
PROBLEMAS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y DE LA DEMOCRACIA

DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA AGENDA DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Dmitriy V. Razumovskiy

Ph.D. (Economía), (razumovskie@inbox.ru)

Director

Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia (ILA ACR)
B. Ordynka, 21/16, Moscú, 115035, Federación de Rusia

Profesor

Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos (RUDN Universidad)
Calle Miklukho-Maklaya, 6, Moscú, 117198, Federación de Rusia

Recibido el 10 de septiembre de 2021

Aceptado el 18 de octubre de 2021

DOI: 10.37656/s20768400-2021-4-01

Resumen. *El artículo trata de los mecanismos y herramientas que funcionan dentro de los bloques de integración latinoamericanos y los cuales influyen en forma directa o indirecta en la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible. En el marco de la cooperación regional resulta mucho más eficiente resolver los problemas tanto externos (por ejemplo, amenazas ecológicas comunes) como los que derivan durante cambios económicos de los procesos de integración y liberalización (la heterogeneidad del desarrollo geográfico, consecuencias sociales, etc.). Las agrupaciones latinoamericanas han intentado repetir la exitosa experiencia de la Unión Europea en cuanto al desarrollo socioeconómico armonioso. Sin embargo, esas aspiraciones se han visto frustradas debido a la falta de los recursos. A su vez, la agenda ambiental no se ha tornado una palataforma de unión para los principales bloques latinoamericanos, muchos de los cuales se hallan en situación de crisis.*

Palabras clave: *desarrollo sostenible, medio ambiente, integración económica, bancos de fomento, América Latina*

Dmitriy V. Razumovskiy

SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE LATIN AMERICAN INTEGRATION AGENDA

Dmitriy V. Razumovskiy

Ph.D. (Economics), (razumovskie@inbox.ru)

Director

Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Sciences (ILA RAS)
21/16, B. Ordynka, Moscow, 115035, Russian Federation

Professor

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
6, Miklujo-Maklaya, Moscow, 117198, Russian Federation

Received on September 10, 2021

Accepted on October 18, 2021

DOI: 10.37656/s20768400-2021-4-01

Abstract. *The article provides an overview of the tools and mechanisms which have been built within Latin American integration associations to deal with the sustainable development goals. In the framework of regional cooperation, it is much more effective to solve outer problems (for example, common environmental threats) and those that come to being as the result of the integration and liberalization very processes (heterogeneity of spatial development, social consequences, etc. etc.). Fostered by the successful European experience, Latin American associations insisted on following it. But their plans were clogged and foiled by lack of means they needed to get the main mechanisms into full swing. They also failed to settle the social problems. All their deeds in that field went no further screeds and promises. So far, the environmental agenda has not turned to a new joining platform for the Latin American integration blocs. Lately the regional integration cooperation has come to a halt and begun to crumble down. Many projects have been waived. Its present looks sullen. But it doesn't mean that the situation will not change for better in the future.*

Keywords: *sustainable development, economic integration, environment, development banks, Latin America*

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ В ПОВЕСТКЕ ЛАТИНОАМЕРИКАНСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Дмитрий Вячеславович Разумовский

Канд. экон. наук (razumovskie@inbox.ru)

Директор

Институт Латинской Америки РАН
РФ, 115035, г. Москва, ул. Б. Ордынка д. 21/16

Профессор

Российский университет дружбы народов
РФ, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

Статья получена 10 сентября 2021 г.

Статья принята 18 октября 2021 г.

DOI: 10.37656/s20768400-2021-4-01

***Аннотация.** В статье представлен обзор действующих в латиноамериканских интеграционных объединениях инструментов и механизмов, напрямую или косвенно влияющих на достижение целей устойчивого развития. В рамках регионального сотрудничества гораздо эффективнее решать проблемы как внешние по отношению к самому объединению (например, общие экологические угрозы), так и те, которые создаются в ходе хозяйственной перестройки из-за самих процессов интеграции и либерализации (неоднородность пространственного развития, социальные последствия и т.д.). В своем развитии латиноамериканские объединения стремились повторить успешный европейский опыт достижения гармоничного социально-экономического развития, однако упирались в недостаток ресурсов для полноценного функционирования соответствующих механизмов. Пока экологическая повестка не стала новым объединяющим началом для основных латиноамериканских интеграционных блоков, многие из которых переживают кризис своего развития.*

***Ключевые слова:** устойчивое развитие, окружающая среда, экономическая интеграция, банки развития, Латинская Америка*

Inicialmente, los objetivos del desarrollo sostenible (ODS) se formulaban y se percibían como globales y de carácter universal. Aquello hizo que la mayoría de las acciones orientadas a su

consecución se concentraran a dos niveles: el global y el nacional. Por largo tiempo el nivel intermedio, el regional (subregional), permanecía fuera de los principales debates y del trabajo concreto encaminado a alcanzar los Objetivos del Milenio que habían sido definidos en el año 2000.

Sin embargo, en los últimos años diferentes elementos de los ODS han sido a menudo incorporados a la agenda de la mayoría de los bloques de integración del mundo. En algunas partes este proceder es pasajero y obedece, más bien, a la moda. Pero en otros casos el tema de desarrollo sostenible (DS) se ha tornado un componente importantísimo de los proyectos de integración determinando su éxito y estabilidad. El ejemplo más elocuente es el de la Unión Europea (UE) con su Green Deal o la política de armonizar el desarrollo en lo económico, social y geográfico. Al mismo tiempo, varios intentos de integrarse, emprendidos por países en vías de desarrollo (incluidos los de América Latina), han tenido experiencias negativas. Enfocados en la liberalización comercial, dichas iniciativas pasaban por alto (en realidad y no en palabras) las sensibles consecuencias que siempre conlleva un nuevo sistema de división del trabajo. Tal circunstancia, a su vez, obstruía y debilitaba el proceso mismo de integración.

A pesar de que en los últimos años en la literatura científica rusa y extranjera ha aparecido una gran variedad de investigaciones interesantes con análisis de lo específico de las posturas latinoamericanas en cuanto al DS y la Agenda Verde [1, 2, 3, 4], sorprende el escaso número de trabajos dedicados a la interconexión entre la integración regional y el DS. Hasta la CEPAL sólo dispone de unos cuantos informes serios que, no obstante, están lejos de abarcar todos los aspectos del DS dentro de la cooperación regional [5].

El problema consiste, tal vez, en lo amplio y abstracto del concepto de DS. Son mucho más palpables y concretas las investigaciones sobre la interconexión entre algunos componentes de este concepto y la integración (desarrollo económico sostenible, problemas sociales, protección del medio ambiente). La tarea de hacer un análisis integral y exhaustivo de la concepción del DS para los procesos de integración constituye un reto serio para la ciencia.

Dos puntos de vista servirían de base para poder avanzar en las deliberaciones respecto a la relación que guardan entre sí la integración y el desarrollo sostenible:

- la integración puede ser herramienta y hasta sujeto de la consecución de los ODS;
- la integración por sí sola es capaz de ser objeto del desarrollo estable y sostenible.

Ambos criterios se hallan estrechamente entrelazados entre sí y son difícilmente separables uno de otro. El intento de obviar el primero inevitablemente incidirá en el segundo, sumiendo en una crisis el esfuerzo de integración. No obstante, el presente artículo va a exponer justamente el primer enfoque, cuando la integración interviene como sujeto para lograr los ODS.

En cuanto a los elementos principales de tratamiento contemporáneo del DS la integración asciende, ante todo, en el desarrollo económico, pues el comercio y las inversiones son el punto central de todo proyecto de integración. Los aspectos sociales son tomados en cuenta ya en las fases más avanzadas del proceso, cuando, una vez levantadas las restricciones a los flujos migratorios entre los países del bloque, queda libre la circulación laboral. Mientras tanto, el tema ambiental no suele figurar entre las prioridades de la integración, siendo limitado a declaraciones formales de las partes.

La integración y el desarrollo económico equilibrado

La integración es capaz de incidir en dos parámetros clave que caracterizan el grado de la sostenibilidad de las economías de los países participantes. Estos parámetros son el crecimiento económico y la irregularidad geográfica y funcional de la economía y de los bienes económicos. Su función constituye la desigualdad social dentro de la agrupación.

Ya desde hace mucho tiempo en el discurso académico persiste el tema de la relación entre la apertura del comercio exterior y el crecimiento económico sostenible. A lo largo de decenios, en el pensamiento económico occidental prevalecía la idea de que el levantamiento de las restricciones comerciales es la única vía hacia una prosperidad duradera para todos los participantes del proceso de integración. Y cuando algún país miembro del bloque resultaba en desventaja, se afirmaba que la causa del fracaso radicaba en las deficiencias de la política económica aplicada por su gobierno nacional. El hecho de que la liberalización del comercio o de los flujos de capitales beneficiaban, en primer término, a los sectores corporativos y no siempre a los grupos sociales vinculados con las ramas económicas que no aguantaban la competencia global, se calificaba como alteración temporal. Todos los conceptos referentes a la capacidad competitiva nacional y a las cadenas de costo globales se basaban en el criterio de que sólo la eliminación de las trabas arancelarias y no arancelarias allanaría el camino hacia la eficiencia de los sistemas económicos nacionales, regionales y globales.

El brusco y dramático retroceso al proteccionismo que tuvo lugar durante el gobierno de Donald Trump y cuyo propósito, según sus estrategias, era proteger la industria norteamericana, dio un giro radical al discurso mencionado. A diferencia del

concepto de libre comercio, el nuevo proteccionismo carece de una sólida base teórica. La única excepción son los trabajos de algunos economistas que tanto antes como hoy han sido percibidos como marginales (Peter Navarro y otros).

Al hacer análisis de la influencia que la integración económica ejerce en la sostenibilidad del crecimiento, no se debe olvidar que existen bloques con mayor o menor grado de la estrategia de comercio preferencial, léase proteccionista. Desde los años 1990 algunos países latinoamericanos de la cuenca del Pacífico y sus bloques de integración han llevado a cabo la política de apertura comercial con el fin de aprovechar sus ventajas naturales en el sistema internacional de división del trabajo. El acelerado aumento de las exportaciones en combinación con el incremento máximo del papel desempeñado por el comercio exterior bajo el régimen de libre comercio brindaban posibilidades adicionales para atraer inversiones extranjeras. MERCOSUR, al contrario, hasta los últimos años actuaba como un bloque de comercio preferencial de mayor proteccionismo cuyo comercio libre con terceros países era bien modesto.

La Comunidad Andina (CAN) y Alianza del Pacífico (AP) se caracterizan tanto por su aranceles bajos (si se toma como punto de partida el nivel promedio de las preferencias arancelarias en el comercio exterior y se lo compara con MERCOSUR) como por una tasa de crecimiento del PIB más alta (véase Tabla 1). Sin duda, son muchos los factores que inciden en la dinámica del PIB, incluida la calidad de la administración pública. No obstante, las naciones que apuestan a la apertura comercial han logrado aprovechar su potencial de exportación de modo más eficaz, principalmente, gracias a los dinámicos mercados de los países de la cuenca del Pacífico.

Tabla 1

Los ritmos anuales promedios de crecimiento del PIB en lapsos de tres años cada uno y los aranceles preferenciales promedios en el comercio exterior de de los principales bloques de integración en América Latina y el Caribe

	1996-1998	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019
MERCOSUR								
Crecimiento del PIB	2.67	1.15	3.05	5.08	3.98	2.92	-1.75	0.98
Arancel preferencial promedio	13.26	14.32	12.08	11.13	11.84	11.85	11.90	12.20
Comunidad Andina (sin Venezuela)								
Crecimiento del PIB	2.50	0.54	4.28	6.08	3.96	5.67	2.94	2.44
Arancel preferencial promedio	11.92	11.63	10.93	10.55	9.89	8.95	7.81	4.81
Alianza del Pacífico								
Crecimiento del PIB						2.73	2.91	1.78
Arancel preferencial promedio						6.92	5.39	5.15

Fuentes: Calculado a base de los datos de World Integrated Trade Solutions (<https://wits.worldbank.org/>) y IMF World Economic Outlook, October 2021 (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October>).

En las publicaciones sobre temas económicos, tanto rusas como extranjeras, se barajan numerosos argumentos en apoyo del proteccionismo limitado que practican Brasil, Argentina y algunas otras naciones latinoamericanas. Se asevera que la protección de la industria transformadora permitía preservar

puestos laborales y garantizaba el desarrollo de las ramas con mediano y alto nivel tecnológico. Pero tal política tiene otro lado. En particular, ella conduce a la reducción de la capacidad exportadora debido a las medidas restrictivas que adoptan terceros países en respuesta. Dada la pobre capacidad de los mercados internos (pese a su saturación artificial con fondos del presupuesto), los esfuerzos por sustituir a toda costa el modelo económico basado en las exportaciones por cualquier otro plantean riesgos considerables y, a largo plazo, afecta las tasas del crecimiento.

Los teóricos de la CEPAL siempre han propugnado la tesis de que la integración regional puede asegurar el crecimiento económico en un ambiente de deterioro de la coyuntura externa. Sin embargo, las crisis ocurridas en América Latina en los últimos decenios demuestran que tales expectativas no se justifican. Primero, los mercados internos de los países latinoamericanos no son suficientemente grandes para compensar los efectos nocivos de los recesos globales. Segundo, los ciclos económicos son sincrónicos, lo cual impide que el comercio mutuo de los países latinoamericanos sea un mecanismo para equilibrar el comportamiento multidireccional de sus economías nacionales.

Los efectos geográficos de la liberalización comercial (o sea, el equilibrio de la distribución geográfica de las ventajas y desventajas que depara la liberalización comercial) son otro factor relevante que determina la sostenibilidad del desarrollo económico. Ellos influyen también en la sostenibilidad interna del proceso de integración.

La integración atañe todos los aspectos de la distribución geográfica tanto de la actividad económica misma como de las ganancias y pérdidas que conlleva. Estos efectos se revelan tanto

entre los países miembros de un bloque como dentro de cada uno de estos países.

En cuanto a los modelos de los **efectos estáticos** de la liberalización comercial (o sea la creación* y desviación del comercio† dentro de la integración “Sur-Sur”, cuando los productores mundiales más eficientes se quedan fuera de un bloque), casi todas las naciones participantes pierden desde el punto de vista del bienestar de los consumidores. También sufren pérdidas los países pequeños cuya capacidad de negociar es bien limitada ya que se les imponen tarifas comerciales únicas que benefician, ante todo, a los países más grandes de la agrupación.

Las revisiones empíricas de los modelos estáticos respecto a los acuerdos comerciales en América Latina [6,7,8] confirman en líneas generales que los países pequeños son los que más sufren de los embates de la desviación comercial. Un evidente ejemplo de ello son las pérdidas infligidas a Uruguay y Paraguay por los aranceles onerosos sobre los productos de maquinaria establecidos dentro de la unión aduanera de MERCOSUR.

Es obvio que tal irregularidad geográfica no contribuye al crecimiento económico sostenible. Prácticamente, lo que pasa es que se reproduce el modelo centro-periferia, pero no en su expresión clásica al estilo de Raul Prebisch y John Friedman,

* **Creación del comercio** es un fenómeno cuando los consumidores locales cesan de recurrir a los servicios de los suministradores internos poco eficientes para dar preferencia a las fuentes externas de mayor rendimiento (importaciones). Tal situación se hizo posible al ser eliminados los derechos de importación dentro de la unión aduanera.

* Desviación del comercio se produce cuando la actividad comercial se desvía de un exportador más eficiente a otro menos eficiente como resultado de un acuerdo de libre comercio o una unión aduanera.

sino a nivel más local. La integración siempre supone que existen productores menos eficientes los cuales, por ende, se hallan en posición de desventaja y no han logrado adaptarse al nuevo y más eficiente sistema de división del trabajo. Al conceder en demasía preferencias y excepciones a los países más débiles, el rendimiento general de la integración languidece.

El enfoque dinámico (los llamados **efectos dinámicos**) ofrece una visión más amplia de la situación. Considera el comportamiento económico dentro de un bloque comercial desde tres puntos de vista: los cambios que se producen en el sistema de división del trabajo, el aumento de la especialización y la concentración geográfica. Estos aspectos no se revelan a la vez sino suelen tomar mucho tiempo en ponerse de manifiesto.

Según el concepto de efectos dinámicos, inmediatamente después de liberalizar el comercio intrazonal y más tarde liberalizar la circulación de los factores de producción la polarización geográfica puede incrementarse bruscamente. Eso sucede porque las empresas débiles abandonan el mercado, mientras los capitales y mano de obra se precipitan a los mercados más grandes. Los efectos de la concentración se hacen sentir más que todo allí donde los costos de transporte son altos, es decir, en las zonas con escasa red de infraestructura. La mayoría de las naciones latinoamericanas sufren precisamente del bajo nivel de la integración física dentro de sí y entre sí, lo cual acrecienta la tendencia hacia la concentración.

Al mismo tiempo, el enfoque dinámico brinda una oportunidad también a los países perdedores: cualquier proceso de especialización y concentración tiene sus límites. Se llega a estos límites cuando después de la primera onda de concentración de la actividad económica en los centros convencionales (sea países o algunas regiones industriales)

comienza su redistribución reversa hacia las zonas periféricas. Tal proceso puede durar mucho tiempo. Pero es posible darle cierta celeridad por medio de instituciones de desarrollo especiales (incluyendo política geográfica y sectorial) y mecanismos que sirven para ayudar a los países perdedores a crear ramas nuevas y competitivas. Una de esas herramientas sería la integración física (que debilita el impacto de la concentración), pero el mayor peso siempre lo tendrán los organismos financieros (bancos de fomento, fondos estructurales, etc.). La experiencia de la Unión Europea enseña que justamente a través de fondos estructurales se consigue crear ramas de especialización nuevas y eficientes en países con menor nivel de desarrollo. Pero eso plantea que los países líderes accedan a redistribuir sus recursos en beneficio de los socios pobres y débiles.

Las primeras instituciones financieras en América Latina surgieron a finales de los años 1960 (Corporación Andina de Fomento, FONPLATA). Pero sus capacidades y capitalización eran insuficientes. La cuestión de aporte financiero de la agenda de desarrollo se abordó de modo serio sólo en los años 2000, cuando las naciones en posición de liderazgo (sobre todo, Brasil y Venezuela) ya habían acumulado recursos suficientes como resultado de un decenio de fuerte crecimiento, y estaban en disposición de compartirlos con sus socios para afianzar su dominio regional.

En el marco de MERCOSUR se pusieron en operación varios organismos financieros, tales como Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM, 2004) y Fondo MERCOSUR de Garantías (2008). El FOCEM actúa como una institución de fomento clásica para apoyar diferentes proyectos en países pequeños miembros del bloque. Para finales

de 2019 el Fondo desembolsaba recursos para una serie de proyectos de infraestructura (principalmente transporte y energética), cuyo costo total ascendía a US\$1,5 mil millones. Pero el predominio de inversiones infraestructurales y el volumen limitado de las mismas han impedido hacer una contribución sustancial al desarrollo de dichas naciones mediante la creación de nuevas ramas y zonas industriales.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) también ha tenido cierto progreso en la conformación de una red de entidades financieras. Uno de los mayores bancos de fomento en América Latina es la ya mencionada Corporación Andina de Fomento. Aparte de instituciones bancarias en la CAN funcionan el Fondo de Garantía Latinoamericana (FOGAL) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

Es obvio que además de las herramientas de índole financiera es perentorio construir mecanismos integrales con la finalidad de fomentar la infraestructura en zonas transfronterizas. Dichos mecanismos presuponen la planificación territorial, financiamiento (tanto público como privado) y armonización normativa. En América Latina tal mecanismo ya ha sido creado, de una vez a escala continental. Se trata de IIRSA que después pasó a formar parte de UNASUR, o sea se ha convertido en uno de sus consejos sectoriales. Su nueva denominación es Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Su trabajo se basaba en una serie de proyectos en sectores completamente distintos pero unidos por el objetivo común de incorporar al máximo los países miembros y sus áreas económicas al sistema de producción y transporte único. Se trata de una amplia gama de actividades y esferas como, por ejemplo, construcción de redes de energía eléctrica, transporte, aduanas,

telecomunicaciones y hasta servicio de correos para atender las necesidades de la pequeña y mediana empresa.

La integración y problemas sociales

La agenda social ha sido componente orgánico de las agrupaciones de integración que pasan a unas formas de unión más profundas para poder cumplir tareas peculiares (elaborar reglas migratorias y de seguro médico, ordenar los estándares de educación, etc.). Para ello prácticamente todos los bloques de integración latinoamericanos, incluidos MERCOSUR, CAN, Alianza del Pacífico, Sistema de Integración Centroamericana (SICA), UNASUR disponen de grupos de trabajo sectoriales, comisiones e instituciones dedicadas a semejantes problemas. Dentro de MERCOSUR se ha implementado el patrón único de los documentos de educación y de los pasaportes. También se han unificado los sistemas de pensiones, lo cual permite que los ciudadanos trabajen en cualquier país miembro recibiendo todas las garantías sociales. Semejantes mecanismos de liberalización del mercado de trabajo y de garantías sociales se aplican también en la CAN.

Aún así, la cuestión social no es más que un medio de alcanzar otros objetivos mayores dentro de la libre circulación de los factores de producción y del desarrollo económico. Habitualmente, las eventuales secuelas negativas de los sensibles y socialmente dolorosos procesos de transformación económica y formación de nuevos sistemas de división del trabajo se quedan fuera de la regulación normativa.

A su vez, los sentimientos que se acumulan en la población pueden alterar fuertemente la dinámica de la cooperación dentro de cualquier proyecto regional. Basta recordar que el descontento originado por la distribución de las ventajas y pérdidas en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) fue

una de las causas (aunque no decisiva) de la llamada Guerra de Fútbol librada entre El Salvador y Honduras en 1969. Es por eso que los dirigentes de una agrupación han de tener enfoque responsable e introducir herramientas de desarrollo no solo económico sino también social, lo cual impone la necesidad de redistribuir los recursos a favor de las naciones miembros en situación de rezago.

Tradicionalmente la cultura política latinoamericana se sustenta en valores socialmente orientados. El giro a la izquierda de los años 2000 y la creciente importancia de la agenda social en la política de los gobiernos nacionales de casi todos los países latinoamericanos han transmitido el reclamo por una activa solución de los problemas sociales de vieja data al nivel subregional y continental. Su solución se ha vuelto parte de las políticas que ejercen prácticamente todas las agrupaciones de integración en América Latina y el Caribe. Tal vez, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) ha sido líder en la realización de programas sociales. Entre sus órganos estructurales está el Consejo Social encargado de llevar a la práctica diferentes proyectos de educación, salud y cultura, así como planificar y ejecutar programas socioeconómicos [9]. A pesar de ser elemento de un proyecto de integración, la tarea primordial del Consejo consiste en extender las labores de las misiones sociales venezolanas a todos los países miembros del bloque.

El tema del desarrollo social ocupó importante lugar en el trabajo de la principal agrupación regional UNASUR. Sus dirigentes tomaron la decisión de llevar a cabo los tan necesarios proyectos de fomento y buscar la solución de los problemas sociales surgidos a raíz de las actividades de los bloques comerciales subregionales. Tal opción podría calificarse óptima

ya que es más factible abordar los numerosos males sociales a escala continental que a la subregional.

UNASUR cuenta con cinco consejos ministeriales para atender la problemática social en sentido amplio. Son los Consejos de salud, de desarrollo social, de cultura, de educación, de seguridad pública, justicia y lucha contra el crimen organizado. Mientras los consejos de salud, educación y cultura tenían relación indirecta con la cooperación integracionista (solo en lo concerniente a la unificación de los estándares y cooperación a escala regional) el Consejo de desarrollo social fue precisamente encargado de solucionar problemas provocados por la repartición desigual de los réditos y pérdidas provenientes de la integración económica. Se diseñó un gran número de medidas y acciones conjuntas encaminadas a la intensificación de la cooperación fronteriza e intercambio de experiencias. No obstante, no se procuró crear ningún fondo o programa conjunto con apoyo financiero que hubieran sido los únicos capaces de enfrentar exitosamente los males que emergían.

En ALBA todas las iniciativas de índole social fueron sufragadas por Venezuela. Los países miembros de UNASUR se proponían redistribuir los recursos en beneficio de los socios más pobres. Pero este proceso nunca se hizo realidad. Pese a todas las declaraciones, la integración con mecanismos de protección social jamás ha funcionado a plenitud, mientras que el receso económico de los años 2010 en la mayoría de los países latinoamericanos fue la causa principal del deterioro de la situación en la esfera social. El aumento de la desigualdad y el retorno al aumento del porcentaje de pobres fueron determinados antes que nada por factores internos y, por ende, seguían siendo la responsabilidad de los gobiernos. Los mecanismos montados

en UNASUR resultaron de poca utilidad, pues no sirvieron para enfrentar desafíos de tantas dimensiones e importancia. La crisis y desmoronamiento fáctico de la agrupación en 2019 pusieron punto final a este corto experimento, necesario pero fracasado.

Durante el debacle de la integración regional en la segunda mitad de los años 2010 la agenda social se iba trasladando al nivel de bloques subregionales. En este sentido la posición de liderazgo pasó a manos de la Alianza del Pacífico, siendo este bloque el más exitoso y dinámico en la región latinoamericana. En 2019, con la firma de la Declaración de Lima, quedó constituido un grupo técnico para los asuntos de la integración social en el marco de la Alianza. Su agenda se ajustaba a los propósitos básicos: elevar el bienestar, asegurar el desarrollo sostenible, superar la desigualdad económica y garantizar la integración social de los ciudadanos. La creación de este grupo buscaba disminuir la pobreza y desigualdad en todas sus dimensiones. Es decir, se trataba de afrontar los fenómenos que socavan el crecimiento económico estable en todo el bloque. Por eso los temas prioritarios del grupo fueron la pobreza multidimensional, cohesión social y la Agenda del día sobre el desarrollo sostenible hasta el año 2030 (con atención especial al objetivo del DS “Eliminación de la pobreza extrema en todas sus formas”). Sin embargo, por ahora solo se han definido los mecanismos y las herramientas concretos para conseguir los objetivos anunciados.

El período de inestabilidad política de los finales de 2019, seguido por la onda de la pandemia COVID-19, hizo que tales planteamientos adquirieran una gran actualidad. Lamentablemente, los gobiernos nacionales se han empeñado en obrar por cuenta propia u optaron por la colaboración con poderosos socios extraregionales (EE.UU., Unión Europea,

China, Rusia) para proveerse de los equipos, medicamentos y vacunas.

La integración y el medio ambiente

A primera vista, la integración y la protección del medio ambiente carecen de conexión directa. Pero si uno echa un vistazo a la historia de algunos bloques latinoamericanos (Grupo de La Plata, Tratado de Cooperación Amazónica), se da cuenta de que su origen radica en la unión de países cuya economía se basa en un recurso natural común. Desde el principio, la agenda de estas agrupaciones contenía los principios del desarrollo sostenible, incluso en su amplio sentido.

En MERCOSUR opera un subgrupo de trabajo (Núm. 6) especializado en el tema de medio ambiente. Producto de sus labores fue la preparación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente (2001) [10] y Protocolo Adicional para dicho Acuerdo sobre la prevención de las catástrofes ambientales (2004) [11]. El bloque cuenta con un sistema de información que recaba y somete al análisis los indicadores ecológicos, los datos sobre los proyectos de gestión ambiental, incentivos para la reutilización de los recursos, etc. [12]. Sus principales lineamientos de actividad son el empleo de los recursos del suelo, biodiversidad, desastres naturales, solución de los problemas causados por la industria química, cambios climáticos. Regularmente se reúne el Foro Ecológico de MERCOSUR; anualmente realiza sus sesiones la Conferencia Ministerial del bloque. Pero los resultados prácticos distan de ser calificados como satisfactorios. La mayoría de los proyectos se había ejecutado antes de 2013-2014. Actualmente, la cooperación se halla congelada.

En 2016 se puso en marcha una entidad similar en la Alianza del Pacífico. Se denomina Grupo Técnico de Medio Ambiente y

Crecimiento Verde (GTMACV). El mismo año fue creado el grupo técnico Medio ambiente y Crecimiento Verde. Como un mecanismo más viable de este grupo interviene el Subgrupo técnico de evaluación y verificación (SGT-MRV) creado en 2018 que está dedicado al intercambio de información entre las entidades nacionales de protección ambiental y los reguladores [13]. La tarea fundamental del SGT-MRV es armonizar y converger los sistemas nacionales de MRV para reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero y de otros elementos que contaminan el medio ambiente.

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) cuenta con varios consejos ecológicos – Comisión de Ambiente y Ecología [14] y Alianza Energética que también se encarga de los problemas de medio ambiente. Las instituciones de la integración centroamericana (el SICA mismo y los organismos que lo integran) siempre se han destacado por trabajo profundo y de calidad en todos los campos de cooperación. El tema ambiental no ha sido excepción. En 2015-2020 se ejecutó la Estrategia Regional Ambiental Marco (se adoptó en 2015) [15]. La iniciativa abarcó seis direcciones de cooperación, incluyendo el cambio del clima, protección forestal, biodiversidad, recursos hídricos y otros. Además, se procedió a conformar una ramificada red de instituciones sectoriales, consejos y acuerdos. La trascendencia del problema ambiental para la subregión se confirma por el estrecho lazo que tiene con el desarrollo social. Es que una considerable parte de la población centroamericana se ocupa hasta el momento de actividades agrícolas lo cual la pone en fuerte dependencia del acceso a los recursos hídricos y de suelo.

El hecho de que en los bloques hay estructuras especializadas en la agenda ecológica aún no quiere decir que

los países miembros estén resueltos a emprender una cooperación real. A los países latinoamericanos les ha faltado la decisión y comprensión mutua en la promoción de la causa ambiental a nivel continental. Aunque UNASUR abogaba por conformar un espacio regional integrado en el ámbito de ecología [16], no se crearon ningunos consejos o grupos sectoriales. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se limitó a mencionar el tema ecológico solo en la Agenda de 2020 que fue adoptada en 2015 [17]. Dicho documento ofrecía un reducido número de medidas de carácter general. Ninguna de ellas llegó a realizarse debido a que la agrupación entró en una fase de crisis y divergencias. Previamente, en 2013 se había convocado la primera sesión del grupo de trabajo de la CELAC dedicada al tema ambiental. Lamentablemente, fue la primera y hasta hoy la última reunión de este tipo.

Cada año, bajo la égide del Programa de la ONU para el Medio Ambiente se reúne el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe que representa una plataforma regional propicia para tratar los temas de ecología. La ONU actúa como fuerza motriz en la promoción de la agenda ambiental en América Latina. En 2018, durante el 73-ro período de sesiones de la Asamblea General fue suscrito el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, Participación Pública y el Acceso a la Justicia en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) [18]. El Acuerdo de Escazú es el primer documento de esta índole a nivel continental y el único en la práctica mundial que contiene disposiciones referentes a los defensores de los derechos humanos en relación al tema de la protección del medio ambiente.

Lamentablemente, las naciones latinoamericanas aún estén bien lejos de introducir y acatar los estándares modernos que están siendo implementados en la Unión Europea. Mientras la UE ya desde hace tiempo ha establecido requisitos únicos respecto a los motores de combustión interna (Euro-6), en MERCOSUR, el bloque latinoamericano más avanzado, los países miembros se empeñan en preservar los estándares nacionales que no coinciden entre sí. Si en Brasil a partir de 2021 van introduciéndose las normas del Euro-6, en Paraguay siguen en pie las de Euro-2.

En ocasiones, una agenda ecológica mucho más seria y profunda se incluye en los acuerdos de libre comercio entre los países latinoamericanos y países desarrollados donde las reglas ambientales son a menudo un mecanismo de asegurar competencia más equilibrada [19]. En efecto, si en algún lado rigen estándares poco exigentes, a los países con normas más rígidas les resulta difícil competir en cuanto al costo de producción o atraer inversiones a las ramas sensibles a la regulación ecológica. Los requisitos de esta clase están consignados explícitamente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). La UE siempre los incluye en acuerdos de asociación. Y aunque estas condiciones responden a intereses unilaterales, la experiencia muestra que tales documentos ayudan de verdad a aminorar el daño al medio ambiente en los países firmantes.

Hoy día, la cuarta parte de los 250 acuerdos de libre comercio que existen en el mundo cuentan con normas referentes a la protección del medio ambiente. En la actualidad, en América Latina están vigentes 39 acuerdos de libre comercio que en uno u otro grado incluyen cláusulas ambientales. Los documentos de este tipo se dividen en tres categorías: los que

exponen con detalle los compromisos ambientales de las partes (20 acuerdos); los que se limitan a incorporar remisiones a las obligaciones dentro de la cooperación en temas ecológicos (6); y los que hacen una breve referencia a las partes que se comprometen a no bajar sus estándares ambientales con tal de atraer inversiones (13).

En líneas generales, los acuerdos de la primera categoría se sustentan en el modelo de NAFTA (y sus versiones más recientes que EE.UU. y Canadá introducen en sus acuerdos con otros países). Se trata de un conjunto de obligaciones típicas. Primero, en lo referente al nivel de protección: compromiso de alcanzar un alto nivel de protección ambiental y aumentarlo gradualmente. Segundo, sobre la transparencia: publicar todas las normas ecológicas que adopten las partes. Tercero, sobre antiproteccionismo: no valerse de medidas ambientales con fines proteccionistas. Cuarto, sobre los estándares: no bajar los estándares ecológicos para incentivar el comercio o atraer inversiones.

Chile, Perú y Colombia se han destacado entre las demás naciones latinoamericanas por hallarse en la vanguardia de los firmantes de este tipo de acuerdos. La mayoría aplastante de tales acuerdos se selló con países desarrollados fuera de la región latinoamericana, en primer término, con EE.UU. y Canadá. Lamentablemente todos los 39 acuerdos, que contienen normas ecológicas, fueron suscritos con socios extraregionales. Se puede concluir que el sentimiento de responsabilidad ambiental es más característico para la integración “Norte-Sur”. A modo de prueba es de indicar que de los 43 acuerdos firmados entre los países de la región dentro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) sólo uno (entre Ecuador y Guatemala) contiene disposiciones ambientales.

* * *

Según la experiencia de la UE, así como teniendo en cuenta los problemas que afronta América Latina y los cuales hemos mencionado en este artículo, la agenda del desarrollo sostenible en el marco de los bloques de integración continúa siendo “un juguete de alto costo”. Su realización requiere que haya disponibles dos factores trascendentales: alto nivel de compromiso de todos los países participantes respecto al carácter prioritario de los objetivos del DS, así como la voluntad política de los países líderes para redistribuir los beneficios y pérdidas a favor de los socios débiles.

El modesto lugar que el tema del DS ocupa en el trabajo de los bloques de integración también obedece a la inestabilidad general del desarrollo regionalista en América Latina y el Caribe. Para la mayoría de las naciones grandes los intereses prioritarios yacen fuera de la región, lo que aumenta el grado de su “egoísmo nacional” y aminora la motivación para pensar en la situación socioeconómica que impera en los países vecinos. La inquietud por el medio ambiente, a su vez, se aflora únicamente en casos específicos. En particular, eso ocurre cuando un país se ve enfrentado a los riesgos que implica el uso de determinados recursos en conjunto con otros socios latinoamericanos (se trata, ante todo, de las comunes cuencas fluviales). América Latina, al igual que otras regiones en vías de desarrollo, no está dispuesta a pagar por la calidad del medio ambiente de las generaciones venideras mientras se hallan sin resolver los agudísimos problemas sociales y económicos que agobian a las generaciones presentes.

Pese a que la agenda de los objetivos del DS en gran medida ha sido “importada” de los países desarrollados, la región tiene sus propias tradiciones de paternalismo social e interacción

orgánica con el medio ambiente. Por ahora este potencial se ve reducido a límites nacionales y sólo de vez en cuando salta al nivel de integración, como se puede ver por las experiencias de ALBA o CICA. Teniendo en cuenta que en el desarrollo del regionalismo latinoamericano influye la alternancia de las tendencias centífugas y centrípetas, se podría esperar que el actual período de desunión regional sea sucedido por una nueva etapa de consolidación. Se puede esperar que en este caso muchas iniciativas útiles y razonables, que hoy permanecen estancadas, tengan la oportunidad de hacerse realidad.

Bibliografía References Библиография

1. Davydov V.M. Enfoques conceptuales para interpretar la problemática del desarrollo sostenible. *Iberoamérica*. Moscow, 2020, núm. 4, pp. 5-23.

2. Jeifets V.L., Pravdiuk D.A. El Concepto de la “Recuperación Verde” en América Latina: perspectivas de la transformación sostenible en la era postpandémica. *Iberoamérica*. Moscow, 2021, núm. 3, pp. 101-124

3. Шинкаренко А.А. Между неоекстрактивизмом и «зеленой» геополитикой. Особенности «эко-территориального сдвига» в Латинской Америке. *PolitBook*, 2018, № 4, с. 103-117 [Shinkarenko A.A. Mezhdru neоекстрактивизмом y “zelionoy” geopolitikoy [Between neextractivism and green geopolitics...]. *PolitBook*, 2018, num. 4, pp. 103-117 (In Russ.)]

4. Шинкаренко А.А. Эволюция экологического дискурса в Латинской Америке: традиции и новшества. Латинская Америка. М., 2021, №2, с. 6-16 [Shinkarenko A.A. Evoliutsiya ekologicheskogo diskursa v Latinskoy Amerike: traditsii y novshestva [Evolution of Environmental Discourse in Latin America: Traditions and Innovations]. *Latinskaya Amerika*, 2021, num. 2, pp. 6-16. (In Russ.)]

5. Desarrollo e integración en América Latina. CEPAL, diciembre 2016. Available at: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40896-desarrollo-integracion-america-latina> (accessed 30.20.2021).

6. Gauto V.F. An Econometric Analysis of trade creation and trade diversion in Mercosur: the Case of Paraguay. 2012 Conference, August 18-24, 2012, Foz do Iguacu, Brazil 126864, International Association of Agricultural Economists.

7. Bohara A.K., Gawande K., Sanguinetti P. Trade diversion and declining tariffs: evidence from Mercosur. *Journal of International Economics*. 2004, vol. 64, issue 1, pp. 65-88.

8. Morais A.G., Bender S. Trade creation and trade diversion in MERCOSUR and NAFTA. XXXIV Encontro Nacional de Economía ANPEC, 2006.

9. Пятаков А.Н. «Социальное» как поле межгосударственной интеграции (опыт Латинской Америки). *Социология*, 2015, №3, с. 19 [Pyatakov A.N. "Sotsial'noe" kak pole mezhgosudarstvennoi integratsii (opyt Latinskoi Ameriki) ["Social sphere" as an inter-Sostate integration area (Latin-American experience)]. *Sociologiya*, 2015, num. 3, p.19 (In Russ.)]

10. Ley 25.841 Apruébase un Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, suscrito en Asunción. Available at: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91816/norma.htm> (accessed 01.09.2021).

11. N° 14/04: Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales. Available at: <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec1404s.asp> (accessed 03.08.2021).

12. Sistema de información ambiental del Mercosur. Available at: <https://ambiente.mercosur.int/> (accessed 03.08.2021).

13. Subgrupo Técnico de Medición, Reporte y Verificación de la Alianza del Pacifico. Available at: <https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-medio-ambiente/#1603319149738-5-6> (accessed 06.09.2021).

14. La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Available at: <http://www.sica.int/ccad> (accessed 15.08.2021).

15. Estrategia Regional Ambiental Marco (ERAM) 2015-2020. Available at: https://www.sica.int/documentos/estrategia-regional-ambiental-marco-eram-2015-2020_1_94463.html (accessed 15.08.2021).

16. UNASUR. (2008). Tratado Constitutivo da UNASUL. UNASUL, Quito - Ecuador, May 23.

17. CELAC 2020 Planning Agenda Proposal. Available at: <http://s017.sela.org/media/2087636/2020-agenda-en.pdf> (Accessed 03.09.2021).

18. Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean. Available at: http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=X XVII-18&chapter=27&clang=_en (accessed 04.09.2021).

19. Naumenko T.V., Kozyreva M.S. América Latina en la lucha contra amenazas ecológicas. *Iberoamérica*. Moscow, 2021, núm. 3, pp. 125-146.