerse sentir en el plano internacional y manifestar su postura sobre diversos temas, entre los cuales están los derechos humanos, los conflictos armados o cualquier tema vinculado a los valores comunes que constituyen la base de la UE y que ésta se ha comprometido a defender.

En el Tratado de La Unión Europea (TUE), en los artículos del 11 al 28, se encuentran los objetivos y funciones de la PESC, entre los cuales menciona “el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en toda sus formas, mantenimiento de la paz, y la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión”²⁴

En 1997 a través del Tratado de Ámsterdam se modificó el Tratado de la Unión Europea (TUE) y se buscó reforzar la PESC, creando un puesto de alto representante de la misma, el llamado señor PESC hoy representado por el doctor Javier Solana; esto además de reforzar los asuntos de justicia e interior. La función principal de este alto representante de la PESC es la de tratar de concertar las posiciones individuales de cada país con respecto a coyunturas internacionales para llegar a tener un pronunciamiento sobre temas que son difíciles de tratar, evitando que los mismos dada su dificultad, queden sin debate. Es decir, contribuye con la formulación, la preparación y la implementación de las decisiones de políticas europeas²⁵.

La PESC tiene instrumento de intervención materializado en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), “en la que se estipula que una fuerza militar de la UE puede llevar a cabo misiones humanitarias y de salvamento, mantenimiento de la paz, gestión de crisis e incluso pacificación”²⁶. Sus intervenciones en el plano internacional, como las de los Balcanes (relevando a la OTAN en el mando de fuerzas de estabilización en Bosnia y Herzegovina); África (en el contingente de zonas fronterizas entre el Chad y República Centroafricana para proteger a refugiados

de Darfur); y en Asia y Oriente Medio (con su participación en Afganistán), son la prueba de que la PESC ha funcionado adecuadamente.

En el 2001 mediante el tratado de Niza se modifica el TUE, los Tratados constitutivos de comunidades y actos conexos, hay nuevo reparto de escaños en el Parlamento, y se define la mayoría cualificada para el Consejo²⁷; hay nueva composición de la Comisión, y se crea procedimiento preventivo para violaciones de DDHH por estados miembros. Este tratado contiene nuevas disposiciones en materia de PESC, particularmente incrementa los sectores sujetos a votación por mayoría cualificada, ya que este es un campo en donde la autoridad fundamental son los gobiernos de la UE –aunque también intervienen en menor medida la Comisión y el Parlamento europeo.

El último de los tratados que busca una reforma es el de Lisboa, propuesto en el 2007 y el cual se encuentra en proceso de ratificación. Mediante este tratado se modificaría el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Su busca que el procedimiento de codecisión (legislativo) se extienda y que se institucionalice el Consejo Europeo con un presidente que tenga un mandato de dos años y medio²⁸. El principal porcentaje de decisiones del Consejo se toman por mayoría cualificada y la Comisión pasaría a monopolizar la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y representación exterior (salvo la PESC).

El “Ministro de Asuntos Exteriores” pasaría a llamarse “Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”, el cual también sería el mandatario del Consejo y miembro de la Comisión con el cargo de Vicepresidente²⁹. La PESC, libertad, seguridad y justicia (Cooperación Judicial y Penal) pasarían a ser política comunitaria.

En conclusión, gracias a todas las reformas presentadas por los tratados anteriores, la UE puede actuar en el mundo como un bloque cohesionado, que defiende sus intereses a la vez de adoptar posiciones para solucionar conflictos que se presenten en momentos coyunturales difíciles. Lo que la acredita como un órgano supranacional, con voluntad política y con legitimidad suficiente para influenciar el panorama internacional.

II. PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA CAN

Los logros que ha alcanzado la Comunidad Andina (CAN) en su proceso de integración económica desafortunadamente no han sido muchos. El proceso que hasta el día de hoy tiene 39 años de vigencia, aún no ha logrado la consolidación de las bases para llegar a su objetivo final, el mercado común.

Mediante el Protocolo de Trujillo (que modifica la estructura orgánica de la CAN) se pretendía que la integración no sólo fuese en aspectos comerciales, sino que involucre temas sociales, culturales, protección al medio ambiente, entre otros. Para lo cual, se propone una integración integrada que “contribuya de manera efectiva al desarrollo humano sustentable y equitativo para vivir bien, con respeto por la diversidad y las asimetrías que aglutine las diferentes visiones, modelos y enfoques de los países miembros”³⁰.

Los hechos muestran que en comparación con el avance en integración económica desarrollado en el modelo europeo, la CAN sólo ha logrado de manera no completa la zona de libre comercio; y pese a los intentos por alcanzar el arancel externo común (AEC), las trabas de tipo político no permiten su establecimiento.

Es importante resaltar que las causas del lento proceso de integración, muchas veces se han dado por un contexto histórico no favorable, diferencias ideológicas de los gobiernos y falta de voluntad política, entre otros. En consecuencia, las ventajas y las fortalezas que tiene la CAN de actuar como bloque, le impide aprovechar un mayor poder de negociación en el ámbito internacional y lograr beneficios para todos sus integrantes.

El punto más importante en la integración andina se da con el Protocolo modificador de Trujillo (1996), el cual hizo ciertas reformas para dinamizar el proceso de integración. Sin embargo, hoy no se ve que la estructura planteada haya ayudado a fortalecer la cohesión del proceso. Específicamente la reforma que crea el Consejo Presidencial Andino, el cual cedió a los gobernantes de turno de cada país el proceso de integración, permite que la CAN obedezca a la necesidad política del país que la asuma, dándole a las decisiones un carácter coyuntural y no estructural.

a). Integración de la CAN en la teoría de Integración económica.

Los inicios de una integración económica en América Latina se presenta con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) creada mediante el Acuerdo de Montevideo (1960), la cual tenía como objetivo principal la conformación de una zona de libre comercio (ZLC) en la región latinoamericana.

Para lograr este objetivo, el acuerdo contaba con un calendario estricto a doce años de desgravación arancelaria. Sin embargo, al momento de cumplir con las metas sólo el 25% del comercio

en Lista Común³¹ fuera incorporado y el número de concesiones arancelarias establecidas en las Listas Nacionales no progresara mucho. Únicamente el 10% de los productos fueron negociados en la totalidad de la liberación de la ALALC³².

Por otro lado, el marco histórico que se presentó no facilitó las cosas, puesto que en los setentas estaba vigente el modelo de industrialización interno que implantó desde los cincuenta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el llamado “modelo cepalino”, que consistía en la sustitución de importaciones.

El problema de este modelo radicaba en la alta política proteccionista por parte de los Estados, causando un desestímulo en las exportaciones, llamado “sesgo anti exportador” en el que el margen de ganancias era superior al ofrecer la producción nacional en los mercados internacionales, lo cual era un factor adverso para el crecimiento de las exportaciones³³ debido a las relaciones comerciales restringidas con el resto del mundo.

Para reemplazar la estructura fallida de la ALALC³⁴ en 1980 se firma otro acuerdo en Montevideo formando la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con el mismo objetivo de conformar un mercado común latinoamericano. En este nuevo acuerdo no se precisan ni la fecha ni los mecanismos para lograrla y mucho menos se establece un calendario de cumplimiento para tal fin³⁵.

Por estas razones se deja en un amplio espectro el objetivo de lograr el mercado común, el cual dependía de una ausente voluntad política de sus miembros; y que en palabra del economista Edgar Vieira es definida como una integración fortuita y al azar, en tanto que ésta “queda sin disciplina, regularidad y continuidad suficientemente expresadas”³⁶, demostrando que desde sus inicios hay una falta de compromiso para poder lograr los objetivos.

Después de la ALADI, se vio la necesidad de una nueva estructura de integración mediante subgrupos con países más afines en su condición económica para avanzar en la integración³⁷. Fue así como se llegó al acuerdo de integración subregional, el llamado Acuerdo de Cartagena en 1969.

En este acuerdo desde su artículo primero, los países que conformaban el entonces llamado Grupo Andino (GRAN) (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile) mostraron decisión para fortalecer sus pueblos y lograr la formación de una comunidad sub regional con un nuevo objetivo, el de formar de manera progresiva un mercado común latinoamericano³⁸.

Durante los setentas de manera general, no se logra avanzar en la integración, lo único que se consiguió fue posponer todas las metas establecidas en materia de libre comercio, tratamiento de inversiones, aranceles y en general, la obtención de una política de económica exterior común, mediante la suscripción del Protocolo de Lima (1976) y del Protocolo de Arequipa (1978)³⁹.

La estructura institucional que presentaba dicho acuerdo lo conformaban los siguientes órganos: La Comisión, que era el órgano máximo del acuerdo y era el que formulaba la política del mismo, así como al promoción de “la acción concertada de los países de la subregión frente a los problemas derivados del comercio internacional que afecten a cualquiera de ellos ya su participación reuniones u organismos internacionales de carácter económico”⁴⁰.

La Junta era el órgano técnico del acuerdo encargado de velar por la aplicación del mismo. Contaba con comités, uno consultivo el cual sería “el órgano a través del cual los Países Miembros mantendrán una estrecha vinculación con la Junta”⁴¹ y el Comité Asesor Económico y Social (CAES). Por último se encontraba La Corporación Andina de Fomento (CAF) creada en 1968, y que por medio del acuerdo se establecía como el organismo financiero del Pacto Andino.

Durante esta década, en 1979, se da vida al Parlamento Andino, así mismo se consagra un orden jurídico andino de carácter supranacional, que se expresa en la aplicabilidad directa mediante el Tribunal Andino de Justicia⁴³, y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores⁴⁴, tratando de adelantar la integración en otros ámbitos que no fueran sólo comerciales sino en la parte institucional.

Hasta aquí los logros en cuanto a la integración comercial son muy lentos y poco notorios; se puede decir que se desarrolla el primer escalón de la integración económica mediante el establecimiento de preferencias arancelarias mediante el desarrollo de varios acuerdos bilaterales en la zona andina, pero hacia fuera, ante el panorama internacional, no se logra proyectar como bloque.

Además el contexto en el que se manejó el intento de hacer una zona de libre comercio, como lo recuerda Edgar Vieira, fue bastante contradictorio, puesto que si bien mediante estos acuerdos se buscaba la integración económica, los modelos implantados para el desarrollo de las economías eran de tipo proteccionista y no permitían el relacionamiento con otros países que no fueran de la región, evitando que los productos domésticos fueran competitivos con el resto del mercado mundial.

Fue sólo hasta final de los ochentas, después de un largo proceso de disertación, cuando los presidentes se dieron cuenta de la necesidad de agilizar el proceso de integración, y decidieron tomar la iniciativa de tenerlo en sus manos creando así, el Consejo Presidencial Andino (1990).

Este nuevo aire dado por los presidentes de las naciones andinas tuvo momentos importantes, entre ellos, el movimiento gestor durante una reunión en Galápagos Ecuador, (1989) cuando decidieron dejar el modelo cepalino a un lado e incorporarse al neoliberalismo, permitiendo que el modelo de mercado se posicionara. Esto se logró mediante la aprobación del “Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino en la Década de los Noventa”⁴⁵.

Este diseño estratégico restableció los plazos para lograr la integración con el fin de que se pudiese desarrollar la unión aduanera y permitir la articulación externa del grupo andino, tanto en su inserción económica como a su acción externa; objetivo que aún no se ha logrado.

A partir de aquí comienza una nueva etapa de integración del Pacto Andino, ya que gracias al contexto de la globalización y del nuevo modelo de mercado abiertos impuestos por el capitalismo norteamericano, después de más de 20 años la estructura de del sistema cambia, y se hacen modificaciones dentro del bloque logrando los avance más importantes que tiene la región.

En los años noventas, el marco histórico de la neoliberalización le permite a las economías mostrar una reactivación a través de un aumento en la Inversión Extranjera Directa (IED), ya que la afluencia de altos flujos de capitales hacia las economías emergentes se percibían como el comienzo de una larga etapa de crecimiento, que permitiría la integración ininterrumpida de las economías de la región; o por lo menos esa era la visión compartida por inversores e intermediarios internacionales⁴⁶.

Pero sólo hasta 1993 empieza la formación de la zona de libre comercio⁴⁷ mediante el programa de la Liberalización del Mercado Recíproco, pero se consolidó con la integración total de Perú en diciembre del 2005. Esta zona de libre comercio permitió la libre circulación de bienes y servicios (especialmente el transporte en sus modalidades) gracias a la eliminación de aranceles entre los países, lo que ayudo a que el comercio intra regional creciera de manera acelerada.

En resumen, se puede rescatar de la integración económica, una falta de organización para lograr el mercado común en zona andina, así como ausencia de voluntad política que resquebraja el modelo de integración. Sólo se llega a la zona imperfecta de libre comercio y se paraliza totalmente el proceso para alcanzar el arancel externo común. Muchas veces por el contexto, otras, por que el modelo de integración dinamizaba en el sentido correcto el proceso.

b). Problemas estructurales de la CAN

Seis años después del impulso dado en Galápagos, en 1996 lo que se llamaba el Pacto Andino se reestructura institucionalmente y se crea la Comunidad Andina (CAN); la cual, mediante el Protocolo Modificador de Trujillo, es conformada por los órganos del Sistema Andino de Integración (SAI) y los cinco miembros de ese entonces (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).

El SAI está conformado, según lo descrito en el artículo 6 del Acuerdo de Cartagena, por los siguientes órganos e instituciones:

“Artículo 6.-

- El Consejo Presidencial Andino;
- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores;
- La Comisión de la Comunidad Andina;
- La Secretaría General de la Comunidad Andina;
- El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina;
- El Parlamento Andino;
- El Consejo Consultivo Empresarial;
- El Consejo Consultivo Laboral;
- La Corporación Andina de Fomento;
- El Fondo Latinoamericano de Reservas;
- El Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo;
- La Universidad Andina Simón Bolívar;
- Los Consejos Consultivos que establezca la Comisión; y,
- Los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina.

Con esta nueva reestructuración y la creación del SAI se busca “permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman, para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y consolidar y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración”⁴⁸.

Sin embargo, esta reestructuración del modelo no muestra caminos fáciles para conseguir el mercado común, pues muestra una jerarquía institucional y la primacía se le deja a los órganos intergubernamentales los cuales responden a necesidades políticas de cada país y no a necesidades de tipo comunitarios.

Además de la jerarquía, muchas funciones de esos organismos que dentro de la escala son superiores, interfieren con las responsabilidades de otros, generando trabas en el proceso de integración andino. En este orden de ideas, se presentan los órganos más representativos de la CAN y los puntos en los que sus funciones chocan, además de mostrar como todas las instituciones del SAI están supeditadas al Consejo Presidencial Andino dándole espacio para que las decisiones que se tomen respondan a llamados coyunturales y no estructurales dentro de la integración.

CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO

Es el órgano máximo del SAI⁴⁹ con la función principal de definir la política de integración subregional andina⁵⁰. Esto indica desde el principio una organización vertical que deja a todos los demás organismo supeditados a él. Éste sustituye a la Comisión en lo que era el Pacto Andino, pero con la diferencia que los nuevos representantes serán los Jefes de Estado de los países partes y no un delegado plenipotenciario como lo tenía antes la Comisión. Así mismo, la presidencia de este órgano será asumida por uno de los países miembros, el cual será la máxima representación política que tenga la CAN⁵¹. En el caso

en que el actuar de la presidencia responda a las necesidades propias de su país y no a las del interés comunitario se evidenciará bloqueo⁵² dentro del proceso de integración; lo que va en contra al fin por el cual fue creado. El ejemplo más claro de esto fue la retirada de Venezuela de la CAN en el ejercicio de presidencia Pro tempore, la cual no permitió la realización de la Cumbre presidencial.

Así mismo sería importante resaltar que si bien este órgano se hizo para definir la política de integración subregional andina, para evaluar los resultados del proceso de integración, además de pronunciarse sobre las recomendaciones que tengan los órganos pertenecientes al SAI⁵³, como lo menciona el catedrático Eric Tremolada, “sería necesaria la presencia del secretario General de la Comunidad para darle un enfoque técnico en la definición de las orientaciones, ya que es de un órgano administrativo ejecutivo”⁵⁴ y que haría las veces de Presidente de la Comisión, como sucede con el Consejo Europeo.

Otra crítica importante a mencionar siguiendo las líneas de Tremolada, es la “conveniencia de no jerarquizarlo, toda vez que esto amenaza el necesario equilibrio entre órganos”.⁵⁵ Las instituciones dentro de un proceso de integración deben funcionar en pro de ese objetivo al mismo tiempo que su construcción responda al grado de vinculación que se tenga. Es por esto que la supeditación que tienen los organismos del SAI a las disposiciones presidenciales de los países, argumenta el problema de la región cuando se demuestra el actuar individualista y no un actuar en pro del bienestar comunitario.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) es órgano legislativo con capacidad de decidir en forma vinculante conformado por los cancilleres de todos los estados miembros.

Éste no perteneció a la parte institucional de la CAN sino hasta el Protocolo de Trujillo, pues ya existía en 1979 a través del Acta de Panamá y desde entonces tenía una influencia en el ámbito internacional, en la medida que contribuía al proceso de democratización de los países de América Latina.

Dentro de las funciones que describe el Acuerdo de Cartagena para el CAMRE, se encuentra establecido que es el encargado no sólo de formular la política exterior de los países, sino que además, va a coordinar la acción de los demás órganos e instituciones del SAI⁵⁶, sin dejar de darle prioridad a lo que imparta el Consejo Presidencial Andino. Al tiempo debe coordinar la posición común de los estados en el ámbito internacional con la posibilidad de comprometer a la organización en el marco que su tratado lo permita⁵⁷.

En el apartado b) le corresponde en conjunto con la Comisión formular, ejecutar y evaluar la política del proceso de integración andina, y en el ámbito de sus competencias vela por la consecución del cumplimiento del tratado. En esta parte se muestra que si bien es el CAMRE quien tiene funciones de Política Exterior de la CAN, debido a la gran cantidad de funciones que se le atribuyen, interfiere con la política exterior en materia comercial que como su función y la normativa lo indica, le corresponde a la Comisión.

Así mismo, le corresponde aprobar el reglamento de la secretaría General, por lo que se entromete en las competencias de los demás órganos del sistema -que como lo recuerda Tremolada- atenta con el equilibrio del sistema y que "sólo se puede explicar como un intento de subordinación de la autonomía de la Secretaría."⁵⁸

LA COMISIÓN

Como se mencionó anteriormente, la Comisión era el principal órgano del Pacto Andino, el cual tenía competencias políticas, normativas, administrativas y presupuestarias. Pero con el Protocolo modificador de Trujillo pasó a estar por debajo del Consejo Presidencial, además de compartir funciones con el CAMRE "con quien desde su temprana aparición tiene que compartir la formulación de la política general del proceso y, la competencia normativa"⁵⁹. Esto hace que desde temprano su funcionamiento se haya visto amenazado.

Es un órgano intergubernamental integrado por representantes plenipotenciarios de cada uno de los gobiernos; un titular y un alterno que expresa la voluntad política del país que representa⁶⁰. Como señala Quindimil, "se ha venido imponiendo una regla tácita entre los países miembros de la CAN para acreditar a los Ministros de Comercio como los representantes titulares de la Comisión y a los Viceministros, subsecretarios y responsables de la integración como representantes alternos"⁶¹.

Básicamente su función pesa sobre el área económica como es reconocido en su primer apartado de sus funciones. Especialización que se destaca en los apartados c) y h) del artículo 22 del Acuerdo de Cartagena, cuando coordina las posiciones conjuntas y representación de la CAN en materia de foros y negociaciones internacionales de temas comerciales. Razón por la cual el Acuerdo de Asociación con la UE la está negociando la Comisión.

Existe un problema en el trato de asuntos sectoriales, cuando la Comisión debe reunirse de manera ampliada, las cuales "serán precedidas por el Presidente de la Comisión y estarán conformadas conjuntamente por los representantes titulares ante ésta y los Ministros o Secretarios de Estado del área respectiva"⁶², que en palabras de Eric tremolada "refleja el déficit de participación de las diferentes carteras ministeriales en

el sistema Andino"⁶³. Pues a diferencia de lo que sucede en el esquema europeo, en dónde el Consejo de la Unión Europea es, un órgano integrado por un ministro de cada estado miembro abierto a formas múltiples, en la CAN, los pronunciamientos los hace el Ministro de Comercio y los respectivos ministros de los temas a tratar, sólo sirven de apoyo

Para esto se hace la propuesta de crear un solo órgano entre el CAMRE y la Comisión, que en palabras de Tremolada, permita esas múltiples formaciones como pasa en el Consejo de la Unión Europea"⁶⁴. En resumen, es un órgano intergubernamental, el cual es la máxima autoridad en temas comerciales y que se encuentra supeditado al Consejo Presidencial Andino y por debajo del CAMRE, con los cuales comparte formulación de políticas y toma de decisiones, además de ver minada sus funciones en política exterior comercial debido a las responsabilidades de política exterior que tiene este último.

LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA.

Según el artículo 29 del Acuerdo de Cartagena, es el órgano ejecutivo de la CAN y como tal es el único hasta ahora mencionado que actúa en función de los intereses de la Subregión y da apoyo técnico a los demás órganos del SAI. La Secretaría General ocupa el lugar que tenía la Junta, el cual era el órgano técnico del Acuerdo de integración Subregional original. Se asemeja a la Comisión Europea.

Como se puede ver es un órgano supranacional, en donde no pesa ninguna de las posibles trabas que pueden encontrarse a nivel nacional, como si lo hay en los demás órganos, pues está dirigida por el Secretario General, el cual se apoyará en los Directores Generales y de un personal técnico y administrativo que necesite para cumplir sus funciones.

Gracias a ese carácter supranacional también puede ejercer la función establecida en el apartado a) del artículo correspondiente a sus funciones, el cual es el velar por la aplicación del Acuerdo, al igual que la Comisión y el CAMRE, pero lo hace de una manera más independiente sin estar supeditado a las posiciones nacionales que se presenten dentro de los gobiernos.

En el apartado c) del artículo 30, se le permite formular propuestas de decisión al CAMRE y a la Comisión, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del CAMRE para facilitar el objetivo del Acuerdo.

Sus funciones normales serán las de atender los encargos del CAMRE y la Comisión, efectuar estudios, evaluar e informar sobre la aplicación del Acuerdo y en general muchas competencias técnicas y de control que cuentan con capacidad e iniciativa normativa que se expresará mediante resoluciones.

EL PARLAMENTO ANDINO

Este es un órgano importante dentro del SAI, el cual tiene naturaleza comunitaria y representa a los pueblos de la Comunidad Andina⁶⁵. En sus competencias generales se le atribuye la consulta, las propuestas y la deliberancia. Dentro de sus funciones en los apartados a), b),c) y d) del artículo 29 del Acuerdo de Cartagena, se hace referencia a la promoción y la orientación del proceso de integración, sugiriendo a los órganos ajustes de acuerdo con los lineamientos generales. La forma de participar en la normativa es mediante sugerencias para que se siga el ordenamiento jurídico del sistema, en lo que corresponde al apartado e) del mismo artículo.

El Parlamento está integrado por 20 parlamentarios, 5 por cada país. Estos son elegidos de manera directa en Ecuador y Perú, a partir del 2010 en Colombia y se busca que en Bolivia se oficialice a través de la Asamblea Constituyente.

Lo anterior muestra que el Parlamento tienen una credibilidad aceptable en la parte democrática, pero aún así sólo se limita a dar recomendaciones en el marco normativo y no tiene competencias legislativas ni de control, como sí pasa con su homólogo europeo. Esto, como lo recuerda tremolada, no le aporta nada a la democratización sino que "mantiene a los beneficiarios y responsables de la ejecución del proceso (actores sociales, empresarios y trabajadores) a una gran distancia de las decisiones"⁶⁶.

c). Política Exterior Común (PEC), sus problemas y la PESCA como solución.

Cuando se habla de política exterior común andina, lo primero que se piensa es en el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, pues es este órgano quien tiene como tarea desarrollar este tema.

El CAMRE, como ya se ha mencionado, se institucionalizó en 1979 a través del Acta de Panamá e hizo parte de la CAN con el Protocolo de Trujillo en 1996, donde se le dio la responsabilidad de "formular la política exterior de los países miembros en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración"⁶⁷.

Finalmente con el Protocolo de Sucre en 1997 se establece la Política Exterior Común (PEC), y en 1998 el Consejo Presidencial como órgano máximo, designan al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para que establezca una agenda de política exterior que sirva de base para la "definición de una política exterior y una estrategia comunitaria que permita la proyección de la Comunidad Andina en el contexto internacional".

La Política Exterior Común efectivamente fue formulada por el CAMRE mediante la decisión 458, "Lineamientos de la Política Exterior Común (PEC)" y comprende sus principios, objetivos, criterios, mecanismos, modalidades y áreas de acción. Con esta PEC, se busca que la Comunidad Andina sea escuchada en el plano internacional como una sola voz, con capacidad de influir en este ámbito, pero yendo más allá de temas comerciales.

Para diferenciar el material que debe contener una Política Exterior Común de la CAN, a diferencia de lo que le corresponde a la Comisión en materia de política común comercial, es necesario hacer una definición de ésta; y así referirse a la CAN como una Organización Intergubernamental (OIG), creada con el fin comercial de formar el mercado común en la zona andina (según el Acuerdo de Cartagena), pero que complementando éste, con el protocolo de Trujillo se ha propuesto como objetivo avanzar y profundizar en una integración integrada que no sólo se de en la parte comercial, sino en otras áreas⁶⁸.

Para llevar a cabo estos temas, es necesario que en la CAN exista un nivel de consenso entre los países miembros, para poder actuar de manera conjunta y así ser percibido en el escenario internacional como un organismo integrado y cohesionado que puede pronunciarse sobre temas coyunturales globales.

De esta manera, es como se hace necesaria una Política Exterior Común que no sólo tenga los direccionamientos para hacerla, como veremos a continuación, sino que también sea implementada. Es decir, hacer realidad el intento de concertación de los países miembros a través de una propuesta para materializar la política exterior andina que existe en letras.

Esta implementación es a lo que se le llama PESCA en este trabajo, la Política Exterior y de Seguridad Común Andina, la cual se formará a partir de los aspectos positivos de la PEC actual, además de ciertas recomendaciones guiadas por la PESCA europea.

En este orden de ideas, se revisará la PEC actual para poder diferenciar lo que debería tener una Política Exterior Común revisando el CONSIDERANDO de la decisión, se menciona "Que uno de los objetivos del Acuerdo de Cartagena es disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países en el contexto económico internacional". De éste, al igual que los dos primeros CONSIDERANDOS, se puede inferir que a primera vista nos envía a un contexto económico el cual está bien guiado al Acuerdo de Cartagena, pero olvida que los pronunciamientos que se busca con una PEC en el panorama internacional, no son de esta índole sino de otros temas.

Pero, inmediatamente después el siguiente CONSIDERANDO dice literalmente, "Que la formulación de una Política Exterior Común constituye un elevado grado de cooperación política y marca el inicio de una nueva etapa en el proceso de integración andina. Que la Política Exterior Común contribuirá a fortalecer la identidad y cohesión de la Comunidad Andina, le proporcionará una mayor presencia e influencia internacional y propiciará su articulación y convergencia con los demás procesos de integración existentes en América Latina y el Caribe"⁶⁹. De aquí se puede decir que se sale de la parte económica para entrar en temas que sí serían competentes con una Política Exterior Común, o para efectos de este trabajo, de una PESCA.

Explicando esta parte, hay una referencia ambigua a lo que se quiere lograr con la PEC, pues se consideran dos objetivos con caminos diferentes en la medida en que la PEC busca el pronunciamiento en temas no comunes o no comerciales, y la parte económica busca pronunciamiento en temas económicos y comerciales (comunes), función asignada a la Comisión.

Siguiendo el orden en el que se plantea la decisión, en su artículo primero se encuentran los principios, los cuales se derivan en valores, que a saber, todos corresponden adecuadamente a una PEC y que por ende ayudarían a fortalecer la PESCA. Estos hacen referencia al plano internacional, a la lucha del problema mundial de la droga, erradicación de la pobreza extrema, la preservación del medio ambiente internacional y la colaboración por la lucha de cualquier tipo de crimen organizado.

Hasta este punto, los aspectos referentes a los objetivos y valores se encaminan perfectamente a lo se le denominaría PESCA y a la PEC actual, pero dos son los aspectos a criticar, pues van en contra de las mismas, ya que se enfocan a la parte netamente comercial para la cual fue creada la CAN y que como organismo internacional que es, puede hacer pronunciamientos a nivel internacional a cerca de este tema a través de la Comisión.

Los dos aspectos a destacar en el primer artículo de la Decisión y en los que se presentan los principales inconvenientes para trazar dicha política son:

En primer lugar, están los mecanismos que hace referencia a los órganos encargados de la ejecución y la formulación de la PESCA; y, segundo como también lo contempla dicha decisión, el tema de discusión son las áreas de acción, de donde se destacan tres principalmente, el área política, económica y socio cultural.

Con respecto al primer factor, como literalmente lo plantea la decisión, la PEC es formulada y ejecutada "a través del Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores o de Funcionarios de Alto Nivel. La

Comisión, forma parte en la función ejecutora en el ámbito de sus competencias en coordinación con el Consejo Presidencial y el CAMRE"⁷⁰. Además de decir en su artículo segundo, que la ejecución de la misma le corresponde a los Gobiernos partes.

Esto muestra una concurrida intromisión entre órganos de la CAN respecto a las funciones asignadas a cada uno, creando confusión y haciendo difícil de formular y ejecutar la Política.

Explicando este punto, como bien se mencionó anteriormente, entre las funciones que tiene el CAMRE, se le atribuye la responsabilidad de "formular la política Exterior de los países miembros en los asuntos que sean de interés subregional" según lo establece el Acuerdo de Cartagena. Pero esta función específica se ve contrariada por la decisión analizada (458), la cual dice y afirma que esa misma política será también formulada y ejecutada por el Consejo Presidencial; cuando en el Acuerdo de Cartagena se le designa como responsabilidad principal la de "definir la política de integración suregional" entre otras.

De lo anterior se resaltan tres problemas: primero, en términos de normativa comunitaria⁷¹, se estaría diciendo que una decisión, la cual es derecho derivado, estaría contrariando al derecho primario que en este caso es el Acuerdo de Cartagena, al otorgarle la facultad al Consejo Presidencial la formulación y ejecución de la PEC. Segundo, derivado del primero, se presenta nuevamente una intromisión injustificada entre órganos, en este caso correspondiente a la responsabilidad que se le da al Consejo Presidencial Andino para la misma función que tiene el CAMRE.

Y tercero, en la parte aclaratoria, en donde se dice que la Comisión también hace parte de esta ejecución en las materia que le competen (comercial e inversión), no sólo se confunde la función que tiene la política exterior comercial con la Política Exterior Común planteada, sino que además se le resta libertad a la Comisión de realizar sus funciones, cuando se menciona que ésta ejecución debe estar coordinada con el Consejo Presidencial y el CAMRE.

En conclusión, se puede decir que no se sabe a cargo de quién específicamente está la formulación y le ejecución de la PEC, creando confusión y dificultad para poder alcanzar la misma. Se tienen muchos órganos responsables de una función que le corresponde, según el derecho primario, a una sola institución, creando un conflicto interno innecesario entre las instituciones del sistema, por responsabilidades que deberían estar en manos de un solo actor para conseguir la congruencia de las partes.

Con respecto al segundo factor, competente a las áreas de acción de la PEC, se tienen tres principalmente. La política, la económica y la socio-cultural, de donde se critica la parte económica en los efectos que tiene la PEC en la CAN.

Sobre el aspecto político, se puede decir que son temas netamente manejados por la Política Exterior Común y que está bien encaminado a lo que se quiere lograr en el ámbito internacional y en últimas, también sirve para la alimentación de lo que sería la PESCA. Se tiene un muy buen marco para tratar problemas que le atañen a todos los miembros de la CAN, como los son las drogas, la corrupción, el tráfico ilegal de armas y la contribución para fomentar la seguridad, confianza y terrorismo⁷².

En todos estos temas es de vital importancia la posición que adopten los países para su manejo. Pues así, como en muchas ocasiones el narcotráfico y la violencia causada por los grupos armados al margen de ley son tema de conflicto entre países cuando se traspasan fronteras, podría llegar a ser el tema unificador si se trata de concertar los puntos de vista referentes a estos temas y actuar en conjunto. Esto ayudaría para que desde la etapa temprana en la que se encuentra la CAN en materia de integración, una vez teniendo dichos puntos de vista concertados sea más fácil la solución y se mejore la integración.

El área socio-cultural se puede ver también como un tema enriquecedor en el ámbito de política exterior y en consecuencia en lo que sería la PESCA, en cuanto busca adoptar acciones conjuntas para fortalecer y promover internacionalmente la identidad andina y latinoamericana, desarrollar el cumplimiento de derechos de la mujer, y el niño, desarrollo social, y finalmente ayudar a la preservación de la riqueza histórica, cultural y arqueológica de los países andinos⁷³.

La parte de discusión se plantea en torno al área comercial, en tanto ésta, según el Acuerdo de Cartagena, recae netamente sobre la Comisión. La PEC o "PESCA", buscan el pronunciamiento de la CAN en aspectos no comunes (no comerciales), y que más que en el ámbito regional o a nivel interno de la organización, quiere hacerlo sobre temas de carácter internacional.

Argumentando lo anterior, en el primer literal del segundo mecanismo de acción de la PEC, el Área Económica, quiere lograr la integración regional para lo cual busca: "Impulsar la articulación y convergencia de los esquemas de integración existentes en la región, con miras a la formación de un mercado común latinoamericano."⁷⁴

Casi todos sus apartados d), e), f), y g) apuntan hacia el fortalecimiento comercial interno y lograr el mercado común, para luego proyectarse en el plano internacional. Esto está por fuera de lo que debería ser el pronunciamiento de la PEC, pues maneja temas que le corresponden a la Comisión.

De aquí se concluye que lo planteado en cuanto a modalidades de acción, criterios, objetivos y principios alimentan la verdadera PEC (PESCA), ya que en todos sus aspectos necesita concertación de las partes para el trato de diferentes temas.

Pero la parte comercial que se menciona, no debería ser incluida en dicha política ya que es función y responsabilidad de la Comisión.

RECOMENDACIONES PARA LA PESCA

Como propuesta final del trabajo, y respondiendo a la pregunta hipótesis de la necesidad de la materialización de una PESCA para eliminar los obstáculos en el camino de la integración, se pretende hacer un nuevo esquema de Política Exterior Común Andina con el objetivo de lograr su implementación y no que sólo quede escrito en la normatividad como actualmente pasa con la PEC.

Los pronunciamientos del CAMRE en materia de Política Común son escasos, pues se tienen seis decisiones: 237, 458, 475, 476, 499, 552, 587; de las cuales cinco redundan sobre la formulación de la PEC haciendo actualizaciones, seguimientos y modificaciones a la decisión original que es la 458. Y sólo una decisión, la 552 "Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y ligeras en todos sus aspectos" es la única que trata un tema diferente a la formulación de la PEC.

Bajo el esquema intergubernamental de la CAN, es necesaria que la Política Exterior y de Seguridad Andina plantee en todo momento la manera de lograr consenso entre los diferentes países miembros, para que no actúen de manera individual y en detrimento del bienestar comunitario; y, para que no se repita la inactividad de los órganos, referente a sus competencias por la gran cantidad de funciones que se les atribuye.

Para esto, lo primero es enriquecer la PESCA con los aspectos positivos que resaltamos de la PEC, a su mención los CONSIDERANDOS que hacen referencia a la política exterior, así como sus objetivos, principios y valores. Las áreas de acción en materia política y socio-cultural; además que la función de formular la política esté en cabeza exclusiva del CAMRE y su ejecución sea responsabilidad de los gobiernos miembros.

Adicionalmente siguiendo al referente europeo, crear un puesto de alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Andina, sobre el cual recaiga la tarea de concertación de los gobiernos. Este puesto representado por el Doctor Javier Solana en la UE lo adquiere por ser Secretario del Consejo, y que en la Comunidad Andina, se debería crear a manera de propuesta, una oficina dentro de la Secretaría llamada "Oficina de Concertación de Relaciones Exteriores".

Por ser la Secretaría General, casi que la secretaría de todos los órganos del SAI, sería aquí dónde se ubicaría la nueva oficina, además de ser una ventaja, porque de este órgano saldría lista la decisión para aceptarla o rechazarla.

Esta función en cabeza de una persona o una oficina, tendrá la responsabilidad de concertar las posiciones individuales de cada país, con respecto a coyunturas internacionales, para poder tener un pronunciamiento sobre temas que son difíciles de tratar. Es decir, hacer un lobby con respecto a lo que piensa o a la posición que tiene cada uno de los miembros con respecto a temas en el ámbito internacional de situaciones que se presente, para que al momento de discutirla en las reuniones ordinarias del CAMRE, se tenga una visión de lo que podría llegar a ser una decisión y no dejar que por falta de consenso se dejen de discutir estos temas.

Esta PESCA ayudaría a la integración andina, en la medida que solucionaría el problema principal que se muestra dentro de ella: la falta de adopción de una posición común. Esto para actuar sobre los temas que representan problemas para la comunidad en general y no seguir la línea individualista.

Además se lograría la cooperación política interna de la CAN y en consecuencia un fortalecimiento en la integración para que en el panorama internacional se vea como un grupo sólido, con mayor capacidad de negociación y con el ánimo de defender los intereses comunes. Eventualmente le ayudaría a conseguir, al igual que su homólogo (la PESCE europea), la intervención directa para lograr la paz en Suramérica y en el resto del mundo.

CONCLUSIONES

El esquema que se desarrolló en el artículo fue para dejar enunciado que una implementación de la Política Exterior y de Seguridad Común Andina ayudaría al proceso de integración.

En la primera parte se desarrolla la experiencia europea, de la cual se extraen las siguientes conclusiones: es una integración que tuvo orígenes netamente comerciales, y como tal ha alcanzado el mayor grado de integración en el tema económico con sus países miembros, identificado éste por la unión monetaria.

Una vez conseguido el mercado común entre sus países miembros, que eran los objetivos de las tres OIG's que lo fundaron, la CEE, CECA y EURATOM, la UE se dio cuenta que para posicionarse en el escenario internacional necesitaba un campo más amplio para actuar. Es decir, sus países en defensa de sus intereses y con base en ellos, buscaban actuar en el ámbito internacional y hacer pronunciamientos sobre lo que pasaba en el contexto coyuntural que se encontrara. Para esto implementó la PESCE.

Para lograr todas las etapas de integración y consolidarse como una organización cohesionada se necesitó en todo momento voluntad política y común acuerdo para avanzar rápidamente. La cesión de prerrogativas soberanas a los

órganos supranacionales permitieron este avance, y así se crean los órganos principales antes descritos, El Parlamento Europeo, La Comisión, El Consejo Europeo (que pasa a ser órgano con Lisboa) y el Consejo de la Unión Europea.

Con esto se quería rescatar que el modelo de integración europea convirtió sus contextos de conflicto históricos, como el de Guerra Fría, en situaciones que permitieran la integración. Y de igual manera partiendo de lo comercial, termina totalmente integrada en otros ámbitos políticos y sociales, además de tener la capacidad de intervención que demuestra con la PESD en la actualidad.

A seguir, se muestra el panorama andino, el cual ha enfrentado muchos problemas tanto a nivel externo (como el contexto histórico de la década perdida de los ochentas y la sustitución de importaciones), como a nivel interno con su esquema intergubernamental que plantea conflictos entre las funciones de los órganos.

A diferencia de la UE, no ha aprovechado las situaciones conflictivas para profundizar en la integración, además de mostrar mucha falta de voluntad política y de consenso para conseguirla. Se ha quedado estancada en los primeros pasos de integración económica, la (zona de libre comercio) y no alcanza a ponerse de acuerdo para llegar al arancel externo común.

El estancamiento de la integración, se lo atribuimos a los cambios realizados en la parte estructural, cuando con el Protocolo de Trujillo (1996), se crea la CAN y el SAL, reformando el Acuerdo de Integración Subregional original. Esta reforma deja ver un ordenamiento intergubernamental, en dónde su órgano principal o máximo es el Consejo Presidencial Andino. La presidencia de este órgano obedece en muchas ocasiones a los intereses propios del país, y no el del bienestar comunitario, bloquea el dinamismo de la integración y paradójicamente va en contra de lo que se quería lograr con la implementación de este órgano como agente máximo.

Así mismo se muestra una supeditación de todos los órganos del sistema al Consejo Presidencial andino, creando conflicto en dos órganos específicos, La Comisión y el Consejo Andino de Ministros (CAME). La Comisión antiguamente órgano máximo de la integración, le competen funciones comerciales y de inversión, mientras que al CAMRE le competen los temas no comerciales de la misma. El problema se encuentra cuando se baja de categoría a la Comisión para supeditarla al Consejo Presidencial y ponerla a la par con el CAMRE, el cual mina sus funciones debido al gran abanico de responsabilidades que se le atribuyen al con respecto a Política Exterior.

Además, en muchas ocasiones se le quita campo de acción a la Comisión cuando debe ir subordinada o en "coordinación" con el CAMRE y el Consejo Presidencial. Todo lo anterior, para mostrar que sin un consenso entre los

gobiernos de los países, será imposible dinamizar y avanzar en el proceso de integración y, mucho menos para hacer pronunciamientos en el ámbito internacional en temas de coyuntura global, si no se consigue una política comercial común que es la base de la integración para lograr el objetivo del Acuerdo de Cartagena.

La política exterior común que tiene en este momento la CAN, tiene un planteamiento difuso e inconsistente respecto al pronunciamiento internacional (en temas no comunes). Debido a que en sus lineamientos de creación involucra temas comerciales y económicos con los sociales y políticos. En muchas ocasiones la decisión por la que fue creada la PEC, contradice el derecho primario del Acuerdo, haciendo inconsistente la política.

En últimas lo que se quiere lograr con este trabajo, es la propuesta de la Política Exterior y de Seguridad Común Andina (PESCA), en la cual, la congruencia de los puntos de vista a nivel intergubernamental sea lo más importante, para dinamizar el proceso interno de integración y lograr el mercado común. Y al mismo tiempo, para lograr un posicionamiento a nivel internacional, en la medida que el actuar conjunto permite la mejor y más rápida solución a los problemas.

Es así como se hace la propuesta de una “oficina para consenso de relaciones exteriores” de los países miembros, y que sea en cabeza de éste que recaiga la posibilidad de cabildear las posiciones de los países con respecto a temas que no sean comunes, es decir que no sean comerciales, para emitir una opinión con respecto a coyuntura internacional.

- 1 ¿Quiénes somos?, (en línea), Comunidad Andina, disponible en: www.comunidadandina.org/quienes.htm, recuperado (septiembre 2008).
- 2 Best, Edgard. 23-24 marzo, (2007), "¿El proceso de integración europeo: un ejemplo para otras naciones?", en Trabajo presentado en la conferencia de 50 años de integración europea: fundamentos y perspectiva. (en línea) Instituto europeo de Administración Pública (IEAP), Masstrich, Países bajos, disponible en: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/e_Foro_AUSPINTAL_2007_11_05_eduard_best.pdf, recuperado (25-septiembre-2008)
- 3 *Ibíd.*
- 4 Tremolada, Eric. (marzo de 2008), "Modo de organización según el nivel de vinculación", (conferencia), Cátedra de Jean Monnet de derecho comunitario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- 5 *Ibíd.*
- 6 *Ibíd.*
- 7 Best, Edgard. 23-24 marzo, (2007), "¿El proceso de integración europeo: un ejemplo para otras naciones?", en Trabajo presentado en la conferencia de 50 años de integración europea: fundamentos y perspectiva. (en línea) Instituto europeo de Administración Pública (IEAP), Masstrich, Países bajos, disponible en: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/e_Foro_AUSPINTAL_2007_11_05_eduard_best.pdf, recuperado (25-septiembre-2008)
- 8 Los miembros de esta organización eran Portugal, Reino Unido, Islandia, Irlanda, Turquía, Suiza, Francia, Alemania, Italia, Grecia, Suecia, Dinamarca, Noruega, Austria, Luxemburgo, Bélgica, Países Bajos. Esta fue la organización que sentó las bases para la OECD (Organización para la cooperación y el desarrollo económico) en 1961 con la inclusión de EEUU y Canadá. Para más información acerca de esta organización, History of the OECD, (en línea), disponible en: www.oecd.org/document/63/0,3343,en_2649_201185_1876671_1_1_1_1,00.html, recuperado (30-octubre-2008).
- 9 A saber, en la etapa de las preferencias comerciales hay ventajas y privilegios en el tratamiento de ciertos productos dentro del mercado; existe una reducción de aranceles y/o derechos de importación, permitiéndole a los bienes ingresar con ventaja, lo que deja que haya circulación de bienes circunscrita al mercado que las concede. Fuente: Tremolada, Eric. (marzo de 2008), "Modo de organización según el nivel de vinculación", (conferencia), Cátedra de Jean Monnet de derecho comunitario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá
- 10 En el segundo paso se encuentra la zona de libre comercio: la cual es un espacio económico de dos o más territorios que no tiene obstáculos impositivos, técnicos o burocráticos para que se de el comercio. Aquí cada estado elimina restricciones; los derechos de aduana para bienes y servicios son totalmente eliminados y se establecen aranceles diferenciados a nivel externo. Fuente: *Ibíd.*
- 11 Tremolada, Eric. (marzo de 2008), "Modo de organización según el nivel de vinculación", (conferencia), Cátedra de Jean Monnet de derecho comunitario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá
- 12 Best, Edgard. 23-24 marzo, (2007), "¿El proceso de integración europeo: un ejemplo para otras naciones?", en Trabajo presentado en la conferencia de 50 años de integración europea: fundamentos y perspectiva. (en línea) Instituto europeo de Administración Pública (IEAP), Masstrich, Países bajos, disponible en: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/e_Foro_AUSPINTAL_2007_11_05_eduard_best.pdf, recuperado (25-septiembre-2008)
- 13 La unión tarifaria, la cual es el resultado de la suma de la zona de libre comercio más un arancel externo común. En este paso hay consecuencias que implican una coordinación de políticas de importación y exportación además de considerar que estos derechos de importación y exportación corresponderán al fisco del país respectivo. Fuente: Tremolada, Eric. (marzo de 2008), "Modo de organización según el nivel de vinculación", (conferencia), Cátedra de Jean Monnet de derecho comunitario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá
- 14 La unión aduanera: la cual se define como una unión tarifaria con fisco común y que además presenta una serie de implicaciones con respecto a una compleja armonización de sistemas en ámbitos tales como fiscales, monetarios, de transporte, de industria entre otros, para así llegar a un reparto proporcional en los derechos de aduana. Fuente: *Ibíd.*
- 15 Tremolada, Eric. (marzo de 2008), "Modo de organización según el nivel de vinculación", (conferencia), Cátedra de Jean Monnet de derecho comunitario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- 16 Historia de la Unión Europea, disponible en : http://europa.eu/abc/history/index_es.htm, recuperado (octubre 2008)
- 17 Este órgano funciona en torno a defender los intereses de la UE y no el de sus gobiernos y se define "como poder ejecutivo-administrativo que representa el interés comunitario, es considerada como la locomotora de la UE". Este órgano elabora propuestas para las leyes europeas y las cuales son presentadas ante el Parlamento y el Consejo. En su función ejecutiva gestiona y aplica las políticas de la UE el presupuesto y hace cumplir la legislación. Representa a la UE en foros internacionales. Fuente: Tremolada, Eric. (marzo de 2008), "Órganos e Instituciones del Sistema Europeo Comunitario", (conferencia), Cátedra de Jean Monnet de derecho comunitario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- 18 Comunidad económica ; definida ésta como un mercado común más la unificación de políticas nacionales macroeconómicas. Esto implica la transferencia de de competencia soberanas a organismos supranacionales los cuales determinan políticas comunes (comerciales, financieras, servicio y transporte). Tremolada, Eric. (marzo de 2008), "Modo de organización según el nivel de vinculación", (conferencia), Cátedra de Jean Monnet de derecho comunitario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá
- 19 "El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales » (Artículo 4 del Tratado de la Unión Europea)" está conformado por los jefes de estado y de gobierno de la UE y el presidente de la Comisión. Este impulsa grandes cuestiones políticas, económicas y sociales en el ámbito donde la UE tenga actividad. Su impulso político se ve en la modificación de Tratados y de las Instituciones, declaraciones diplomáticas en el marco de la PESC. Fuente: Tremolada, Eric. (marzo de 2008), "Órganos e Instituciones del Sistema Europeo Comunitario", (conferencia), Cátedra de Jean Monnet de derecho comunitario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- 20 El Parlamento desempeña un papel activo en la preparación de una legislación que afecta a la vida diaria de los ciudadanos: por ejemplo, en materia de protección del medio ambiente, derechos de los consumidores, igualdad de oportunidades, transportes y libre circulación de trabajadores, capitales, bienes y servicios. El Parlamento también comparte poderes con el Consejo en lo relativo al presupuesto anual de la Unión Europea. Este órgano es el representante de la voluntad política de los ciudadanos de la Unión. Lo conforman representantes (parlamentarios) de diversas ideologías políticas que no responden al criterio de nacionalidad, los cuales son elegidos por cinco años vía sufragio universal desde 1979. Tremolada, Eric. (marzo de 2008), "Órganos e Instituciones del Sistema Europeo Comunitario", (conferencia), Cátedra de Jean Monnet de derecho comunitario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- 21 La unión monetaria que como se mencionó anteriormente, es la característica representativa de la UE, debido a que hay una utilización de una sola moneda en un mercado común y las competencias de bancos centrales son delegadas a un banco comunitario, el cual emite una moneda para todo el espacio integrado y fija tipos de cambio. Tremolada, Eric. (marzo de 2008), "Modo de organización según el nivel de vinculación", (conferencia), Cátedra de Jean Monnet de derecho comunitario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá
- 22 Es la principal instancia decisoria de la UE y su objetivo es canalizar la participación de los estados miembros en la toma de decisiones. Está integrado por representantes de rango ministerial de cada país los cuales cambian en función de los temas del orden del día, permitiendo formaciones múltiples y dejando que sean directamente los ministros competentes con el tema quienes se pronuncian sobre la decisión. Este representante tiene la capacidad de comprometer a su gobierno pues con su firma se compromete a su país. Desarrolla la PESC basándose en las directrices decididas en el Consejo Europeo y coordina la cooperación entre los tribunales nacionales y la policía en materia penal. Fuente: Tremolada, Eric. (marzo de 2008), "Órganos e Instituciones del Sistema Europeo Comunitario", (conferencia), Cátedra de Jean Monnet de derecho comunitario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- 23 "La Unión Europea en el mundo, La Política exterior de la Unión Europea", publicaciones de la Unión Europea, disponible en; www.publications.europa.eu, recuperado (20 octubre de 2008).

- 24 Título V, Disposiciones relativas a la Política Exterior y de seguridad Común, Tratado de la Unión Europea, disponible en: www.europa.eu, recuperado (octubre 2008)
- 25 Solana Javier, homepage, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/index.asp?lang=ES&cmsid=246, recuperado (20-octubre-2008).
- 26 Política Exterior y de Seguridad Común, disponible en: http://europa.eu/pol/cfsp/overview_es.htm, recuperado (1-octubre-2008).
- 27 A partir del 2007, se considerará que se ha alcanzado una mayoría cualificada cuando se cumplan las dos condiciones siguientes: i) Una mayoría de Estados miembros dan su aprobación (en algunos casos una mayoría de dos tercios); ii) un mínimo de 255 votos se expresa a favor de la propuesta, es decir, el 73,9 % del total (aproximadamente la misma proporción que en el sistema antiguo). Iii) Además, cada Estado miembro puede solicitar la confirmación de que los votos favorables representen al menos el 62 % de la población total de la Unión. Si no se respeta este criterio, la decisión no será aprobada. Consejo de la Unión Europea, (en línea), tomado de [http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=242\(=es&mode=g](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=242(=es&mode=g), recuperado (20- septiembre-2008).
- 28 Tremolada, Eric. (marzo de 2008), "Modo de organización según el nivel de vinculación", (conferencia), Cátedra de Jean Monnet de derecho comunitario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá
- 29 Ibíd..
- 30 "Comunidad Andina", Consejo Consultivo Laboral andino, (en línea), disponible en <http://www.ccla.org.pe/publicaciones/otras/pdf/Pag7-13.pdf>, recuperado (4-septiembre-2008).
- 31 Vieira, Edgar, (2008), "La formación de espacios regionales en la integración de América Latina", Bogotá, edición Universidad Pontificia Universidad Javeriana, Convenio Andrés Bello, páginas 102, 103.
- 32 Ibíd.
- 33 Garay Luís Jorge, "Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996", (en línea): Biblioteca Luís Ángel Arango, disponible en: <http://www.lablaa.org/blaaavirtual/economia/industrialatina/202.htm>, recuperado (06-octubre-2008).
- 34 Debido al poco éxito de la ALALC a través de otro acuerdo firmado en Montevideo hacia 1980 se crea la ALADI. es importante destacar que tanto el MERCOSUR y otros esquemas sub-regionales, coexisten y convergen en la ALADI, cuyo Tratado está vigente en la actualidad, a través precisamente de la suscripción de acuerdos de complementación económica de carácter parcial que son uno de los mecanismos previstos por la ALADI y que no exige el compromiso inicial de todos sus estados partes, pero que sí permiten su posterior adhesión. Pereyra, Rosa Beatriz, "MERCOSUR: del ALALC al ALCA pasando por ALADI" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, (en línea), disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/oel/pereira-mercosur-a.htm>, recuperado (07-octubre- 2008).
- 35 Vieira, Edgar, (2008), "La formación de espacios regionales en la integración de América Latina", Bogotá, edición Universidad Pontificia Universidad Javeriana, Convenio Andrés Bello, páginas 102, 103.
- 36 Ibíd. páginas 104.
- 37 Gárate Salmón, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina: Perspectivas y problemas" en Derecho Comunitario Andino, (en línea) disponible en: http://books.google.com.co/books?id=6dMq934-cp sC&pg=PA29&dq=protocolo+de+trujillo&ei=_JrrSN0oBo6OzQT569C uBg&client=firefox-a&sig=ACfU3U1qLqPCbIW1HyMYRULI9PwtdrFXg#PP A21,M1, recuperado (07-octubre-2008).
- 38 "Acuerdo de Integración Subregional Andino, El acuerdo de Cartagena", (2008), (en línea), disponible en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>, recuperado: 01 de octubre de 2008.
- 39 Gárate Salmón, Elizabeth, ad hoc. recuperado(07 de octubre de 2008).
- 40 Para ver más sobre la Comisión, "Acuerdo de Integración Subregional", (en línea), disponible en: <http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc114.htm>, recuperado (30-octubre-2008).
- 41 Ibíd
- 42 "Estructura y desarrollo de un orden jurídico andino" (2004) en: XV Consejo Presidencial Andino (en línea), disponible en: http://www.comunidadandina.org/cumbre_quito/ante_cro.htm, recuperado (07-octubre-2008).
- 43 Su tratado fue suscrito en octubre de 1979 en La Paz - Bolivia y entró en vigencia con personería jurídica internacional en enero de 1984, constituyéndose como órgano deliberante de Sistema Andino de Integración.
- 44 "Construcción de una sólida base institucional", (2004), en: XV Consejo Presidencial Andino (en línea), ad hoc, recuperado (07 de octubre de 2008).
- 45 Para ver más de este documento, Comunidad Andina, Secretaria General de la Comunidad Andina, en: Documentos de las reuniones del Consejo Presidencial 1989-2002, Lima, Secretaria general.
- 46 Frenkel Roberto, "Globalización y crisis financiera en América Latina" (2003), en Revista de La CEPAL Numero 40, (en línea) disponible en : <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/2/15562/P15562.xml&xml=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>, recuperado (07-octubre-2008).
- 47 Entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, al que poco a poco se agregó Perú en 1997 (mediante la decisión 414 que permitió la desgravación progresiva con un plazo de ocho años
- 48 "Tratado de integración Subregional, El Acuerdo de Cartagena", (en línea), en: Protocolos y Tratados, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>, recuperado (30-octubre- 2008).
- 49 "Del Consejo Presidencial Andino" Ibíd, artículo 11. http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_1.html
- 50 Ibíd, artículo 12, literal a).
- 51 Ibíd
- 52 TREMOLADA, Eric, "El Sistema Institucional Andino frente a su referente europeo", en; Cuadernos Constitucionales del a Cátedra de Fadrique Furió, serial n 56, página 115-146.
- 53 Acuerdo de Cartagena, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>
- 54 TREMOLADA, Eric, "El Sistema Institucional Andino frente a su referente europeo", Ad hoc.
- 55 Ibíd
- 56 "Del Consejo Andino de Ministros" en: Tratado de integración Subregional, El Acuerdo de Cartagena, (en línea), en: Protocolos y Tratados, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>, recuperado (30-octubre- 2008).
- 57 TREMOLADA, Eric, "El Sistema Institucional Andino frente a su referente europeo", Ad hoc.
- 58 Ibí.
- 59 "De la Comisión" en: Tratado de integración Subregional, El Acuerdo de Cartagena, (en línea), en: Protocolos y Tratados, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>, recuperado (30 octubre de 2008)
- 60 "De la Comisión" en: Tratado de integración Subregional, El Acuerdo de Cartagena, (en línea), en: Protocolos y Tratados, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>, recuperado (30 octubre de 2008).
- 61 Quindimil López, José Antonio. "Instituciones y derecho de la Comunidad Andina" (2006), editorial Tirand Lo Branch, Valecia, España, pág.50
- 62 De la Comisión" en: Tratado de integración Subregional, El Acuerdo de Cartagena artículo25, (en línea), en: Protocolos y Tratados, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>, recuperado (30 octubre de 2008).
- 63 TREMOLADA, Eric, "El Sistema Institucional Andino frente a su referente europeo", en; Cuadernos Constitucionales del a Cátedra de Fadrique Furió, Ceriol n 56, página 115-146.
- 64 Ibíd..
- 65 Parlamento andino, Comunidad Andina de Naciones, disponible en: http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_6.html, recuperado (octubre-2008)
- 66 TREMOLADA, Eric, "El Sistema Institucional Andino frente a su referente europeo", en; Cuadernos Constitucionales del a Cátedra de Fadrique Furió , ceriol n 56, página 115-146
- 67 "Acuerdo de Integración Subregional Andino, Acuerdo de Cartagena", (en línea), disponible en: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>, recuperado (30-octubre-2008).
- 68 "Quiénes somos", en: Nuestros objetivos, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/quienes.htm>, recuperado (octubre-2008).
- 69 Decisión 458 "Lineamientos de la Política Exterior Común" , (en línea), disponibles en: www.comunidadandina.org/ recuperado (octubre 2008)
- 70 Decisión 458 "Lineamientos de la Política Exterior Común" Ad hoc, Artículo primero, VI Mecanismos.

- 71 Recordando que la Comunidad Andina está regida por el Acuerdo de Cartagena, el cual es un tratado y como tal, es definido como derecho primario, originario o constitutivo, es éste Acuerdo el que define los objetivos a alcanzar y los principios en los que se inspiran las instituciones para hacerlo. De la misma manera, es importante tener en cuenta que el derecho secundario o derivado, son todas aquellas normas jurídicas que harán posible el desarrollo del derecho primario, el cual se puede materializar en forma de reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones, dictámenes, entre otros, dejando siempre la primacía al derecho originario. Planteado de esta forma, el Acuerdo de Cartagena es un tratado en el que se busca el mercado común andino, y como tal es derecho primario. El Protocolo de Trujillo, por medio del cual se modifica el Acuerdo de Cartagena y se crea la CAN, también es derecho primario. Pero la Decisión 458 a través de la cual se formula la Política Exterior Común, es derecho secundario, y como tal debe ayudar a cumplir el Acuerdo de Cartagena y no puede ir en ningún momento en contra. Tremolada, Eric. (marzo de 2008), "El ordenamiento jurídico Comunitario", (conferencia), Cátedra de Jean Monnet de derecho comunitario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá
- 72 Decisión 458 "Lineamientos de la Política Exterior Común" Ad hoc, Áreas de acción, Área política.
- 73 "Lineamientos de la Política Exterior Común", Decisión, 458, Ad hoc, Áreas de acción, Área política
- 74 *Ibíd.*

BIBLIOGRAFÍA

- Best, Edgard. 23-24 marzo, (2007), "¿El proceso de integración europeo: un ejemplo para otras naciones?", en Trabajo presentado en la conferencia de 50 años de integración europea: fundamentos y perspectiva. (en línea) Instituto europeo de Administración Pública (IEAP), Masstrich, Países bajos, disponible en: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/e_Foro_AUSPINTAL_2007_11_05_eduard_best.pdf
- Garay Luís Jorge, "Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996", (en línea): Biblioteca Luís Ángel Arango, disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/industrialatina/202.htm>.
- Pereyra, Rosa Beatriz, "MERCOSUR: del ALALC al ALCA pasando por ALADI" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, (en línea), disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/oel/pereira-mercosur-a.htm>.
- Vieira, Edgar, (2008), "La formación de espacios regionales en la integración de América Latina", Bogotá, edición Universidad Pontificia Universidad Javeriana, Convenio Andrés Bello
- Tremolada, Eric. (marzo de 2008), "Modo de organización según el nivel de vinculación", (conferencia), Cátedra de Jean Monnet de derecho comunitario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Gárate Salmón, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina: Perspectivas y problemas" en: Derecho Comunitario Andino, (en línea) disponible en: http://books.google.com.co/books?id=6dMq934-cpsC&pg=PA29&dq=protocolo+de+trujillo&ei=_JrrSNOoBo6OzQT569CuBg&client=firefox-a&sig=ACfU3U1qLqdpCbiW1HyMYRULI9PwtdrFXg#PPA21,M1
- Frenkel Roberto, "Globalización y crisis financiera en América Latina" (2003), en Revista de La CEPAL Numero 40, (en línea) disponible en : <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/2/15562/P15562.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>, recuperado: 07 de octubre de 2008.
- TREMOLADA, Eric, "El Sistema Institucional Andino frente a su referente europeo", en: Cuadernos Constitucionales de la Cátedra de Fadrique Furió.
- Quindinil López, José Antonio. "Instituciones y derecho de la Comunidad Andina" (2006), editorial Tirand Lo Branch, Valencia, España.
- Decisión 458 "Lineamientos de la Política Exterior Común"
- www.comunidadandina.org .
- www.europa.eu

MODELO GENERAL PARA LA CREACIÓN DE CAPITAL SOCIAL A PARTIR DE JUEGOS NO COOPERATIVOS

IGNACIO CASTELLANOS ANAYA¹
DAVID A. ECHEVERRY BOTERO

INTRODUCCIÓN

El concepto de Capital Social ha sido utilizado y ha sido materia de discusión de académicos de la ciencia política, la sociología y la economía; ha sido elemento central en la preocupación por el desarrollo sostenible de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el PNUD y se ha incorporado en el discurso político común. Es por ello que existen perspectivas y aproximaciones diversas en torno al tema en la vasta literatura desarrollada que, aunque ofrecen un terreno amplio y fértil de investigación, dificultan precisar el concepto y su papel en el desarrollo así como establecer límites útiles para su operacionalización en términos de recomendaciones de política.²

“El gran valor del término [Capital Social] es que surge como un concepto integrante de las distintas perspectivas analíticas de las disciplinas sociales en la solución a dilemas comunes de la acción colectiva: ¿cómo superar la desconfianza, evitar el comportamiento oportunista y consecuentemente generar mayores incentivos a las soluciones cooperativas?”³.

Este concepto hasta ahora se ha definido más por su función que por sus componentes o activos concretos, debido al desarrollo netamente teórico que se le ha venido dando por los tratadistas.

El Capital Social es un tema que tiene cabida en numerosos ámbitos de la vida diaria. La generación de redes a partir de la confianza entre los miembros de un determinado conglomerado social es necesaria para la ejecución de políticas y la efectividad de las mismas, fortaleciendo a la vez los lazos dentro de la comunidad. Este proceso tiene una incidencia directa con la generación del Capital Social dentro de esa organización.

A lo largo de historia Colombiana se han presentado deficiencias tanto en la generación de redes sociales como en la creación de un Capital Social que contribuya a la consolidación de sus instituciones y genere, a su vez, una relación de confianza entre éstas y la población.

La apreciación generalizada, según las encuestas realizadas por transparencia por Colombia, es de estar bajo unas instituciones

corruptas las cuales no han sido creadas por la comunidad en general, conforme a lo expuesto por Hayek y North, lo que ha generado en el común de las personas un sentimiento de desamparo.

Adicionalmente, existe la percepción que no es posible confiar entre nosotros mismos, pues se cree generalmente que la persona que está a su lado tiene un interés oscuro. Ésta creencia dificulta aún más la generación de redes de relacionamiento y de confianza dentro de la sociedad.

De esta manera, el Capital Social se presenta como función la generación de un ambiente social confiable que brinde seguridad a los agentes del mercado.

Sin embargo, los diferentes autores que han realizado análisis en torno al Capital Social, parten de la base de la aplicación de teorías cooperativas, mediante la generación de redes y aplicación de normas institucionales. En nuestra sociedad las teorías cooperativas planteadas han demostrado ser de difícil aplicación dada la desconfianza que se tiene entre los agentes y, entre estos y sus instituciones.

Por las razones expuestas nos planteamos el siguiente interrogante:

¿Existe otra forma, distinta a la cooperación, para generar Capital Social y confianza?

El presente trabajo estará encaminado a determinar cómo se genera de Capital Social a partir del estudio de la teoría de contrato o de economía de la información, desarrollada entre otros por Bernard Salanie.

Para ello, como primera medida, se realizará un análisis respecto a los acercamientos que se han realizado por los distintos autores al Capital Social y en especial su generación a partir del cooperativismo.

Posteriormente se analizará la forma de comportarse y de relacionarse de los agentes del mercado (jugadores), bajo el

supuesto que poseen una información asimétrica o incompleta y, finalmente, como a partir de ahí se diseñan mecanismos de ajustes basados en la negociación, con la pretensión de generar confianza y un bienestar social que a la postre represente un aumento del Capital Social, cuando se realiza un agregado de las relaciones individuales.

EL CAPITAL SOCIAL

1.1 DISTINTOS ACERCAMIENTOS AL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL

En términos generales, los autores coinciden en que el Capital Social es un recurso que se genera en las relaciones sociales y consiste en aquellos elementos de la organización social que facilitan la acción colectiva entre los miembros de una comunidad para beneficio mutuo. Sin embargo, los estudios han variado en su precisión de cuáles son “aquellos elementos” que lo componen, su naturaleza y alcance.

Lo anterior sucede en parte porque cada estudio responde a preguntas específicas de su campo particular y en parte porque la especificación de sus manifestaciones concretas varía de acuerdo con el contexto cultural, social o local de los objetos de estudio.

Ahora bien, exploraremos las aproximaciones al concepto de Capital Social y con la finalidad de esbozar los problemas en su elaboración y aplicación.

1.1.1 Acercamiento sociológico al concepto del Capital Social

La primera elaboración teórica acerca del Capital Social que fue encontrada es la elaborada por los sociólogos James Coleman y Pierre Bourdieu. Estos dos autores buscan generar unos puentes entre la economía y la sociología al afirmar que existe una relación entre el nivel de bienestar de un individuo y el Capital Social. Igualmente aseveran que el grado de desarrollo de una nación también se encuentra íntimamente ligado al nivel de Capital Social que detente una determinada comunidad.

James Coleman (1987) en su artículo “Social capital in the creation of human capital”, propuso el uso del concepto como una “estrategia teórica general” para combinar las fortalezas y sobrepasar las debilidades analíticas tanto de la corriente teórica dominante de la economía como la de la sociología en la explicación de la acción social.⁴ “El concepto de Capital Social, para Coleman, era una herramienta conceptual útil para conjugar las dos perspectivas, argumentando que el principio de acción individual egoísta y racional característico de la economía, en conjunto con la consideración del contexto social particular, podría explicar no sólo el comportamiento individual sino también el desarrollo de una sociedad.⁵”

De esta manera, el mencionado autor parte de la teoría de la elección racional que los agentes del mercado realizan en aras de maximizar su beneficio personal, como la base de su elaboración teórica. Sin embargo, deja por fuera de su conceptualización el condicionamiento que los agentes del mercado reciben a través de las normas de comportamientos tanto formales como informales.

Coleman completa la teoría de las elecciones racionales de los hombres introduciendo el Capital Social como un tipo de recurso disponible para los actores, que entra a adicionar los ya conocidos por la doctrina económica clásica (tierra, trabajo y capital).

El Capital Social entraría en la clasificación clásica dentro del recurso del trabajo gracias a que son las personas las que brindan dicho recurso. En este sentido Coleman propone que se complementa el trabajo individual con un actuar colectivo mediante la generación de redes de confianza que maximizarían los beneficios obtenidos por el uso de este recurso.

Esta idea ya había sido postulada por Pierre Bourdieu. Su definición de Capital Social puede resumirse de la siguiente manera:

“El agregado de los actuales o potenciales recursos que están relacionados con la posesión de una red perdurable de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo – en otras palabras, con la pertenencia a un grupo – que le brinda a cada uno de los miembros el respaldo del Capital Socialmente adquirido, una credencial que les permite acreditarse, en los diversos sentidos de la palabra.⁶”

Para Bourdieu el interactuar diario dentro de una comunidad genera una serie de sentimientos de pertenencia hacia ella y sus congéneres, que van creando unos vínculos sociales. De esta manera postula que la cantidad de redes y de conexiones sociales que logre tener un individuo conforman una parte importante de su capital, esa parte que puede considerarse como social, la cual determina en gran medida el éxito que dicho individuo tiene en una determinada sociedad.

Coleman especifica tres (3) formas fundamentales en las que constituye recurso para la acción de un individuo:

- Obligaciones y confiabilidad del ambiente social. Esta parte del Capital Social está conformada por las obligaciones que otros individuos tengan con él. Depende en gran medida de la obligatoriedad de esos compromisos y de la posibilidad de hacerlos efectivos con o sin la necesidad de recurrir a terceros.
- Canales de información. Mediante las redes sociales se tiene acceso a una serie de información privilegiada, importante para la toma de decisiones, la cual de no estar dentro de dicha red, le generaría unos costos considerables.

- Normas efectivas y sanciones. La existencia de normas efectivas tanto formales como informales que garanticen las sanciones y estímulos a los comportamientos aprobados por la sociedad, es una herramienta necesaria para la generación del Capital Social.

1.1.2 El Capital Social y el Institucionalismo

El neoinstitucionalismo ha venido teniendo una importancia relevante gracias a los numerosos autores que están ocupándose en la actualidad del tema, "En las últimas décadas el institucionalismo económico ha renacido de la mano de autores modernos como Ronald Coase, Armen Alchian, Oliver Williamson y Douglass North. Ellos han sido los responsables de que la primera idea formulada por Coase en los años treinta acerca de la significación de los 'costos de transacción' en la economía, sea hoy un terreno fértil para la teoría económica."⁷

Las sociedades están conformadas por una serie de instituciones. El diccionario de la lengua española define instituciones de la siguiente manera: "Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad"⁸ definición muy similar a la adoptada por Hayek "Las instituciones como las estructuras básicas del orden social."⁹

Dentro de la teoría económica institucionalista las estructuras básicas del orden social, denominadas instituciones, determinan la eficiencia de los mercados y su efectividad en la asignación de los recursos, porque pueden al aumentar o disminuir los costos de transacción.

Las instituciones le pertenecen a la sociedad, son su creación, "dado que la capacidad de una persona para el compañerismo ha sido realizada por las adhesiones que ha ido formándose (...) y dado que las instituciones de una sociedad son justas y es sabido públicamente que son justas, entonces esta persona adquiere el correspondiente sentido de justicia a medida que reconoce que él y aquellos a los que tiene afecto son beneficiarios de estos ordenamientos."¹⁰

Ellas tienen como origen la interacción histórica de cada pueblo, le pertenecen a la sociedad, a su razonamiento, a sus creencias y no pueden ser entendidas si no se estudian a la par de la historia, el desarrollo social y la evolución de una sociedad determinada. En palabras de North "la historia presente depende de la senda que viene del pasado y muchas de las instituciones informales y de las creencias, que incluyen, entre otras, la profesión de economista, siguen influenciadas por el legado colonial."¹¹ "No son producto de la voluntad de una sola persona e impuestas a la sociedad sino el devenir humano las genera para hacer posible la vida en sociedad.

El neo-institucionalismo tuvo su origen en el historicismo alemán y las teorías económicas institucionalistas norteamericanas. Estas escuelas generaron nuevas ideas sobre el análisis de los

mercados, advirtiendo la gran complejidad que detentan los costos de transacción y la gran dificultad que enfrenta la teoría económica para realizar su medición.

Esta teoría fue determinante para explicar muchos de los fracasos de las teorías de libre mercado y ayudó a justificar la intervención del Estado para solucionar las falencias que unas instituciones mal orientadas causan al libre juego de la oferta y la demanda "el potencial de eficiencia económica y equidad social de cada sociedad viene en gran parte determinado por la clase de conformación institucional en ella vigente. Y toda mejora de eficiencia y equidad que desborde el potencial y no se corresponda con el avance institucional requerido, está condenada de antemano al fracaso inmediato o a la fugacidad de resultados."¹²

Sin la estabilidad de los mercados brindado por unas instituciones claras que definan las reglas de juego y sancionen efectivamente los comportamientos no deseados, no es posible tener un intercambio eficiente.

No se ha dado un mercado de competencia perfecta. La constante ha sido mercados oligopólicos o monopólicos los cuales tienen como características una competencia imperfecta, poder de determinación de precios, asimetría en la información, y barreras tanto de entrada como de salida de los mercados, lo que genera ineficiencia e indebida asignación de los recursos.

El pleno empleo no se ha logrado jamás y las falencias de información han encarecido los costos de transacción debido a la incertidumbre en el riesgo realmente asumido por los agentes del mercado.

"El Neoinstitucionalismo Económico se enfrenta así al modelo económico Neoclásico, más bien para enriquecerlo, al considerar los factores y consecuencia introducidos por la competencia imperfecta, los costos de transacción, la información incompleta, el riesgo y la incertidumbre."¹³ "El neoinstitucionalismo no es contrario sino complementario al sistema de producción capitalista. A pesar de realizar ciertas críticas, no propone su destrucción o cambio, de manera contraria, lo que busca es su confirmación.

En éste sentido entra a revisar los defectos mostrados por el sistema de producción capitalista (competencia imperfecta, costos de transacción e.t.c) introduciendo nuevos elementos de análisis que permitan superar las deficiencias mostradas por el mercado.

En este sentido, El entorno institucional y no solo el Estado, deben entrar a resolver dichas falencias para garantizar la supervivencia del sistema de producción capitalista.

Ahora bien, los costos de transacción, base del planteamiento neoinstitucionalista, son los costos que implica la labor negocial, los cuales la teoría clásica económica y la neoclásica consideran con valor cero.¹⁴

En la actualidad, con la presencia de mercados imperfectos, han mostrado ser determinantes para la asignación eficiente de recursos. Estos costos dependen de la información, la seguridad, la legalidad, la confianza en el mercado y las garantías, elementos que a su vez son determinados por las instituciones sociales. Por ejemplo, en países con altos riesgos institucionales, los individuos en lugar de invertir hoy preferirán ver lo que pasa mañana, y entre tanto, invertirán en el extranjero.

Se sigue que las instituciones tienen una importancia manifiesta en la toma de decisiones de los agentes del mercado “Mas importante aún es que las instituciones guían su comportamiento, las normas sociales castigan o aprueban sus acciones, de tal modo que las decisiones económicas óptimas solo se pueden tomar en ambientes propicios a la creación de riqueza.”¹⁵”

Los beneficios de una estabilidad institucional, “son descriptibles no sólo en términos de eficiencia económica sino también de bienestar y equidad social. La seguridad institucional produciría, en efecto, un aumento tanto del intercambio interpersonal como del intercambio ínter temporal; unificaría tanto los mercados separados del pasado -las denominadas redes personales- en una verdadera economía o mercado nacional, eliminando la informalidad o exclusión y creando la base económica de la condición constitucional de ciudadano.”¹⁶”

Por consiguiente, un entorno institucional claro con unas reglas de juego estrictas, postulado necesario para la generación de Capital Social, reduce las fallas del mercado, acercándose al pleno empleo y la competencia perfecta, lo que propicia un crecimiento económico favorable cercano a la línea del PIB potencial lo que se ve reflejado en un mayor nivel de desarrollo social.

Adicionalmente, es posible que aumente el tamaño de los mercados, produce una mejor asignación de productos, los precios son eficientes para brindar información a los agentes del mercado y cumplen sus labores de asignación, se especializa la producción y generaría mayor grado de competencia en la economía con los beneficios que esto conlleva.

Un elemento clave dentro de la teoría neoinstitucional son las teorías cooperativas. Estas afirman que los agentes colaborarán con las instituciones e integrarán las mismas por el hecho de ser creadas por la sociedad. Esto deviene en una colaboración intencional de toda la comunidad, a partir de la generación de redes sociales, motivada por elementos subjetivos algunos de ellos de carácter altruista, que superan el simple deseo del beneficio personal.

Se afirma entonces que dicho actuar produce el denominado “Capital Social” gracias a la cooperación intencional de los agentes.

Otro de los estudiosos que relaciona el Capital Social con la efectividad institucional es Robert Putnam quien en 1993

realizó una serie de estudios empíricos sobre el proceso de descentralización política en Italia.

Putnam, estudió por 20 años una misma estructura de gobierno descentralizado en 20 regiones distintas centrando su estudio en la diferencia entre las estructuras sociales, tendencias políticas, desarrollo económico y características culturales.

“Al realizar un análisis estadístico riguroso, encontró que factores como el grado de prosperidad económica, la tendencia política o la estabilidad social, no explicaban la efectividad o fracaso del gobierno local. La diferencia entre una región con un gobierno burocrático, corrupto e ineficiente, y una con un gobierno proactivo, eficiente y efectivo era que la segunda gozaba de un alto grado de involucramiento cívico (civic engagement) de la población (Putnam, 1993). Aún más, sus análisis arrojaron que el desarrollo económico de una región también se explicaba por este factor.”¹⁷”

El estudio de Putnam arrojó como resultado que detrás de la existencia de un gran número de organizaciones y comportamientos cívicos se encontraban dos sistemas normativos completamente opuestos: “en un polo estaban las regiones con un gran número de organizaciones comunitarias activas en las que los vínculos entre las personas se caracterizaban por ser horizontales, no jerárquicos, con un alto grado de confianza interpersonal, solidaridad y reciprocidad y la relación gobierno-ciudadano se desarrollaba en un marco de respeto por la ley y honestidad. En el polo opuesto, se encontraban regiones en las que existía poco o ningún interés en los asuntos públicos y políticos, en las que los vínculos que existían eran predominantemente relaciones de patronaje y en las que las leyes eran inoperantes.”¹⁸”

Putnam recoge el concepto de Coleman de Capital Social como recurso para la acción, en sus tres formas fundamentales definiéndolo como “aquellos elementos de la organización social, tales como redes, normas y confianza, que facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo.”¹⁹”

Sin embargo, Putnam se aleja de Coleman en cuanto aduce que la generación del Capital Social parte de la base de la existencia de unas organizaciones sociales cooperativas de carácter voluntario que realicen un control social, el cual, determina la eficiencia de las instituciones gubernamentales y la aplicabilidad de las normas tanto formales como informales junto a las sanciones respetivas, así dichas organizaciones no jueguen un papel directo en la contienda política.

Francis Fukuyama en sus libros “La gran ruptura” y “Confianza” está de acuerdo con los postulados elaborados por Putnam en cuanto las virtudes sociales y la creación de prosperidad en los países desarrollados estará supeditado aquellas naciones con ideologías e instituciones que promueven las asociaciones voluntarias y el trabajo cooperativo.

Finalmente, por esta misma línea de pensamiento se mueve Ronald Inglehart, quien afirma que la confianza no sólo es transferida por el individuo a todos los ámbitos de interacción social, sino que se refleja en la constitución de organizaciones colectivas de mayor escala y finalmente determina el marco institucional del estado y el mercado.

1.1.3 El Capital Social en América latina

Román Mayorga²⁰ manifiesta citando a Bernardo Kliksberg que dentro del concepto de Capital Social en la región se aprecia una tendencia de darle una especial relevancia a los valores culturales tales como la solidaridad y la honestidad, trayendo a colación el tema de la corrupción como un antivalor generado por la ausencia de estos dos, siendo una forma deshonesto de perjudicar a los demás.

De ahí, los autores parten de la premisa que para generar Capital Social en América latina debe existir un cambio cultural que pase necesariamente por el fortalecimiento de los comportamientos éticos asociados a la conciencia ciudadana.

Respecto a la legitimidad institucional en la región, estos autores expresan que, de acuerdo con Transparencia Internacional, los ciudadanos muestran altos índices de escepticismo y desconfianza hacia los partidos políticos, los gobiernos y la transparencia de los procesos gubernamentales.

En cuanto a la equidad establecido como valor primordial en la generación de Capital Social, indica que América Latina presenta uno de los peores coeficientes de Gini,²¹ lo cual para estos autores demuestra una dramática realidad de pobreza y de exclusión social en la región, debido a un afincamiento de un patrón de exclusión y concentración de la riqueza por parte de los estratos altos de la sociedad, generando un ensanchamiento de la brecha entre ricos y pobres, señalando la influencia de la pobreza en la construcción de Capital Social gracias a la ausencia de valores culturales ya enunciada.

Sobre lo anterior, Kliksberg expresa que si bien la asociación entre los pobres es mayor, su capacidad de producir cambios es casi nula en las altas esferas de movimientos económicos y de poder político. Es por ello, explica el autor, que la escasez de Capital Social en la región constituye una explicación de su insatisfactorio desempeño económico.

Este contexto descrito, marcado por la desconfianza y la desigualdad social, imposibilita la generación de Capital Social en las sociedades Latinoamericanas. Como consecuencia de ello, no ha existido un real desarrollo del concepto ni una verdadera aplicación en Latinoamérica del mismo. Solo ha existido una formulación teórica del concepto en una dirección muy similar a la elaborada en el mundo por los autores anteriormente citados.

1.1.4 El Capital Social en Colombia

A partir de la expedición de la Constitución Política Colombiana de 1991, cuando se pasa de una democracia representativa a una participativa se crean una serie de instituciones de carácter participativo, entre las que se cuenta el Consejo Nacional de Planeación²² cuyo objetivo era la de ser un espacio deliberativo del Plan de Desarrollo, entre actores que representaban diversos intereses de la sociedad.

En el año de 1994, cuando el Consejo se reunió por primera vez, el concepto de capital fue objeto de debate y con el impulso de gobierno fue consignado en el documento CONPES de mayo de 1995 con el fin de medir el capital social y la participación ciudadana.

En cumplimiento de esta directriz gubernamental John Sudarsky desarrollo el instrumento BARCA (Barómetro de Capital Social) con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación. Este instrumento parte de cuatro elementos básicos que aportan a la discusión sobre la construcción de confianza en la sociedad²³.

El primer elemento es el desarrollo de la sociedad civil en la medida que se presentan espacio de participación y de deliberación que no necesariamente están asociados con el Estado, sino por el contrario, afirma Sudarsky existen de organizaciones voluntarias formadas desde la esfera privada que van nutriendo a la sociedad civil.

El segundo elemento para la construcción de la confianza en la sociedad se encuentra la participación ciudadana concebida como el cambio de actitud del ciudadano haciéndose participe de los resultados alcanzados en la construcción de lo público y no un mero espectador de los mismos.

El tercer elemento es el capital cívico- institucional, expresado por Sudarsky como aquel concepto de capital social que involucra tanto bienes públicos tradicionales y a los bienes privados que pueden generar fuertes externalidades sobre otros agentes como el recurso humano o la infraestructura física.

El cuarto elemento Precontractual del orden social, incluido como aspecto de la confianza en el sentido de establecer el porqué se cumple con las normas establecidas en una sociedad.

Basado en los elementos descritos, Sudarsky desarrolla el instrumento de BARCAS como un modelo de múltiples niveles (individual, interpersonal, organizacional, público) que se agrupan en dimensiones (participación cívica, información y transparencia, confianza institucional entre otras), que a su vez integran el capital social.

En este sentido, con miras a desarrollar nuestro problema de investigación, formulado posteriormente, nos disponemos a adoptar una definición de Capital Social que sirva de base para el presente trabajo de investigación.

1.2 CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL

Encontramos una serie de puntos comunes en los estudios teóricos y empíricos relacionados anteriormente. Todos ellos resaltan la importancia de la existencia de normas efectivas que incentiven la cooperación, la coordinación de las acciones individuales y refuercen los compromisos.

Esta política, aducen los autores, va a determinar un mayor nivel de bienestar de una sociedad o un individuo dentro de ésta. De esta manera el Capital Social presenta como función la

generación de un ambiente social confiable que brinde seguridad a los agentes del mercado y promueva la cooperación entre ellos. Adicionalmente postula que es necesaria la existencia de normas claras que sean efectivamente aplicadas.

Luego de una revisión de las definiciones encontradas en la extensa literatura sobre Capital Social, se evidencia que en el centro del concepto se encuentran la existencia de normas o instituciones que permitan la cooperación y refuercen los compromisos adquiridos.

Pensador	Aproximación al concepto
Bourdieu (1986)	"los recursos, reales o potenciales, ligados a posesión de una red perdurable de relaciones más o menos institucionalizados de reconocimiento mutuo"
Baker	Un recurso que los actores obtienen de estructuras sociales específicas para su utilización posterior en alcanzar sus intereses; Se crea mediante cambios en la relación entre actores.
Robert Putnam (1993)	Redes, normas y relaciones de confianza que facilitan la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo
Portes	La habilidad de actores para asegurar beneficios por la virtud de membresía en redes sociales u otras estructuras sociales
Michael Woolcok (1998)	Normas y redes (en la sociedad) que facilitan la acción colectiva
Nahapiet and Ghoshal (1998)	La suma de los recursos actuales y potenciales enraizados entre, disponibles a través, y derivados de las redes de relaciones propias de un individuo o unidad social
Knoke (1999)	El proceso mediante el cual los actores sociales crean y movilizan conexiones entre y a partir de organizaciones para ganar acceso a los recursos de otros actores sociales
Fukuyama (1999b)	Normas informales institucionalizadas que promueven la cooperación entre dos o más individuos
Cohen and Prusak (2001)	La confianza, el entendimiento mutuo y los valores y comportamientos compartidos que unen los miembros de redes humanas y comunidades, de tal forma que hacen posible la acción cooperativa
Banco Mundial (2003)	las instituciones, relaciones y normas que rigen la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad y contribuyen al desarrollo económico y social

Tabla 1 – Principales conceptos sobre Capital Social²⁴

Es innegable la importancia de las normas dentro de los conceptos elaborados de Capital Social, sin embargo los autores difieren en la forma en la que las normas de comportamiento son interiorizadas, impuestas y cumplidas lo cual tiene una incidencia en las políticas que se pretendan llevar a cabo para la generación de Capital Social.

“Autores como Putnam, Inglehart y Fukuyama se han concentrado en la importancia de contar con y mantener organizaciones voluntarias que fomenten los valores y normas de comportamiento cooperativo”. “En contraposición, los economistas neo-institucionalistas resaltan el papel de las reglas de juego formales, del sistema político a través del cual se establecen y del sistema jurídico a través del cual se refuerzan, en la reducción de la incertidumbre en la interacción humana.”²⁵

Es por ello que para el presente análisis quedaría incompleto si no ha de tomarse un concepto de Capital Social que reúna tanto las posturas netamente cooperativistas de Putnam, Inglehart y Fukuyama con los postulados neoinstitucionalistas. De esta forma el concepto adoptado va a relacionar la generación de Capital Social desde la perspectiva horizontal en la cual son las organizaciones sociales la fuente del mismo, como la generación vertical en la cual es el estado quien propicia, a través de políticas, la generación del Capital Social.

1.2.1 Definición de Capital Social para el presente estudio

Esta definición contiene varios supuestos y características que la hacen útil para el análisis propuesto.

La definición adoptada, siendo la más completa a nuestro juicio, fue esbozada con anterioridad en la obra “EL CAPITAL SOCIAL EN COLOMBIA, teorías, estrategias y prácticas” elaborado por Luís Jaime Vásquez Caro entre otros autores.

Es la siguiente:

“Las instituciones, entendidas como reglas de juego formales e informales, y las redes de relacionamiento que se han constituido en una sociedad para generar un ambiente social confiable que facilite la acción colectiva.”²⁶

Esta definición reúne todos los elementos de juicio necesarios para comprender en qué consiste el Capital Social en la medida que reúne los elementos de discusión planteados por los diferentes autores.

Adopta la distinción entre instituciones y organizaciones propuesta por North y los neo-institucionalistas. A la vez concibe la confianza y la confiabilidad del ambiente social como la función central del Capital Social.

Adicionalmente, contiene un componente de neutralidad frente a la acción colectiva en el sentido que no introduce el control social dentro de la definición, sino le deja al intérprete un marco de acción en el cual puede aplicar el control social para la generación de Capital Social, sin limitarlo solo a ello.

La función del Capital Social como generador de bienestar social e individual está expresada en el concepto exponiendo uno de los principales elementos que hacen al concepto de Capital Social atractivo para una comunidad.

1.2.2 Desarrollo del concepto de Capital Social adoptado

Para descubrir la aplicabilidad de las teorías de juegos, en especial aquellos postulados no cooperativos en la generación de Capital Social, luego de una revisión a los autores que se han aproximado al tema todos ellos desde una perspectiva cooperativista, y, adoptada una definición que en nuestro criterio reúne los elementos necesarios para el desarrollo de nuestra teoría, es menester ahondar en dicha definición para así observar su alcance.

La definición de Capital Social establece lo siguiente:

“Las instituciones, entendidas como las reglas de juego formales e informales, las redes de relacionamiento que se han constituido en una sociedad para generar un ambiente social favorable para el bienestar”.

De la definición adoptada se desprenden cinco puntos principales a tratar; a) las instituciones como las reglas de juego, b) las redes de relacionamiento, c) ambiente social confiable, d) ambiente favorable para el bienestar, e) La posibilidad de generar un Capital Social negativo.

a) Las instituciones entendidas como las reglas de juego.

Como se vio anteriormente, la importancia de unas instituciones fuertes juega un papel preponderante para generar un ambiente favorable para el desarrollo económico y social.

Por ello, es necesario adoptar un concepto claro de instituciones que lo diferencien principalmente de los organismos y organizaciones sociales, con el fin de tener claridad sobre el ámbito de aplicación de nuestro concepto.

Las instituciones van a ser entendidas como las reglas de juego que existen en una sociedad, tanto formales como informales. Estas reglas de juego deben ser interiorizadas por parte de los agentes sociales con el fin que exista claridad sobre las limitaciones que cada miembro tiene al actuar en sociedad y, la obligatoriedad de los compromisos adquiridos sin la necesidad de acudir a un tercero para lograr su efectividad.

Sin embargo, es necesario acompañar a la claridad normativa formal e informal con la seguridad de una sanción en caso que los miembros de la sociedad que tengan obligaciones, hayan optado por no cumplirlas, siendo necesario acudir a un tercero para obtener su cumplimiento.

b) Redes de relacionamiento.

Teniendo unas instituciones claras y fuertes las cuales sean plenamente aplicables a todos los miembros de una sociedad, luego de un proceso de interiorización, sumado a la certeza de una sanción legal o social que la complementa (dependiendo de la formalidad o informalidad de la norma de comportamiento) se genera un entorno favorable para la creación de redes de relacionamiento.

El establecimiento de instituciones fuertes tiene un efecto psicológico en aquellos que pretendan el aprovechamiento nocivo de la labor negocial ya que el entorno institucional constituye un desincentivo para quienes pretenden actuar fuera o en contra de dichas instituciones.

Por consiguiente, los individuos al sentirse respaldados, bajan su nivel de inseguridad dado que existe un apremio social para el cumplimiento normativo cuando la norma es interiorizada y cualquier incumplimiento por parte de su congénere, devendrá en una sanción eficaz (legal o social dependiendo de la formalidad de la norma incumplida) a su conducta y un resarcimiento para el afectado.

c) Ambiente social confiable.

Siendo más fácil el relacionamiento entre los individuos, la socialización es el paso siguiente. Y, existiendo lo anterior, su generalización produce la posibilidad de ejercer la acción colectiva.

Cabe anotar que dicha acción colectiva no se limita solo al control social de los agentes del mercado, sino que se extiende a todas las posibilidades en las cuales una sociedad puede actuar como un ente para lograr un objetivo querido por parte de sus miembros.

d) Ambiente favorable para el bienestar

La acción social, como lo expuso en su momento Coleman, hace que el trabajo individual sea remplazado por un trabajo colectivo, el cual tiene la virtualidad de maximizar los recursos y obtener un mayor bienestar social.

e) La posibilidad de generar un Capital Social negativo.

Es relevante analizar la neutralidad del concepto frente a la generación de Capital Social positivo o negativo.

El concepto se refiere a la importancia que tienen las instituciones para generar incentivos en los actores del mercado, la cual, a su vez, forjen unos ambientes favorables para el bienestar.

Sin embargo, no se especifica el tipo de acción colectiva que puede ser objeto de este proceso, existiendo la posibilidad que sus virtudes sean llevadas a negocios o mercados que actúen en contra de la misma sociedad, caso en el cual no existiría una aplicación de normas formales sino una obtención de incentivos perversos a través de las reglas informales y la certeza en su sanción.

Es este el ejemplo de un grupo delincuencial organizado, el cual, generaría mediante este mismo proceso, una confianza importante y un ambiente favorable para sus actos delictivos, lo cual estaría en contravía de los deseos loables del bienestar en una sociedad.

TEORÍA DE JUEGOS

Luego de adoptada la definición de Capital Social, su desarrollo y de revisada la aproximación que ha dicho concepto han realizado los principales autores, se procede a realizar un análisis partiendo de unos supuestos diferentes a los que los demás autores han realizado, para así observar como se puede generar Capital Social, no solo mediante la utilización de teorías cooperativas, sino también a partir de teorías de juegos de Jonh Von Newman, Oskar Morgenstern y John Nash.

Los diferentes autores estudiados parten de la base de la aplicación de teorías cooperativas para la generación del Capital Social mediante la generación de redes y aplicación de normas institucionales.

Sin embargo, como fue mencionado con anterioridad, en nuestra sociedad las teorías cooperativas planteadas han demostrado ser de difícil aplicación dada la desconfianza que se tiene entre los nacionales y, entre estos y sus instituciones.

2.1. Teoría de juegos

Esta teoría se puede definir como un estudio que interactúa las estrategias de las personas en la toma de decisiones, en los cuales la decisión de unas de las partes (jugadores) afecta las estrategias de los otros jugadores, es decir son situaciones predictivas del mundo real, constituyéndose en una herramienta fundamental de análisis en las ciencias, teniendo aplicación principalmente en el campo de la economía y la sociología.

Se presentan dos clases de teorías de juegos²⁷:

2.1.1 Teoría de juegos cooperativos

Se parte de la base de la existencia de agentes egoístas, pero son consientes que pueden obtener algún beneficio de la cooperación, formando coaliciones.

En estos casos la estructura de la información es diferente entre los jugadores, pues tiene como finalidad determinar del conjunto de estrategias, cuales coaliciones serían más útiles y cuales no.

La solución del juego cooperativo, el cual parte del supuesto de un aporte de cada jugador a esta, está determinada por dos formas en que el mencionado aporte se realiza, conocidas como el núcleo y el valor de Shapley.

El núcleo es un acuerdo muy básico consistente en una invitación a no formar más coaliciones ya que no ganará más de lo que gana manteniendo su status quo.

Por su parte, el valor de Shapley intenta resolver como distribuir la riqueza total entre todos los jugadores, imponiendo ciertas condiciones a la distribución:

- Eficiencia: la solución agota todas las oportunidades de mejorar las ganancias de ambos jugadores.
- Simetría: si el cambio de un jugador por otro no cambia la solución ellos deben obtener los mismos resultados.
- Invarianza: la solución no puede depender de las unidades arbitrarias en las que se midan los beneficios esperados.
- Independencia de alternativas irrelevantes: El resultado de una coalición no puede depender de alternativas de negociación que los jugadores o agentes no escogen aunque pudieran hacerlo.

Es menester dentro de este orden de ideas, analizar igualmente autores como Jhon Nash para adentrarnos aún más en el estudio de las teorías no cooperativas en general, y la teoría de los múltiples equilibrios en particular.

2.1.2 Teoría de juegos no cooperativos

Se presenta cuando existe un conjunto de jugadores, cada uno con un grupo de estrategias a su disposición y unas asignaciones de incentivos por ejecutar tales estrategias, con la característica que en la toma de decisiones de utilizar una u otra estrategia se hace de manera interdependientes unos de otros pero sin anunciarle a los demás jugadores cual estrategia utilizará. La información del mercado permite a los demás jugadores inferir racionalmente la estrategia a usar por el otro agente del mercado.

Se trata entonces de jugadores que actúan de manera individual los cuales tratan de predecir como los otros jugadores actuarán racionalmente, para así poder obrar en conveniencia propia. En consecuencia, ningún jugador alcanza algún nivel de cooperación.

En estos escenarios, las estrategias utilizadas conducen a estados inferiores, no obstante, se presenta un punto fijo en donde los jugadores si llegan a rompen los arreglos preestablecidos pierden, es decir, ganaran por debajo de lo que hubiesen ganado dentro del pacto.

Lo anterior es precisamente lo desarrollado por Jonh Nash a través de su tesis doctoral – Non cooperative game 1950 - conocido como el equilibrio de Nash.

“Nash (1950b) definió formalmente el equilibrio de un juego no cooperativo como una serie de estrategias, una por cada jugador en el juego, de tal forma que cada estrategia de cada jugador maximiza su utilidad esperada, jugando en contra de los otros jugadores. Si podemos predecir el comportamiento de todos los jugadores en ese tipo de juego, entonces nuestra predicción debe ser un equilibrio según Nash.”²⁸

Se entiende entonces la teoría de juegos como “el estudio de problemas de decisión multipersonales.”²⁹

En la toma de decisiones simultáneas o consecutivas (los juegos), uno de los mayores problemas que enfrenta la economía es la asimetría de la información, la cual aumenta los costos de transacción e imposibilita el logro de puntos de equilibrio eficientes y óptimos para las partes.

En este contexto, el contrato como punto de equilibrio en la negociación, tiene tres partes en su elaboración: i) Las tratativas o parte inicial del acuerdo en donde las partes buscan la viabilidad de llegar a un acuerdo buscando un beneficio personal, ii) la elaboración del contrato como tal, la cual contiene la manifestación de la voluntad de los jugadores y, iii) finalmente una etapa de ejecución del mismo sea instantánea o diferida en el tiempo.

La Asimetría de la información impide dentro de las tratativas llegar a acuerdos eficientes, consideramos el concepto de eficiencia en materia de contractual, en sus sentidos técnico y social; el primero referido al conjunto de conocimientos aplicados en la ciencia que transforma una realidad en otra, haciendo que se produzcan las mismas cantidades a un costo menor de factores productivos, es decir que en la elaboración de un contrato se incurra en un menor costo de transacción, quedando plasmada la real voluntad de las partes y en la parte de ejecución tengan las estipulaciones necesarias que garanticen cumplimiento o facilite su indemnización en caso de incumplimiento.

Por su parte, la eficiencia social será equiparada al mejoramiento de paretto, en el que todo cambio en el que algún individuo obtiene más utilidad sin que disminuya la utilidad de ningún otro, en la medida que un individuo pueda mejorar su situación sin perjuicio de su contraparte

Bajo la problemática plateada, se puede inferir que las partes ostentan incentivos para ocultar información, o de lo contrario no existirían esas asimetrías lo que permitiría obtener contratos eficientes.

En este sentido el problema de la asimetría de la información tiene como base un problema de confianza. Como los

jugadores tienen incentivos para guardar información relevante dentro de una relación contractual, se genera un ambiente de desconfianza dentro de todas las etapas de elaboración del contrato.

Esta falencia motivada que tiene como origen una utilización indebida de los canales de comunicación, ha sido abordada por la teoría de juegos, cuyas respuestas parten de la disminución del riesgo del incumplimiento, pero no buscan mejorar los canales de comunicación ni un aumento de la confianza que represente mejoras en la cantidad de Capital Social dentro de una determinada comunidad, lo que se observará a continuación.

Retomando, la teoría de juegos puede tener una aplicación práctica de la vida en distintos ámbitos, tales como económico, empresarial y político, es importante resaltar que existen cuatro tipos de juegos no cooperativos: i) Juegos estáticos con información completa, ii) juegos dinámicos con información completa, iii) juegos estáticos con información incompleta y, iv) juegos dinámicos con información incompleta.

Un juego tiene información incompleta cuando un jugador no conoce las ganancias del otro jugador como en el caso de la subasta; y un juego será estático cuando las decisiones tomadas por jugadores se hace de manera simultánea y finalmente dinámico cuando dichas decisiones se toman de forma sucesiva.

A estos cuatro tipos de juegos le corresponde a su vez cuatro clases de equilibrio: equilibrio de Nash, equilibrio de Nash perfecto en subjuegos, equilibrio Bayesiano de Nash y equilibrio Bayesiano perfecto, siendo estos equilibrios equivalentes con cada clase de juego como se verá más adelante.

Cabe anotar que los juegos elaborados y descritos parten del supuesto de la racionalidad. En este sentido cada uno de los agentes tomará la decisión racional de maximizar su beneficio individual lo que excluye del presente análisis las teorías de las elecciones irracionales, las cuales están siendo objeto de estudio por la ciencia económica.

2.1.2.1 Juegos estáticos con información completa

“Dentro de esta clase de juegos estáticos (o de decisión simultánea), restringimos nuestra atención a los juegos con información completa. Es decir, la función de ganancias de cada jugador (la función que determina la ganancia de cada jugador a partir de la combinación de acciones elegidas por los jugadores) es conocida por los jugadores.”³⁰

De la definición trascrita se desprenden varios elementos característicos de este tipo de juegos. El primero es que la decisión es simultánea. Este tipo de elección “no significa que las partes actúen necesariamente de forma simultánea.”³¹ Para que el juego sea simultáneo lo único indispensable es que los

jugadores tomen sus decisiones sin conocer las decisiones de los demás jugadores.

Esta paridad en las posiciones hace que las decisiones tomadas individualmente, sin mediar algún tipo de cooperación, sean la mejor decisión posible teniendo en cuenta las posibles decisiones de los demás jugadores, lo que constituye un equilibrio de Nash, el cual no implica la existencia de un único equilibrio.

El ejemplo más claro de este tipo de juegos se ve representado en el dilema del prisionero:

Dos sospechosos son arrestados y acusados de un determinado delito. Sin embargo la policía no tiene evidencia suficiente para lograr condenarlos a menos que uno de ellos confiese, para lo cual plantea una estrategia de juego; se encierra de forma separada a ambos delincuentes diciéndoles que si uno confiesa será puesto en libertad inmediatamente mientras que el otro no confiese. En este caso quien no confesó será condenado a nueve meses de prisión. Si los dos confiesan ambos serán sentenciados a seis meses de cárcel mientras que si ninguno confiesa ambos serán condenados a un mes de prisión.

De esta manera los presos, que en el presente caso son los jugadores, solo pueden decidir si confesar o no confesar y las ganancias de estas decisiones están supeditadas a la utilización de una estrategia dada por el otro o los otros jugadores. Su decisión racional consistiría entonces en confesar su delito, dado que esta confesión implicaría el mejor resultado para sí, dentro de un parámetro de racionalidad.

Gibbons establece que una de las formas de abarcar la toma de decisiones en la teoría de juegos, es utilizando una estrategia estrictamente dominada, esto es, cuando las ganancias de un jugador i están supeditadas a la utilización de una estrategia i' cuyo resultado o ganancias siempre serán mayores que otra estrategia a utilizar.

“Una estrategia de un jugador, es un plan de acción completo, es decir, especifica una acción factible del jugador en cada contingencia en la que al jugador le pudiera corresponder actuar.”³²

Este concepto se podría formular así: A un número de jugadores $(1 \dots n)$, le corresponde un número determinado de estrategias $(s_1 \dots, s_n)$ y cada jugador tendrá una función de ganancia U dependiendo de la combinación de estrategias utilizadas $u_1 (s_1 \dots s_n)$; un $(s_1 \dots s_n)$; entonces para hallar la estrategia dominada de cada jugador se establece:

$U_1 (s_1 \dots s_{i-1}, s_i' + 1 \dots s_n) > U_1 (s_1 \dots s_{i-1}, s_i'' + 1 \dots s_n)$

Sobre este asunto, Gibbons manifiesta que los jugadores racionales no utilizan estrategias estrictamente dominadas, bajo el supuesto que un jugador pudiera formarse sobre las

estrategias que elijarían los demás jugadores, sería óptimo utilizar tales estrategias.

A este proceso lo denomina la eliminación iterativa de las estrategias dominadas. Manifiesta de igual forma que dicho proceso presenta dos inconvenientes, el primero partir de la racionalidad del otro jugador y segundo, conduce a un proceso impreciso.

En este punto, la existencia de una solución a los juegos se denomina equilibrio de Nash, partiendo de la predicción sobre las estrategias elegidas por los jugadores y que esta estrategia debe ser la mejor respuesta a la estrategia predicha de los otros jugadores. Si el equilibrio escogido reviste las características de un equilibrio de Nash, los jugadores no optarán por alejarse de él, dado que es la mejor opción posible para sí, con base en las posibles decisiones racionales de los demás jugadores.

En este punto Gibbons trae un ejemplo claro de una serie que envuelve los equilibrios de Nash; "En el juego en forma normal de n jugadores, $G = \{S_1, \dots, S_n; u_1, \dots, u_n\}$, las estrategias (S^*_1, \dots, S^*_n) forman un equilibrio de Nash si, para cada jugador i , s^*_i es la mejor respuesta del jugador i (o al menos una de ellas) a las estrategias de los otros $n-1$ jugadores, $(s^*_1, \dots, s^*_{i-1}, s^*_{i+1}, \dots, s^*_n)$ ".

En este sentido para cada jugador habría una serie de estrategias S^*_1 hasta S_n las cuales pueden representar equilibrios de Nash.

En este tipo de juego estático con información completa, las estrategias puras de un jugador son diferentes a las decisiones que éste pueda tomar, pues existen elementos de incertidumbre que permiten cambiar una determinada decisión, lo cual de acuerdo con el autor, hace que ese jugador haga una distribución de probabilidades sobre alguna o todas de sus estrategias, a lo que Gibbons tomando a Harsanyi, denomina estrategias mixtas.

La definición en palabras de Gibbons: "Supongamos que el jugador i cuenta con K estrategias puras: $S_i = \{s_{i1}, \dots, s_{ik}\}$. En este caso, para el jugador i una estrategia mixta es la distribución de probabilidad (p_{i1}, \dots, p_{ik}) , en la que p_{ik} es la probabilidad de que un jugador i elija la estrategia s_{ik} , para $K = 1, \dots, k$. Puesto que p_{ik} es una probabilidad, es necesario que $0 < p_{ik} < 1$ para $k = 1, \dots, K$ y $p_{i1} + \dots + p_{ik} = 1$ ".³⁴

Igualmente, en las estrategias mixtas, el equilibrio de Nash está dado si el mismo es la una mejor respuesta a la estrategia mixta del otro jugador.

Sin embargo, este tipo de juegos parten del supuesto de la existencia de una información completa con la cual se procede a tomar una decisión que corresponda a un equilibrio según Nash.

Este supuesto difícilmente se cumple en la realidad debido a las asimetrías de la información que se presenta en los mercados, lo cual no permite tomar una decisión con base en las expectativas racionales de los demás en un entorno de conocimiento total de la información. En este sentido se concluye que la evidencia empírica demuestra la difícil aplicación que tiene este juego en la realidad.

2.1.2.2 Juegos dinámicos con información completa

La segunda clase de juegos se encuentran los dinámicos. Este tipo de juegos tienen la particularidad que la toma de las decisiones no se realiza de forma simultánea. En este sentido un jugador toma su decisión luego de observar la decisión tomada por otro agente en un contexto donde la información es pública (conocida por todos los jugadores).

Este tipo de juegos está revestido entonces de las siguientes características: "(1) las decisiones se toman de manera sucesiva, (2) todas las decisiones anteriores son conocidas antes de tomar la decisión siguiente y (3) las ganancias de los jugadores para cada combinación posible de jugadas son información de dominio público."³⁵

Estamos en presencia de dos tipos de juegos dinámicos con información completa: i) aquellos que poseen información perfecta y, ii) aquellos que no la poseen. Comenzaremos con los primeros.

Cuando nos referimos a juegos con información perfecta queremos decir que el jugador que debe decidir conoce toda la historia del juego, por lo que puede esperar una determinada decisión por parte del jugador principal, de acuerdo con esa historia vista.

En este sentido, la decisión subsecuente está supeditada a la decisión inicial, por lo que es una respuesta sucesiva a la misma, lo que implica un grado de confianza en la decisión del principal dado que está en una mejor capacidad, preparación o posición para tomarla³⁶.

En los juegos dinámicos con información completa pero imperfecta, a diferencia de los que poseen una información perfecta, los jugadores desconocen toda la historia de las decisiones del jugador principal.

Por consiguiente la representación formal de un juego exige una representación en forma extensiva del juego dinámico, constituida por: i) los jugadores; ii) cuando tiene que jugar cada jugador; ii1) lo que puede hacer cada jugador cada vez que tiene la oportunidad de jugar; ii2) lo que cada jugador sabe del otro jugador cada vez que tiene la oportunidad de ganar; iii) las ganancias recibidas por cada jugador para cada combinación posible de jugadas.

Gibbons para representar la ignorancia que se presenta en

los movimientos anteriores en un juego de forma extensiva, introduce la noción de conjunto de información de un jugador y la define como la colección de nodos de decisión que satisfaga: i) Al jugador que le corresponda jugar tenga un conjunto de información y ii) Al jugador que le corresponde jugar sepa que llegó a un conjunto de información pero no a que nodo se ha llegado, es decir, que el otro jugador decidió pero no sabe cual decisión tomo.

En ese orden de ideas, el tema de análisis para Gibbons es como la confianza (promesas y amenazas) sobre comportamientos futuros pueden afectar el comportamiento presente del jugador.

La historia de las decisiones de un jugador principal exitoso, son el derrotero de los demás jugadores para lograr la maximización de beneficio gracias a los resultados exitosos obtenidos por el jugador principal. En este sentido los demás jugadores confían en que las mejores decisiones posibles son las elaboradas por dicho jugador, razón por la cual esperan que este tome su decisión para ellos tomar la suya, conozcan o no la historia de las decisiones tomadas por el primero.

Conocer la historia sobre las decisiones adoptadas (información perfecta) permite realizar una predicción más acertada sobre la decisión subsecuente, que después de un primer nivel de decisiones, tomará el jugador principal. Ej: El jugador principal toma su decisión, solo una vez tomada y ante una nueva realidad, el segundo jugador tomará su decisión, pero al conocer la historia puede esperar racionalmente que luego de tomada su decisión el jugador principal tomará una nueva decisión racional, logrado así maximizar su beneficio.

En caso de la existencia de una información imperfecta existen unos pasos adicionales que el segundo jugador tiene que seguir con la finalidad de tomar su decisión.

Estos juegos suponen igualmente la existencia de una información completa, la cual, como se expuso anteriormente, es difícil de encontrar en la realidad.

2.1.2.3 Juegos estáticos con información incompleta

También llamados Bayesianos, caracterizados por uno de los jugadores no conoce la función de ganancias del otro jugador, sin embargo, las decisiones se toman de manera simultánea. Un ejemplo claro de este tipo de juegos es la subasta.

Según Gibbons, la existencia de información privada conduce de forma natural a que la parte informada intente comunicar o confundir y que la parte no informada intente conseguir la información para así obtener un mayor beneficio individual de la información exclusiva que se tiene, en la toma de una decisión simultánea.

En este sentido se define este tipo de juegos como: "(...) un juego Bayesiano estático de n jugadores [que] exige concretar los espacios de acciones de los jugadores A_1, \dots, A_n , sus espacios de tipos T_1, \dots, T_n , sus conjeturas p_1, \dots, p_n y sus funciones de ganancias u_1, \dots, u_n . El tipo del jugador i , t_i , es conocido sólo por el jugador i , determina la función de ganancias del jugador i , $u_i(a_1, \dots, a_n; t_i)$, y es un elemento del conjunto de tipos posibles T_i . La conjetura del jugador i , $p_i(t_{-i}/t_i)$, describe la incertidumbre de i respecto a los posibles tipos de los otros $n-1$ jugadores, t_{-i} , dando el propio tipo de i , t_i . Denotamos este juego como $G = \{A_1, \dots, A_n; T_1, \dots, T_n; p_1, \dots, p_n; a_1, \dots, a_n\}$ ³⁷"

La representación formal de un juego Bayesiano está dada por: i) cada jugador conoce su propia función de ganancia pero no conoce la de los otros jugadores, ii) se presenta posible funciones de ganancias dependiendo del tipo de jugador (sino conoce la función de ganancia tampoco estará seguro del tipo de jugador).

En este sentido podemos afirmar que conocer la función de ganancia equivale a conocer al tipo³⁸ de jugador. Si se logra descubrir la estructura de los beneficios del otro jugador, es inferible el tipo de decisiones que el mismo tomará, logrando tener un conocimiento sobre él.

La representación formal de un juego Bayesiano estático exige concretar los espacios de acción, de tipo, conjeturas y sus funciones de ganancias, siendo la conjetura la incertidumbre respecto al tipo de los demás jugadores³⁹ el cual, como se mencionó anteriormente, determina la función de ganancia de un determinado jugador y por consiguiente la decisión propia dentro de un equilibrio Bayesiano de Nash⁴⁰.

Lo anterior, denota que a diferencia de los juegos descritos anteriormente, en los juegos Bayesianos su representación formal se construye a partir de los espacios de tipos y acciones.

Un ejemplo respecto a esta clase de juegos es el de subasta, en cual hay dos participantes que tienen valoraciones privadas e independientes sobre el bien entregado en puja, ambos jugadores entregan sus valoraciones simultáneamente. La puja más alta gana la subasta y el jugador paga el precio, mientras el otro jugador no obtiene nada, pero tampoco paga nada.

Otro ejemplo traído por Gibbons⁴¹ es una subasta doble (llamado juego de intercambio), donde hay un comprador y un vendedor, quienes realizan privada e independiente valoraciones sobre un determinado bien, siendo su utilidad la diferencia entre la valoración y el precio de compra y venta respectivamente, sino hay intercambio la utilidad es cero. De forma tal, que un par de estrategias constituyen un equilibrio Bayesiano siempre y cuando el precio exigido por el vendedor sea menor al ofrecido por el comprador y a su vez el precio ofrecido por el comprador sea mayor al demandado por el vendedor.

2.1.2.4 Juegos dinámicos con información incompleta

Ahora bien, expuestos anteriormente los principales juegos y cómo el problema de la asimetría de la información afecta directamente la toma de decisiones dentro de los mismos impidiendo lograr un equilibrio de Nash o un Equilibrio Bayesiano de Nash, procederemos en el presente aparte a exponer el último tipo de juego Bayesiano, denominado juego dinámico con información incompleta, el cual, siendo el más complejo, resulta ser el más aplicado en la vida diaria, debido a que en la mayoría de los casos, las personas no poseen información simétrica y sus decisiones están basadas en acontecimientos anteriores.

Este juego consta de dos jugadores (uno con información privada otro sin ella) y dos rondas (primera una enviada por el jugador informado y después una respuesta adoptada por el jugador desinformado). El punto central es la comunicación y los costos de transacción de enviar los mensajes.

El desarrollo del juego de acuerdo con Gibbons sería el siguiente:

- “1. El azar escoge un tipo t_1 del conjunto de tipos factibles $T = \{t_1, \dots, t_n\}$ que asigna al siguiente emisor según una distribución de probabilidad $p(t_1)$, donde $p(t_1) > 0$.
2. El emisor observa a t_1 y elige un mensaje m_j del conjunto de mensajes factibles $M = \{m_1, \dots, m_n\}$
3. El receptor observa m_j pero no t_1 y elige una acción a_k de un conjunto de acciones factibles $A = \{a_1, \dots, a_n\}$
4. Las ganancias vienen dadas por $U_e(t_1, m_j, a_k)$ y $U_r(t_1, m_j, a_k)$ ”

Se debe tener en cuenta que en esta clase de juegos de señalización, la estrategia pura del emisor esta en función $m(t_1)$ que especifica que mensaje elegirá para cada tipo. Una estrategia pura del receptor es una función de $a(m_j)$ que especifica que acción elegirá ante cada mensaje que el emisor pueda enviar. En un juego simple tanto el emisor como el receptor cuenta con cuatro estrategias puras:

Estrategia 1 del emisor: jugar m_1 si el azar determina t_1 y jugar m_1 si el azar determina t_2

Estrategia 2 del emisor: jugar m_1 si el azar determina t_1 y jugar m_2 si el azar determina t_2

Estrategia 3 del emisor: jugar m_2 si el azar determina t_1 y jugar m_1 si el azar determina t_2

Estrategia 4 del emisor: jugar m_2 si el azar determina t_1 y jugar m_2 si el azar determina t_2

Estrategia 1 del receptor: jugar a_1 si el emisor elige m_1 y jugar a_1 si el emisor elige m_2

Estrategia 2 del receptor: jugar a_1 si el emisor elige m_1 y jugar a_2 si el emisor elige m_2

Estrategia 3 del receptor: jugar a_2 si el emisor elige m_1 y jugar a_1 si el emisor elige m_2

Estrategia 4 del receptor: jugar a_2 si el emisor elige m_1 y jugar a_2 si el emisor elige m_2

El primer y cuarto grupo de estrategias del emisor se denominan de agrupación porque cada tipo envía el mismo mensaje; mientras la segunda y la tercera se denominan de separación debido a que cada tipo envía un mensaje diferente.

Gibbons⁴² es claro al afirmar que el emisor conoce la historia completa del juego cuando elige un mensaje, esta elección se da de un conjunto de información con un único elemento. El receptor por el contrario, elige una acción después de observar el mensaje del emisor, pero sin conocer el tipo de éste, por lo que su elección se da en un conjunto de información con más de un elemento.

“Requisito 1 de señalización. Después de observar cualquier mensaje m_j del conjunto de M , el receptor debe formarse una conjetura sobre qué tipos podrían haber enviado m_j

Requisito 2R de señalización. Para cada m_j en M , la acción del receptor $a^*(m_j)$ debe maximizar la utilidad esperada del receptor dada la conjetura sobre que tipos podrían haber enviado m_j

Requisito 2E de señalización. Para cada t_i en T , el mensaje del emisor $m^*(t_i)$ debe maximizar la utilidad dada la estrategia del receptor $a^*(m_j)$.

Requisito 3 de señalización. Para cada m_j en M , si existe t_i en T , tal que $m^*(t_i) = m_j$, la conjetura del receptor en el conjunto de información correspondiente a m_j debe derivarse de la regla de bayes”.

Así, se llega a la definición de un equilibrio Bayesiano perfecto, según el cual con estrategia puras en un juego de señalización, consiste en un par de estrategias $m^*(t_i)$ y $a^*(m_j)$ y en una conjetura de probabilidad que satisface los requisitos 1, 2E, 2R y 3.

Gibbons trae como desarrollo de esta clase de juegos la situación en la cual un empresario necesita financiamiento para un proyecto. El empresario tiene información privada sobre la rentabilidad del proyecto, en este escenario dicho empresario ofrece determinada participación al inversionista sobre los beneficios esperados del nuevo proyecto, siendo el tipo la posibilidad que las utilidades sean altas o bajas.

La representación del juego es la siguiente:

1. El azar determina el beneficio de la empresa antes del proyecto.
2. El empresario conoce el tipo y ofrece al inversor potencial una participación en los beneficios del proyecto.
3. El inversor observa el proyecto pero no los beneficios y decide aceptar o rechazar la oferta.

4. Si el inverso rechaza la oferta su ganancia será de $(1-b)$ y del empresario será 0. Si el inverso acepta su ganancia será de $(1+b)$ y la del empresario será de 1.

El desarrollo de este juego resulta ser simple por dos aspectos: el conjunto de acciones factibles del receptor es limitada, y las del emisor aunque son mayores son pocos influyentes. De manera tal, que el equilibrio Bayesiano estará dado por el mayor o menor beneficio que obtenga el inversionista al aceptar o rechazar la oferta.

2.1.2.5 Mecanismos de ajuste

Expuestos anteriormente los principales juegos y cómo el problema de la asimetría de la información afecta directamente la toma de decisiones dentro de los mismos, impidiendo lograr un equilibrio de Nash o un Equilibrio Bayesiano de Nash, se procederá en el presente aparte a exponer un mecanismo de ajuste el cual permita superar los problemas de asimetría de la información para alcanzar un equilibrio, el cual será incluido dentro del modelo propuesto para la generación de Capital Social.

Con los acontecimientos de las últimas décadas, los economistas han observado⁴³ cómo un modelo económico basado en certidumbre de equilibrio general es inexacto, debido a la subsistencia de la asimetría de la información, en la cual el agente que posea la información privada, a través de la expectativa creada, condiciona su propio comportamiento y la coloca en posición ventajosa de la cual puede sacar provecho en detrimento del bienestar de la otra parte y de la sociedad en general, impidiendo la celebración de óptimos contratos (óptimo en sentido de paretto).

Este escenario no genera Capital Social, sino por el contrario, lo destruye, debido a que hace a los agentes desconfiados al momento de negociar. Esta realidad produce que los mismos incurran en mayores costos de transacción en dos sentidos, el primero, para obtener la información privada de su contraparte y, el segundo, para neutralizar el estado de desconfianza generado.

Volviendo a la teoría económica, como respuesta a la incertidumbre de un modelo de equilibrio general, los economistas han venido trabajando en un concepto denominado teoría de los contratos o economía de la información, en donde se abandona la idea de un modelo general y por el contrario se trabaja en:

- Un modelo económico de equilibrio parcial, con la interacción de un número pequeño de individuos, (generalmente dos agentes), en donde uno de ellos posee información privada, dependiendo de una situación determinada, en el cual la decisión a tomar depende de la acción del otro.

- La institución utilizada es el contrato, entendido como el conjunto de normas que regula una relación entre dos partes que tienen un interés económico determinado.

- El principal es quien propone el contrato, llamado contratante y quien en últimas ostenta el poder de negociación. El agente, llamado contratista, es quien acepta o rechaza el contrato.

- Estos modelos han sido utilizados en juegos no cooperativos con asimetría en la información, alrededor de la descripción del proceso de negociación entre el principal y el agente, para determinar un equilibrio Bayesiano.

Uno de los principales economistas que han tratado este tema es Bernard Salanie, quien en sus palabras: "The object of theory of mechanism design is to explore the means of implementing a give allocation of available resources when the relevant information is dispersed in the economy. Take, for, instant, a social choice problem in which each agent has some relevant private information and assume that despite all reservations (...)." ⁴⁴

Conforme al autor, citado los mecanismos de ajuste son los medios utilizados para realizar una destinación específica. Uno de esos medios es la negociación entre los agentes. Mediante la utilización de la negociación, sistema que se basa en la comunicación entre los agentes, se compila y procesa información de mensajes recibidos entre los mismos, quienes a su vez, pueden suministrar información falsa o reservársela dependiendo de sus propios intereses.

Por consiguiente, mediante el mecanismo de ajuste elegido, se pretende lograr obtener la información privilegiada de los demás jugadores con el fin de realizar una asignación correcta de los recursos sí es el centro (contratante o principal), o tomar la mejor decisión posible dadas las posibles decisiones de los demás jugadores para maximizar su beneficio. Dicho de otro modo, la finalidad del mecanismo de ajuste escogido es lograr el equilibrio Bayesiano de Nash al disminuir la asimetría de la información.

"Direct truthful mechanisms are very simple. However, they rely on messages that do not seem very realistic a priori; in the example of the wine seller, it is difficult to imagine the buyer coming into the shop and declaring 'I'm sophisticated' or 'I'm coarse'" ⁴⁵.

De la cita transcrita se puede afirmar que la mejor forma de lograr superar el problema de la asimetría, es un mecanismo de ajuste en donde la información es recibida por los demás jugadores mediante las declaraciones verdaderas o ciertas realizadas por ellos mismos.

Sin embargo, estas declaraciones no son confiables 100%, porque las personas son renuentes a abandonar las ventajas recibidas en virtud de los tipos, debido a la convicción que su uso privilegiado les permite tener un mayor beneficio dentro de un determinado juego o dentro de una negociación determinada.

En este contexto, el profesor Roger B Myerson introdujo el principio de revelación, según el cual en un mecanismo directo⁴⁶ decir la verdad constituye un equilibrio Bayesiano de Nash.

Este principio va de la mano con el concepto de "incentivos" que es una forma para acceder a la información privilegiada. Así, la teoría de los incentivos se ocupa del problema del principal cuando sus objetivos no coinciden con los del agente. De esta manera, el comportamiento del principal dependerá de la información que logre obtener, teniendo en cuenta, la existencia de una doble maximización, pues tanto principal como agente buscará maximizar sus utilidades o beneficios.

Cuando la estrategia utilizada por el principal conduce a que el agente revele correctamente la información de la que dispone, se conoce con el nombre de compatibilidad de incentivos, que a su vez es la base del principio de revelación.

Ahora bien, algunos economistas⁴⁷ han observado como el principal no puede controlar los costos y las acciones de los agentes, lo cual produce que para revelar información privada se tengan que utilizar unos incentivos que generan unos mayores costos creando de paso un problema adicional en la negociación.

Para este problema, los economistas han ideado un esquema de compensación de incentivos con la finalidad que satisfagan a ambas partes. El esquema, debe ser óptimo en el sentido de parretto⁴⁸, y que los pagos o los incentivos cuenten con la posibilidad de tener óptimos secundarios.

En este sentido, el contrato al ser una variable estática, produce que las decisiones giren en torno a la parte contractual y a la forma de cumplimiento de las obligaciones en él contenidas, dejando de un lado la modificación del mismo.

El problema maximización de utilidad del Principal, entonces, está sujeta a la restricción de aceptación del Agente, ya que su decisión dependerá del juego Bayesiano en el que se encuentre, al igual que como logre responder a la asimetría de la información, dentro de cada una de la forma que adopten los mismos.

Existen tres situaciones en que se puede maximizar la sumatoria de los objetivos del agente y del principal:

- 1º) - El agente averso al riesgo.
 - El principal neutral al riesgo
 - No puede haber ninguna variable de información del agente que no esté en el principal.

- 2º) - El estado de resultado puede ser verificable expost.
 - No puede haber ninguna variable de información del agente que no esté en el principal.

- 3º) - El agente no le importa sus acciones solo el resultado. En estas tres situaciones no se presenta conflicto y no se aplica la teoría del agente - principal.

En la realidad hay una contraprestación entre la participación del riesgo y la provisión de incentivos. Cuando el principal al verificar el resultado obtenido y coincide con su expectativa no varía el esquema de pago; no obstante, si al verificar el resultado no cumple con sus expectativas se modifica el esquema de pago: positivamente si es $R > E$ y negativamente si $R < E$.

Los teóricos economistas han llegado al consenso respecto a que los problemas de asimetría de la información y los mecanismos de ajustes se pueden agrupar en tres grandes familias:

2.1.2.5.1 Riesgo moral (moral hazard)

"Se presenta cuando la acción del agente no es verificable o éste recibe información privada después que la relación ha iniciado, en otras palabras, las partes tiene la misma información al iniciar el contrato, pero luego se genera una asimetría en la información, resultando muy costoso para el principal verificar la acción del agente.

La imposibilidad que tiene el principal de verificar este comportamiento, lo obliga a utilizar incentivos para influenciar dicho comportamiento, mediante el condicionamiento de la utilidad a través de la única variable observable: los resultados."⁴⁹

Un ejemplo que trae Rafael Sarmiento Lotero⁵⁰, es la contratación de un profesional para un trabajo determinado, en donde su tipo (nivel de esfuerzo) no es verificable y tal condición no es establecida en el contrato y por lo tanto no puede ser alegada en el momento de alegar incumplimiento del negocio jurídico.

Establece Sarmiento que la única variable observable es el producto, en consecuencia, los contratos deben estipular salarios que dependan de esta variable, de tal forma, que el principal a medida que reciba determinada cantidad de producto pagará determinada cantidad de salario.

Así, el agente tendrá un alto salario en la medida que entregue un producto óptimo y viceversa, tendrá un salario bajo si el producto entregado es deficiente.

2.1.2.5.2 Señales (signaling)

Esta clase de modelo se presenta previa a la negociación cuando el agente envía una serie de señales sobre su tipo al principal, quien toma determinadas decisiones con base en las señales enviadas.

Sarmiento, en su escrito al tratar este tipo de modelo, trae como ejemplo el modelo expuesto por Michael Spence, quien presenta el caso de dos agentes aspirantes a un trabajo, cada uno con un nivel de educación distinto.

La descripción del modelo parte del supuesto que existen dos clases de trabajadores, unos capacitados y otros no capacitados en un mercado competitivo.

También, se supone que la capacidad de los trabajadores es observable, pero no su nivel de educación, de manera tal, que el principal ofrecerá un determinado salario a los que tengan más capacidad y otro salario a quien no sea capacitado.

Entonces sucede que pueda existir alguna señal que permita distinguir el nivel de educación, para lo cual a los incapacitados les resulta más costoso adquirir un mayor nivel de educación que los capacitados, de suerte que la estrategia de la empresa de ofrecer sueldo más alto a los capacitados resulta lógica, por cuanto:

Los beneficios obtenidos por un trabajador incapacitado que opte por un salario alto, resultan ser menores debido a los costos de educación que tenga que asumir para aumentar su nivel educativo, luego no estaría interesado en cambiarse de tipo.

2.1.2.5.3 Selección adversa (adverse selection)

Cuando el principal posee información imperfecta del agente desde antes que la relación tenga inicio de manera contractual. El objetivo principal que busca es hacer que cada agente revele su tipo sin incurrir en una distorsión social muy alta o inaceptable.

Un caso típico de este grupo es el elaborado por George Akerlof en los años 70s⁵¹, referente al mercado de autos usados en los EEUU, donde los compradores no tenían información completa sobre el estado del vehículo, información que si tenían los vendedores y probablemente no sería transmitida con total precisión, presentándose en el mercado dos clases de usados, los de mala calidad y los de buena calidad.

La anterior situación produce que al no determinar su calidad, el precio de los usados caiga, ocasionando que los vendedores de los vehículos de buena calidad salgan del mercado por no poder venderlos a un buen precio.

Akerlof explica que la incertidumbre sobre el estado de los usados perjudica el mercado, ya que en una situación normal los vehículos de buena calidad se venderían a un precio X , mientras los vehículos de mala calidad se venderían a un precio Y ; partiendo del supuesto que la oferta de usados es finita pero los eventuales oferentes son infinitos.

El cuestionamiento que suscita el autor es cual sería el precio de equilibrio en el evento que el vendedor conozca el verdadero estado del vehículo usado, pero el comprador no. Para contestar este cuestionamiento se debe observar que el vendedor de un usado de buena calidad lo vendería con el precio de X ya que de lo contrario perdería dinero, de tal forma, que si el precio es menor a X significaría que el vehículo es de mala calidad, y por lo tanto, el comprador ofrecerá un precio alrededor de Y .

Ahora, si el precio no es colocado alrededor de X y ambos tipos de usados son puestos a la venta, los compradores considerarían un precio P que resulta de ponderar los precios X , Y . Luego, explica existirán dos precios de equilibrios:

- El precio $X < Y$, en donde solo serían vendidos los vehículos de mala calidad.
- El precio $= (X + Y)/2$.

Frente a estos equilibrios, se presenta el problema de las externalidades del vendedor que sale a ofrecer un usado de mala calidad, afectando la creencia que tenga el comprador sobre el mercado, produciendo una reducción en el precio que afecta de manera directa a los vendedores de buena calidad, quienes se ven obligados a vender por de bajo de costo.

La solución planteada, es generar un sistema de incentivos para que el vendedor pueda ofrecer una garantía, por medio de la cual se comprometiera a indemnizar al comprador en caso que el vehículo usado presente problemas de funcionamiento, frente a lo cual los vendedores de usados de buena calidad estarían dispuestos a ofrecerla, mientras los de mala calidad no. De esta forma, los vendedores de los usados de buena calidad estarían dando una señal en este sentido.

GENERACION DE CAPITAL SOCIAL A PARTIR DE JUEGOS NO COOPERATIVOS

Recapitulando, se planteó el concepto de Capital Social como "Las instituciones, entendidas como reglas de juego formales e informales, y las redes de relacionamiento que se han constituido en una sociedad para generar un ambiente social confiable que facilite la acción colectiva".

Posteriormente, se expuso la teoría de juegos entendido como el estudio que interactúa las estrategias de las personas en la toma de decisiones, en los cuales la decisión de unas de las partes afecta las estrategias de los otros jugadores.

Tomando a los economistas contemporáneos, se analizó como la economía hoy no se construye a partir de modelos preelaborados de carácter general, en donde por un lado estén los productores u oferente y por otro, los consumidores o demandantes, quienes deberán comportarse de determinada manera. Por el contrario, a partir de los estudios de John Von Newman, Oskar Morgenstern y John Nash, se cambió la forma

de observar la economía, prestando atención a las relaciones interpersonales de los sujetos dependiendo del grado de información que tengan, sus utilidades y la toma de decisiones que estos hacen en un momento concreto, llegando a un equilibrio parcial.

El objetivo principal luego de la descripción teórica realizada en los capítulos precedentes y como se planteó en la introducción del presente trabajo, en materia de Capital Social, es observar su generación no ya desde elementos abstractos e impersonales, sino desde situaciones de la vida real, en donde los individuos se interrelacionan unos a otros a través de instituciones tanto formales como informales.

Por consiguiente, se partirá de aquellos juegos dinámicos que tienen información incompleta dado que son los que con mayor frecuencia se presenta en la vida diaria, e incluyen los problemas de la asimetría de la información en todos los procesos de negociación entre particulares, Estado, y, entre los primeros y segundos.

Adicionalmente, respecto del mecanismo de ajuste que se utilizará en el presente modelo, es importante mencionar que, en concordancia con lo expresado por Bernard Salanie, en algunas ocasiones se dificulta determinar si la iniciativa reside en la parte informada o en la parte desinformada.

En este sentido, se estudia los mecanismos de señales y selección adversa, por cuanto difieren en quien mueve primero, ambos aplicables al momento de elaboración del contrato, mientras que el restante (riesgo moral) no será sujeto de análisis, debido a que responde a una necesidad cuando el contrato ya está en ejecución, existiendo un riesgo de comportamiento por parte del Agente (parte mejor informada) el cual afecta el equilibrio Bayesiano de Nash del Principal.

Así, pretende el presente escrito analizar la posibilidad de generar confianza entre los jugadores antes de suscribirse el contrato, pues es ahí es donde se presenta asimetría de la información y la mayor cantidad de costos de transacción para las partes.

De esta forma, la existencia de una mayor cantidad de incentivos para generar señales trae como consecuencia que la obtención del equilibrio sea más difícil, dado el costo que implica su recepción y análisis por parte del Principal.

El análisis de la generación de confianza mediante la utilización de juegos no cooperativos produce una mejora en el Capital Social, porque a pesar que no se coopere entre los individuos, se llega a contratos en los cuales exista la suficiente confianza para ambas partes, sin necesitar elementos ajenos que permita su cumplimiento, logrando que el contrato sea eficiente.

3.1. Modelo de generación de Capital Social a partir de teoría de juegos no cooperativos

Después de esta introducción se procede a realizar la exposición del modelo del trabajo:

Problema:	Desconfianza
Mecanismo de ajuste:	Negociación
Equilibrio:	Contrato
Bienestar social:	Nivel suficiente de confianza

- a) El problema: A diferencia de los modelos económicos tradicionales en donde el problema radicaba en la maximización de las utilidades⁵², acá se plantea que sea la confianza de los agentes, puesto que ellos llegan a una relación bajo el supuesto que su contraparte quiere obtener un beneficio en perjuicio suyo. Esta situación se debe a la creencia generalizada que todos los tipos de negociación se reducen a juegos de suma cero.⁵³

Para evitar una pérdida a costa de la ganancia del otro jugador, usará incentivos que le garanticen por lo menos que no será defraudado, no obstante, al utilizarlos incurrirá en costos de transacción que deberá restarlo de los beneficios esperados.

Entonces, la falta de confianza trae como resultado una reducción del bienestar general de la sociedad por el desgaste y los costos en que tienen que incurrir sus miembros al acudir a los mencionados incentivos.

- b) Mecanismos de ajuste: La negociación, entendida como el proceso en donde las partes esgrimen sus estrategias, posiciones e intereses con la finalidad de obtener el mayor beneficio posible.

El punto de inflexión del mecanismo se encuentra en la comunicación de los jugadores, es decir, la forma como trasmite la información que poseen al otro jugador. Como ya se expresó, a este respecto se han creado esquemas de compensación de incentivos, basados en la utilidad de reserva del agente; No obstante, resulta igualmente conveniente analizar otros aspectos inherentes a la negociación.

Dentro de la sociedad se presentan postulados que rigen las relaciones entre los individuos, uno de ellos es el de la buena fe, según el cual existe una presunción de que los asociados actúan con entera lealtad, con intención recta y positiva⁵⁴.

En materia contractual, este postulado se plasma en el Código Civil Colombiano que en su artículo 1603 establece: "Los contratos deben ejecutarse de buena fe y, por consiguiente obligan no solo a lo que ellas se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella". Así, dentro de los textos legales se pueden encontrar aplicaciones prácticas a este postulado, como el caso de las obligaciones de género⁵⁵, en donde el deudor cumplirá su compromiso cuando entregue una cosa de calidad media.

Otro importante postulado es el de la diligencia⁵⁶, en virtud del cual los asociados además de actuar con buenas intenciones deben hacerlo con prudencia, diligencia y cuidado en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en los contratos exigiéndole a los agentes un comportamiento adecuado con el querer social.

Significa que, independiente del criterio adoptado por los distintos sistemas legales entendidos como institución⁵⁷, el deudor en el cumplimiento de la prestación debida, al no comportarse de manera cuidadosa, diligente o hacerlo de forma imprudente, incurrirá en responsabilidad contractual y deberá indemnizar al acreedor por los perjuicios que le llegará a causar.

En consecuencia, en la negociación de los contratos no basta con observar la utilidad de reserva de los agentes sino también se presentan postulados que nos conducen a un marco de desconfianza y confianza. Por lo tanto, la comunicación de los agentes cobra una mayor importancia, ya que le estamos adicionando a la misma unas cualidades intrínsecas respecto de la intención y el cuidado que los jugadores deben tener al momento de suministrar la información.

Partamos de que la comunicación es la más básica y vital de todas las necesidades después de la supervivencia física⁵⁸ determinándose como una capacidad que no sólo se estructura con el uso de la palabra sino del contexto que rodea el mensaje transmitido, cuyo fin es la de producir una determinada acción de la contraparte.

Dentro del contexto que rodea a la comunicación se destaca el aspecto psicológico de los agentes. Ribeiro⁵⁹ menciona en primer lugar: la autoridad de los agentes que se interrelacionan, esto es, los antecedentes, la experiencia y el conocimiento sobre el tema que vaya a tratar en la negociación, en el ejemplo analizado del mercado de los autos usados, sería conocer los antecedentes del vendedor (su tipo) como elemento adicional para determinar si está ofreciendo un vehículo en buenas o en malas condiciones.

En segundo lugar, es la credibilidad que tengan los agentes en la comunicación, es decir, la probabilidad de certeza que se le otorgue al mensaje transmitido, tema tratado cuando se estudió los juegos dinámicos con información perfecta en la medida que los jugadores necesitan tener cierto grado de certidumbre sobre la decisión tomada por el otro jugador, pues de esto dependerá su comportamiento futuro.

En tercer lugar, es importante el grado de compromiso de los agentes en el juego, lo cual, determina el tipo de contrato que se vaya a celebrar. Bernard Salanie⁶⁰ ha establecido los siguientes grados de compromisos:

- No compromiso (No commitment): La ejecución del contrato es solo durante el periodo en curso.

- Compromiso total (Full commitment): Cuando el contrato cubre la duración total de la relación y no puede ser terminado ni modificado.
- Largo compromiso (Long commitment): Cuando el contrato cubre la duración total de la relación pero puede ser modificado o renegociado.
- Corto compromisos (Short term commitment): Son aquellos contratos que se encuentran entre los tres grados anteriores.

El objeto de la comunicación, como ya se expresó, es el de generar una acción que involucra a un emisor quien pretende influenciar al receptor del mensaje, para lo cual, es relevante que conozca a su interlocutor, bien sea a través de incentivos o de percepciones que se desprenden del contexto psicológico que rodea la comunicación.

En esta última forma, más que un sistema compensatorio de pagos y garantías, es necesario mediante la negociación, conocer el tipo de los agentes a través de su autoridad, credibilidad y grado de compromiso. De esta manera el resultado del juego será la generación de confianza devenida de su contexto psicológico relevado mediante la comunicación sin que se modifiquen los intereses, las expectativas y/o la relación de utilidad que el jugador inicial desea obtener.

Es inducido el jugador a revelar su tipo sin que medie cooperación, para tener un mayor grado de certeza de la decisión posible que el otro jugador va a tomar dentro de un determinado juego dinámico con información incompleta.

De esta manera, conforme a lo enunciado con anterioridad, lograr que el otro jugador revele verdaderamente su tipo, hecho que por sí solo constituye un equilibrio Bayesiano de Nash, el cual se plasma en un contrato.

- c) El equilibrio: Al tratarse de la representación de un juego de señalizaciones, el equilibrio que se va a tratar será el bayesiano perfecto para juegos dinámicos con información incompleta, en donde es importante recordar su definición de acuerdo con Gibbons:

“Un equilibrio bayesiano perfecto con estrategia puras en un juego de señalización consiste en un par de estrategias $m^*(t_i)$ y $a^*(m_j)$ y en una conjetura $p(t_i/m_j)$ que satisface los requisitos de señalización (1), (2R), (2E) y (3)”.

El requisito 1 de señalización, consiste en que “Después de observar cualquier mensaje (m_j) del conjunto de M , el receptor debe formarse una conjetura sobre qué tipos podrían haber enviado m_j . Denotemos esta conjetura con la distribución de probabilidades $p(t_i/m_j)$, en donde $p(t_i/m_j) > 0$. Para cada t_i en T ”

El requisito 2R de señalización, trata que “Para cada m_j en M , la acción del receptor $a^*(m_j)$ debe maximizar la utilidad esperada del receptor dada la conjetura $p(t_i/m_j)$ sobre qué tipos podría haber enviado m_j ”.

El requisito 2E de señalización indica que “para cada t_i en T , el mensaje del emisor $m^*(t_i)$ debe maximizar la utilidad del emisor dada la estrategia del receptor $a^*(m_j)$ ”.

El requisito 3 de señalización trata que “Para cada m_j en M , si existe t_i en T tal que un $a^*(t_i)=m_j$, la conjetura del receptor en el conjunto de información correspondiente a m_j , debe derivarse de la regla de Bayes”.

Tomamos al contrato⁶¹ como una institución entendido como el conjunto de normas que regula una relación entre dos partes que tienen un interés económico determinado. Acá los jugadores se ponen de acuerdo respecto del marco y del procedimiento que han de utilizar para debatir su conflicto de intereses, los cuales siguen siendo particulares y unilaterales, manteniendo su carácter de no cooperativo gracias a que cada uno de las partes toma la decisión individual para mejorar su situación sin consideración de la otra parte.

De esta forma, el contrato al ser una institución puede ser interpretado como un equilibrio que involucra algún pago y cantidades de bienes a entregar en tiempo y lugar determinado.

d) El bienestar social: Incluye la generación de confianza, definida como “Una actitud que concierne el futuro, en la medida en que este futuro depende de la acción de un otro.”⁶²

La confianza está íntimamente relacionada con la información que poseen los jugadores, en este sentido, en la medida que aumente la confianza en el otro jugador, los costos de transacción disminuirán al no tener que utilizar incentivos que le garantice la certidumbre la información.

Así mismo, es el elemento clave para la generación de Capital Social, pero este concepto siempre se ha visto desde una perspectiva cooperativa. Sin embargo, la propuesta del presente texto es que se analice cómo desde una perspectiva no cooperativa se pueda pasar de un escenario de desconfianza con altos costos de transacción que disminuyen los beneficios esperados, a un escenario de mayor certidumbre (confianza) en donde las reglas de probabilidad y de conjeturas de los jugadores tengan un mayor grado de certeza.

De manera tal que al disminuir los costos de transacción por la utilización de sistemas de incentivos menos complejos, a su vez permita que se vaya creando un valor agregado adicional en la sociedad.

Para la aplicación del modelo es menester definir qué se entiende por nivel suficiente de confianza bajo el supuesto que es imposible obtener un nivel de confianza absoluto.

El nivel suficiente de confianza (N_{sc}) será el conjunto de magnitudes iguales o superiores al nivel mínimo de confianza necesario para la generación de Capital Social. Este conjunto de magnitudes (N_{sc}) se encuentran entre el rango de 0 a 1 en donde 0 significa un escenario donde no existe confianza y 1 implica un nivel de confianza total.

Suponiendo que un nivel 1 de confianza es imposible de alcanzar, el nivel mínimo N^* de confianza corresponde a una magnitud en donde la relación costo – beneficio para la obtención de la confianza es menor a los costos en que incurren los agentes para alcanzar el mencionado nivel, o dicho de otra forma si,

$$N^* = (C / B_c) < C \text{ (ver pie de página)}^{63}$$

Entonces

$$N_{sc} = \{N^*, N^*1, N^*2, \dots, 1\} \text{ (ver pie de página)}^{64}$$

A partir de la racionalidad de los agentes en un juego de señales bajo los supuestos de no cooperación y asimetría de la información, el actuar dentro de los postulados de la buena fe y diligencia, permite llegar a un nivel de confianza suficiente para celebrar un contrato que cumpla con los requisitos del equilibrio bayesiano perfecto.

Siendo la sumatoria del nivel de confianza suficiente más el bienestar social alcanzado con el equilibrio bayesiano perfecto lo que produce una mejora del capital social desde una perspectiva no cooperativa.

3.1.1 Ejemplo de Aplicación del modelo

Ya expuesto el mecanismo de ajuste y los elementos que comprenden al mismo, procederemos a exponer un ejemplo que permita según el modelo elaborado estudiar el alcance de la hipótesis anteriormente presentada:

Planteemos un ejercicio en donde existe un comerciante (J) en Bogotá que necesita que un transportador (P) traslade unas mercancías importadas desde el puerto de Cartagena a la capital, quien ofrece transportarlas a un precio determinado por número de kilómetros, siendo las condiciones climáticas o el azar las que determinan el tipo.

El desarrollo del juego es el siguiente:

J por su profesión y experiencia desconoce las condiciones climáticas, las posibles rutas de transporte y las características de estas vías, mientras que solo le interesa que sus mercancías lleguen sin sufrir daño y en el menor tiempo posible.

P experto en transporte conoce las variables de clima, vías y calidad de las mismas en donde su función de ganancia está dada por la mayor cantidad de kilómetros recorridos.

Los tipos son las posibles vías que se pueden utilizar conocidas por P son Cartagena – Medellín – Bogotá y Cartagena – La Dorada – Bogotá, en donde la segunda vía es más larga. Entonces el conjunto de tipos de P son $T_n = (t_1, t_2)$ siendo t_1 la ruta por Medellín y t_2 la ruta por La Dorada.

El conjunto de mensajes de P son m_j frente a los $T_n = (m_1, m_2)$ donde m_1 es transportar la mercancía y m_2 es no transportar. El conjunto de acciones de J frente a la conjetura de los posibles tipos de P son $a_k = (a_1, a_2)$ donde a_1 es contratar el transporte con p y a_2 es no contratar.

En unas condiciones climáticas favorables el azar determinará el tipo 1. Sin embargo, la ruta por la Dorada es la más beneficiosa para P dado que su función de ganancia está supeditada a la cantidad de kilómetros recorridos.

Entonces, la negociación dentro de este juego comienza cuando J contacta a P basado en la expectativa formada por sus antecedentes dentro del mercado colombiano, lo que influye en una primera medida en el contexto psicológico de J.

La autoridad de P en materia de transporte permite aumentar la credibilidad de J en la negociación.

P como persona con buen nombre en el mercado, activo principal de su empresa, da aplicación a los postulados de la buena fe y diligencia contractual al margen de su función de ganancia.

Lo anterior se debe a que P no está en disposición de asumir el riesgo de afectar su buen nombre por celebrar un contrato en

el cual obtenga un beneficio, en perjuicio de la contraparte, en el cual pierda la credibilidad ante sus otros clientes.

Así las cosas, volviendo al desarrollo del juego, observamos como el azar determinó a t_1 lo cual no es beneficioso para P. Siguiendo los postulados de maximización de utilidades de P sería m_2 .

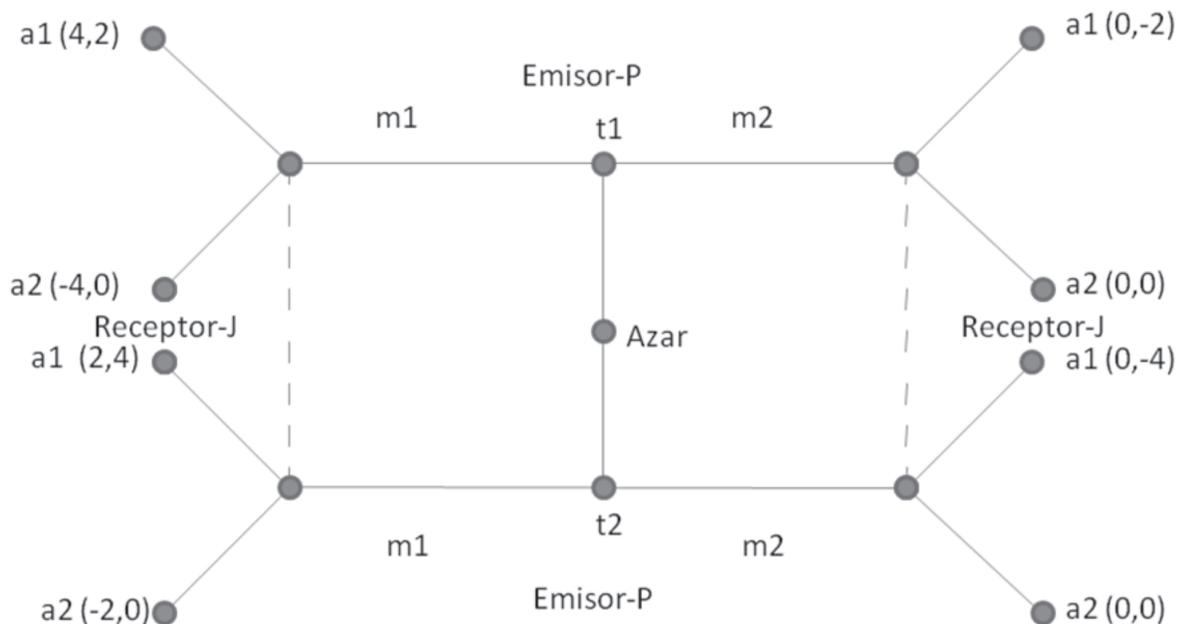
Sin embargo, teniendo en cuenta las necesidades de J de transportar la mercancía en el menor tiempo posible, P puede basado en los postulados de la buena fe contractual escoger a m_1 , por cuanto su utilidad de reserva no se ve afectada.

Para J es importante conocer el tipo, puesto que su función de ganancia está dada por el menor tiempo de transporte de sus mercancías hacia Bogotá. Entonces, si unimos la credibilidad que J tiene de P y el actuar diligente de P, estaremos en un contexto de confianza entre los jugadores sin necesidad de mediar cooperación.

Como resultado de lo anterior P terminará por revelar el tipo en donde podemos hablar que la expectativa puesta en la escogencia de la empresa transportadora se vio satisfecha, con lo cual P aumenta su buen nombre. Este hecho de revelar su tipo, le permitirá a J tomar la acción que más le convenga, en este caso a_1 .

Como se puede observar J no necesitó acudir a incentivos, entendidos como esquemas de pagos, garantías o cláusulas penales, para que P revelara su tipo, sino fue precisamente P es quien lo revela, haciendo que J no incurra en costos de transacción por la utilización de dichos incentivos, produciendo un aumento del beneficio esperado.

La representación grafica del equilibrio bayesiano de este juego es la siguiente:



De esta representación podemos concluir que se llega a un equilibrio Bayesiano de Nash cumplimiento con los requisitos 1, 2R, 2E y 3 dispuesto en la definición transcrita de Gibbons, en tanto se dijo la verdad y fue posible tomar la mejor decisión para ambas partes.

Así en el presente ejercicio observamos como las dos partes llegan a un contrato manteniendo cada uno sus intereses económicos y siendo eficiente en la medida que está por encima de la utilidad de reserva de cada uno.

Lo anterior, gracias al nivel de confianza suficiente por ambas partes, tanto comerciante como transporte que lograron minimizar sus costos de transacción y generar utilidades siguiendo postulados básicos de buena fe y diligencia.

El modelo propuesto se relaciona con la generación de capital social a partir de los elementos que conforman su concepto "Las instituciones, entendidas como reglas de juego formales e informales, y las redes de relacionamiento que se han constituido en una sociedad para generar un ambiente social confiable que facilite la acción colectiva".

Así las cosas, a partir del comportamiento de los jugadores en el modelo propuesto basado en los postulados de la diligencia y la buena fe, se puede generar un ambiente confiable que permita la interrelación de los individuos a un menor costo de transacción, por cuanto al no tener que acudir a complejos sistemas de incentivos, sus utilidades podrán verse incrementadas.

Al encontrarnos en un escenario no cooperativo, en el cual, se generó un ambiente confiable, cada uno de los jugadores podrá replicar ese comportamiento frente a otros individuos de la sociedad, en un intento de maximizar sus ganancias como agentes racionales buscaran mantener y aumentar el activo más importante que puede tener un jugador - su buen nombre -, teniendo un incentivo racional para actuar de esa forma en distintos momentos. El jugador en sus relaciones interpersonales con otros individuos podrá replicar ese comportamiento,

quienes al ver reducidos sus costos en la negociación conforme a los postulados de la negociación ya visto, lograrán contratos eficientes sin necesidad de una cooperación previa.

En cuanto a la institucionalidad, al tomar al contrato como un conjunto de reglas formales, a las cuales acuden los jugadores para un pago y la entrega de bienes en lugar y tiempo determinado, posibilita la estabilidad de los mercados brindado por reglas de juego claras y sancionen efectivamente los comportamientos no deseados, teniendo un intercambio eficiente.

Los beneficios de una estabilidad institucional, "son descriptibles no sólo en términos de eficiencia económica sino también de bienestar y equidad social. La seguridad institucional produciría, en efecto, un aumento tanto del intercambio interpersonal como del intercambio ínter temporal; unificaría tanto los mercados separados del pasado -las denominadas redes personales- en una verdadera economía o mercado nacional, eliminando la informalidad o exclusión y creando la base económica de la condición constitucional de ciudadano."⁶⁵

En un estudio posterior deberán determinarse las condiciones que permita agregar este modelo analizando la totalidad de juegos que se presentan dentro de un determinado mercado observando si esa agregación da como resultado un aumento del Capital Social sin necesidad de cooperación, motivado por el deseo natural de los jugadores de maximizar sus utilidades y la reducción de sus costos.

Por consiguiente, podemos concluir que conforme a la definición de Capital Social adoptada, al actuar dentro de los postulados de buena fe y diligencia en los negocios, replicado a otros jugadores en el mercado, hace que se conformen redes de relacionamiento basados en dichos postulados. Al multiplicarse este tipo de actuación (agregado) hace que la sociedad en general no se vea avocada a utilizar los costosos incentivos por la disminución del marco de desconfianza, aumentando el beneficio social y por consiguiente su Capital Social.

1. Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Especialista en negociación, Asesor del despacho Contralor General, aspirante a Magíster en derecho Económico.
2. El Capital Social en Colombia, Luis Jaime Vásquez Caro, Contraloría General de la República, 2006, Pág. 37, primera edición.
3. Ob.cit. Vasquez, Pág 38.
4. "Use of the concept of social capital is part of a general theoretical strategy discussed in the paper: taking rational action as a starting point but rejecting the extreme individualistic premises that often accompany it. The conception of social capital as a resource for action is one way of introducing social structure into the rational action paradigm. ...It (my aim) is to import the economist's principle of rational action for use in the analysis of social systems proper, including but not limited to economic systems, and to do so without discarding social organization in the process(Coleman, 1987)"
5. Ob. Cit. Vásquez, Pág 40
6. Citado en "Definitions of Social Capital in the Literature". Gathered April 1999 for a talk at Penn State. http://www.analytictech.com/networks/definitions_of_social_capital.htm – Bourdieu, Pierre (1986) – "Forms of capital", en John G. Richardson – Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, Greenwood Press, New York, p. 241-258
7. NORTH, Douglass C., La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano, Proyecto PNUD "Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina", Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1998
8. Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, Decimonovena edición, 1970.
9. HAYEK, 1985, volumen I.
10. NEGRI, Antonio, HARDT, Michael, El trabajo de Dionisos, el derecho postmoderno y el marchitamiento de la sociedad civil, Akal, Página 49.
11. Ibidem pagina 14.
12. NORTH, Douglass C., La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano, Proyecto PNUD "Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina", Realizado por: Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1998, Página 12
13. Neoinstitucionalismo Económico y Costos de Transacción, <http://organizaciones.blogspot.com/2006/02/neoinstitucionalismo-economico-y-costos.html>.
14. En este orden de ideas, al ser su valor cero tienen un efecto neutro dentro del mercado no afectando las leyes de la oferta o la demanda ni la asignación de recursos.
15. KALMANOVITZ, Salomón, El neoinstitucionalismo como escuela, Documento Electrónico, En: http://www.anahitx.com.ar/blog2/wp-cont/el_neoinstitucionalismo_como_escuela.pdf, pagina 7
16. Ibidem, Página 23.
17. Ob. Cit. Vásquez Caro. Pag 43.
18. Ob. Cit. Vásquez Caro. Pag 43.
19. (Putnam, 1993)
20. Conferencia sobre Capital Social en América Latina Caracas, 24 de octubre de 2005
21. El coeficiente de Gini del ingreso es una medida estadística de la desigualdad en la distribución del ingreso de los perceptores individuales que varía entre 0 y 1. Es un indicador de inequidad que se calcula relacionando una línea teórica de perfecta distribución del ingreso con la curva de distribución real del país y su rango va de 0 a 1, siendo 0 el de perfecta distribución y 1 el de absoluta desigualdad
22. Artículo 340 de la Constitución Política 1991 "Habrà un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo
23. Sudarsky Rosenbaum John, El Capital Social en Colombia, 1999 <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/EstudiosEconomicos/ArchivosdeEconom%C3%ADa/1999/tabid/455/Default.aspx>
24. Adaptado de Puente, Eva and Torrella, Roger: Social Capital as a Managerial Phenomenon. Tampere University of Technology. 2003, TOMADO de el Capital Social en Colombia, Vazquez Caro Luis Jaime
25. Ob. Cit. Vásquez. Pág 50.
26. Ob. Cit. Vásquez. Pág 25.
27. Monsalve Sergio "Jonh Nash y la Teoría de Juegos" Revista Lecturas Matemática, Volumen 3, 2003.
28. Traducción realizada por los autores, el texto original dispone "Nash (1950b) formally defined an equilibrium of a noncooperative game to be a profile of strategies, one for each player in the game, such that each player's strategy maximizes his expected utility payoff against the given strategies of the other players. If we can predict the behavior of all the players in such a game, then our prediction must be a Nash equilibrium, or else it would violate this assumption of intelligent rational individual behavior". Nash equilibrium and the history of economic theory, Roger B. Myerson. Pág 6.
29. Ob Cit Gibbons Prefacio.
30. Ob. Cit. Gibbons pag 1.
31. Ob. Cit. Gibbons pag 4.
32. Ob cit Gibbons pg 117
33. Ob. Cit. Gibbons pag 8.
34. Ob cit Gibbons pg 31
35. Ob. Cit. Gibbons pag 56.
36. Un ejemplo podría ser el siguiente: Existe una empresa líder en el mercado con posición dominante la cual reporta unas utilidades impresionantes para sus asociados. En este mismo mercado existen unas empresas mucho más pequeñas las cuales no poseen posición dominante y dependen en gran medida de las decisiones que tome la empresa más grande. En este sentido las decisiones adoptadas por las empresas pequeñas serán concordantes con las políticas implementadas históricamente por la grande dado que su experiencia, tamaño y rendimientos son un indicio claro de cómo desempeñarse bien en un determinado mercado.
37. Ob. Cit Gibbons, pag 148.
38. "Cada uno de los tipos del jugador podría tener, con el fin de representar la posibilidad de que cada jugador puede tener diferentes conjuntos de acciones factibles (...)" Ob. Cit Gibbons, pag 147. En este sentido el azar determina el tipo porque el hecho que una parte tenga una información privilegiada la cual quiera explotar, o una condición especial desconocida por la otra, es cuestión del azar. Ahora bien en presencia del tipo, y dada su importancia para modificar la función de ganancias del jugador, es este tipo el que permite conocer al otro jugador (Como se constituye su ganancia), por consiguiente solo logrando obtener el tipo es posible obtener un equilibrio Bayesiano de Nash (La decisión tomada no es la más eficiente si no se conoce el tipo o si por lo menos no se hace un cálculo de los posibles tipos existentes que afecten la función de ganancia de el otro jugador).
39. Regla de bayes: establece que $P(A|B) = P(A,B)/P(B)$, es decir la probabilidad condicional de que se dé A es igual a la probabilidad de que se de tanto A como B dividida por la probabilidad a priori de que ocurra B
40. Este equilibrio recoge la idea básica del equilibrio de Nash en donde la decisión tomada es la mejor decisión para maximizar mi beneficio, dadas las decisiones o posibles decisiones (por los espacios en tipos y conjeturas expuestas) tomadas por los demás jugadores.
41. Ob. Cit Gibbons, pag 159
42. Ob. Cit Gibbons, pag 189
43. Ver a Bernard Salanie in the Economic of Contracts, , The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, pag 13.
44. "El objeto de la teoría del mecanismo de ajuste es explorar las posibilidades de implementar una destinación específica de los recursos disponibles, cuando la información está dispersa en la economía (...)" Traducción realizada por los autores. The economics of Contracts, Bernard Salanié, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, pag 13.
45. "los mecanismos de verdad directa son muy simple. Sin embargo, ellos se basan en un mensaje que no es muy realista a priori; en el ejemplo del vendedor del vino, es difícil imaginar un comprador llegando a la tienda y declarando 'soy sofisticado' o 'soy corriente'" Traducción realizada por los autores. The economics of Contracts, Bernard Salanié, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, pag 17.
46. Se entiende por mecanismo directo, aquel donde uno de los agentes hace declaraciones sobre su tipo.
47. Ver a M.Carmen Gallastegui in la Teoría de los Incentivos y los contratos pesqueros, publicado en la revista de estudios Agrosociales Num. 60 (Abril –Junio 1992)
48. El Óptimo de Pareto es aquella situación o circunstancia económica en la cual ninguna de las partes puede obtener un beneficio económico sin que la otra se vea perjudicada

49. "We speak of moral hazard when
 - The Agent takes a decision ('action') that affects his utility and that of the principal;
 - The Principal only observes the 'outcome', an imperfect signal of the action taken;
 - The action the Agent would choose spontaneously is not Pareto-optimal. Since the action is unobservable, the Principal cannot force the Agent to choose an action that is Pareto-optimal. He can only influence the choice of an action by the Agent by conditioning the Agent's utility to the only variable that is observable: the outcome". Ob.Cit. Salanié. Pág 107. traducción realizada por los autores.
50. Ver en Cuadernos Latinoamericano de Administración "Teoría de los Contratos: Un enfoque Económico", 2002.
51. "The Market for Lemons" escrito por George Akerlof, 1970
52. Economistas como Adam Smith y Kenneth Arrow enseñan en sus modelos económicos como los problemas del hombre se encuentran en la restricción de sus recursos para satisfacer necesidades que son indefinidas.
53. Se define el juego de suma cero, en palabras de los autores, como aquel en donde la ganancia de un jugador representa exactamente la pérdida del otro por lo que ambas partes no pueden obtener una ganancia la mismo tiempo.
54. Ospina Fernández Guillermo, Teoría General de los Contratos, ed Temis 1994, pg 331
55. De acuerdo con el artículo 1565 del Código Civil Colombiano se entiende por obligaciones de género aquellas en las cuales el deudor se compromete a entregar una cosa indeterminada de un individuo correspondiente a una especie, ejemplo: un bulto de maíz
56. Ob cit Ospina Fernández Pg 335.
57. Ver "INTRODUCCIÓN A LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO Y LA ECONOMÍA" Pablo Márquez Escobar, recopilado 23 de noviembre de 2009 http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_colecc/documents/1marqueznvcorre21-74.pdf, pág 9.
58. Ribeiro Lair, La Comunicación Eficaz, ed Urano, 1997 pg 11.
59. Ob Cit Ribeiro, Pg 33
60. Ob cit Salanie, pg 150 y ss
61. La presente definición de contrato no es la definición legal establecida en el Código Civil Colombiano en su Libro cuarto Título 1, art. 1495.
62. Laurence Cornu, La confianza en las relaciones pedagógicas, <http://es.wikipedia.org/wiki>.
63. N* es el nivel mínimo de confianza, C son los costos de obtener dicha confianza y Bc son los beneficios obtenidos por la confianza.
64. Nsc es el nivel suficiente de confianza y N* es el nivel mínimo de confianza.
65. Ibidem, Página 23.

BIBLIOGRAFÍA

- Akerlof George "The Market for Lemons" 1970.
- Bourdieu, Pierre. "Forms of Capital". Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. Compilado por John G. Ricardson. Nueva York: Greenwood Press, pp. 241-258, 1983.
- Coleman, James S. "Social Capital in the Creation of Human Capital". American Journal of Sociology 94 (Suplemento): S95-S120, 1988.
- Cornu Laurence, "La confianza en las relaciones pedagógicas", <http://es.wikipedia.org/wiki>, recopilado 2009.
- Fisher Robert SI DE ACUERDO, FISHER ROGER, URY WILLIAM, PATTON BRUCE Temas: MARKETING Y VENTAS Editorial: Norma (Colombia) Sí de Acuerdo Como Negociar sin Ceder, Traducción Eloisa Vasco y Adriana de Hassans, edt Norma, 1993.
- Fukuyama, Francis. Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. Nueva York: The Free Press, 1995.
- Gallastegui M.Carmen Teoría de los Incentivos y los contratos pesqueros, publicado en la revista de estudios Agrosociales Num. 60 (Abril –Junio 1992).
- Gibbons Robert, Un primer curso de Teoría de Juegos, de la edición en castellanos Antoni Bosch, editor, 1993.
- Hindriks Jean and Myles Garenth, intermediate Public Economic.
- Hirschman Albert, Interés privado y acción pública, México, FCE, 1986.
- KALMANOVITZ, Salomón, El neoinstitucionalismo como escuela, Documento Electrónico, En: http://www.anahitx.com.ar/blog2/wp-cont/el_neoinstitucionalismo_como_escuela.pdf.
- Márquez Escobar Pablo, "INTRODUCCIÓN A LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO Y LA ECONOMÍA", http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_colecc/documents/1marqueznvcorre21-74.pdf, recopilado 23 de noviembre de 2009.
- Mayorga Román, Conferencia en la Universidad Simón Bolívar sobre Capital Social en América Latina, 2005.

- Monsalve Sergio, Jonh Nash y la Teoría de Juegos en lecturas Matemáticas- Universidad Nacional, Volumen 24, 2003.
- Myerson Robert B, Nash equilibrium and the History of Economic Theory, 1999.
- North Douglass C, La teoría económica neo-institucional y el Desarrollo Latinoamericano, Proyecto PNUD, Barcelona 1998.
- NEGRI, Antonio, HARDT, Michael, El trabajo de Dionisos, el derecho postmoderno y el marchitamiento de la sociedad civil, Akal, Página 49.
- Olson Mancur, The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of the Groups, Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- Ospina Fernández Guillermo, Teoría General de los Contratos, edt Temis 1994.
- Ostrom, Elinor, Una perspectiva del Capital Social desde las ciencias sociales, en revista mexicana de sociología, num 65, 2003.
- Putnam, Robert D., Roberto Leonardi y Raffaella Nanetti. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- Ribeiro Lair, La Comunicación Eficaz, edt Urano, 1997.
- Salanie Bernard, The Economic of Contracts, English Translation, Massachussts Institute of technology, 1997.
- Sudarsky Rosenbaum John, El Capital Social en Colombia, <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/EstudiosEconomicos/ArchivosdeEconom%C3%ADa/1999/tabid/455/Default.aspx>, 1999.
- Vásquez Caro Luis J, El Capital Social en Colombia, Contraloría General de la República, 2006.