

**NOEMÍ B. MELLADO**  
DIRECTORA Y EDITORA

# **LATINOAMÉRICA: INSERCIÓN GLOBAL E INTEGRACIÓN REGIONAL**

**Manuel Cienfuegos Mateo - Isabel Clemente Batalla**  
**Juan Carlos Fernández Saca - Rita Marcela Gajate**  
**Rita Giacalone - Marcelo Halperin**  
**Noemí Beatriz Mellado - Eugenia Candelaria Pardo**  
**Lautaro Martín Ramírez - Carmen Rosa Schaposnik**  
**Amalia Stuhldreher - Martín Tetaz**



**LERNER**

**NOEMÍ B. MELLADO**

Directora y Editora

**LATINOAMÉRICA: INSERCIÓN GLOBAL  
E INTEGRACIÓN REGIONAL**

Manuel Cienfuegos Mateo  
Isabel Clemente Batalla  
Juan Carlos Fernández Saca  
Rita Marcela Gajate  
Rita Giacalone  
Marcelo Halperin  
Noemí Beatriz Mellado  
Eugenia Candelaria Pardo  
Lautaro Martín Ramírez  
Carmen Rosa Schaposnik  
Amalia Stuhldreher  
Martín Tetaz



---

Ninguna persona o entidad, sin autorización escrita de autor y editor, está facultada para reproducir el todo o parte de esta obra, adaptarla, traducirla o disponer su traducción o publicarla, en cualquier forma mecánica, electrónica y fotográficamente o su grabación por cualquier medio de recopilación informática, por cuanto el derecho de propiedad establece que el autor es el único que puede disponer de ella.

La infracción a estas disposiciones está penada por lo establecido en el art. 172 y concordantes del Código Penal (art. 2, 9, 10, 71 y 72 de la Ley N° 11.723).

---

FOTOCOPIAR ESTE LIBRO ES DELITO

Mellado, Noemí Beatriz - Latinoamérica: inserción global e integración regional / Manuel Cienfuegos Mateo ... [et al.].

1a ed. - Córdoba: Ediciones Lerner, 2016. 264 p.; 23 x 16 cm.

**ISBN 978-987-4041-06-7**

1. Derecho Civil. I.

Cienfuegos Mateo, Manuel y diez autores más.

CDD 341

© NOEMÍ B. MELLADO

*Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723*

**Impreso en Argentina - Printed in Argentina**

---

## ÍNDICE

---

Acerca de los autores .....	7
Presentación .....	11
<b>CAPÍTULO I</b>	
Gobernanza global y regionalismo latinoamericano. Desafíos para el desarrollo humano sostenible y Agenda post-2015: una mirada desde Uruguay	
AMALIA STUHLREHER .....	17
<b>CAPÍTULO II</b>	
Consecuencias del despoblamiento rural y la desorgani- zación social en América Latina	
MARCELO HALPERIN .....	35
<b>CAPÍTULO III</b>	
Interregionalismo e inserción internacional de América Latina.	
ISABEL CLEMENTE BATALLA .....	73
<b>CAPÍTULO IV</b>	
La estrategia de inserción externa del MERCOSUR	
NOEMÍ B. MELLADO – MARTÍN TETAZ .....	91
<b>CAPÍTULO V</b>	
El comercio, las inversiones y los otros pilares de las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea	
MANUEL CIENFUEGOS MATEO .....	125
<b>CAPÍTULO VI</b>	
Rumbos políticos del MERCOSUR. Agenda y políticas de una nueva etapa	
RITA MARCELA GAJATE .....	153
<b>CAPÍTULO VII</b>	
Venezuela: giros en la Integración Regional y señales de cambio en su estructura productiva	
CARMEN ROSA SCHAPOSNIK - EUGENIA CANDELARIA PARDO .....	177

**CAPÍTULO VIII**

Nuevas propuestas regionales en el tablero latinoamericano: MERCOSUR-ALIANZA DEL PACIFICO Y ECO-ALBA-PETROCARIBE-CARICOM-MERCOSUR

RITA GIACALONE ..... 201

**CAPÍTULO IX**

Un novedoso paradigma de la integración económica: el caso de Perú

LAUTARO M. RAMÍREZ ..... 225

**CAPÍTULO X**

La Unión Aduanera en Centroamérica. Análisis político-institucional del papel del SICA en su construcción

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA ..... 249

---

## ACERCA DE LOS AUTORES

---

**ISABEL CLEMENTE BATALLA:** Doctora de la Universidad de Londres, Magister en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá. Profesora Agregada en el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Docente de Negociación Internacional en el postgrado en Estudios Internacionales y de los cursos Sistema Internacional y Gobernanza Global en la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales. Co-coordinadora con la Profesora María Izabel Mallmann de la Pontificia Universidad Católica de Río Grande do Sul del proyecto de investigación “Impacto da Agenda Binacional de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço sobre as relações entre Brasil e Uruguai”, Programa CAPES-UDELAR, proceso selectivo 2011. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: “Cambio y continuidad en la relación binacional Brasil-Uruguay”, en: Malmann, María Izabel, y Scheider, Theresa Cristina (Organizadoras) *Fronteiras e Relações Brasil – Uruguai*, Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015, pp. 71-84. “Mercocidades e Integração regional” (en coautoría con María Izabel Mallmann), en Gomes, Joseli Fiorin y Corradi, Rodrigo de Souza (Orgs.) *Paradiplomacia em movimento*, Porto Alegre: UniRitter, 2015, pp. 123-136. “De la `razón de Estado’ a la utopía: aproximaciones a El Príncipe de Maquiavelo”, en: Instituto de Historia de las Ideas, *Maquiavelo Intemporal en los 500 años de El Príncipe*, Montevideo: FCU-Facultad de Derecho, 2015, pp. 197-208. E-mail: Isabel.clemente @cienciassociales.edu.uy

**MANUEL CIENFUEGOS MATEO:** Doctor en Derecho y Catedrático acreditado de Derecho Internacional Público y Derecho de la Unión Europea de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Director Adjunto del Observatorio de las Relaciones con América Latina (ORLA-UPF) de Barcelona. Docente, investigador y consultor en universidades y organismos internacionales de España, Europa y América Latina. Miembro del comité editorial o de redacción de revistas como Aportes para la Integración Latinoamericana, Revista General de Derecho Europeo y Revista d’Estudis Autòn-

mics i Federals. Autor de más de 100 trabajos científicos, en particular sobre las relaciones de la Unión Europea con el MERCOSUR, los recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la participación de las Comunidades Autónomas españolas en los asuntos europeos. Más información en <http://www.upf.edu/dipri/es/professorat/cienfuegos.html>

**JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA:** Licenciado en Economía y Maestro en Administración Pública por la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador. Magíster en Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Decano de la Facultad de Posgrados y Educación Continua de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Fundador de las publicaciones electrónicas “Investigaciones de Posgrados” y “Ventana Económica” de la misma Universidad. Profesor invitado por diversas universidades latinoamericanas. Miembro de la Red de Formación de Postgrado e Investigación en Integración Regional (REDFIRE) y autor de diferentes publicaciones nacionales y extranjeras sobre la integración de Centroamérica, entre las más recientes se destaca: “El parlamento centroamericano: su impostergable reestructuración de cara a la consolidación de la democracia en Centroamérica”, en: *Estrategias de inserción internacional e integración Latinoamericana en el Siglo XXI*, editorial Lerner, 2015 pp. 263-280. E-mail: [jcfernandezs@ujmd.edu.sv](mailto:jcfernandezs@ujmd.edu.sv)

**RITA MARCELA GAJATE:** Abogada. Especialista en Integración Latinoamericana - UNLP. Investigadora Categorizada II por el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la República Argentina. Profesora Adjunta ordinaria de Economía Política, FCJ y S – UNLP y de la Escuela de Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA). Profesora de Derecho de la Integración en la Maestría de Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración de la UNLP. Vicedecana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, período: 2014–2018. Profesora visitante de varias universidades nacionales y extranjeras. Autora de numerosos trabajos científicos en materia de Derecho de la Integración e Instituciones de los procesos de integración. Entre sus últimos trabajos publicados se mencionan: *Construcción institucional en el MERCOSUR*. Rita Gajate, editora y directora (2014). Universidad Nacional de La Plata. ISBN 978-950-34-1128-5. E-mail: [ritagajate@gmail.com](mailto:ritagajate@gmail.com)

**RITA GIACALONE:** Ph. D en Historia (Indiana University, EEUU). Profesora titular de Historia Económica en el Departamento y Postgrado de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Coordinadora del Grupo de Investigación en Integración Regional (GRUDIR). Investigadora del Centro de Estudios Agroalimentarios (CIAAL). Ha sido Directora de la Escuela de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, y Editora de la Revista Venezolana de Ciencia Política y la Revista Agroalimentaria. Entre sus publicaciones recientes se hallan “Latin American Answers to Mega-Regional Projects: Options and Limits”, en: Roy, Joaquín (Ed.) *A New Atlantic Community. The European Union, the US and Latin America*, Florida European Union Center-Jean Monnet Chair, 2015, pp. 175-187, Miami. “El orden regional sudamericano en la segunda década del siglo XXI ¿conflicto o negociación?”, en: Mellado, Noemí (Ed.) *Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI*, Lerner, 2015, pp. 55-77, Córdoba, Argentina. E-mail: ritagiacalone@yahoo.com

**MARCELO HALPERIN:** Abogado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Egresado de la Escuela de Sociología, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Secretario de la Maestría en Integración Latinoamericana y de la Especialización en Políticas de Integración de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Profesor de Derecho Internacional Económico, en ambas carreras, y en la Universidad de la República, Uruguay. Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP. Consultor de organismos de integración y cooperación regional (SELA, ALADI, INTAL, CEPAL, PNUD, BID). Autor de diversas publicaciones de su especialidad, nacionales e internacionales. E-mail: mhalperin@fibertel.com.ar; pág. web: <http://marcelo-halperin.com.ar> (América Latina, indicadores del futuro).

**NOEMÍ BEATRIZ MELLADO:** Especialista en Derecho de la Integración Económica, UNLP. Abogada, UNLP. Profesor titular ordinario de Economía Política, UNLP y en la Escuela de Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional Noroeste (UNNOBA). Profesora de posgrado de Teoría de la Integración e Integración Latinoamericana, UNLP. Directora del Instituto de Integración Latinoamericana. Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración, de la Facultad de Ciencias



Jurídicas y Sociales de la UNLP. Profesora visitante en varias universidades nacionales, latinoamericanas, europeas y estadounidenses. Investigadora Categoría I del Sistema Nacional de Investigadores, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de Argentina. Premio a la Labor Científica, 2011, UNLP. Directora de la Revista “Aportes para la Integración Latinoamericana” y del Boletín electrónico “Informe Integrar”. Autora y coautora de diversas publicaciones nacionales y extranjeras sobre integración regional, desarrollo económico y relaciones económicas internacionales. E-mail: [integra@netverk.com.ar](mailto:integra@netverk.com.ar).

**EUGENIA CANDELARIA PARDO:** Especialista en Políticas de Integración, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Contadora Pública Nacional, Técnica en Cooperativas, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. Auxiliar docente de Economía Política, UNLP. Maestrando en Integración Latinoamericana. Investigador en formación del Instituto de Integración Latinoamericana. Autora y coautora de publicaciones nacionales y extranjeras sobre temas de cooperativismo e integración regional; entre las recientes se destacan: “PETROCARIBE y ALBA-TCP. Dos pilares de la política energética de Venezuela hacia la región” en: *Estrategias de inserción internacional e integración Latinoamericana en el Siglo XXI*, editorial Lerner, 2015 pp. 219-242. E-mail: [eugeniapardo@yahoo.com.ar](mailto:eugeniapardo@yahoo.com.ar)

**LAUTARO MARTÍN RAMÍREZ:** Abogado, Magister en Integración Latinoamericana y Especialista en Políticas de Integración, FCJyS - UNLP. Jefe de trabajos prácticos de Economía Política, UNLP. Fue asesor legal y técnico del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina en las Negociaciones UE-MERCOSUR (2010). Ha sido consultor de la OEA de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, Departamento de Derecho Internacional (2011-2013) y de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, Departamento de Desarrollo Sustentable y Buen Gobierno (2014); de la Secretaría de Cumbres de las Américas (2015); de la Agencia de Cooperación de los Países Bajos (2012); del BID (2013-2014); de la Presidencia de México (2013) y de Panamá (2014); del Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de la República del Paraguay (2015); entre otros. Actualmente es consultor del Departamento de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo de ALADI, en los programas de acceso a mercados, defensa comercial y negociaciones en la OMC y de la UNCTAD (2016); Vicepresidente del Comité: Derecho del Desarrollo y la Integración de la Federación Interamericana de Abogados y autor de diversas publicaciones sobre

desarrollo, derecho económico internacional e integración económica regional. E-mail: lautaromr@hotmail.com

**CARMEN ROSA SCHAPOSNIK:** Especialista en Políticas de Integración Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Licenciada en Economía y Técnica en Cooperativas en la UNLP. Ha sido profesor adjunto ordinario de Economía Política y de Cooperativismo de la UNLP y docente en la Maestría en Entidades de la Economía Social, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP. Autora y coautora de publicaciones nacionales y extranjeras sobre temas relacionados con la integración regional, la economía social y cooperativismo, entre las que se destacan: “PETROCARIBE y ALBA-TCP. Dos pilares de la política energética de Venezuela hacia la región” en: *Estrategias de inserción internacional e integración Latinoamericana en el Siglo XXI*, editorial Lerner, 2015 pp. 219-242 E-mail: rosasnik@yahoo.com.ar

**AMALIA STUHLREHER:** Doctora en Ciencia Política, Universidad de Mainz, Alemania. Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina. Investigadora activa del área de Ciencias Sociales de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Uruguay. Docente investigadora con Dedicación Total y Coordinadora de la Tecnicatura en Desarrollo Regional Sustentable del Centro Universitario de Tacuarembó (CUT), Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. Docente del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales - Mención Sistema Internacional e Integración, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Uruguay. Autora de publicaciones relativas a los procesos de integración en América Latina y sus relaciones interregionales con la Unión Europea, así como sobre temas de la agenda global (cambio climático, energías renovables, migraciones internacionales contemporáneas) y sus repercusiones en términos de desarrollo sustentable. E-mail: astuhldreher@hotmail.com

**MARTÍN TETAZ:** Economista, Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP, estudios de posgrado en Psicología Cognitiva en la Universidad Nacional de Buenos Aires y actualmente Doctorando en Ciencias de la Gestión de la UNLP. Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana e Investigador visitante del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), ambos de la UNLP. Profesor de posgrado de Teoría de la Integración, UNLP, e invitado por diversas universidades latinoamericanas tales como la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador; la Universidad de la República, Uruguay y los

#### ACERCA DE LOS AUTORES

---

Andes, Venezuela. Premio a la Investigación Científica (2013) por la Academia Nacional de Ciencias Económicas y Premio a Investigadores Jóvenes (2014) de la UNLP. Autor de libros, capítulos de libros y de numerosos artículos científicos sobre temas de su especialidad. Columnista habitual de televisión, diarios y revistas de circulación nacional. E-mail: martintetaz@yahoo.com.ar

---

## PRESENTACIÓN

---

Frente al desafío que actualmente enfrentan las ciencias sociales debido a las transformaciones materiales, políticas y sociales, este libro tiene por objetivo analizar las estrategias de inserción externa mundial y regional en Latinoamérica en el marco de las dinámicas globales contemporáneas, en las que la crisis económico-financiera mundial en su correlación con otras tendencias críticas como la medioambiental, la energética y la alimenticia, se constituye en variable contextual acerca del devenir de la economía capitalista.

Esas dinámicas reflejan el debilitamiento de los centros del poder mundial y de su capacidad económica con el desplazamiento del eje de gravedad hacia los países emergentes (China, India, Brasil, Sudáfrica). También exponen las transformaciones socioeconómicas acaecidas por el cambio tecnológico que fragmentó las cadenas productivas, generando una relocalización de las actividades, provocando tensiones entre la esfera transnacional, en la que se desarrollan las actividades económicas y financieras, y la nacional.

Se agrega la emergencia de grandes espacios –continentales y regionales– y el surgimiento de nuevas coaliciones a nivel mundial. Así, la convergencia de intereses entre Estados Unidos (EE.UU) y la Unión Europea (UE) se expresa en las negociaciones del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP) y entre Canadá y la UE en el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG); asimismo surgen otras negociaciones mega-regionales como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y la Asociación Económica Regional Integral (RCEP), las cuales dejan por fuera a la mayoría de los países latinoamericanos. Ellas involucran a las principales economías mundiales diseñando nuevos escenarios y regulaciones en las que la Organización Mundial de Comercio (OMC) pierde protagonismo, como consecuencia de la erosión que sufrieran los regímenes internacionales de comercio e inversiones debido a la falta de avances en las negociaciones multilaterales.

Como los Estados deben mitigar los efectos adversos de la economía global dentro de sus respectivas jurisdicciones, aplican

estrategias defensivas, sea a través de los compromisos “OMC plus” y/o “OMC extra” –con efectos de realimentación virtuosa sobre la misma economía global– o mediante la adopción de agendas complementarias. Al no existir certeza sobre el acontecer inmediato de la economía mundial, la reorganización espacial producto de las dinámicas transnacionales de acumulación capitalista, con las tensiones que origina, cuestiona las intenciones de proyectos alternativos.

Frente a los nuevos escenarios, los gobiernos latinoamericanos apelan una vez más al regionalismo como instrumento para afrontar los desafíos que plantea el mundo global, aunque los formatos de integración económica no responden a los moldes teóricos preconcebidos. De allí la necesidad de revisar los mapas cognitivos tradicionales para poder explicar la realidad cambiante, cuestionar los paradigmas tradicionales de integración, encontrar nuevas categorías de análisis y plantear proyectos alternativos, desde diversas perspectivas disciplinares y culturales.

Por tanto, se pretende lograr un entendimiento más complejo de las tendencias del regionalismo en América Latina, caracterizado por una red de relaciones bilaterales y plurilaterales en juego, de diferente naturaleza y propósito, que definen distintas estrategias de inserción regional y global, en gran medida concordantes con los proyectos político-económicos de sus gobiernos y en disputa a nivel regional. Su multiplicidad, distintas índoles y alcances institucionales, generan contradicciones y limitan su eficacia.

Existe consenso acerca de que el regionalismo latinoamericano está atravesando una nueva etapa, cuya denominación produce debate en la literatura especializada sobre el tema: “estratégico y continental”, “modelo sudamericano”, “regionalismo poscomercial”, “poshegemónico”, “posliberal” y “heterodoxo”, caracterizado por un mayor pragmatismo en relación con las experiencias anteriores de integración y por la superposición de diversas vías de acción. Se persiste en las relaciones con la (UE) a nivel regional (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC–) o subregional (MERCOSUR, Centroamérica) y con UE y EE.UU. (Sistema de Integración Centroamericano-SICA, Comunidad del Caribe-CARICOM, Alianza del Pacífico-AP), las asociaciones estratégicas bilaterales (México, Brasil) o, simplemente, en relaciones bilaterales como las de Chile, Colombia, Perú.

El tratamiento de la problemática suscitó la atención de un grupo de investigadores del Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP y

de investigadores de diversa procedencia comprometidos desde 2008 con la red interuniversitaria de “Formación de Posgrado e Investigación en Integración Regional –REDFIRE–” que a través del trabajo mancomunado y el financiamiento obtenido de distintas fuentes como el Programas de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias del Ministerio de Educación de la Nación Argentina, permitió darle continuidad y desarrollar investigaciones conjuntas cuyo producto también se exhibe en este libro.

La coordinación general de la red está a cargo de Noemí B. Mellado, como directora del Instituto de Integración Latinoamericana y sus posgrados “Maestría en Integración Latinoamericana” y “Especialización en Políticas de Integración”, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP Argentina. Integran también la red: la Universidad de los Andes, Venezuela, a través del “Postgrado de Economía” de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales bajo la coordinación de Rita Giacalone; la Universidad de la República, Uruguay, con su “Maestría en Relaciones Internacionales” de la Facultad de Derecho, cuyo coordinador es Wilson Nerys Fernández; la Universitat Pompeu Fabra, España, con el “Observatorio de Relaciones con Latinoamérica” coordinada por Manuel Cienfuegos Mateo y la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador, por medio de la “Facultad de Posgrados y Educación Continua”, coordinada por su Decano Juan Carlos Fernández Saca.

Los presupuestos teóricos de partida se asientan en un enfoque económico, social y político de la economía mundial tomando en consideración las interrelaciones entre las dinámicas globales, regionales y nacionales a fin de generar nuevos aportes teóricos y metodológicos de abordaje a las problemáticas derivadas de las transformaciones mundiales y del regionalismo latinoamericano. Junto a estrategias que han permitido la expansión económica, persisten otras que conducen a una especialización empobrecedora, a una alta heterogeneidad de la estructura productiva y a una concentración en la distribución de ingresos y riqueza. Este escenario induce además a efectuar una evaluación crítica de los modelos de inserción de algunas naciones latinoamericanas (Argentina, Brasil, Venezuela y Perú) conforme a sus consecuencias sobre los acuerdos regionales existentes y sobre la estructura económica regional.

Desde esta perspectiva el libro se estructura en diez capítulos cuyo contenido se exhibe en cada uno de ellos:

En “GOBERNANZA GLOBAL Y REGIONALISMO LATINOAMERICANO. DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE Y AGENDA POST-2015: UNA MIRADA DESDE URUGUAY”, Amalia Stuhldreher de la Universidad de la República,

Uruguay, recoge eventuales aportes de diferentes enfoques teóricos de la disciplina de las relaciones internacionales sobre la gobernanza global, vinculados al debate sobre la posible funcionalidad de las estrategias de regionalización en el contexto de la globalización avanzada. Se procura así identificar elementos para abordar la situación del regionalismo latinoamericano contemporáneo de cara a los desafíos actuales de la provisión de bienes públicos en dimensiones esenciales del desarrollo humano sostenible. El trabajo plantea el interrogante respecto al rol y la funcionalidad que le caben al regionalismo latinoamericano, de cara a los desafíos de la gobernanza global y la cooperación internacional para el desarrollo. Por tanto, se apunta a reflexionar respecto a las posibilidades y márgenes de acción que eventualmente existen para incidir en la Agenda Post-2015 y qué prioridades se perciben desde el Uruguay.

El segundo capítulo es “CONSECUENCIAS DEL DESPOBLAMIENTO RURAL Y LA DESORGANIZACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA” de Marcelo Halperin de la UNLP de Argentina, propone revisar las estrategias utilizadas a título de cooperación internacional como las cláusulas insertas en los compromisos multilaterales y de integración económica dirigidas a neutralizar o minimizar los padecimientos de aquellas poblaciones que emigran, como consecuencia de las frustraciones ocasionadas por la imposibilidad de remontar desplazamientos físicos y exclusiones de los sistemas productivos, a lo que se agrega la cultura neo-colonial dominante que alienta un consumo conspicuo y conduce a la desorganización social.

En “INTER-REGIONALISMO E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA”, Isabel Clemente Batalla parte en su análisis de que la inserción internacional de América Latina por la vía de la formación del regionalismo ha dado origen a la creación de bloques de integración, organización de instituciones de cooperación y mecanismos de concertación para asegurar la gobernanza regional. A partir del análisis teórico de la tensión entre los modelos alternativos de gobernanza interregional y multilateral, el trabajo identifica algunos problemas posibles para la agenda del regionalismo latinoamericano y en particular para el MERCOSUR: cuestiones de legitimidad, soberanía, inclusión y exclusión en el sistema internacional y capacidad de contribuir a la formulación de un sistema nuevo de normas en condiciones de igualdad entre Estados.

Como el nuevo mapa de la integración, en el marco del regionalismo del siglo XXI, impulsa el debate sobre modelos de desarrollo y de inserción internacional Noemí B. Mellado y Martín Tetaz, de la UNLP de Argentina, bajo el título “LA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN EXTERNA

DEL MERCOSUR”, analizan los efectos de la nueva estrategia de inserción externa regional y global del MERCOSUR, sobre la estructura de comercio y productiva subregional.

Siguiendo con el MERCOSUR como objeto de estudio en el capítulo “EL COMERCIO, LAS INVERSIONES Y LOS OTROS PILARES DE LAS RELACIONES ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA” a cargo de Manuel Cienfuegos, de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, aborda las relaciones de todo tipo entre la UE y el MERCOSUR y el estado de las negociaciones para el establecimiento de una asociación euromercosureña que, tras quince años, se encuentra, de nuevo, en una encrucijada de la que será difícil salir si, como es deseable, debe ir más allá de un acuerdo de libre comercio plus (*free trade agreement plus*) para abarcar también la cooperación y el diálogo político.

En la misma línea “RUMBOS POLÍTICOS DEL MERCOSUR. AGENDA Y POLÍTICAS DE UNA NUEVA ETAPA”, Rita Marcela Gajate de la UNLP, trata los efectos del nuevo panorama político que se está configurando en la subregión a través de la Agenda y de los objetivos políticos que prioriza actualmente el proceso de integración.

Carmen Rosa Schaposnik y Eugenia Candelaria Pardo, de la UNLP de Argentina, en “VENEZUELA: GIROS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y SEÑALES DE CAMBIO EN SU ESTRUCTURA PRODUCTIVA” estudian las estrategias adoptadas por Venezuela en el marco de su relacionamiento externo y determinar si ellas buscan o no producir cambios estructurales a partir de considerar que los giros en la integración regional y de los procesos de transformación en la estructura productiva, son necesarios para entender las estrategias de inserción externa.

Por su parte, Rita Giacalone, de la Universidad de los Andes de Venezuela, en “NUEVAS PROPUESTAS REGIONALES EN EL TABLERO LATINOAMERICANO: MERCOSUR-ALIANZA DEL PACÍFICO Y ECO-ALBA-PETROCARIBE-CARICOM-MERCOSUR” analiza cualitativamente las opciones y límites geoeconómicos y geopolíticos de dos propuestas latinoamericanas: la convergencia MERCOSUR - Alianza del Pacífico (AP), recomendada por la CEPAL y apoyada por Chile, y la Eco-Zona del ALBA, promovida por Venezuela, en base a la complementación económica (ALBA-Petrocaribe-CARICOM-MERCOSUR), que pueden considerarse respuestas a las complejidades del contexto global y regional.

En “UN NOVEDOSO PARADIGMA DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA: EL CASO DE PERÚ”, Lautaro M. Ramírez, de la UNLP de Argentina, se centra en el modo de relacionamiento externo de Perú en el nivel regional, hemisférico e internacional y su incidencia en la Alianza del Pacífico.

Por último, en “LA UNIÓN ADUANERA EN CENTROAMÉRICA. ANÁLISIS POLÍTICO-



## PRESENTACIÓN

---

INSTITUCIONAL DEL PAPEL DEL SICA EN SU CONSTRUCCIÓN”, Juan Carlos Fernández Saca de la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador, centra su tratamiento en el análisis político-institucional del papel que juegan las instancias de la integración regional al postergado objetivo de la Unión Aduanera en Centroamérica.

---

## CAPÍTULO I

---

GOBERNANZA GLOBAL Y REGIONALISMO  
LATINOAMERICANO.  
DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO HUMANO  
SOSTENIBLE Y AGENDA POST-2015:  
UNA MIRADA DESDE URUGUAY

AMALIA STUHLDTREHER

### **Introducción**

El presente trabajo apunta a recoger eventuales aportes de diferentes enfoques teóricos de la disciplina de las relaciones internacionales sobre la gobernanza global, vinculados al debate sobre la posible funcionalidad de las estrategias de regionalización en el contexto de la globalización avanzada. Se procura así identificar elementos para abordar la situación del regionalismo latinoamericano contemporáneo de cara a los desafíos actuales de la provisión de bienes públicos en dimensiones esenciales del desarrollo humano sostenible. Planteado ese objetivo resulta ineludible hacer también referencia al debate de los últimos años respecto al devenir de los procesos de integración en América Latina, donde se registró una proliferación de esquemas diversos, aunque no necesariamente existe consenso respecto a las implicancias negativas o positivas de dicha diversidad (Nolte, 2014: 2). Tras la fase del 'regionalismo abierto' de los 90 (creación del MERCOSUR y relanzamiento del Pacto Andino a través de la Comunidad Andina de Naciones, así como del Sistema de Integración Centroamericano SICA), el comienzo del nuevo siglo fue testigo del surgimiento de lo que se dio en llamar el 'regionalismo posthegemónico' o 'postliberal' (Tussie, 2009), con la superposición de iniciativas como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de

Nuestra América), la CELAC (Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe) y finalmente la emergencia de la Alianza del Pacífico.

Como contexto sobre la conceptualización del desarrollo humano, debe señalarse que tras la crisis de la región de la década de los 80, los aportes de Amartya Sen y Mahbub ul Haq consolidaron una concepción donde el ser humano ocupa un lugar central como actor principal del desarrollo. Dicho enfoque fue susceptible de amalgamarse en forma coherente con otras dimensiones centrales del desarrollo, tales como la medioambiental, que venían discutiéndose desde los 70 y que cobraron fuerza desde el Informe Brundtland (1987). Todos estos elementos orientaron la definición de la agenda de los Objetivos del Milenio (ODM) hasta 2015, donde primó la perspectiva de desarrollo humano sustentable con perspectiva de derechos. Aún con sus limitaciones, los ODM contribuyeron a instalar la necesidad de la comunidad internacional de monitorear resultados o logros para el bienestar de las personas a través de metas claras, verificables y comunicables, permitiendo la valoración de las políticas públicas en función de resultados, promoviendo aprendizajes en el diseño y manejo de instrumentos de monitoreo y evaluación (AUCI, 2013: 3).

Como señala Martín Rivero Illa (2014a: 15 y ss.), lo complejo de este proceso está dado por el hecho que las nuevas perspectivas de desarrollo no sustituyeron las visiones anteriores, sino que se produjo una superposición donde se mantuvieron muchos elementos de los paradigmas anteriores: la acumulación sucesiva de visiones no siempre concordantes generó así una suerte de *arqueología del desarrollo*. Consecuentemente, lo elusivo y complejo del término representa un desafío para la cooperación internacional, a lo que se suma el dinamismo de la agenda global de la cooperación para el desarrollo. Aunque, desde los años 50 hasta la Declaración del Milenio, esta agenda estuvo fuertemente influenciada por las Naciones Unidas, en la actualidad un sinnúmero de foros, organismos y espacios de coordinación pautan la dinámica de las políticas de cooperación en materia de desarrollo, lo que dificulta su gobernanza.

Concretamente, el debate sobre la Agenda Post-2015 fue lanzado oficialmente en 2011 en las Naciones Unidas, con el informe del Secretario General “Acelerar el logro de los Objetivos del Milenio”, con un llamado a participar de un proceso consultivo relativo a la nueva Agenda de Desarrollo. Posteriormente, en julio de 2012, se convocó a un Panel de Expertos de Alto Nivel representativo de todas las regiones, para elaborar un informe a partir de las consultas

con los actores del desarrollo (AUCI, 2013). Finalmente, en septiembre de 2015 la Asamblea de las Naciones Unidas aprobó oficialmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Teniendo en cuenta ese proceso, el presente trabajo plantea el interrogante respecto al rol y a la funcionalidad que le caben al regionalismo latinoamericano, de cara a los desafíos de la gobernanza global y la cooperación internacional para el desarrollo. Para su comprensión cabal, este interrogante debe encuadrarse en los debates en torno al estado de dicho regionalismo en un contexto de progresiva multipolaridad. Con esa perspectiva, el presente trabajo apunta a reflexionar sobre las posibilidades y márgenes de acción que eventualmente existen para incidir en la Agenda Post-2015 y en la implementación de los ODS, identificando qué prioridades se perciben desde el Uruguay.

## **1. Marco teórico-analítico**

### **1.1. Regionalismo *vis à vis* globalización: funcionalidad posible**

Teniendo en cuenta los interrogantes planteados, este trabajo propone recoger esquemáticamente los debates que surgieron desde la década de los 80 en la disciplina de las relaciones internacionales en torno de la gobernanza global y la posible funcionalidad del regionalismo frente a los nuevos retos. Cabe recordar que en ese momento los profundos cambios experimentados por el sistema internacional y el desafío impuesto por la globalización determinaron un “renacimiento” general de los procesos de integración regional, que abarcó también a América Latina y el Caribe. Este “revival” del regionalismo generó un rico debate acerca de los desafíos y posibilidades implícitas de dichos procesos: un aspecto central fue la búsqueda de mecanismos que permitieran consolidar a la interna la integración regional y que optimizaran la capacidad negociadora de los países y regiones frente al mundo globalizado, explorando las posibilidades aún existentes para el ejercicio de la política en el ámbito de los Estados nacionales y las oportunidades de concertación internacional de cara a los desafíos globales y la provisión de bienes públicos.

Esta discusión, caracterizada por la pluralidad teórica (Mürle, 1998), hacía especial hincapié en la complementariedad entre diferentes niveles de práctica de la gobernanza global. Así, los Estados eran concebidos como instancias estratégicas dentro de un sistema de niveles múltiples, acompañados por una serie de

nuevos actores (Cerny, 1999) Más allá del Estado, en el siguiente nivel se discutió asimismo el rol del regionalismo en la nueva arquitectura global. Para muchos la instancia regional constituía un elemento decisivo para la adaptación de los estados territoriales a las nuevas realidades del contexto mundial (Schirm, 1999). Por otra parte, como derivación del debate sobre el regionalismo, en las dos décadas pasadas se registró un interés creciente por el fenómeno cercano del interregionalismo, al que también se le atribuía un rol importante en la concreción de la arquitectura de la gobernanza global. En ese sentido, la sistematización efectuada por Rüländ (1996) sobre diversos enfoques teóricos de las relaciones internacionales (realismo, neoinstitucionalismo, constructivismo) permite identificar eventuales contribuciones de los esquemas regionales o interregionales a la gobernanza global atendiendo a su posible funcionalidad, ofreciendo algunas claves para la discusión que se plantea en este trabajo.

En forma sumamente abreviada, tomando en primer término el enfoque del realismo, resulta evidente el énfasis otorgado a lo que Rüländ denomina las funciones de equilibrio de poder (*balancing functions*) que pueden asumir las instancias regionales e interregionales. Según la conceptualización realista, dichos foros representan una coalición conformada por algunos actores para contrabalancear el poder de los otros. La racionalidad de estas alianzas está determinada por la posibilidad de acumular poder y poder reaccionar mejor a los cambios experimentados por la política y economía mundiales (como por ejemplo en su momento el surgimiento de APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) para contrarrestar la “Fortaleza Europa”).

Contrastando con este abordaje, desde el enfoque del neoinstitucionalismo se subrayan las funciones de racionalización (*rationalizing functions*) del vínculo del regionalismo/interregionalismo frente a los foros multilaterales, que con frecuencia se enfrentan con una serie de tópicos de alta complejidad, de carácter esencialmente técnico, así como con un creciente número de actores con intereses fuertemente heterogéneos. A manera de ejemplo, Rüländ señala que el foro interregional euro-asiático ASEM (Asia-Europe Meeting) podría actuar a la manera de *clearing house* de los actores involucrados antes de que los temas lleguen a la arena global, contribuyendo a disminuir los “cuellos de botella” en el ámbito multilateral de la negociación.

Asimismo, el autor menciona las funciones que asumen los órganos regionales e interregionales en términos de *agenda-setting*

frente a las instituciones globales. En forma ideal, estos foros “particionan” los contenidos de la negociación en diferentes instancias, con la ventaja de que a través de este proceso de *step-by-step* se evitan pérdidas mayores de tiempo y se favorece el logro del consenso. Con la preestructuración de las negociaciones de acuerdo con criterios sectoriales o regionales, eventualmente se evita la probabilidad de los mencionados “cuellos de botella” en los niveles superiores del sistema internacional.

Por otra parte, el enfoque del neoinstitucionalismo también es valorado por Rüländ por sus aportes en términos de institucionalización de las relaciones internacionales (*institution-building functions*), contribuyendo a una mayor aceptación por parte de los actores de los principios y normas vigentes. Esto resulta de particular importancia dado el alto grado de interdependencia del mundo actual, donde el potencial de conflictividad o de cooperación de las relaciones interregionales genera posibles efectos de derrame hacia el nivel de la arena internacional. Resulta así crucial buscar vías que favorezcan las relaciones cooperativas entre los bloques. También resulta interesante el hecho que la preparación e implementación de decisiones supone a la vez la existencia de un amplio espectro de instituciones, así como la realización, por ejemplo, de encuentros regulares de ministros en procesos del tipo *track two*, encuentros de grupos de trabajo, surgimiento de “comunidades epistémicas”, de mecanismos de coordinación de actividades privadas u oficiales, así como foros de organizaciones no gubernamentales. Visto en esos términos, la dinámica de los foros regionales e interregionales fortalecería la cooperación dentro del respectivo esquema, estimulando el surgimiento de organizaciones regionales subsidiarias.

Finalmente, Rüländ menciona los aportes de las corrientes constructivistas que focalizan los posibles estímulos a la formación de identidades (*identity-building*) a nivel colectivo, como, por ejemplo, lo sucedido en el caso del foro euro-asiático ASEM o en la APEC en el área Asia-Pacífico. De todas formas, no puede ignorarse que paralelamente al surgimiento de una identidad colectiva en el marco de los foros regionales e interregionales, también pueden determinar evoluciones problemáticas en términos identitarios, que distan de sus intenciones iniciales. Un caso que suele mencionarse es la discusión en torno a valores contrapuestos desatada a raíz de la oposición entre el “universalismo occidental” y el “relativismo asiático”.

## **1.2. Regionalismo latinoamericano y economía política multipolar: de la diversidad de modelos y sus interpretaciones**

Como ya se mencionó, en un contexto de globalización avanzada y gradual emergencia de una economía política multipolar en el sistema internacional, el presente trabajo plantea algunos interrogantes respecto al rol y la funcionalidad que le caben al regionalismo latinoamericano de cara a los desafíos de la gobernanza global y la cooperación internacional para el desarrollo humano.

Cabe mencionar aquí que, en los últimos años, el debate sobre el devenir de los procesos de integración en la región se vio marcado por la controversia debida a la proliferación de esquemas diversos, lo que dificultó un consenso acerca de su caracterización y de las consecuencias de dicha superposición para el orden regional.

Al respecto, resulta interesante la reflexión de Detlef Nolte (2014), retomada a su vez por Jorge Garzón (2015). Teniendo en cuenta la diversidad de esquema regionales, dichos autores procuran una sistematización de las distintas interpretaciones sobre este fenómeno (que Garzón denomina el 'paradigma de los modelos de integración competitivos'). Por un lado, el autor identifica una vertiente crítica (Malamud/Gardini, 2012: 117), que subraya la segmentación y superposición de proyectos e iniciativas, que atentaría contra una integración exitosa. En esa visión el 'regionalismo descentralizado', con múltiples membresías y lealtades inevitablemente crearían fricción entre diferentes proyectos, lo que generaría conflictos de normas y divisiones. Por otra parte, desde una perspectiva menos determinista otros autores visualizan una tendencia hacia una mayor diversificación de organizaciones regionales, sin lograr un acuerdo respecto a si se trata de una fase de transición (Sanahuja 2008/2009) o si se tendería a una mayor convergencia (Tussie 2009). Finalmente, un tercer grupo de autores subrayan el potencial positivo de la pluralidad de organizaciones regionales, ya que el amplio espectro de opciones les permitiría a los estados latinoamericanos elegir la estructura de cooperación que mejor se adaptara a sus intereses nacionales y a las respectivas prioridades de política exterior, minimizando el riesgo de juegos de suma cero en la interacción entre los estados (Nolte, 2014).

Como señalan tanto Nolte como Garzón, las tres corrientes citadas difieren, por un lado, al momento de subrayar las implicancias negativas o positivas de la nueva configuración regional. Sin embargo, por otro lado, parten de una aseveración común respecto a la existencia de modelos de integración regional

divergentes e incluso incompatibles, que coexisten y compiten entre sí. En oposición a este paradigma, Garzón postula que la cuestión de la proliferación de esquemas puede ser mejor comprendida si se tienen en cuenta las interfaces entre el denominado 'regionalismo 'posliberal o 'poshegemónico' (con organizaciones tales como la UNASUR o el ALBA) y la crisis de los esquemas de 'regionalismo abierto' (tales como el MERCOSUR o la Comunidad Andina). En esta interpretación, ambos fenómenos constituyen el resultado del mismo proceso de adaptación de las estrategias de los Estados latinoamericanos, que adecúan sus políticas exteriores a la economía política de un mundo multipolar (Garzón, 2015: 2; Nolte 2014: 4).

Así, según esta visión, la progresiva emergencia de una economía política multipolar en el sistema internacional produce una modificación disruptiva fundamental, alterando la estructura de incentivos que alguna vez impulsó el surgimiento de vínculos en clave de 'regionalismo abierto', dificultando o inviabilizando dicha estrategia de inserción internacional. Sin embargo, el surgimiento del 'regionalismo post-hegemónico' no superaría ni trascendería el 'regionalismo abierto', asumiendo aspectos fundamentales como la provisión del acceso a los mercados internacionales o de inversiones extranjeras directas (IED), que continúan siendo de vital importancia para los Estados latinoamericanos de cara a sus objetivos de desarrollo, tal como lo fuera en el pasado. Por el contrario, este puñado de temas (inversiones y comercio) que fueran de incumbencia del 'regionalismo abierto' serían asumidas en forma progresiva (aunque con ritmos irregulares) por la relativamente nueva institución del 'regionalismo cruzado',<sup>1</sup> que al

<sup>1</sup> El concepto de 'regionalismo cruzado' es utilizado en el marco de investigaciones económicas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tales como los estudios Crawford y Florentino (2005). Según la conceptualización sugerida por Garzón (2015: 9), el regionalismo cruzado constituiría el instrumento de política exterior económica más rápidamente extendido en el mundo: para 2010, ya representaba la mitad de los acuerdos preferenciales de comercio. Concretamente el concepto hace alusión a acuerdos de comercio entre países que pertenecen a diferentes regiones del mundo, desafiando la noción que la integración económica puede proceder solamente del nivel regional o multilateral. A diferencia del 'interregionalismo' (entre bloques o regiones), el regionalismo cruzado refiere a políticas llevadas adelante en forma individual por Estados. Asimismo, se trasciende la agenda tradicional de liberalización comercial multilateral para incluir



contrario de lo que usualmente se afirma, evitaría los altos costos políticos del regionalismo Norte-Sur' a través de la triangulación comercial con socios comerciales extraregionales. Habiendo sido las organizaciones regionales "relevadas" de la búsqueda de acuerdos comerciales y de inversión, existe una menor necesidad de coordinación económica interestatal, pudiendo los estados socios focalizar los asuntos políticos. En virtud de ello, Garzón postula que no nos encontraríamos frente a la proliferación de modelos divergentes y competitivos de integración regional, sino de un "desacoplamiento" de la función económica del regionalismo de sus dimensiones sociales, políticas y de seguridad (Garzón, 2015: 2).

Sin embargo, en términos de contextualización resulta relevante señalar que, como afirma Giacalone (2015), si los cambios ocurridos durante la primera y la segunda década del siglo XXI ponían en duda la estabilidad de una arquitectura regional que no lograba negociar los conflictos, los indicios más recientes permitirían hablar de una fase de convergencia regional sobre la base de un renovado impulso a los aspectos económicos y comerciales de la integración y el abandono de las posturas ideológicas más extremas (Giacalone, 2015: 69-70)<sup>2</sup>.

## **2. Regionalismo latinoamericano, gobernanza global y cooperación internacional para el desarrollo humano**

La hipótesis planteada por Garzón respecto al "desacoplamiento" gradual de la función económica del regionalismo latinoamericano de otras dimensiones de la integración (social, política, de seguridad) en un contexto de emergencia de una economía política multilateral proporciona un marco de referencia para abordar el vínculo del regionalismo y la gobernanza global. En ese sentido, se señala que el regionalismo latinoamericano progresivamente se caracteriza por una sutil división del trabajo entre diferentes organizaciones regionales (Garzón, 2015: 16). Precisamente en ese marco, resulta

---

mecanismos de consulta política. Para ejemplos de la participación de países latinoamericanos en el llamado 'regionalismo cruzado' véase: Garzón., 2015: 12.

<sup>2</sup> La autora se refiere aquí a la apertura de los regionalismos excluyentes (si el MERCOSUR se abre a la Alianza del Pacífico y si el ALBA supera sus constricciones ideológicas para abrirse al MERCOSUR).

relevante no considerar las iniciativas aisladas, sino tener en cuenta la arquitectura regional en su totalidad (Nolte, 2014: 4)<sup>3</sup>.

Aún así, en procura de abordar las posibilidades de concertación regional de cara a los desafíos del desarrollo humano sustentable resulta evidente la necesidad de diferenciar algunos ámbitos regionales desde los que se ha buscado incidir procurando avances. En ese sentido, Marcelo Halperin (2014:170) ya ha subrayado la proliferación de iniciativas para la cooperación, coordinación y consulta sobre temas de la llamada “agenda social” en el marco de organizaciones y esquemas de integración económica. En términos causales se atribuye dicho énfasis a la situación de deterioro y vulnerabilidad de la región latinoamericana (migraciones masivas, extrema pobreza, desigualdades sociales, etc.), lo que conlleva la necesidad de incluir en la formulación de los marcos de integración económica metas y programas relativos a la dimensión agregada de lo “social”.

También Noemí Mellado y María Luciana Ali (2014: 187-188) subrayan la creciente importancia de la dimensión social (junto a las dimensiones política y de seguridad) en relación a con la dimensión económica en las nuevas propuestas de integración latinoamericanas (UNASUR, ALBA y CELAC). Sin embargo, las propuestas presentan un grado de institucionalidad mínima de carácter intergubernamental. Pese a la reconfiguración política regional no se constata una convergencia respecto a la inserción mundial y a modelos de desarrollo. Así, en el complejo panorama regional se constataría la superposición de proyectos regionales de diversa naturaleza y objetivos, la pertenencia múltiple de los países con diferentes propósitos y valoraciones, las desigualdades económico-sociales de los diversos Estados, las diferencias en su relacionamiento externo, así como la ausencia de una visión estratégica de conjunto.

En su detallado análisis las autoras efectúan una clasificación que resulta relevante a los fines del presente trabajo, ya que permite una mirada diferencial de los énfasis planteados en diversas organizaciones regionales: así se consta que en las declaraciones,

<sup>3</sup> El autor aboga aquí por el concepto de ‘gobernanza regional’, ya que lo considera como el más adecuado para captar las variaciones del regionalismo y de proyectos regionales. En su acepción el concepto hace referencia a organizaciones/instituciones internacionales y constructos normativos e ideacionales, así como a los procesos que crean dichas instituciones y normas (Nolte, 2014: 6-7).

comunicados y documentos alusivos a la dimensión social, en la CAN se enfatizan cuestiones relativas al desarrollo en general, mientras que, en el MERCOSUR, existe una predominancia de cuestiones asociadas a la inclusión y la integración social. Por su parte, la UNASUR expresa una clara preocupación por la desigualdad. Tanto en la UNASUR como en el MERCOSUR, las acciones que apuntan a la inclusión social se limitan a los más vulnerables (Mellado y Ali, 2014: 221-222).

Al mismo tiempo, las autoras alertan respecto a que pese al avance de los aspectos normativos e institucionales en materia social, los esquemas regionales muchas veces ven limitada la implementación efectiva de las decisiones: tanto el MERCOSUR, la CAN y la UNASUR se caracterizan por estructuras laxas de gobernabilidad donde los Estados mantienen el control sobre el proceso de integración, por lo que la concreción efectiva de las decisiones depende del poder de los gobiernos nacionales. En el caso del MERCOSUR y en la CAN a las disparidades de poder de los socios se suma la brecha entre las decisiones adoptadas y las efectivamente implementadas, lo que conlleva conflictos.

Las autoras subrayan aquí que los tres esquemas mencionados sólo prevén iniciativas para la cooperación, coordinación y consulta, sin especificar mecanismos y acciones que podrían generar políticas sociales conjuntas. Para el caso del MERCOSUR explícitamente, se establece además que este tipo de acciones son facultad de las políticas públicas de los respectivos Estados.

A los esquemas regionales mencionados debe añadirse el surgimiento de la CELAC, como resultado de los esfuerzos de los actores de mayor peso en la región, México y Brasil. La propuesta de Brasil se materializó en la realización de la primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) en diciembre de 2008, muy vinculada con los propósitos fundacionales del Grupo de Río, es decir, concertar respuestas latinoamericanas a los problemas latinoamericanos. La agenda de prioridades planteada fue recogida en la Declaración de Bahía, que contempla algunos temas que pueden considerarse vinculados al desarrollo humano sustentable<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Así se establecía como prioridades: 1) Cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; 2) Crisis financiera internacional; 3) Energía; 4) Infraestructura física; 5) Desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza; 6) Seguridad alimentaria y nutricional, 7) Desarrollo sostenible; 8) Desastres naturales; 9) Promo-

La evolución de los vínculos condujo a la realización, en febrero de 2010, de la Cumbre de la Unidad, cuyo principal resultado estuvo dado por la decisión de crear la CELAC, con la aspiración de constituirse en el eje de gravedad de las distintas instituciones de integración de la región, promoviendo la concertación política para impulsar la agenda latinoamericana y caribeña en los foros globales a fin de posicionar mejor a la región en acontecimientos relevantes del ámbito internacional. Junto a la consolidación de los valores democráticos y la profundización de la integración, se plantea como prioridad el desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza y el bienestar social de cada uno de los Estados (Rojas Aravena, 2012: 43 y ss.), lo que se vincula estrechamente con la concepción del desarrollo humano sustentable.

### **3. Incidiendo en la Agenda 2015: avances y prioridades para el Uruguay**

En forma similar a lo que se sucede en otros países del Sur global, también para el caso del Uruguay, la cooperación internacional se visualiza como un instrumento relevante de cara a la promoción del desarrollo humano sustentable a nivel nacional. Para este país el desafío que se planteó en los años recientes estuvo dado por la necesidad de crear una institucionalidad moderna, eficiente y capaz de responder a la complejidad actual de la cooperación al desarrollo. En ese sentido la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) en 2010 constituyó un hito importante. Asimismo, se actúa desde la estructura gubernamental de los Ministerios, en particular desde la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Contando con esa plataforma el país aspira a participar activamente en los debates en curso, en particular en la negociación intergubernamental de la Agenda Post-2015 (sucesora de los ODM)<sup>5</sup>

---

ción de los derechos humanos y combate al racismo; 10) Circulación de personas y migraciones; 11) Cooperación Sur-Sur y 12) Proyección de América Latina y el Caribe (Rojas Aravena, 2012: 37 y ss.).

<sup>5</sup> Transcurridos más de veinte años de la Conferencia de Río y poco antes de culminar el plazo previsto para el cumplimiento de los ODM, el Grupo Abierto de Trabajo creado por el documento final de la Cumbre Río+20 aprobó un documento que contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que pasó a consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2014. Finalmente, dicho organismo aprobó definitivamente los ODS en septiembre de 2015.

que se extiende desde septiembre de 2014 a septiembre de 2015. Con el objetivo de recoger insumos para el posicionamiento del país frente al debate global sobre la agenda, a principios de 2013, la AUCI y el Ministerio de Relaciones Exteriores convocaron a organismos del Estado, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y academia. A partir de ello se generó un documento que se presentó para la discusión regional.

Asimismo, se respondió al cuestionario del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes de la Secretaría General para la Agenda de Desarrollo Post-2015. La posición del país fue presentada a las agencias cooperantes de otros países y organismos internacionales que cooperan con Uruguay. Por otra parte, la posición de dicho país se remite también a los insumos de la consulta realizada a nivel nacional por el Sistema de Naciones Unidas en junio de 2013. Finalmente, la capacidad de incidencia del Uruguay se vio fortalecida por el hecho de integrar el Comité Intergubernamental de Expertos sobre Financiamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Rivero, 2014b: 60).

En términos sustantivos y yendo a las temáticas concretas que se pretende impulsar, el representante permanente del Uruguay frente a la ONU señala en una publicación reciente que el país puede realizar un aporte de calidad en la construcción de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y en la definición de los ODS centrando sus esfuerzos en establecer como prioridades la erradicación de la pobreza, manteniendo al mismo tiempo el enfoque de derechos (en especial, en lo tocante a la no discriminación), género, infancia, salud, seguridad alimentaria, crecimiento económico, empleo, infraestructura, educación, agua y saneamiento, energía, desigualdad, medio ambiente y consumo responsable (Koncke, 2014: 81).

## **Conclusiones**

A modo de evaluación genérica y considerando las particularidades de la región latinoamericana impregnada históricamente de desigualdades y brechas socio-económicas, puede coincidir con la afirmación de Martín Rivero cuando señala que, en los últimos quince años, América Latina ha experimentado transformaciones importantes en términos de desarrollo humano. Básicamente, han jugado allí la voluntad política de algunos países de la región para dinamizar y mejorar las políticas públicas, así como una mayor coordinación y concertación de los actores de la cooperación internacional en la definición de una agenda de desarrollo que ha promovido el diseño de dichas políticas (Rivero, 2014b: 26).

En términos de su participación en la asignación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), esta mejoría de la situación en varios países latinoamericanos ha implicado una creciente salida de la AOD de la región, ya que dicha asignación responde a un criterio basado en la renta per cápita de los países a los que se asiste. Esto conllevó la reducción de la AOD en América Latina, que pasó de representar más del 1% del PIB de la región en la década de 1960 a un 0,22% en la actualidad (AUCI, 2013: 2). Por otra parte, no puede obviarse el hecho que en perspectiva comparada, los logros de los diferentes países siguen siendo altamente desiguales, así como tampoco puede evitarse el interrogante acerca de su sostenibilidad en el tiempo en momento de coyunturas internacionales futuras eventualmente más adversas.

Yendo específicamente al interrogante inicial del trabajo respecto del rol y la funcionalidad que le caben al regionalismo latinoamericano, de cara a los desafíos de la gobernanza global y la cooperación internacional para el desarrollo, corresponde retomar las consideraciones teóricas esbozadas en el curso del trabajo. En ese sentido, cabe subrayar que independientemente de la valoración positiva o negativa que se hace del fenómeno, los expertos coinciden en señalar la diversidad y superposición de iniciativas y esquemas de integración regional, que se han multiplicado en las últimas tres décadas. Así, en perspectiva histórica, la integración regional registra como constante la búsqueda de concertación y articulación de posicionamiento frente a los ámbitos internacionales, aunque puede pensarse que en los hechos la superposición de iniciativas no necesariamente ha contribuido a un fuerte posicionamiento conjunto en materia de desarrollo humano sustentable.

Como se ha visto en el curso del trabajo, varios de los esquemas regionales explícitamente incluyen en sus agendas dicha temática, en particular bajo la dimensión de lo social. Por ello, en términos teóricos podría interpretarse que se asumen aquí las funciones de *agenda-setting* y de *racionalización* mencionadas por Rüländ, generando eventuales consensos en torno de problemáticas específicas, ya que en la multiplicidad de esquemas se replican argumentos que refuerzan dicha perspectiva, actuando a la manera de *clearing house*. Los análisis elaborados en *think-tanks* regionales tales como la CEPAL representan en muchos casos insumos comunes para el desempeño de los mencionados esquemas, así como para la elaboración de documentos como el elaborado por Uruguay de cara a la negociación intergubernamental para la

elaboración de la Agenda Post-2015<sup>6</sup> que fue presentado además para la discusión regional.

También en términos teóricos podría pensarse que el establecimiento y desarrollo de estos esquemas regionales implicaría un refuerzo de las funciones de *institucionalización* planteadas por Rüländ, que podrían eventualmente contribuir a una mayor aceptación por parte de los actores de los principios y normas vigentes, generando posibles efectos de derrame hacia el nivel de la arena internacional. Como ya se mencionó, la preparación e implementación de decisiones presupone dispositivos institucionales, encuentros regulares de ministros y funcionarios nucleados en grupos de trabajo, creación de “comunidades epistémicas” y de mecanismos de coordinación de actividades privadas u oficiales, así como foros de organizaciones no gubernamentales.

En teoría, todo esto propiciaría el abordaje sistémico del tema, promoviendo avances en la materia como los mencionados en los procesos de consulta a nivel nacional y regional. Estos procesos podrían incluso propiciar las funciones de *construcción de identidad colectiva*, o al menos de un “perfil de acción” regional en este acápite, propiciado por aportes de organizaciones como la CEPAL que subrayan la necesidad de superar brechas estructurales entre las que sobresalen el ingreso por habitante, la desigualdad, la pobreza, la inversión y el ahorro, la productividad y la innovación, la infraestructura, la educación, la salud, la fiscalidad, el género y el medio ambiente (CEPAL, 2012). Un ámbito interesante en sentido es la CELAC, tanto por su cobertura geográfica así como por los temas definidos como prioritarios.

Por otra parte, si bien la posición de los países latinoamericanos sobre estos temas puede verse influida por los debates a nivel de los *think-tanks* y esquemas regionales, de todas formas debe recordarse que su participación en las Naciones Unidas o los organismos multilaterales es a título de estados individuales. La mención expresa en el MERCOSUR de las responsabilidades estatales exclusivas en el capítulo de políticas sociales es ilustrativa

<sup>6</sup> Un ejemplo de ello es la publicación “Hacia la Agenda de Desarrollo Post-2015. Explorando visiones desde América Latina”, publicada por la AUCI (2013), que recoge contribuciones de la CEPAL (2012) respecto de la problemática de los países latinoamericanos de renta media, con “brechas estructurales” que dificultan el tránsito de la región hacia economías y sociedades más inclusivas y que persisten a pesar del crecimiento de América Latina en la última década.

de una concepción que hace de la figura del Estado una referencia central. En ese sentido, algunos autores europeos hablan de la “concepción extrema” de soberanía estatal que sería predominante en América Latina, donde la figura del Estado nacional representaría la referencia política central en la mayoría de los países de la región, convirtiéndose en una constante fuente de legitimación de las políticas actuales (Maihold, 2015).

Asimismo, la observación del desempeño de los esquemas regionales mencionados en términos de la promoción del desarrollo humano sustentable y de un posicionamiento conjunto frente a los ámbitos globales permite constatar que las iniciativas en ocasiones se ven en cierta forma condicionadas en su efectividad, coherencia y homogeneidad en función de la diversidad de organizaciones regionales, en las que también actúan los intereses nacionales y donde se hacen presente las funciones de *equilibrio de poder* a las que hace referencia Rüländ. De hecho, como señalan Mellado y Ali (2014), pese a la reconfiguración política regional de los últimos años no se constata una convergencia respecto a la inserción mundial y a modelos de desarrollo.

Como se ha visto, para algunos autores como Nolte (2014) dicha “plasticidad” constituiría una ventaja, ya que representaría una posibilidad para los estados latinoamericanos de insertarse en los ámbitos que mejor representasen sus prioridades en materia de política exterior, evitando ‘juegos de suma cero’. Sin embargo, aunque no pueda hablarse de una escisión de visiones respecto a esta temática en el ámbito regional latinoamericano, sí puede suponerse que la fortaleza de eventuales planteamientos conjuntos puede verse relativizada por la multiplicidad de organizaciones con diferentes misiones y visiones, reduciendo la capacidad de incidencia real en los ámbitos donde se define la gobernanza global de cara a las temáticas del desarrollo humano sustentable: concretamente, dicha influencia puede ser condicionada por la existencia de fuertes matices o disidencias en las concepciones de desarrollo que puedan impregnar las políticas de los diferentes estados aglutinados en esquemas tan diversos como el ALBA o la Alianza del Pacífico<sup>7</sup>. Como ya se mencionó en un principio, lo

<sup>7</sup> Un ejemplo de las posibles discordancias es la contraposición entre la propuesta de las Naciones Unidas, apoyada por Brasil, de avanzar hacia una “economía verde en el contexto de desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza” (CEPAL 2011: 11-12) y paradigmas de desarrollo alternativos tales como el modelo del “buen vivir” (“Sumak



complejo y elusivo del tema representa de por sí un desafío, a lo que se suma la existencia de un sinnúmero de foros y ámbitos multilaterales que pautan la dinámica de las políticas de cooperación en materia de desarrollo, dificultando su gobernanza.

En ese sentido, la fragmentación de la gobernanza del sistema de cooperación para el desarrollo en diversos foros es un dato de absoluta relevancia para el análisis, ya que no en todos los espacios se cuenta con la misma legitimidad para definir una agenda democrática de desarrollo sostenible. Al respecto, desde los organismos gubernamentales de Uruguay se subraya la centralidad que tiene para los países latinoamericanos el Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD) de las Naciones Unidas, creado en el Consejo Económico y Social (ECOSOC) tras la Cumbre Mundial de 2005 y relanzado en 2007: por su composición universal e igualitaria representa el marco multilateral más incluyente y representativo (AUCI, 2014: 31).

Finalmente, debe apuntarse que desde la Declaración del Milenio y de la definición de los ODM se han producido importantes cambios en el sistema internacional: un dato de relevancia para los países del llamado Sur es la impronta de las potencias emergentes, que con su accionar alteran la dinámica del multilateralismo, ampliando su participación y su poder de incidencia en las negociaciones y toma de decisiones en temas que afectan al desarrollo, como el cambio climático o el comercio. En ese marco, el proceso de la Agenda Post-2015 y la implementación de los ODS debieran apuntar a las causas estructurales de las brechas en materia de desarrollo. Para el logro de esos objetivos en América Latina, la cooperación internacional puede asumir un rol relevante, generando nuevas capacidades. De cara a dichos desafíos, también resulta clave que los países latinoamericanos asuman responsabilidades en forma creciente a través de la integración regional y de la Cooperación Sur-Sur (CSS) (AUCI, 2013: 4 y ss.).

Teniendo en cuenta este contexto, se puede concluir que aún con las limitaciones señaladas, no puede ignorarse el potencial

---

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

del regionalismo de cara a la provisión de bienes públicos en dimensiones esenciales del desarrollo humano sostenible. Pero tampoco puede obviarse la mención a la brecha actual respecto al logro efectivo de las metas. De todas formas, al momento de evaluar, la mirada no debiera darse sólo en términos estrictamente de logros (lo que estrecharía la discusión en torno a lo que los esquemas regionales son *efectivamente capaces* de proveer), sino visualizar que en la consecución de dichos fines y de metas también entran a jugar las consideraciones estratégicas tan caras al realismo clásico y al neorrealismo, donde el juego de cada uno de los Estados es diferente: como se evidencia en el curso del presente trabajo, los objetivos planteados a nivel de los diferentes países en materia de desarrollo pueden ser sumamente diversos y hasta contrapuestos en algunos casos.

### Bibliografía

- AUCI (2013). *Hacia la Agenda de Desarrollo Post-2015. Explorando visiones desde América Latina*. Montevideo.
- CEPAL (2012). *Los Países de Renta Media: Un Nuevo Enfoque Basado en Brechas Estructurales*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Espacios de cooperación en las Américas. Mayores oportunidades para un desarrollo con equidad*, Cumbre de las Américas, Panamá.
- CERNY Philip (1999). “Globalization, governance and complexity”, en: Aseem Prakash, Aseem y Jeffrey Hart (Eds.) *Globalization and governance*, London/New York, Routledge, pp. 182-212.
- CRAWFORD Jo-Ann, FIORENTINO Roberto (2005). *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, WTO Discussion Paper N° 8.
- GARZÓN Jorge (2015). *Latin American Regionalism in a Multipolar World*. EUI Working Papers RSCAS 2015/23.
- GIACALONE Rita (2015). “El orden regional sudamericano en la segunda década del siglo XXI ¿conflicto o negociación?”, en: Mellado, Noemí (Coord.) *Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI*. Córdoba, Lerner Editora, pp. 55-77.
- HALPERIN Marcelo (2014). “Dimensión social agregada en la integración económica de América Latina”, en: Mellado, Noemí (Ed.) *Regionalismo latinoamericano: dimensiones actuales*. Córdoba, Lerner Editora, pp. 161-184.
- KONCKE Gonzalo (2014). “La cooperación internacional para el desarrollo y la política exterior del Uruguay”, en: AUCI. *La cooperación internacional para el desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay*, p. 81.
- MAIHOLD Günther (2015). “Europa hat sich selbst aus dem Spiel genommen. Lateinamerika als Teil des Westens? Günther Maihold über die Schiefelage der Debatte”, en: *Internationale Politik und Gesellschaft*. Publicado el 20/7/2015. Disponible en: <http://www.ipg->

- journal.de/schwerpunkt-des-monats/geopolitik-in-lateinamerika/artikel/detail/europa-hat-sich-selbst-aus-dem-spiel-genommen-1005/. Consultado el 21/7/2015.
- MALAMUD Andrés, GARDINI Gian Luca (2012). “Has Regionalism Paked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, en: *The International Spectator* N° 47. Vol. 1, pp. 116-133.
- MÜRLE Holger (1998). *Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen*. INEP Report, Heft 32.
- NOLTE Detlef (2014). *Latin America’s New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?*, EUI Working Papers RSCAS 2014/89.
- RIVERO ILLIA Martín (2014a). “Introducción. Cooperación internacional para el desarrollo multidimensional”, en: AUCI. *La cooperación internacional para el desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay*, pp. 15-19.
- (2014b). “El sistema de cooperación internacional para el desarrollo visto desde el Sur”, en: AUCI. *La cooperación internacional para el desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay*, pp. 21-60.
- ROJAS ARAVENA Francisco (2012). *Escenarios globales inciertos. Los desafíos de la CELAC*, VIII Informe del Secretario General de FLACSO.
- RÜLAND Jürgen (1996). *Asia-Europe Meeting (ASEM): Towards a New European-Asian Relationship?*, Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung, Heft 5. Universität Rostock.
- SANAHUJA José Antonio (2008-2009). “Del ‘Regionalismo abierto’ al ‘Regionalismo post-liberal’. Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina”, en: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe* N° 7, Buenos Aires, CRIES, pp. 12-54.
- SCHIRM Stefan (1999). *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- TUSSIE Diana (2009). “Latin America: Contrasting Motivations or Regional Projects”, en: *Review of International Studies* N° 35, pp. 169-188.

---

## CAPÍTULO II

---

### CONSECUENCIAS DEL DESPOBLAMIENTO RURAL Y LA DESORGANIZACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

MARCELO HALPERIN

#### **1. Coincidencias entre las actuales corrientes emigratorias desde África, Asia y América Latina**

Incontables sujetos atraviesan los mares desde los territorios de África y Asia navegando a la deriva, en un caso tras el ensueño europeo; en otros casos, buscando amparo en playas de países tales como Indonesia, Malasia y Tailandia<sup>8</sup>. Otra corriente humana huye de la miseria en América Central y va en procura del ensueño norteamericano. Más allá de las diferencias es fácil reconocer que se trata del mismo tipo de catástrofe humanitaria. Las semejanzas incluyen una coincidencia de causas. Así, ya se cuenta por siglos el tiempo de la explotación, el despojo y la depredación en África, Asia y América<sup>9</sup>. Han ido variando las modalidades y sus bene-

<sup>8</sup> Con respecto a estas calamidades en Asia, véanse las reseñas de la Agencia de la ONU para los Refugiados en [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

<sup>9</sup> Mirando hacia nuestra región, es lícito preguntar hasta dónde llega el conocimiento instalado en los claustros acerca de estos procesos económicos y sociales causantes de tanta depredación y desarraigo. Me temo que si recorriéramos las universidades apenas registraríamos algún escaso grado de reconocimiento sobre las iniquidades padecidas en los siglos XIX y XX. Esto es, la literatura usualmente disponible por los estudiantes latinoamericanos, en el mejor de los casos, reconoce que a partir de los movimientos de independencia política ocurridos en las primeras décadas del siglo XIX, se forjó una colonización económica realimentada permanentemente a través de flujos comerciales asimétricos. El mecanismo fue magistralmente desarrollado por la teoría de Raúl Prebisch sobre los términos del intercambio desigual.

ficiarios pero se repiten y acumulan los efectos predatorios y el consecuente desarraigo de las poblaciones nativas y sus descendencias directas y mestizas.

Abunda la literatura sobre el impacto social de las actividades extractivas a gran escala para la obtención de *commodities* y su comercialización internacional. A primera vista resaltan la desolación territorial y la represión de pobladores. Seguramente, desde fines del siglo xx, se están incorporando nuevos actores internacionales a estas prácticas coloniales y en especial China, pero las actividades de explotación y los mecanismos facilitadores no han variado sustancialmente<sup>10</sup>.

---

Un resumen anterior al de la publicación de “Capitalismo periférico” se publicó en la Revista de la CEPAL correspondiente al primer semestre de 1976 bajo el título “Crítica al capitalismo periférico”. Ingresando en el siglo xxi, la burbuja en los precios de las materias primas dio lugar a múltiples y superficiales descalificaciones de su pensamiento. Mientras tanto, decreció también el tratamiento en los claustros de los procesos coloniales al interior de la periferia, en tanto reflejos de la explotación internacional. Ya no se consultan los textos de pensadores esclarecidos que, como Pablo González Casanova y Rodolfo Stavenhagen, deleitaban a las estudiantinas de hace cincuenta años. Así, *“las burguesías nativas lo más que logran es constituir hegemonías político-militares en sus ciudades, particularmente eficaces frente a su propio inter-land. Ahí se detienen, mientras el Estado-Nación es una entidad relativamente ficticia e ineficaz, frente al mundo exterior y los países dominantes. Por ello la ciudad de los países coloniales y dependientes es la categoría más significativa para el análisis político-militar de los mismos. En lugar del Estado-Nación se da el Estado-Ciudad y una ficción de aquél... El Estado-Ciudad de los países coloniales y semi-coloniales depende en gran medida de los monopolios, se queda en larva de Estado-Nación y ejerce su control político-militar –con los plantacionistas y latifundistas– sobre todo entre los campesinos y su área de influencia rural”* (Pablo González Casanova: “Sociología de la explotación”, Siglo veintiuno editores, México 1971, página 273). En la década de los años sesenta los cursantes de carreras de ciencias sociales leían una transcripción de las “Siete tesis equivocadas sobre América Latina” de R. Stavenhagen, luego publicado en “Sociología y Desarrollo”, Editorial Nuestro Tiempo, México 1972. Del mismo autor véase “Las clases sociales en las sociedades agrarias”, Siglo Veintiuno, México, 1969.

<sup>10</sup> Al hacer referencia al “colonialismo” debe tenerse presente su sincretismo económico y cultural. En tal sentido, la explotación colonial da lugar a un *“sistema sui generis que acumula y combina las formas de explotación esclavista y feudal, con las de un sistema capitalista e imperialista dominantes”* (Pablo González Casanova: “Sociología de la explotación” citada, página 267). Entre el fin de la primera década y el

Quizás ha llegado el momento propicio para tomar nota de las condiciones actuales que se superponen al colonialismo preexistente y que lo recalifican con nuevas modalidades bajo las cuales continúan vigentes la explotación y el sometimiento. Para empezar, estas formas novedosas no han suprimido los desplazamientos traumáticos de poblaciones en los tres continentes. Por el contrario, las emigraciones clandestinas parecen incrementarse.

Sugiero un examen más detenido sobre las condiciones económicas y sociales sobrevinientes, en especial porque **distintas iniciativas de cooperación internacional que parecen dirigidas a neutralizar o al menos minimizar los padecimientos de las poblaciones afectadas, en realidad podrían estar realimentando esos mismos padecimientos. Simultáneamente, en la comunidad internacional viene sosteniéndose una tan sistemática como inoperante confrontación entre países desarrollados y países en desarrollo con respecto a tratamientos especiales y diferenciales reclamados por estos últimos pero que en cualquier caso desenfocan la naturaleza del problema.**

## 2. Rasgos del neocolonialismo

¿Cuáles son las nuevas características de la explotación y el sometimiento? Habría que vincular el neocolonialismo con la universalización de los valores de la economía global, que en pocos años está deglutiéndose al movimiento contestatario reconocido como “antiglobalización”. Este curioso proceso de asimilación sistémica de planteos conflictivos dentro de las

---

comienzo de la segunda década del siglo XXI hemos asistido al reciclaje de las ideologías que legitimaban el sistema colonial y, directa o indirectamente, la depredación de recursos y el desplazamiento de poblaciones. Ello se debió a un notable aumento de los precios de *commodities* que componen la oferta exportable de distintos países latinoamericanos. Véase el relevamiento de la literatura crítica que denunció esta revitalización ideológica en Maristella Svampa: “Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina”, en revista Nueva Sociedad número 244, marzo-abril 2013. Sería útil tomar nota que, una vez pinchada la burbuja de los altos precios de las materias primas, aquel optimismo tan contagioso como forzado ha sido sustituido por otras construcciones retóricas, entre las cuales se destacan los fundamentos expuestos por los programas de cooperación internacional diseñados como parte de una presunta estrategia reparatoria de la depredación y el desplazamiento poblacional.

mismas sociedades centrales se manifiesta en el corto período de poco más de una década<sup>11</sup>.

Como resultado de la referida deglución de las propias disfuncionalidades, emergen renovadas disciplinas globales tanto en

<sup>11</sup> “Para situar el problema, viene en nuestra ayuda un acontecimiento relativamente reciente: la apertura frustrada de lo que se llamó “la ronda del milenio”. El viernes 3 de diciembre de 1999, el entonces director de la Organización Mundial del Comercio, Mike Moore, anunció desde Seattle (...) que no habría siquiera un comunicado final de la reunión que allí había tenido lugar. El escándalo suscitado por la irrupción de miles de agitadores en los escenarios de estos encuentros, hasta entonces insípidos e inodoros, mereció distintas interpretaciones. En un número de la revista *Newsweek* se podían leer apreciaciones como las que siguen: “(...) *la historia del sitio de Seattle sugiere que el activismo liberal, después de todos estos años, aún no ha muerto*” (Kenneth Klee); y “*jamás ha habido en la historia estadounidense un acontecimiento que haya congregado a tantos grupos dispares*” (Michael Elliott, citando a Ralph Nader, representante de los consumidores. Pero en última instancia merecen destacarse dos conclusiones. La primera, escrita por el citado Elliott en aquel número de *Newsweek*: “*Hasta ahora había sido fácil insistir en que cualquiera que se opusiera al “libre comercio” era proteccionista y estaba feliz de esconderse tras los muros de una nación-Estado. Esa simple ecuación ya no se mantiene. Una de las lecciones más importantes de Seattle es que hay ahora dos visiones de la globalización: una enarbolada por el comercio; y otra, por activistas sociales*”. La segunda conclusión introduce mayor confusión para los seguidores de aquella dicotomía “liberalismo vs. proteccionismo” y surge del cuadro que proporcionó la revista sobre la identificación de los distintos “activistas sociales” o grupos presentes en los disturbios: había anarquistas opuestos a la tecnología, las corporaciones y el consumismo; granjeros franceses protestando contra la alimentación con hormonas del ganado bovino; sanitaristas reclamando medicinas más baratas para combatir el sida en países menos adelantados; ambientalistas invocando el ejemplo de la permisividad de la OMC para la importación de camarones atrapados en redes que matan a las tortugas marinas; otros ambientalistas, denunciando la devastación de las selvas tropicales; y sindicalistas reclamando contra la pérdida de empleos por dumping social en el extranjero. La experiencia de Seattle se reprodujo en setiembre de 2000, cuando la asamblea anual número cincuenta y cinco del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial realizada en Praga debió ser clausurada un día antes de lo previsto debido a incidentes callejeros que dieron lugar a aproximadamente quinientas detenciones y alrededor de cien heridos” (texto extraído de mi libro “Principios jurídicos del multilateralismo económico”, Altuna Impresores, Buenos Aires 2004 páginas 31 y 32).

la esfera pública como en la privada. La consecuencia es inédita: la economía global “ha evolucionado” tomando las banderas de sus adversarios. Así se valoriza como nunca antes la inocuidad alimentaria y una mayor preservación ambiental; a la vez que tiende a facilitarse el acceso a muy bajo costo a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Ingresamos en la fase de una globalización que procura ser cada vez más “amigable” rindiendo loas a una valoración muy cara a la civilización occidental como es el culto al individualismo y cuya expresión jurídica se define usualmente como “autonomía de la voluntad”. Bajo semejante invocación impera el derecho de cada uno para hacer con su propia vida lo que le apetezca. Pero ¿cómo definir e instrumentar dichas apetencias? En la cotidianeidad de cada cual están plantados los manuales de buenas prácticas para el uso y consumo de innumerables bienes y servicios crecientemente sofisticados. He aquí una especie de vademécum: cuáles son las fuentes de placer y como abreviar en ellas a través del uso y consumo de mercancías.

Los conflictos sociales afloran con motivo del control y la manipulación de las fuentes de goce. Son las desigualdades económicas y sociales subyacentes que una globalización tan amigable procura disimular. Las tradicionales estructuras de contención (familia; escuela; parroquia; empresa) están siendo erosionadas por esta misma cultura del goce individual, de modo que la pugna desatada por las pretensiones de acaparar el goce da lugar a confrontaciones en distintos planos: familiar (prácticas de violencia doméstica); social (extrema susceptibilidad en el contacto cotidiano; criminalidad...) Mientras tanto, **los mismos sujetos a los que se reconoce un derecho al goce individual en el consumo y uso de mercancías (a partir del propio cuerpo concebido como mercancía), son sometidos a un régimen de explotación que da cuenta de la inocuidad de aquel reconocimiento.**

¿Pero cuál es el punto de intersección del goce individual con la explotación económica y social, esto es, el punto en el que hace crisis la globalización amigable?

Sugiero reparar en la estrategia de seducción que recurre al adosamiento corporal de “gadgets”, hasta condicionar el ejercicio de las funciones orgánicas elementales. “Net-books escolares”, “tablets” y teléfonos celulares “inteligentes” (esto es, preparados para recibir programas acotados o aplicaciones –apps– y así cumplir funciones de producción, reproducción y recepción de mensajes y de datos), cumplen un papel decisivo en la distracción. Pero también pasan a ser indispensables en la inserción ocupacional de los



sujetos a los que se acoplan. En efecto, van con sus *gadgets* quienes proveen bienes o servicios de cualquier índole, incluyendo: la carga, custodia o vigilancia, distribución y venta de drogas peligrosas; las tareas macabras de sicario; y en general la prestación de trabajo “esclavo”, esto es, labores en condición de servilismo exacerbado.

**El sujeto marginal que aprende a manipular estos artefactos, ya sea para ensimismarse con las imágenes o la música; o bien cuando los emplea para desempeñar cualquiera de las tareas serviles que le son encomendadas, ¡también está globalizado! En este aspecto, el uso de dichos artefactos en condiciones de pobreza estructural presenta dos rasgos que merecerían especial atención. El primero, es el del consumo conspicuo pero con características folklóricas, o sea la emulación del consumo atribuido a los estratos dominantes pero bajo formas esquemáticas y simplificadas<sup>12</sup>. Esta destreza limitada de todos modos resulta suficiente para su aplicación a los quehaceres de supervivencia (esencialmente sólo se trata de recibir instrucciones, informar su cumplimiento y concertar encuentros). El segundo rasgo es el de la imposibilidad de acceder a las ofertas que presentan las pantallas dentro de la realidad cotidiana de quien las recibe. El artefacto empieza a parecerse a un fruto envenenado.**

El resultado es conocido: la elevación de los estándares de bienestar está teniendo un efecto contraproducente en el sentido de profundizar las disparidades. La paradoja es visible aún dentro de las sociedades centrales; y más ostensible cotejando las condiciones de producción prevalecientes en los centros respecto de las prevalecientes en las periferias. Pero la paradoja llega a ser

<sup>12</sup> Con respecto a la teoría del consumo conspicuo véase Thorstein Veblen: “Teoría de la clase ociosa”. Libro escrito en 1899. Su primera edición en español difundida como referencia bibliográfica fue la del Fondo de Cultura Económica de México de 1954. Y acerca de la caracterización cultural del folklore, véanse las referencias ofrecidas por Carlos Vega: “...los bienes hoy folklóricos son, en gran parte, los mismos que ayer abandonaron las clases ilustradas (...) Las cosas no descienden y perviven sin mudanza. El ambiente folklórico las modifica al absorberlas (...) La aventura urbana de los bienes sociales prosigue en el ambiente campesino (...) Los hechos se encuentran en la situación folklórica cuando conservan su vigencia en los estratos inmediatos inferiores después de haber sido eliminados de los superiores; cuando hablan de pasadas etapas culturales en conjunto o, en particular, de formas pasadas de una misma idea cultural” (Carlos Vega: “Panorama de la música popular argentina”, Editorial Losada, Buenos Aires 1944, páginas 35, 38, 39 y 57).

lacerante dentro de las sociedades periféricas, fragmentadas por el impacto de la economía global.

En particular, **los mercados internos de los países periféricos se han internacionalizado hasta el punto de someter los hábitos y expectativas de consumo de las poblaciones a estándares que sus sistemas económicos y sociales no pueden equiparar desde el punto de vista de las actividades productivas ni sostener desde el punto de vista del consumo. La consecuencia es doble: una progresiva profundización de la brecha entre sujetos incluidos y sujetos excluidos según los parámetros que miden el bienestar en la globalización dentro de los mismos países periféricos; y también una tendencia a la marginación y al conflicto endémico que da lugar, entre otras calamidades, a la compulsión a emigrar.** Este cuadro de situación merece llamarse “neocolonial”.

### 3. Cultura y cooperación

En la periferia las condiciones neocoloniales de producción llevan a la desorganización social y al desarraigo y de ahí a la emigración forzada o inducida. Las corrientes de sujetos desahuciados abalanzándose sobre los territorios añorados enciende alarmas en las sociedades centrales acosadas y generando una contra-corriente de iniciativas de cooperación técnica internacional. ¿Pero no estaremos ante el enésimo *bluff* de cooperación internacional? ¿Cuál es el objeto de dicha cooperación? ¿Erigir un muro de contención inhibitorio? En cualquier caso, ¿cuáles serían los supuestos a partir de los cuales debería estar diseñada la cooperación internacional para no tener un carácter represivo y, por lo tanto, para que no resulte inoperante? En otros términos, ¿cómo debería diseñarse una cooperación internacional apta para reparar los daños inflingidos y reorientar a las poblaciones afectadas por la colonización?

Propongo una lectura más detenida del efecto de sobreimpresión del neocolonialismo sobre las estructuras previamente colonizadas.

Ante todo, hay evidencia suficiente sobre la entidad del padecimiento que desemboca en la emigración forzada o inducida. Este padecimiento quizás se describa correctamente usando la palabra “desarraigo”. Tiene directa relación con el impacto social de las políticas coloniales de aplicación centenaria en Asia, África y América.

A riesgo de incurrir en obviedad, sugiero repasar una característica del desarraigo producido como consecuencia de la

colonización. Se trata de la pérdida del sentido de pertenencia con respecto al territorio ancestral. Llamo “ancestral” al territorio concebido como propio sobre la base de un orden simbólico internalizado, que podemos asimilar a la noción de “patria” (que en latín evoca tanto a los padres como a los antepasados). La patria es un ancla porque allí están enterrados los padres. Pero en este contexto son también padres los fundadores o héroes a quienes se atribuye la conquista o redención de ese territorio. El arraigo implica establecerse, construir un nido o abrigo familiar y laboral. Y en este punto me atrevo a transpolar los conceptos de “pertenencia” y “referencia” que Robert K. Merton<sup>13</sup> utilizó para caracterizar el vínculo del individuo con el grupo. Propongo recurrir también a dichos conceptos para caracterizar el vínculo del individuo con el espacio territorial o ámbito que hace inteligible la cotidianidad, más allá del vínculo del individuo con el grupo. Concibo entonces al sujeto arraigado en tanto sostenido por relaciones de pertenencia y de referencia. Al utilizar estas calificaciones elementales de la sociología, estoy dando por sentado un proceso de identificación y, por lo tanto, una adquisición de identidad. En consecuencia, invito a ejercitar la imaginación para comprender el efecto devastador del desarraigo: privación de la posibilidad de identificación y luego de identidad. En efecto, después de sufrir el despojo y la represión durante varias generaciones, debe suponerse que la identidad personal de los sobrevivientes ha de quedar afectada.

**Pero el desarraigo no conduce necesariamente a la emigración internacional. El sujeto puede ser un desarraigado que continúa ocupando el territorio propio o aledaño, pero ahora como indigente<sup>14</sup>. Las migraciones internas, del campo a las ciudades, dan cuenta de ello. El orden simbólico que anudaba al sujeto a su territorio se desató o deshilachó. En lugar de habitante pasó a ser un trashumante.**

**Los sujetos precarizados por una tradición de despojo y represión ya están casi privados de capacidad para construir su identidad personal. ¡Pero han sido erigidos en consumidores!**

<sup>13</sup> Robert K. Merton: “Teoría y estructura sociales”, Fondo de Cultura Económica de México, 1980.

<sup>14</sup> La economía global va desplazando a granjeros, chacareros y campesinos en la medida que se amplían progresivamente las escalas de producción en directa sintonía con la reformulación de métodos o “buenas prácticas”; exigencias para el transporte; logística; y constante renovación de hábitos de consumo.

Mi hipótesis es que la cooperación internacional que suministra fondos con los cuales finalmente se promueve o facilita la adquisición y distribución de *gadgets* no tiene un efecto necesariamente beneficioso para sus portadores si estos están previamente desarraigados. En tal sentido, **advierto que la provisión de dichos recursos tecnológicos en condiciones de exclusión y sometimiento no es precisamente idónea para reducir esa situación. En cambio, adapta el sujeto a un régimen que le ocasiona nuevos padecimientos y carencias. En otros términos, la conexión virtual que un *gadget* ofrece al sujeto ya desarraigado, es una certificación de su desconexión con el mundo real. En tales condiciones, parece previsible la compulsión a emigrar, a fin de atrapar la nueva tierra prometida por el ensueño virtual.**

Pueden extraerse algunas enseñanzas aleccionadoras con motivo de los intentos para difundir programas de Internet en comunidades locales en regiones de Bolivia pobladas por indígenas<sup>15</sup>. Y el valor pedagógico de dichas experiencias debe multiplicarse si se advierte que las poblaciones-objetivo eran comunidades relativamente cohesionadas, esto es, sin rastros de la desorganización social que preanuncia el trauma de la emigración.

En tales condiciones, el recurso informático sólo pudo ser asimilado socialmente cuando cada comunidad local logró adaptar sus contenidos –a través de reprogramaciones– a los requerimientos preexistentes en la comunidad y según las necesidades establecidas por la propia cultura de los receptores<sup>16</sup>.

#### **4. La cooperación disfuncional**

A partir de la teoría marxista sobre el fetichismo de las mercancías no pueden pasarse por alto las ideas prevalecientes en la

<sup>15</sup> Gigler, Björn-Sören (2015). “Development as Freedom in a Digital Age. Experiences of the Rural Poor in Bolivia”, en: *World Bank Group*, Washington.

<sup>16</sup> “...a critical condition for ICTs to enhance poor people’s well-being is to go beyond simply providing access and promoting the use of ICTs and instead to enhance their meaningful use. ICTs receive meaning only if people use and enact them for a specific purpose and if local communities can exert control over their use by interpreting and appropriating them for their own specific socio-cultural realities”, “Development as Freedom in a Digital Age”, obra citada página 392.

sociedad con respecto a los bienes y servicios que ella misma produce, usa y consume. En tal sentido:

“La historia cultural tiene tantas definiciones como la cultura, que es un concepto llamativamente vago. Sin embargo, creo que podría ser conveniente describir brevemente la historia cultural como la historia de las ideas y los artefactos de un grupo social dado, y del lugar que ocupan esas ideas y esos artefactos en la forma de vida de ese grupo”<sup>17</sup>.

A propósito de este sistema binario en el que juegan las ideas y los artefactos, cuando los gobiernos de países en desarrollo reciben y administran los recursos de la cooperación internacional, suelen desvirtuar su idea central, que constituye lo que podríamos considerar el objetivo legítimo de dicha cooperación. Este objetivo legítimo no puede ser otro que el de propender a una mejora sustancial en la calidad de vida de las poblaciones afectadas. Y la desvirtuación consiste en suministrar artefactos que por sí mismos y por lo que excluyen, tergiversan el objetivo legítimo.

Dos disparadores convergen para promover el fraude: una predisposición de las poblaciones afectadas; y el clientelismo de gobiernos populistas proveedores de recursos que finalmente los aplican para la distribución de mercancías inadecuadas.

Del lado de las poblaciones, suele aceptarse como hipótesis de trabajo que la prevalencia de una búsqueda de gratificaciones inmediatas opera como respuesta sintomática a la precariedad material. Lo había destacado, entre otros, O. Lewis<sup>18</sup>. Esta búsqueda de satisfacciones instantáneas puede sumarse al fetichismo de la mercancía instalado a escala global, dando como resultado un deseo irrefrenable para la adquisición y uso de artefactos como los *gadgets*. Y del lado gubernamental, la distribución directa de semejantes bienes o bien las asignaciones monetarias que luego son derivadas al suministro de créditos para poder adquirirlos, cumple una doble función desde el punto de vista del clientelismo

<sup>17</sup> Definición atribuida a Peter Burke en “Ernst Gombrich discute con Peter Burke el concepto de historia cultural” en Gombrich, Ernst. H.: *Variaciones sobre la historia del arte* (2015), editorial Edhasa, Buenos Aires, página 173.

<sup>18</sup> Véanse repetidas referencias a esta tendencia en Lewis, Oscar (1961). *Antropología de la pobreza*, Fondo de Cultura Económica, México; y del mismo autor (1964). *Los hijos de Sánchez*, Fondo de Cultura Económica, México.

político: distribuir estos bienes tan deseados y luego difundir a través de los mismos sus consignas, tanto bajo el formato de informaciones como de mensajes<sup>19</sup>.

En el trasfondo de las maniobras políticas circula una concepción a la que contribuyó el mismo O. Lewis y que todavía goza de notable influencia en los ámbitos académicos: presumir la existencia de una “cultura de la pobreza” cuya eliminación se propugna. Llevada esta concepción al plano de las políticas sociales y, por extensión, a la cooperación internacional, suelen ser bien vistas las iniciativas tendientes a diseminar tecnologías innovadoras (también encarnadas por los *gadgets*) con el fin de sustituir dicha “cultura de la pobreza” por otra que se presenta como sinónimo de modernidad. **Bajo las condiciones culturales prevaecientes, los pagos directos otorgados a título de subsidio a favor de personas desarraigadas e inmersas en cuadros de aguda desorganización social, suelen aplicarse a la obtención de artefactos que, como los *gadgets*, en condiciones de pobreza estructural resultan idóneos sólo para el aturdimiento, el trabajo servil y, en todo caso, la fantasía de participación social (es el “estar conectado”).** Así pasa a un segundo plano la necesidad de reducir las privaciones materiales de la pobreza.

Ocurre que, precisamente, la cooperación para reducir los índices de pobreza estructural, directa o indirectamente tiende a concretarse con la entrega de dinero. Estas transferencias monetarias puedan condicionarse al cumplimiento de obligaciones elementales para los padres de familia (vacunar y enviar a sus niños a la escuela), pero en la práctica reducen tales condicionamientos a un nivel mínimo. Lo verdaderamente significativo es que dichos programas –agrupados bajo la sigla PTC– (programas de transferencias monetarias condicionadas) han sustituido en América Latina a otros sistemas de protección aplicados tradicionalmente sobre el empleo formal. Los nuevos programas “...han ganado notoriedad en la región desde mediados de la década de 1990, y en la actualidad prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe cuentan con programas de este tipo”<sup>20</sup>. Y la evaluación es positiva,

<sup>19</sup> Es sabido que distintos gobiernos latinoamericanos utilizan ejércitos de mercenarios informáticos para introducirse en las redes sociales con el objeto de descalificar opiniones críticas a las políticas vigentes y simular cataratas de apoyo popular a esas mismas políticas.

<sup>20</sup> Cruces, Guillermo y Gasparini, Leonardo: “Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe.

pues “los PTC se perfilan como el mecanismo de menor costo y mayor eficiencia para proveer asistencia básica a quienes quedan fuera de los sistemas de protección social tradicionales”<sup>21</sup>.

La cuestión no es sencilla. En muchos casos los recursos provienen de fuentes internacionales, lo que da lugar al análisis de los mecanismos de canalización de estos recursos destinados a erradicar la pobreza. Es el caso del “International Public Finance” (IPF) que agrupa las modalidades de asistencia provistas por los países de la OECD (“OECD Development Assistance Committee” –DAC–). En un informe reciente, se insiste tanto sobre la necesidad de respetar las políticas diseñadas por los gobiernos receptores, como sobre la necesidad de contar con entidades gubernamentales confiables y dispuestas a ejercer su liderazgo a fin de concretar los objetivos de la cooperación<sup>22</sup>.

En todo caso, en la economía internacional suele imputarse a los pagos directos otorgados a título de subsidio, una escasa potencialidad como causa de inversión o reinversión sobre la dotación de recursos de quien recibe el subsidio. Contrariamente, se supone que el subsidio pasará directamente a engrosar el consumo del beneficiario y por ello no tendrá efecto sobre la producción o el comercio<sup>23</sup>.

---

Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente”. Documento de trabajo número 142 de CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, marzo 2013, página 49.

<sup>21</sup> Cruces, Guillermo y Gasparini, Leonardo, obra citada, página 49.

<sup>22</sup> “*The centrality of ownership –defined as “developing countries setting their own strategies for poverty reduction, improving their institutions, and tackling corruption” (OECD, 2005) - was recognised a decade ago by the Paris Declaration on Aid Effectiveness and subsequent declarations in Accra in 2008 and Busan in 2011. The evidence is overwhelming that strong government ownership is a prerequisite for effective IPF” (...)*”.

*“Social protection schemes that lack government ownership tend to be unsustainable and are often phased out once external assistance ends” (...)*

*“From the IPF provider’s perspective, ownership can mean finding the right partners within governments, helping them overcome barriers to development and identifying opportunities for change, as well as such issues as working through government systems...”* (Greenhill, R., Carter P., Hoy C. and Marcus, M.: “Financing the future. How international public finance should fund a global social compact to eradicate poverty”, Centre for Aid & Public Expenditure, Report Abril 2015, Londres, pp. 56-57).

<sup>23</sup> Desde la disposición contenida en el GATT 1947 una excepción tolerada al principio de trato nacional es la de los “pagos directos” (GATT, III 7

En síntesis, **si el objeto de la cooperación consistiera en reinsertar productivamente a un sujeto neocolonizado y en condición de desarraigo, habría que suponer que difícilmente se lo estimularía a ello con ponerle dinero en su bolsillo.**

## **5. Cooperación social internacional y competencias nacionales**

A propósito del contenido de la cooperación internacional, quizás parezca sobreabundante hacer referencia a la distribución de competencias entre los organismos proveedores de los recursos y los Estados nacionales donde se localiza el problema. Pero teniendo a la vista el documento inicial del llamado “Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte”<sup>24</sup> esbozado para Guatemala, Honduras y El Salvador, este tipo de alusión resulta necesario.

Ante todo se supone que desde la cooperación internacional difícilmente puedan resolverse los problemas de inserción o participación y desarrollo social (recomposición familiar y nutrición; asistencia educacional y sanitaria; organización laboral) de las poblaciones afectadas. Y también se supone que desde los Estados nacionales donde esas poblaciones carecientes están localizadas tampoco puedan resolverse las deficiencias estructurales cuya gravedad y persistencia impiden la resolución de aquellas encrucijadas nutricionales, familiares, educacionales, sanitarias y laborales. En definitiva **se supone que los gobiernos recurren a la cooperación internacional precisamente para instalar o recomponer, según los casos, la infraestructura básica de vivienda y saneamiento; la provisión energética; el diseño de núcleos**

---

b). Y en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, en principio los Estados Miembros están exentos de la obligación de reducción cuando distribuyen determinadas subvenciones o ayudas internas que se hacen bajo la modalidad de pagos directos (Acuerdo sobre la Agricultura, Anexo 2, especialmente numerales 1, 5, y 6 a 13).

<sup>24</sup> Del mismo modo que Centroamérica mereció ser considerada desde mediados del siglo XX como un caso testigo para los procesos de integración en América Latina forjados desde la segunda posguerra, parecería que, por sus padecimientos económicos y sociales y la traumática vecindad con los Estados Unidos, el istmo también está llamado a ser un caso testigo con respecto a los mecanismos de cooperación internacional diseñados para reducir los problemas del neo-colonialismo en la región.



**comunitarios; el trazado de vías de comunicación, logística y telecomunicaciones. Sin esos recursos poco y nada se puede hacer. Pero en cambio es un desafío netamente nacional el de la resolución de los problemas de inserción o participación y desarrollo social evitando la realimentación viciosa del síndrome neocolonial.**

Sin embargo, esta cuestión sobre los criterios para la distribución de competencias, hasta ahora, no parece haberse resuelto en Centroamérica, al menos con motivo del referido “Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte”. Sus “Lineamientos” reproducen de manera minuciosa un inventario de temas correspondientes a cualquier programa de desarrollo económico y social<sup>25</sup>. Es llamativa la exposición de los objetivos generales, su carencia de un orden de prioridades y la oblicua e inespecífica aproximación a la raíz del problema que supuestamente dio lugar al Plan<sup>26</sup>. Asimismo, no se proporcionan criterios para deslindar

<sup>25</sup> Los “Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte” se presentan como un Plan Regional de El Salvador, Guatemala y Honduras. Si bien apela a la obtención de cooperación internacional, no contiene previsiones acerca del tipo de participación que dichos países habrían de requerir a ese título. En su preparación seguramente debieron intervenir funcionarios de organismos internacionales, en particular del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dicho documento figura en el sitio “idbdocs.iadb.org” con fecha del mes de setiembre de 2014. Esencialmente consiste en una minuciosa descripción de objetivos (aunque sin estratificarlos en órdenes de prioridad por su importancia o apremio). Estos objetivos se despliegan dentro de cuatro “lineamientos”: “A. Dinamizar al sector productivo para crear oportunidades económicas; B: Desarrollar oportunidades para nuestro capital humano; C: Mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia; D: Fortalecer instituciones para aumentar la confianza de la población en el Estado”.

<sup>26</sup> Frente a un documento como éste caben dos preguntas iniciales, a saber: (a) ¿cómo se definen los problemas que justifican el diseño del Plan); y luego (b) ¿de qué manera se articulan las medidas contempladas en el Plan con la entidad de aquellos problemas a encarar? La primera pregunta merece una contestación ambigua, desde el Resumen Ejecutivo, atravesando la Introducción para terminar con toda la exposición de la primera parte del documento, subtítulo “Situación de los países del Triángulo Norte y sus principales desafíos al desarrollo”. Por un lado se destaca que “una escasa formación de capital y economías concentradas en actividades productivas de escaso valor agregado han mermado nuestro potencial de crecimiento” (página 3). Al respecto son reproducidos datos acerca de: distribución ocupacional

las competencias nacionales e internacionales con el objeto de resolver los principales problemas<sup>27</sup>. Apenas asoma una referencia

---

de la población; baja calidad de la infraestructura; limitado acceso y calidad de la oferta de servicios públicos de educación; restricción en el acceso de la población a servicios básicos vinculados a la alimentación, la salud y la vivienda; alto grado de violencia e inseguridad; y vulnerabilidad de Centroamérica a los efectos del cambio climático y, en general, a los desastres derivados de la posición geográfica. Hasta aquí, tendríamos el típico cuadro de situación que justificaría un programa de desarrollo económico y social. Algunos datos incluidos en los encabezamientos de las tres secciones indicadas reflejan la magnitud de dicha situación de insuficiencia estructural, que merecería calificarse como catástrofe humanitaria. Así: *“En los últimos años los países del Triángulo Norte nos hemos enfrentado a un flujo constante y creciente de emigración, donde cerca del 9% de la población ha decidido dejar nuestros países, lo que ha significado una pérdida de nuestro capital humano. La mayor parte de ellos son hombres y mujeres entre 15 y 30 años que buscan empleo que les provean un mayor nivel socioeconómico y mejores oportunidades para sus hijos. Se estima que cada año más de 100 mil personas de nuestra región migran hacia EUA y casi el 60% de los que residen en este país, se encontraba en estatus migratorio irregular en el 2012. Este fenómeno migratorio cobró especial relevancia en el 2014 como consecuencia del incremento significativo en el flujo de menores de edad no acompañados, que arribaron irregularmente y sin el acompañamiento de un adulto a los EUA. Hasta el 31 de agosto de este año, 50303 niños procedentes de nuestros tres países han sido detenidos en la frontera de los EUA, superando en más de 15 veces la cifra de 2009. Esta crisis migratoria ha dejado al descubierto un elaborado esquema de tráfico de personas y la vulneración de los derechos humanos de nuestra población migrante”* (página 1).

Ante semejante exposición -sin perjuicio de avanzar con un programa de desarrollo económico y social- ¿no debería seleccionarse una batería de acciones prioritarias para reducir en el corto plazo los efectos devastadores de este cuadro? Las “Líneas estratégicas de acción” contempladas por el Plan parecen encaminadas al menos inicialmente hacia la primera opción, en la medida que (todavía) no se proporcionan criterios que permitan fijar órdenes secuenciales para llevar a cabo las acciones allí caracterizadas.

<sup>27</sup> Una información de la Cancillería de El Salvador daba cuenta que el 3 de marzo de 2015 los presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras habían arribado en Guatemala a una serie de compromisos con el Vicepresidente de EUA, Joseph Biden, con el objeto de promover las áreas estratégicas del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. En tal sentido, *“los tres países centroamericanos se comprometieron a profundizar y fortalecer las estrategias de desarrollo social y económico, mientras que EUA asumió el compromiso de apoyar a los gobiernos para*

sobre la “focalización territorial” que debería haber sido el eje temático de la iniciativa<sup>28</sup>.

La catástrofe humanitaria en Centroamérica es susceptible de ser replicada en otras subregiones de América Latina. En tal sentido vale recordar que las políticas coloniales de explotación de los recursos naturales y luego los procesos de industrialización de esas mismas materias primas permiten explicar, en buena medida, las corrientes migratorias internas que se fueron sucediendo en toda la región, desde las llanuras y las sierras hacia los principales núcleos urbanos que concentran los vértices o nudos de la conectividad física de cada una de las economías nacionales con el resto del mundo. En la medida que la maduración de la economía global agudiza las disparidades estructurales en la periferia, debemos presumir que el síndrome neocolonial se está difundiendo con características parecidas en toda la extensión del espectro conocido como “mundo en desarrollo”. Al menos los principales rasgos de la desestructuración social de las poblaciones centroamericanas ya pueden percibirse también al sur del istmo: “*La carencia de empleos de calidad, la ausencia de oportunidades educativas y laborales para los jóvenes, las altas tasas de desnutrición, la pobreza extrema, la desigualdad y la creciente inseguridad...*”<sup>29</sup>.

---

*promover a los sectores productivos de la economía bajo un enfoque de inclusión social”* (noticia suministrada por el sitio oficial de El Salvador [www.rree.gob.sv](http://www.rree.gob.sv)). El carácter netamente programático y la dispersión temática de la asistencia técnica ofrecida en ese momento por la autoridad norteamericana surge detalladamente del “Comunicado Conjunto” firmado en la fecha indicada y que reproduce el sitio oficial del Gobierno de Honduras [www.sre.gob.hn](http://www.sre.gob.hn) en su sección “notas de prensa”.

<sup>28</sup> “*Con el objetivo de fomentar el desarrollo de áreas geográficas más rezagadas, planteamos la creación de zonas económicas especiales en donde se les brindará un tratamiento diferenciado a nuevas inversiones. Esperamos que las firmas allí establecidas generen oportunidades de empleo de alta calidad, mientras que el Estado proveerá la infraestructura y los servicios públicos necesarios, para dinamizar la actividad económica. La selección de estas áreas y los mecanismos que utilizaremos para atraer inversión extranjera directa se basará en criterios costo-efectivos y transparentes, explorando estructuras alternativas de financiamiento y minimizando su costo fiscal”* (Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte citado, página 11). Más abajo el documento propone la inserción de algunas cláusulas en los acuerdos comerciales con EUA con el objeto de promover la actividad productiva en dichas áreas geográficas más rezagadas.

<sup>29</sup> “Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte” citado, página 2. El párrafo copiado en el texto finaliza

Frente a semejante panorama, se impone una distribución y correlación de competencias internacionales y nacionales para un uso racional y fructífero de los recursos provistos por distintas fuentes de cooperación. Pero parecería que en América Latina esta cuestión tan elemental dista de haberse resuelto.

## **6. Desenterrando sabidurías ancestrales: trabajo y solidaridad**

Cabe presumir que para neutralizar los procesos del despoblamiento rural y la desorganización social en América Latina debería prestarse mayor atención a la posibilidad de sostener o en su caso recrear los sistemas familiares y ocupacionales arraigados en las costumbres ancestrales. No se trata de rendir pleitesía a las herencias ancestrales en virtud de alguna ideología etnocéntrica, sino de advertir que precisamente por su asidero en las costumbres estos sistemas, debidamente promovidos o revalorizados, pueden reforzar la cohesión social y de ese modo contrapesar la predisposición al conflicto interno y la emigración.

El apego a costumbres ancestrales no es una característica de la conciencia individual. Es en cambio característica del inconsciente colectivo que se recrea en la convivencia cotidiana. Por eso las costumbres ancestrales constituyen el sedimento de las creencias que animan a las comunidades locales<sup>30</sup>. En Guatemala, por ejemplo, puede advertirse una iniciativa política que consiste en reforzar la institucionalidad de las comunidades locales sobre la base de los vínculos emergentes de costumbres ancestrales.

---

indicando que las carencias y penurias aludidas son precisamente las que "...han llevado a las familias a la búsqueda de un futuro mejor en el exterior".

<sup>30</sup> Los aglutinamientos poblacionales en las fases precolombinas en muchos casos fueron el resultado de un desarrollo cultural y tecnológico tal que aseguraron la viabilidad de núcleos urbanizados. Pero en otros casos, como el de los valles calchaquíes de Argentina, la concentración en proximidades a los cursos de agua pudo haber estado inducida esencialmente por la tendencia a la sequía que se calcula comenzó hacia el año 1000 y perduró desde entonces (véanse al respecto los trabajos del Laboratorio de geoarqueología de la Facultad de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina, en el sitio [www.csnat.unt.edu.ar](http://www.csnat.unt.edu.ar)).

Son las “alcaldías indígenas”<sup>31</sup>; los “alcaldes comunitarios”<sup>32</sup>; y las “mancomunidades”<sup>33</sup>.

Pero más allá de estas previsiones institucionales, abundan las experiencias a través de las cuales se desentierran sabidurías ancestrales para recuperar la dignidad individual y colectiva. Uno de tantos ejemplos es el liderado por el campesino mexicano Jesús León Santos, cuyos logros pudieron difundirse internacionalmente con motivo de haber recibido en 2008 en San Francisco, California, el “Premio Ambiental Goldman” en reconocimiento a un trabajo de por lo menos veinticinco años en Oaxaca, dentro de la zona llamada “Mixteca alta” (*“Tierra del Sol”*). Este campesino condujo un trabajo comunitario a través del régimen de cooperación comunitaria no remunerada que en América precolombina se denominó *“tequio”* (voz luego denigrada por las prácticas coloniales que la utilizaron para darle una expresión tributaria al trabajo servil de los indígenas). A través del *“tequio”* alrededor de cuatrocientos familias combatieron durante décadas el cuadro erosivo instalado desde el siglo XVI causado por sobreexplotaciones agrícolas y de pastoreo, la tala indiscriminada de las especies arbóreas nativas y las caleras abiertas en tiempos de la colonia. Organizados en el Centro de Desarrollo Integral Campesino de la Mixteca, los indígenas pudieron revertir la desertificación y el despoblamiento secular desplegando trabajos de ingeniería rural destinados a retener los recursos hídricos y con plantaciones forestales y agricultura orgánica basada

<sup>31</sup> Las “alcaldías indígenas” están contempladas por el Código Municipal fijado por el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República en su artículo 55: *“El gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo (...)”*.

<sup>32</sup> *“...El nombramiento de alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares lo emitirá el alcalde municipal, con base a la designación o elección que hagan las comunidades de acuerdo a los principios, valores, procedimientos y tradiciones de las mismas...”* (Código Municipal citado en la nota precedente, artículo 56).

<sup>33</sup> *“Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios que se instituyen como entidades de derecho público con personalidad jurídica propia constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con este Código, para la formulación común de políticas municipales, planes, programas y proyectos, así como la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios municipales...”* (Código Municipal citado en las notas precedentes, artículo 49 según el texto modificado por Decreto 22-2010 del Congreso de la República).

en la utilización de variedades resistentes a la sequía como es el maíz “*cajete*” originario de la región<sup>34</sup>.

Este es apenas un ejemplo de las prácticas que se llevan a cabo en toda la extensión del continente con poca o ninguna repercusión institucional. Entretanto, las políticas gubernamentales y las iniciativas de cooperación internacional encaran los problemas del despoblamiento rural y la desorganización social siguiendo los mismos lineamientos difundidos desde los foros multilaterales en la segunda posguerra, esto es, concibiendo dichos problemas como el reflejo de un déficit en los niveles de crecimiento medido por variables macroeconómicas. En consecuencia, si las metas apuntan al afianzamiento de la infraestructura requerida para promover las conocidas prácticas extractivas y las consiguientes exportaciones primarias, así como la provisión de recursos para una mejor gestión de corporaciones transnacionales, serán esas mismas metas las inspiradoras de aquellas políticas e iniciativas de cooperación. De tal modo no debería extrañar que las formulaciones gubernamentales e intergubernamentales desprecien la posibilidad de recomponer las condiciones de vida marcadas por tradiciones ancestrales y cuyo deterioro progresivo tiene directa relación con el mismo tipo de prácticas cuya reinstalación se propugna.

Es evidente que en toda la extensión del continente americano se han difundido culturas diversas. Sin embargo, en cualquier caso, encontraremos en los distintos acervos algunos rasgos comunes que sugiero atender. Básicamente, las culturas precolombinas en América y su proyección sobre las comunidades locales indígenas y mestizas no son compatibles con las prácticas extractivas, esto es, de explotación tanto extensiva como intensiva de los recursos naturales. Por lo tanto, estas comunidades resisten la entronización de estructuras ocupacionales impuestas por la economía capitalista, que desde su antiguo formato están caracterizadas por: imponer un tipo de trabajo asalariado; y luego desconectar producción y consumo, al escindir las relaciones laborales por un lado –explotaciones con fines comerciales– de las familiares y habitacionales, por otro lado: lo que se usa y consume no es necesariamente lo que se produce<sup>35-36</sup>.

<sup>34</sup> Véase mayor información en el sitio [www.goldmanprize.org/](http://www.goldmanprize.org/)

<sup>35</sup> Los conquistadores españoles doblegaron definitivamente la resistencia de las tribus andinas al destruir su sistema productivo. Debido al sometimiento gradual de la población al servilismo fue imposible mantener las redes de riego y, por lo tanto, se interrumpió la siembra de quinua en las terrazas laboriosamente trabajadas durante siglos

Respondiendo a estas ostensibles diferencias con las características de las culturas ancestrales en América, los programas de cooperación elaborados para neutralizar el despoblamiento y la desorganización social tienden a exacerbar los mismos problemas, pues:

A. Desde el punto de vista laboral promueven la capacitación acorde a los requerimientos de empresas demandantes de trabajo asalariado; en cambio no contemplan el apoyo al trabajo autónomo y organizado bajo modalidades flexibles y solidarias, como es el caso de las cooperativas y asociaciones civiles;

B. Desde el punto de vista productivo persiste la tendencia que prioriza el incremento de actividades extractivas (extensivas e intensivas) destinadas a incrementar la oferta exportable, quedando así consagrado el desplazamiento de comunidades campesinas; y

C. Desde el punto de vista educativo no se aprecia debidamente la necesidad de incorporar en los procesos formativos la adquisición de conocimientos y destrezas artísticas y artesanales que refuercen el arraigo.

---

sobre las laderas de los cerros. Simultáneamente, los españoles prohibieron el cultivo del amaranto, que con la quinua componía la dieta básica de los indígenas. Y la introducción del arado sumada a la tala indiscriminada de árboles y el descuido de las cuencas hídricas provocaron la desertificación y el despoblamiento. Véase al respecto un texto de Antonio Elio Brailovsky en el sitio [www.santafe-conicet.gov.ar](http://www.santafe-conicet.gov.ar), extraído del documento *“El ambiente en la sociedad colonial”* de dicho autor, editado por Pro Ciencia-CONICET, Buenos Aires 1997. Véase también el libro de José Vicente Rodríguez Cuenca *“Los chibchas: pobladores antiguos de los Andes Orientales”*, edición de la Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales de Colombia, 1999.

<sup>36</sup> Un caso impresionante de deforestación irreversible fue el de la araucaria o *“pehuén”* en los Andes patagónicos. Este árbol, de muy lento crecimiento y que puede llegar a vivir un milenio había suministrado a los indígenas su alimento básico: la harina extraída de las semillas molidas. Pero los colonizadores advirtieron el valor de esa madera y la tala llegó a tal extremo que comprometió la preservación de la especie obligando al gobierno de Chile a erigirla como reliquia, considerándosela hoy día en carácter de “monumento natural”.

## **7. A la búsqueda de mecanismos multilaterales y de integración económica que inhiban el despoblamiento y la desorganización social**

Con especial referencia a las disciplinas multilaterales conviene advertir que, dadas las condiciones de la economía global, hoy día difícilmente se justifique un trato especial y diferenciado (TED) otorgado por los países desarrollados (PD) a “países menos adelantados” (PMA) en desmedro de “países en desarrollo” (PED) cuando se trate de fijar disposiciones específicamente destinadas a combatir el despoblamiento rural y la desorganización social en la periferia<sup>37</sup>. En tal sentido, las condiciones actuales dejan al

<sup>37</sup> Un problema recurrente dentro de las relaciones económicas internacionales es el de la auto-identificación de países con economías muy diversas bajo la misma carátula de “países en desarrollo” (PED). Para justificar dicha caracterización suele recurrirse solamente al parámetro del ingreso *per cápita* según estimaciones del Banco Mundial. Como es sabido, dicha práctica resulta contraproducente en la medida que con ostentar la denominación de PED difícilmente se obtienen beneficios especiales de parte de los PD. En cambio, distinta es la situación para una nómina de países con notorias vulnerabilidades e individualizados como “menos adelantados” (PMA) o, en la expresión inglesa, “*least developed countries*” (LDC). La comunidad económica internacional dispone de una nómina actualizada de los PMA, así como de un mecanismo para la regulación de los criterios que justifican la permanencia de los países seleccionados en la misma nómina y su eventual movilidad (inserción en ella o en su caso exclusión por determinadas mejoras en los índices o “graduación”). El mecanismo está encarnado en un Comité del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas encargado de las políticas para el desarrollo y que se denomina, precisamente, “Committee for Development Policy”. Cada tres años proporciona un informe que revisa la situación de los PMA y los criterios que justifican la nómina de países. En el último informe, correspondiente a la décimo séptima sesión, dado el 27 de marzo de 2015, se observa un llamado a la equiparación de los PMA con los PED cuando se trate de prestar financiamiento internacional (“oficial development assistance” –ODA–) para neutralizar daños imputados al cambio climático. Pero el Comité no circunscribe su recomendación a los casos de catástrofes, sino que su caracterización es más amplia: “*Climate Financing should be separate from, and additional to, regular ODA. The least developed countries, countries graduating from that category and other developing countries suffered from severe vulnerabilities to climate change and other environmental shocks. The Committee recommended the use of the economic vulnerability index for the allocation of new climate finance, independently of whether*



descubierto el “viejo truco” al que suelen apelar los PD para circunscribir su magnanimidad a favor de países que, como los PMA, carecen de mercados internos apetecibles y de ofertas exportables competitivas. Mientras tanto, los PED deben luchar a brazo partido para obtener el TED que requieren.

Tanto en el orden multilateral como en la negociación de los mal denominados “tratados de libre comercio”<sup>38</sup> propongo considerar

---

*countries met or did not meet the criteria for being classified in the least developed country category*” (documento citado, capítulo 1 numeral 13). En América Latina y el Caribe solo Haití revista actualmente dentro de la nómina de PMA; pero algunos territorios deprimidos en otros países de la región –que no son PMA– denotan padecimientos sociales equiparables a los sufridos por el cambio climático. El autor se pregunta entonces por qué no extender este criterio expuesto inicialmente con motivo de los efectos del cambio climático, para dar lugar a la asistencia financiera internacional que permita reducir las penurias que puedan o no ser imputables al cambio climático (por ejemplo, los procesos de desertificación progresiva suelen responder al cambio climático pero simultáneamente a la explotación predatoria de la tierra). Obsérvese que el índice de vulnerabilidad económica al que alude el documento de la ONU (uno de los tres criterios utilizados para medir la vulnerabilidad de los PMA), se compone de dos subíndices: el primero mide la exposición a los shocks comerciales y ambientales; y el segundo mide el impacto causado por dichos shocks. Ambos subíndices a su vez están desagregados en nuevos subíndices que en gran medida pueden reflejar el alto grado de exposición y la extrema vulnerabilidad para responder ante el deterioro progresivo de las condiciones de vida más allá de los desórdenes ocasionados por el cambio climático: el aislamiento territorial; y la inestabilidad en la provisión de recursos para la subsistencia debido a la estructura económica y a la oferta exportable concentrada en materias primas supeditadas a la volatilidad de los precios internacionales.

<sup>38</sup> Quizás no esté de más recordar que en las relaciones comerciales internacionales los compromisos de integración económica tienen carácter excepcional respecto de la cláusula de la nación favorecida. Debido a que ésta última constituye la piedra basal del orden multilateral, los tratados de integración económica de última generación son presentados como zonas de libre comercio precisamente con el objeto de sortear la hipotética pretensión de terceros países, también Estados Miembros de la OMC, para que les sean extendidos los beneficios negociados en dichos tratados. Sin embargo este riesgo ha ido minimizándose hasta quedar reducido a la nada. Los márgenes mínimos y obligatorios de apertura comercial irrestricta para que las zonas de libre comercio, uniones aduaneras y esquemas de integración para el comercio de servicios sean reconocidos como legítimos, están predeterminados en el GATT (“...lo esencial del comercio...” dice el

un TED para: (1) por un lado reconocer el derecho a la protección de las actividades productivas focalizadas en áreas sensibles debido

---

artículo XXIV), y en el GATS (“...cobertura sectorial sustancial” dice el artículo V). Pero estos márgenes nunca fueron objeto de precisiones inequívocas. Por ejemplo, con respecto al comercio de bienes, ¿qué significa “lo esencial” del comercio? Pasando por alto que se carece de un número límite o mínimo, si lo hubiera podría aludirse con ese número, indistintamente, a los valores o precios de las mercaderías concesionadas, o bien al número de líneas arancelarias abarcadas por dichas concesiones. Por otro lado, ¿qué períodos deberán computarse? ¿Y deberán ser consideradas sólo las importaciones de cada Parte respecto de los bienes y servicios originarios de la otra Parte, o también habrá que sumar las exportaciones a la otra Parte? Esta última duda emergió en los negociadores latinoamericanos cuando parecían avanzar las tratativas para formalizar el ALCA. La duda tenía un sentido práctico, pues cuando se trata de celebrar un Tratado entre países cuyo comercio recíproco está signado por la dimensión intersectorial (los PED exportan a los PD materias primas e insumos e importan bienes finales), a los primeros les convendrá calcular la “esencialidad” como suma de importaciones y exportaciones, pues en tal caso dispondrán de mayores márgenes para negociar exclusiones, excepciones o reservas de mercado. En el marco de la Ronda Doha, la dilucidación de “lo esencial de los intercambios comerciales” constituye uno de los temas llamados “sistémicos”. En un informe del 21 de abril de 2011, el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas (TN/RL/W/253) declara que persisten las diferencias conceptuales acerca de los criterios para medir dicha esencialidad. Según dicho informe, alrededor de un tercio de las propuestas presentadas se refirió al establecimiento de un punto de referencia mínimo para “lo esencial de los intercambios comerciales” sobre la base del comercio bilateral, de las líneas arancelarias, de ambos o de un promedio combinado de ambos. Por otra parte, el mecanismo de monitoreo sobre el cumplimiento de la hipotética “esencialidad” se fue desdibujando hasta que el Consejo General adoptó una decisión con carácter provisional desde el 14 de diciembre de 2006 (WT/L/671). Según ella, la exigencia a los Miembros que participen en nuevas negociaciones encaminadas a la conclusión de Acuerdos Regionales queda circunscripta a procurar “...que la OMC sea informada al respecto”. Luego los Miembros deberán notificar la ratificación y proporcionar los textos de lo acordado. La información habrá de distribuirse a los Estados Miembros y “como norma, se dedicará una sola reunión formal a examinar cada Acuerdo Regional notificado”. El 21 de abril de 2011 el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas, en el marco de la Ronda Doha, emitió un breve documento que transcribe el resultado provisional de las negociaciones destinadas a revisar la Decisión provisional de 2006 con vistas a la fijación de un mecanismo permanente (TN/RL/W/252). De la lectura del

al despoblamiento y la desorganización social; y (II) por otro lado, reconocer el derecho para el acceso a los mercados de PD (asimilando aquí a la categoría de PMA a los PED que justifiquen esa equiparación por la envergadura de sus aparatos productivos).

Así, mi primera sugerencia es la de apuntar con el TED, ya no a la especificación de medidas en frontera, sino a la promoción de los territorios o zonas deprimidas donde hacen eclosión los problemas del despoblamiento y la desorganización social<sup>39</sup>.

Aplicando el criterio indicado, con respecto a las medidas de protección, debería dejarse a un lado la interminable e inútil disputa multilateral sobre los denominados “productos especiales”. Los PD y muchos PED han librado entre sí, durante los primeros años de la Ronda Doha, una insensata batalla sobre la extensión que debería tener la nómina de dichos “productos especiales” a ser exceptuados de los programas de desgravación arancelaria<sup>40</sup>. Esta

---

informe no surgen propuestas sustancialmente distintas a lo previsto por la Decisión de 2006.

<sup>39</sup> Véase la referencia hecha más arriba con respecto a la propuesta contenida en los “Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte” sobre el objetivo de fomentar el desarrollo de áreas geográficas más rezagadas. Sin embargo, la propuesta es afín a la concepción desarrollista que campea en las programaciones tecnocráticas que auspician organismos internacionales de crédito (en este caso el Banco Interamericano de Desarrollo) cuando plantea “... *la creación de zonas económicas especiales en donde se les brindará un tratamiento diferenciado a nuevas inversiones. Esperamos que las firmas allí establecidas generen oportunidades de empleo de alta calidad (...)* La selección de estas áreas y los mecanismos que utilizaremos para atraer inversión extranjera directa se basará en criterios costo-efectivos y transparentes, explorando estructuras alternativas de financiamiento y minimizando su costo fiscal” (Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte citado, página 11).

<sup>40</sup> La declaración final de la Conferencia Ministerial de Hong Kong (diciembre de 2005) había reconocido a los PED Miembros la flexibilidad de designar por sí mismos un número apropiado de líneas no arancelarias como productos “especiales” guiándose por indicadores basados en los criterios de seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural. Ambos aspectos estuvieron relacionados entre sí en la medida que el espinoso debate sobre el significado asignado a cada uno de dichos indicadores intentó zanjarse con aquella “flexibilidad” dada a los países beneficiarios. Pero se trató de un reconocimiento nominal. Pasados tres años desde la suscripción de aquel documento, las negociaciones agrícolas en la Ronda Doha no permitieron llegar a una definición sobre el tema. En

categoría podría tener sentido si se aplicara sobre producciones extensivas y de relativa importancia comercial; pero si lo que está en juego es la supervivencia de poblaciones campesinas, es injusto e inconsistente limitar el número de “productos especiales” sin atender a la magnitud en general poco significativa de cada una de estas producciones ni a la necesaria rotación en la siembra. Mi propuesta es la de abandonar tan innecesaria confrontación y **sustituir las medidas en frontera por excepciones transitorias pero conceptuales (*waivers*) que inhiban a los PD para reclamar bajo determinadas condiciones la aplicación del “trato nacional” a los PED beneficiarios que hagan uso de dicha excepción.**

**El TED, entendido como excepción al principio de trato nacional, debería consistir ante todo en la aplicación de medidas tributarias, crediticias y administrativas por PED y PMA que de algún modo discriminen justificadamente contra la comercialización interna de los productos importados cuando sean similares, sustitutivos o derivados de los que estarían siendo producidos dentro de los territorios deprimidos ya individualizados<sup>41</sup>.**

---

efecto, después de enervadas discusiones, el 6 de diciembre de 2008 el Embajador Crawford Falconer, presidente de las negociaciones sobre la agricultura, distribuyó un texto revisado sobre las “modalidades” propuestas para el hipotético acuerdo final (TN/AG/Rev.4). Allí se bosquejaron algunos números, asignando, por ejemplo, a los PED Miembros el derecho a establecer por sí mismos un 12 % de líneas arancelarias a título de “productos especiales”, aunque en el mismo momento debió dejarse constancia sobre las reservas expuestas por varios PED Miembros...Desde entonces la cuestión quedó empantanada, incluyendo las intervenciones del agrupamiento de países interesados en ella mediante el denominado “G 33: Amigos de los productos especiales”. En este agrupamiento se puede contar a veintitrés países de América Latina y el Caribe.

<sup>41</sup> Como es sabido, en el orden multilateral de la OMC las medidas antidumping (contra el *dumping*) se justifican si el perjuicio calificado recae sobre bienes que en el país de la exportación son “similares” a los destinados al consumo interno de dicho país; las medidas compensatorias (contra las subvenciones recurribles) se justifican si mediante las subvenciones se causa daño a la (misma) rama de producción nacional del país de la importación; y las medidas de salvaguardia se justifican si las importaciones por su magnitud o condición causan daño a la rama de producción nacional que produce bienes similares pero también a los bienes directamente competidores, esto es, aquéllos que sin ser similares pueden sin embargo sustituir a los importados. Aquí se propone ampliar el espectro de

Con respecto a la negociación de este TED apto para neutralizar el despoblamiento y la desorganización social, no niego la posibilidad de obtener algunas ventajas derivadas de una certificación equivalente a “denominaciones de origen” tal como lo propone el documento “Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte” mencionado más arriba<sup>42</sup>. De todos modos, es harto conocido el rigor de las normas técnicas –de fuentes privadas– impuestas para la comercialización interna en los mercados de PD. De tal modo, una especie de certificación de origen así concebida podría tener efectos contraproducentes en la medida que los consumidores individualizarían a los productos de referencia como menos confiables que los desprovistos de dicha certificación. Por último, con respecto a la flexibilización de cuotas y del régimen de calificación de origen atendiendo a la localización geográfica de la producción, es sabida la dificultad para su acreditación y, por lo tanto, la aparición de obstáculos aduaneros adicionales a los que se daría lugar, tornando finalmente ineficaz la obtención de dichas concesiones.

**La protección de las producciones localizadas en zonas deprimidas a través de disposiciones fiscales, crediticias y administrativas tendría que ser concebida como parte de un régimen de subvenciones aplicadas al desarrollo integral de estos territorios.** En este sentido, la cooperación internacional y las políticas internas de fomento deberían estar amparadas, en el orden

---

los bienes de producción local susceptibles de protección a través de las medidas de fomento a regiones “deprimidas”, procurando también inducir la producción local de bienes “derivados” de materias primas obtenidas en esas mismas regiones y de tal modo evitar que dichos bienes derivados puedan importarse y de ese modo inhibir los encadenamientos productivos internos. Las disposiciones multilaterales mencionadas son: Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, artículo 2.1; Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias artículo 5 inciso a) y artículo 11; Acuerdo sobre Salvaguardias artículo 2.1.

<sup>42</sup> Allí se lee: “(...) estamos convencidos que hay espacio para profundizar los tratados comerciales que tenemos y facilitar el cumplimiento de los objetivos del Plan. Por ejemplo, se podría utilizar la certificación de los bienes que se produzcan en las regiones o cadenas priorizadas y otorgarles ventajas temporales y acceso al mercado de EUA. También se podrían establecer tratamientos preferenciales con cuotas y reglas de origen más flexibles para exportación hacia EUA de productos calificados de esas zonas” (“Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte” citado, página 14).

multilateral, por un régimen de “subvenciones no recurribles” inspirado en el que se destinara a la asistencia para regiones desfavorecidas y que incorporó el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay hasta que, según las propias disposiciones del Acuerdo caducara en el año 2000<sup>43</sup>.

Esta figura es particularmente útil como referencia para el diseño de un instrumento destinado a contrarrestar el despoblamiento rural y la desorganización social. En tal sentido debe repararse tanto en su definición como en dos de las tres condiciones que fijaba.

*Acerca de su definición, se admitía la “asistencia para regiones desfavorecidas situadas en el territorio de un Miembro, prestada con arreglo a un marco general de desarrollo regional y no específica...”.* Aquí resaltan los siguientes conceptos:

- (a) La asistencia a regiones desfavorecidas –que en nuestro caso deberían hacer referencia exclusivamente a las situadas dentro del territorio de PD y PMA– no sería recurrible o cuestionable si fuera “*prestada con arreglo a un marco general de desarrollo regional*”. Una nota de pie de página precisaba el significado que debía darse a la frase: “*los programas regionales de subvenciones*”. Ellos debían formar parte “*de una política de desarrollo regional internamente coherente y de aplicación general*” en el sentido que las subvenciones para el desarrollo regional no se concedieran “*en puntos geográficos aislados que no tengan influencia –o prácticamente no la tengan– en el desarrollo de una región*”. De aquí podría extraerse una instrucción

<sup>43</sup> Las subvenciones no recurribles especialmente dirigidas a la asistencia para regiones desfavorecidas situadas en el territorio de un Miembro, fueron reguladas por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias en el artículo 8.2 inciso b). Todas las subvenciones no recurribles contempladas por el citado artículo 8 –entre las cuales se incluye dicha asistencia para regiones desfavorecidas– caducaron cinco años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, según lo dispuesto por el artículo 31 de aquel mismo Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. ¿Por qué dichas subvenciones no recurribles deberían ser recuperadas y reconocidas a título de trato especial y diferenciado a favor de los PED? Porque la existencia de territorios deprimidos o bolsones de pobreza obedece a la desarticulación interna de países que, como los PED, están estructuralmente orientados hacia fuera de sus fronteras mediante determinados circuitos y conexiones que implican un trazado de fronteras internas, esto es, la réplica doméstica del vínculo centro-periferia.

aleccionadora para el caso de disponer de este instrumento: los países latinoamericanos que pretendieran aplicarlo para neutralizar el despoblamiento rural y la desorganización social deberían contar con diagnósticos que les permitieran articular los programas de promoción a ser aplicados en cada una de las regiones desfavorecidas, generando así una sinergia entre las actividades promovidas en ellas.

- (b) La asistencia a las regiones desfavorecidas debía ser “*no específica*”. El artículo 2 del Acuerdo establece los criterios para la determinación de la especificidad de las subvenciones. Siguiendo su redacción, el concepto de especificidad está asociado al de selectividad o discrecionalidad, en el sentido de beneficiar a determinadas empresas, directa o indirectamente, a través de las subvenciones. De modo que en este caso una exigencia de “no especificidad” precisamente respalda el objetivo de promover a las regiones desfavorecidas pero con el debido cuidado de no malversar las subvenciones en beneficio de determinadas empresas.

*Acerca de las condiciones exigidas para permitir estas subvenciones*, dos de ellas también merecen ser rescatadas en atención a nuestro propósito:

- (I) Cada región desfavorecida debía “*ser una región geográfica continua claramente designada, con identidad económica y administrativa definible*”. Esta previsión tiene por objeto garantizar la administración política y el funcionamiento de los mecanismos de control y auditoría para el buen uso de los recursos asignados.
- (II) La región *desfavorecida* debía ser considerada en estos términos “*sobre la base de criterios imparciales y objetivos*” que indiquen que sus dificultades “*tienen su origen en circuns-tancias que no son meramente temporales; tales criterios deberán estar claramente enunciados en una ley o reglamento u otro documento oficial de modo que se pueda verificar*”. Una nota de pie de página ilustra sobre los mentados “*criterios imparciales y objetivos*”. En tal sentido, se alude a “*...criterios que no favorezcan a determinadas regiones más de lo que convenga para la eliminación o reducción de las disparidades regionales en el marco de política de desarrollo regional*”. Así, “*...los programas de subvenciones regionales incluirán topes a la cuantía de la asistencia que podrá otorgarse a cada proyecto subvencionado. Esos topes han de estar diferenciados en función de los distintos niveles de desarrollo de las regiones que reciban asistencia y*

*han de expresarse en términos de costo de inversión o costo de creación de puestos de trabajo....”<sup>44</sup>.*

En todo caso, dentro del ordenamiento multilateral ya han perimido las subvenciones “no recurribles” y, entre ellas, las referidas a la promoción de territorios “deprimidos”. Sin embargo, bajo el liderazgo de India los PED han venido presionando dentro de la Ronda Doha por la obtención de algún grado de reconocimiento a las políticas destinadas a fomentar cultivos alimentarios tradicionales. Un hito en esta porfía fue el acuerdo alcanzado en la Conferencia Ministerial de Bali<sup>45</sup>. Con el objeto de preservar dichos “*cultivos alimentarios esenciales tradicionales*” se admitió una modalidad de ayuda estatal aunque a título temporario<sup>46</sup>: si las ayudas estatales son proporcionadas “*en el marco de programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria*”, los otros Estados Miembros “*se abstendrán de poner en tela de juicio*” las referidas subvenciones cuando excedan el compromiso adquirido para la reducción de ayuda interna (caja ámbar) prevista por el Acuerdo sobre la Agricultura y, si no hubiera tal compromiso, cuando ellas excedan el nivel *de mínimis* (diez por ciento del valor total de producción del producto subsidiado)<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> En cambio, parecen inadecuadas para nuestro propósito las mediciones predeterminadas con el fin de justificar el uso de las referidas subvenciones, tal como las exigía el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias: la obligación de aplicar como criterios de justificación la renta *per cápita*, los ingresos familiares *per cápita* o el PIB *per cápita* y que no debían superar el 85% de la media del territorio de que se trataba; o bien aplicar la tasa de desempleo, que debía ser al menos el 110% de la medida del territorio de que se trataba.

<sup>45</sup> La Conferencia culminó el 6 de diciembre de 2013 suscribiéndose, entre otros documentos, un Proyecto de Decisión Ministerial relativo a la Constitución de Existencias Públicas con Fines de Seguridad Alimentaria (WT/MIN (13)/38-WT/L/913).

<sup>46</sup> “*Entre tanto, hasta que se encuentre una solución permanente...*” (Proyecto de Decisión Ministerial citada, párrafo 2, encabezamiento).

<sup>47</sup> Si bien el texto del Proyecto de Decisión alude a los programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria “*existentes en la fecha de la presente Decisión*”, en la nota de pie de página se agrega que “*esta Decisión no impide a los Miembros en desarrollo introducir programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria de conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre la Agricultura*”. La redacción no es lo suficientemente clara como para poder determinar el grado de difi-



Lo acordado en Bali efectivamente constituye un principio de reconocimiento al derecho de los PED para resguardar sus producciones tradicionales frente a las prácticas predatorias de PD con sus exportaciones subsidiadas de *commodities*. El logro está de todas maneras acotado por distintas salvedades que introdujeron los documentos de la Conferencia, empezando por aquel carácter transitorio de la medida y siguiendo por un contraste ciertamente cínico: mientras las subvenciones a las exportaciones de los PD conservan legitimidad pese a que en la misma Conferencia se dejó constancia que se trata de “...un tipo de ayuda sumamente *proteccionista y que tiene importantes efectos de distorsión del comercio*”<sup>48</sup>, las existencias públicas de alimentos con fines de seguridad alimentaria en los PED estarán justificadas sólo cuando aseguren que “...no tengan efectos de distorsión del comercio...”<sup>49</sup>.

Por otro lado, en el diseño de políticas de integración destinadas a promover el desarrollo de regiones deprimidas, la experiencia latinoamericana no es particularmente aleccionadora. A lo sumo, se podrían rescatar las iniciativas de la Comunidad Andina, que hasta ahora recorrieron dos etapas. Inicialmente se generó un “Fondo para el Desarrollo Rural y la Productividad Agropecuaria”<sup>50</sup>. Este Fondo aportó recursos para proyectos diversos<sup>51</sup> pero con las

---

cultad que tendrían los PED que constituyan existencias públicas de alimentos después de la sanción de esta norma para poder ampararse en ella. El autor ha tratado el tema en el documento “OMC: lo que debería esperarse después de Bali” publicado por la Fundación INAI en el sitio [www.inai.org.ar](http://www.inai.org.ar)

<sup>48</sup> Conforme Conferencia Ministerial citada, Proyecto de Declaración Ministerial sobre Competencia de las Exportaciones (WT/MIN(13)/40-WT/L/915).

<sup>49</sup> Conforme Conferencia Ministerial citada, Proyecto de Decisión Ministerial relativo a la Constitución de Existencias Públicas con Fines de Seguridad Alimentaria, también citado.

<sup>50</sup> El Fondo para el Desarrollo Rural y la Productividad Agropecuaria fue instituido por la Decisión 621 de la Comisión de la Comunidad Andina en reunión ampliada con los Ministros de Agricultura; y se reglamentó a través de la Decisión 708 de la Comisión, también en reunión ampliada con los Ministros de Agricultura.

<sup>51</sup> Por ejemplo, bajo la convocatoria de 2009 el Fondo financió proyectos como los siguientes: (I) “incremento de la producción semilla de papa nativa, a través de la técnica de cultivos aeropónicos y el establecimiento de bancos comunales de germoplasma”, dirigido a productores de la Provincia Ayopaya, Departamento de Cochabamba, Bolivia; (II) “producción, comercialización y transformación de haba seca”, a favor

siguientes restricciones: (a) el muy escaso monto de los recursos disponibles y por ende el muy bajo número de proyectos financiados; (b) la falta de criterio para encuadrar dichos proyectos dentro de una política de fomento que hubiera permitido generar realimentaciones virtuosas si las fases productiva y de comercialización hubieran estado sostenidas por inversiones en infraestructura, que como se sabe resultan indispensables para la consolidación de cada uno de los proyectos<sup>52</sup>. La segunda etapa consistió en la creación del “Programa Andino para Garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional” que presentó, como uno de sus objetivos específicos, el de *“potenciar el conjunto de capacidades productivas de los territorios rurales, revalorizando la producción agrícola campesina e indígena, y transformando los sistemas productivos y alimentarios con el fin de que sean más eficientes, diversificados y tecnificados, ecológicamente sustentables y socialmente responsables”*<sup>53</sup>. La

---

de productores de la Comunidad de Tacora, Municipalidad de Tomave, Departamento de Potosí, Bolivia; (III) “validación de un sistema de planeación productiva, transformación agroindustrial y comercialización de papa criolla con familias rurales de pequeños productores”, en el Departamento de Nariño, Colombia; (IV) “piscicultura sostenible en la amazonia ecuatoriana”, en beneficio de productores indígenas de las Provincias de Sucumbios, Pastaza y Morona-Santiago, Ecuador. Bajo la convocatoria de 2010, en la nómina encontramos, entre otros proyectos, a los siguientes: (I) “rescate y revalorización socioeconómica del cultivo agroecológico de la quinua y cañahua” en el municipio indígena originario de Jesús de Machaca, La Paz, Bolivia; (II) “implementación de una alternativa sostenible para la generación de ingresos y seguridad alimentaria con base en la producción cuyícola” para la asociación de mujeres indígenas “Esperanza del Mañana” situada en Resguardo de Panan, Municipio de Cumbal, Nariño, Colombia; y (III) “reactivación de la producción de frijol y quinua para garantizar la seguridad alimentaria en comunidades de los cantones Cañar, Suscal y El Tambo del pueblo Cañaris Kichwa”, en el Ecuador.

<sup>52</sup> En el sitio oficial de la Comunidad Andina en Internet se registran solamente dos convocatorias para el financiamiento de proyectos productivos con recursos del Fondo. En la primera (2009) se presentaron 368 proyectos, habiéndose seleccionado sólo 6, para los cuales el Fondo aportó en conjunto us\$ 318.450. La segunda convocatoria (2010) puso en evidencia el interés despertado por este mecanismo, pues se presentaron 653 proyectos, de los cuales resultaron seleccionados apenas 8, para los cuales el Fondo dispuso un total de us\$ 313.638.

<sup>53</sup> Este “Programa Andino para Garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional” fue establecido por la Decisión 742 del

superposición de mecanismos fue notoria desde un principio, lo que no impidió que al menos nominalmente ambos se mantuvieran vigentes. La inconsistencia resultó llamativa teniendo en cuenta la escasez de los recursos disponibles también para este último Programa y nuevamente la preeminencia de una perspectiva más caritativa que la propia de una política orientada al repoblamiento y recomposición de las estructuras sociales e institucionales en las comunidades afectadas.

### **Conclusiones y propuestas**

**A.** Ante todo conviene tomar nota sobre las características del neocolonialismo, que no sustituye, sino que se superpone con las condiciones impuestas por las tradicionales prácticas coloniales. Los padecimientos ocasionados a partir de la explotación y el sometimiento instaurados durante centurias, se recalifican a través de modalidades que apenas disimulan la continuidad y agudización de aquellas condiciones preexistentes.

**B.** La recalificación actual de las prácticas coloniales consiste en entronizar el fetichismo de la mercancía como una conquista jurídica a favor de poblaciones cuyas carencias estructurales las condicionan para el consumo y uso acotado de artefactos que pasan a ser la nueva herramienta de su explotación y sometimiento. Se trata básicamente de la difusión social de artefactos y programas o aplicaciones que al canalizar las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (“gadgets”) pasan a cumplir funciones de aturdimiento y de instrucción para el cumplimiento de labores serviles y el desempeño de actividades ilegales. Simultáneamente,

---

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el 22 de julio de 2010. Dicha Decisión previó actividades y resultados esperados para cada uno de sus objetivos específicos. También en esta dimensión operativa puede advertirse la superposición con el Fondo para el Desarrollo Rural y la Productividad Agropecuaria. Por ejemplo, el nuevo Programa propugnaba: *“identificar, promover y consolidar sistemas de financiamiento y microfinanzas destinados a la producción sustentable de alimentos, su comercialización y la asociatividad de los pequeños productores”*. Y, más adelante, *“...promover la producción competitiva de alimentos subregionales con alto valor nutricional incrementando así la disponibilidad total de energía con alimentos nativos, de la misma manera, elevar la producción y competitividad de las cadenas agropecuarias, productos hidrobiológicos, y establecer una estrategia andina de promoción de la producción y consumo de alimentos estratégicos para la seguridad y soberanía alimentaria”*.

la imposibilidad de acceder a las ofertas y promesas que presentan los dispositivos en sus pantallas, equivale a un obstáculo insalvable para la imaginaria inclusión o participación social y en consecuencia incrementa el grado de frustración de sus portadores.

**C.** El acervo teórico en vigencia que respalda a los programas de cooperación internacional da por sentado que el suministro directo de recursos dinerarios constituye un medio idóneo para enfrentar carencias tanto agudas como estructurales. Es el caso de los subsidios a productores agrícolas que se supone no distorsionan el comercio ni la producción; su admisión por el Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tiene como antecedente una cláusula del GATT 1947 que en general reconoce legitimidad a los pagos directos. Y en materia de políticas sociales priman los denominados “programas de transferencias monetarias condicionadas”. Curiosamente, se repite el mismo formato al diseñar instrumentos destinados a la reinserción social de sujetos desarraigados y de ese modo severamente dañados en la construcción de su identidad personal. Pero precisamente porque las poblaciones desarraigadas y desorganizadas son tratadas como conglomerados de consumidores individuales, prevalece la tendencia a la utilización de los recursos dinerarios obtenidos a través de políticas sociales para la adquisición de bienes superfluos y cuyas aplicaciones resultan contraproducentes, como es el típico caso de los *gadgets*. Por añadidura, en muchos casos estas orientaciones del consumo son auspiciadas como signos de socialización e innovación educativa, quedando alineados los intereses comerciales con el clientelismo político. En este sentido, a través de los pagos directos terminan distorsionándose los objetivos propios de una política social.

**D.** A la hora de abordar las catástrofes humanitarias generadas por el despoblamiento rural y la desorganización social con su secuela emigratoria, llama la atención que en América Latina todavía no se haya resuelto la distribución y correlación de competencias entre los organismos internacionales de fomento y los gobiernos nacionales. Esta inoperancia podría ser explicada en virtud de la misma dinámica neo-colonial, que mide las cuestiones sociales bajo la vara unidimensional del crecimiento macroeconómico y la inserción de las actividades productivas en los mercados globales. De tal modo, se advierte que tanto las formulaciones programáticas gubernamentales como intergubernamentales desprecian la posibilidad de recomponer las condiciones de vida

marcadas por tradiciones ancestrales y cuyo deterioro progresivo tiene directa relación con el mismo tipo de prácticas neocoloniales cuya reinstalación se propugna. En efecto, ignorando las herencias y consiguientes predisposiciones culturales, los programas de cooperación elaborados para neutralizar el despoblamiento y la desorganización social tienden a exacerbar esos mismos problemas, pues: (a) desde el punto de vista laboral promueven la capacitación acorde a los requerimientos de empresas demandantes de trabajo asalariado; en cambio no contemplan el apoyo al trabajo autónomo y organizado bajo modalidades flexibles y solidarias, como sería el caso de las cooperativas y asociaciones civiles; (b) desde el punto de vista productivo persiste la tendencia que prioriza el incremento de actividades extractivas (extensivas e intensivas) destinadas a engrosar la oferta exportable, quedando así consagrado el desplazamiento de comunidades campesinas; y (c) desde el punto de vista educativo no se aprecia debidamente la necesidad de incorporar en los procesos formativos la adquisición de conocimientos y destrezas artísticas y artesanales que refuercen el arraigo.

**E.** No son muy halagüeños los aportes del ordenamiento multilateral en la OMC ni las regulaciones que pueden rastrearse en los procesos de integración latinoamericana. Acerca de la OMC, en futuras negociaciones podrían recuperarse distintas cláusulas pergeñadas para gestionar las subvenciones “no recurribles” o permitidas a fin de remover las dificultades en los territorios “deprimidos”, si bien su pronta caducidad impidió acumular experiencia y así probar la adecuación de dichas cláusulas al objetivo inicial. Más tarde, en el curso de la Ronda Doha, quedó trabada la disputa por los nichos de protección arancelaria que reclaman los PED con respecto a productos primarios “especiales”, considerados como de alta sensibilidad al componer la dieta tradicional de sus poblaciones. Y apuntando en el mismo sentido, pero ahora en la fase productiva, los PED intentaron contrarrestar las prácticas predatorias de los PD reclamando un reconocimiento para la constitución de reservorios públicos con fines de seguridad alimentaria. Sin embargo, al cabo de la Conferencia Ministerial de Bali estas aspiraciones recibieron una respuesta demasiado acotada. Y en el marco de los procesos de integración económica, si bien merece atención el esfuerzo desplegado por la Comunidad Andina para sostener condiciones de vida dignas en las comunidades rurales, la escasez de recursos y el desorden regulatorio han conspirado contra un progreso significativo de sus iniciativas.

**F.** Teniendo a la vista los antecedentes indicados, se sugieren algunas innovaciones en los sistemas normativos que deberían orientar las acciones de cooperación y de integración económica para neutralizar y, de ser posible, revertir las tendencias al despoblamiento rural y la desorganización social en los países de América Latina. En particular:

- (I) Siguiendo la misma tendencia que se presenta con respecto al financiamiento internacional destinado a reducir el impacto económico y social del cambio climático, ya no parece justificarse un trato preferencial circunscripto a países menos adelantados (PMA). El mismo trato debería hacerse extensivo a países en desarrollo (PED) cuando se trate de asignar recursos contra el despoblamiento rural y la desorganización social;
- (II) Tanto en las negociaciones multilaterales como en las encaminadas a celebrar tratados internacionales de última generación frecuentemente denominados “de libre comercio”, debería reconocerse la inoperancia de las medidas en frontera cuando se trata de promover territorios o zonas deprimidas donde hacen eclosión los problemas del despoblamiento y la desorganización social. Así: en primer lugar, habría que dar por terminada la insensata batalla por la inclusión de “productos especiales” a ser exceptuados de los programas de desgravación arancelaria. En su lugar, convendría recurrir a otras medidas enfocadas directamente sobre el fomento de la producción en los territorios deprimidos. Un primer tipo de medidas podría consistir en la fijación de excepciones transitorias pero conceptuales (*waivers*) que inhiban a los países desarrollados (PD) para reclamar la aplicación del “trato nacional” cuando los PED adopten determinadas medidas tributarias, crediticias y administrativas que directa o indirectamente discriminen contra la comercialización interna de productos importados similares, sustitutivos o derivados de los producidos dentro de los territorios deprimidos previamente individualizados y que se procura revitalizar. A su vez, estas medidas tributarias, crediticias y administrativas tendrían que formar parte de una política de fomento más ambiciosa, inspirada en el régimen de subvenciones no recurribles (permitidas) que, con respecto a los territorios deprimidos se habían previsto inicialmente dentro del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

En definitiva, distintos foros de negociaciones internacionales, en el orden multilateral y en los marcos de integración económica, tienen por delante una labor insoslayable: la fijación de criterios aptos para convalidar subvenciones destinadas al desarrollo de zonas particularmente “deprimidas” dentro de PED. Así, debería ponderarse la vulnerabilidad crónica o aguda de las comunidades allí asentadas con el objeto de propender, mediante dichas subvenciones, a la recomposición de condiciones de vida sustentables y acordes a los requerimientos culturales de estas mismas comunidades.

### **Bibliografía**

- BRAILOVSKY Antonio Elio (1997). *El ambiente en la sociedad colonial*, editado por Pro Ciencia-CONICET, Buenos Aires.
- CRUCES Guillermo y GASPARINI Leonardo (2013). “Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente”, en: *Documento de trabajo* número 142 de CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, marzo, página 49.
- GIGLER Björn-Sören (2015). *Development as Freedom in a Digital Age. Experiences of the Rural Poor in Bolivia*, World Bank Group, Washington.
- GOMBRICH Ernst. H. (2015). *Variaciones sobre la historia del arte*, editorial Edhasa, Buenos Aires, página 173.
- GONZÁLEZ CASANOVA Pablo (1971). *Sociología de la explotación*, Siglo Veintiuno editores, México.
- GREENHILL, R., CARTER, P., HOY, C. and MARCUS, M. (2015). “Financing the future. How international public finance should fund a global social compact to eradicate poverty”, Centre for Aid & Public Expenditure, Report April, London, pp. 56- 57.
- HALPERIN Marcelo (2004). *Principios jurídicos del multilateralismo económico*, Altuna Impresores, Buenos Aires, páginas 31 y 32.
- \_\_\_\_\_ (2014) “OMC: lo que debería esperarse después de Bali” publicado por la Fundación INAI, 29 de enero, en: [www.inai.org.ar](http://www.inai.org.ar)
- LEWIS Oscar (1961). *Antropología de la pobreza*, Fondo de Cultura Económica, México.
- \_\_\_\_\_ (1964). *Los hijos de Sánchez*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MERTON Robert K. (1980). *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PREBISCH Raúl (1976). “Crítica al capitalismo periférico”, en: *Revista de la CEPAL*, primer semestre, CEPAL.
- RODRÍGUEZ CUENCA José Vicente (1999). *Los chibchas: pobladores antiguos de los Andes Orientales*, edición de la Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales de Colombia.

- STAVENHAGEN Rodolfo (1972). “Siete tesis equivocadas sobre América Latina” en: *Sociología y Desarrollo*, Editorial Nuestro Tiempo, México.
- (1969). *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, Siglo Veintiuno, México.
- SVAMPA Maristella (2013). “Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina”, en: *Nueva Sociedad* número 244, marzo-abril.
- VEBLEN Thorstein (1954). *Teoría de la clase ociosa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- VEGA Carlos (1944). *Panorama de la música popular argentina*, Editorial Losada, Buenos Aires.



BLANCA

---

## CAPÍTULO III

---

### INTERREGIONALISMO E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA

ISABEL CLEMENTE BATALLA

#### **Introducción**

La inserción internacional de América Latina por la vía de la formación del regionalismo ha dado origen a la creación de bloques de integración, organización de instituciones de cooperación y mecanismos de concertación para asegurar la gobernanza regional.

La primera sección del trabajo revisa los procesos de cambio en el regionalismo latinoamericano y la discusión teórica sobre caracterización y explicación del cambio desde el regionalismo abierto al regionalismo del tercer milenio, considerando la relación entre Estado, sociedad y economía y sus efectos en propuestas de gobernanza. La segunda sección se concentra en los aportes teóricos sobre interregionalismo y las perspectivas de un posible modelo de gobernanza interregional. La tercera parte del trabajo analiza las alternativas de gobernanza interregional y multilateral, desde la perspectiva de la teoría liberal en economía y de las teorías institucionalistas y de regímenes internacionales en la disciplina de Relaciones Internacionales.

A partir del análisis teórico de la tensión entre los modelos alternativos de gobernanza interregional y multilateral, el trabajo identifica algunos problemas posibles para la agenda del regionalismo latinoamericano y en particular para el MERCOSUR: cuestiones de legitimidad, soberanía, inclusión y exclusión en el sistema internacional y capacidad del bloque de contribuir a la formulación de un sistema nuevo de normas en condiciones de igualdad entre Estados.

## **1. Regionalismo y globalización**

En esta sección se presenta la discusión teórica sobre regionalismo entendido como concepto que trasciende, aunque también puede incluir la integración regional: entre los regionalismos del tercer milenio, algunos representan nuevos desarrollos de bloques de integración constituidos anteriormente, otros son formaciones nuevas a partir de prácticas de concertación y/o cooperación pero no incluyen dimensiones de integración.

Según Björn Hettne (2002: 955), un nuevo regionalismo emerge con la globalización: a diferencia del viejo regionalismo que se formó en el contexto de la guerra fría y el orden bipolar, el nuevo regionalismo responde a las condiciones de la globalización y a un contexto multipolar y es resultado de un proceso social multidimensional que involucra a una gran diversidad de actores no estatales. En esa diferenciación entre dos regionalismos, Hettne asigna un peso importante al modelo económico: la transición desde el proteccionismo propio del primer regionalismo asociado a procesos de integración, hacia la economía abierta característica del nuevo regionalismo. La construcción del regionalismo dejaría de ser estatocéntrica y es, sobre todo, resultado de un factor exógeno al Estado: la globalización. Sin embargo, dado que la misma tiene efectos diferenciados en las diversas partes del mundo, también el proceso de regionalización es diferente en cada región. Ello es así porque operan factores de orden endógeno. Hettne (2002: 956) propone una idea interesante para el caso del regionalismo latinoamericano: la “búsqueda de la regionalidad” como proyecto político, basado en condiciones de coherencia e identidad y realizado a través de la cooperación, con el resultado de que la región deviene en actor internacional.

Raúl Bernal-Meza (2010: 11-13) argumenta que los regionalismos son evidencia de una transformación espacial de las relaciones internacionales originada en la reestructuración del capitalismo mundial. Su análisis del proceso de regionalización avanzada con la configuración de grandes espacios regionales, identifica resultados contradictorios: por una parte, una fuerte integración entre algunos Estados y por otra, la marginación de otros. Así entendida, la regionalización constituye una transición desde un sistema internacional de Estados, dotados de grados diversos de autonomía en la formulación y aplicación de políticas internas y externas, hacia un nuevo sistema formado por subsistemas regionales y bloques, con transferencia de autonomía política del Estado hacia dichas unidades de alcance regional. Se trata de un

proceso que, sin embargo, está lejos de haber culminado, pues enfrenta frenos importantes: el caso más avanzado de regionalización que la literatura reconoce, la Unión Europea (UE), no ha logrado construir una política exterior común ni una política de defensa común, dos ámbitos en los cuales la soberanía del Estado ha permanecido incólume.

Frente al predominio de los abordajes desde la economía, Bernal-Meza plantea una perspectiva alternativa basada en la teoría de sistemas, considerando la existencia de un sub-sistema como criterio central para identificar la existencia de un regionalismo. Pero a los criterios de cercanía geográfica, identificaciones internas y externas distintivas, interacciones regulares y de cierta intensidad, establecidos por William Thompson en su artículo de 1973, Bernal-Meza agrega dos condiciones: identidad propia y reconocimiento del regionalismo como un “bien público”. La idea de bien público estaría asociada con un consenso en torno a beneficios colectivos sin exclusiones y con acciones de los organismos regionales en consistencia con ese consenso.

La convergencia entre globalización y regionalismo se manifiesta en el surgimiento del modelo de regionalismo abierto. Originariamente aplicado a las economías emergentes del sudeste asiático a mediados de los años 1980, el concepto de regionalismo abierto adopta en América Latina un sentido de ruptura con las modalidades de integración regional del período 1950-1960. Por otra parte, aparece asociado con las estrategias de inserción internacional de los países latinoamericanos en la economía mundial. Según De la Reza (2003:297), el regionalismo abierto constituye el “eje articulador de la respuesta a la globalización económica”: las condicionantes de la globalización que explican el regionalismo abierto serían la creciente movilidad de capitales productivos y especulativos, la segmentación de los sectores productivos en la subcontratación de operaciones y la preponderancia del comercio intra-firma. Las respuestas desde el regionalismo abierto se encuentran en la prioridad asignada a la atracción de inversión extranjera directa, la conclusión de acuerdos de libre comercio y la reconversión productiva latinoamericana bajo el liderazgo de las multinacionales.

La ruptura con el modelo anterior de regionalismo, sustentado en la teoría económica estructuralista, es expuesta en la definición de CEPAL (1994) según la cual el regionalismo abierto se identifica con políticas encaminadas a armonizar la interdependencia nacida de los acuerdos de alcance preferencial y aquella que es impulsada

por las señales del mercado «resultantes de la liberalización comercial en general».

Tanto en los casos en que se produce una transformación de anteriores experiencias integracionistas (Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino) (Reynolds, Thoumi y Wettmann, 1993), o se trata de creaciones nuevas como TLCAN, MERCOSUR, el regionalismo abierto tiene como objetivos la estabilidad económica garantizada por instituciones financieras, la liberalización de mercados nacionales y la racionalización de los acuerdos institucionales. Estas se concretan, en la práctica, en eliminación de barreras arancelarias y para-arancelarias, y en la supresión de trabas al comercio de servicios. De la Reza (2003: 298-299) identifica la ruptura con la tradición teórica latinoamericana de la integración en el hecho de que desaparece el objetivo de creación de una comunidad económica y, en cambio, se propone un regionalismo horizontal de ensanche continuo y al fin convergente con la economía mundial. Se consume entonces la “ausencia de sentido de la integración” (De la Reza, 2003:298-299). También desaparece el vínculo entre integración y desarrollo.

Luego de un ciclo de crisis económica y financiera en los países del Cono Sur entre 1999 y 2001, el cambio político experimentado en el primer lustro del milenio fue acompañado por una nueva orientación en el regionalismo. La discusión teórica se concentró en la explicación de ese viraje: esta sección del texto revisa las contribuciones de tres autores: Briceño, Sanahuja y Riggirozzi. Mientras Briceño se concentra en el análisis del caso de MERCOSUR, Sanahuja y Riggirozzi incluyen en su perspectiva al conjunto de América Latina.

Briceño (2006) sostiene que MERCOSUR puede ser considerado una modalidad de “regionalismo estratégico” aunque reconoce énfasis diferentes en el abordaje de sus actores: mientras Brasil entiende MERCOSUR como parte de una estrategia para la creación de un bloque sudamericano desde mediados de los años 90, Argentina lo considera un componente de su estrategia de inserción en los mercados internacionales y para Paraguay y Uruguay se trataba de una estrategia para evitar el aislamiento. Los cuatro socios fundacionales habrían atribuido desde el principio un valor estratégico al bloque regional. En cuanto al quinto miembro, Venezuela fundamenta su opción estratégica por MERCOSUR por rechazo al proyecto de ALCA y por la perspectiva de un modelo de integración con contenido social (Briceño, 2006: 30-32). Por otra parte, hubo cambios importantes en la orientación del bloque hacia

objetivos estratégicos. Según Briceño, el comienzo de la “reformulación del modelo de integración” coincide con los cambios de gobierno en Brasil y Argentina en 2003 y la renovada convergencia entre los dos países mayores que hizo posible la formación de la comunidad sudamericana, el ingreso de Venezuela a MERCOSUR y el rechazo al ALCA en la IV Cumbre de las Américas en 2005. Simultáneamente, la renovada relevancia de los objetivos del desarrollo en la agenda de los países de MERCOSUR se hizo manifiesta tanto en proyectos de alcance regional como en las políticas públicas de los países.

José Antonio Sanahuja (2007) caracteriza el regionalismo latinoamericano de la posguerra fría como una “*estrategia para promover el desarrollo y mejorar la inserción internacional de América Latina en un mundo globalizado*”. Un énfasis nuevo en la dimensión política de la integración surge como respuesta a la necesidad de asegurar la viabilidad de las políticas estatales mediante marcos de cooperación regional estables. También se registra el ingreso de temas nuevos en la agenda regional: la cooperación para la protección ambiental, la eliminación de desigualdades sociales, la concertación política, la reducción de asimetrías (con instrumentos nuevos como FOCEM), la integración energética y el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones.

En un texto posterior, el autor expande su análisis para calificar esa fase nueva del regionalismo latinoamericano como posneoliberal. Según Sanahuja (2009: 14) el factor determinante del surgimiento de un nuevo regionalismo fue “*el agotamiento de la estrategia de integración del regionalismo abierto*” debido a un conjunto de factores: el retroceso del comercio intrazona, la baja institucionalidad (y, como consecuencia de ello, problemas de legitimidad), la ampliación de opciones extrarregionales con la multiplicación de negociaciones y acuerdos, y las contradicciones entre acuerdos Sur-Norte (tales como CAFTA-RD y los tratados de libre comercio de EE.UU. con Colombia y Perú) y la integración regional.

El regionalismo posliberal aparece entonces enmarcado en una redefinición de la integración y en el regreso del Estado desarrollista, que se manifiestan en: la primacía de la agenda política, el retorno de la agenda del desarrollo, un mayor peso de los actores estatales frente a los privados, énfasis en la agenda positiva centrada en instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa, mayor preocupación por la dimensión social y las asimetrías en cuanto a desarrollo social para el combate a la pobreza y la desigualdad, nuevo interés por las carencias en infraestructura

y por la seguridad energética. Este programa posliberal implica el rechazo del Consenso de Washington en casi todos sus puntos y el regreso del Estado (Sanahuja, 2009:23). Las experiencias que mejor ejemplifican esa transición en el regionalismo latinoamericano (aunque Sanahuja es claro en descartar la idea de “una nueva etapa de la integración regional”) serían UNASUR y ALBA-TCP.

Precisamente esos dos bloques son también elegidos por Pia Riggiozzi (2012) para ejemplificar el modelo de regionalismo post-hegemónico. En respuesta al neoliberalismo, dos transformaciones importantes caracterizan, según la autora, el cambio en el regionalismo latinoamericano: la reinención de la democracia y del desarrollo. La autora sostiene que los tipos emergentes de regionalismo corresponden a una era post-hegemónica y encarnan modelos de desarrollo que confrontan la ortodoxia neoliberal. El momento de ese modelo hegemónico de economía política estaría superado en América Latina y no existiría ya una hoja de ruta única, sino diversos proyectos que desafían al regionalismo abierto. Las formas alternativas de regionalismo se apartan de las que prevalecieron cuando EE.UU. era capaz de, y estaba decidido a, cumplir un rol de liderazgo político, económico e ideológico (Riggiozzi, 2012:18).

ALBA y UNASUR representarían proyectos alternativos porque han sido construidos sobre la base de la redefinición de qué es “desarrollo” y qué es “región” y por medio de nuevas prácticas de cooperación en áreas de políticas sociales y de medio ambiente, con participación de redes e instituciones, aun cuando en parte esos proyectos son también resultado de la intervención de actores estatales proactivos como Venezuela y Brasil (Riggiozzi, 2012:35).

En este análisis, el carácter poshegemónico admite dos explicaciones diferentes, cuando no divergentes. Por una parte, describe la superación o el abandono de la hegemonía de la economía política neoliberal, la cual en su momento se erigió, antes del Consenso de Washington, como la ortodoxia en las Facultades de Economía y en el “pensamiento único” defendido por una profusa literatura académica y de divulgación. En ese sentido, el argumento tiene fuerte evidencia en la ingente producción actual en economía crítica, estudios del desarrollo e investigaciones de caso. Por otra parte, el carácter poshegemónico se identifica con un momento histórico, el cual estaría caracterizado por la incapacidad o el desinterés de EE.UU. en ejercer un rol de liderazgo. De esta forma, la evidencia es escasa o casi inexistente, habida cuenta de la multiplicación de acuerdos bilaterales de libre comercio con países

latinoamericanos y de cooperación militar que incluyen concesiones de bases.

Un problema recurrente en la teoría es la relación regionalismo-gobernanza. El papel desempeñado por la CEPAL, en el caso de los regionalismos latinoamericanos, es una demostración de la articulación entre proyectos regionales y multilateralismo. De la Reza (2003: 304) subraya el papel del Sistema general de preferencias y el Artículo XXIV del GATT como marco de referencia de los regionalismos desde los años 50 en adelante. Cláusulas sobre normas de origen, sistema de patentes, propiedad industrial y propiedad intelectual contenidas en acuerdos de integración regional tienen por base la normativa del GATT y su Código de Valor. Desde la fundación de la OMC en 1995, esta organización se convirtió en el máximo foro para las negociaciones comerciales. Sin embargo, como anota el autor, la agenda de los bloques regionales desborda crecientemente el ámbito de la política comercial.

Sanahuja (2007:80) argumenta que la dimensión política del regionalismo latinoamericano y la centralidad en ella de la legitimidad democrática, exigen marcos de cooperación para “la viabilidad de las políticas estatales” en “un proceso de reapropiación y redefinición de soberanía a escala regional”. El autor estima, en consistencia con el modelo trazado por la UE, y desde una posición crítica del intergubernamentalismo que predomina en la integración latinoamericana, que es necesaria “la creación de entidades supranacionales” y mecanismos institucionales de participación social. Sanahuja coincide con la tesis de Söderman y Shaw (2003) según la cual el regionalismo representa una estrategia para promover la gobernanza democrática de la globalización, tanto al interior de los Estados, como en el marco de las relaciones internacionales, a través de la cooperación interregional.

Desde una perspectiva teórica diferente, Riggiozzi (2012) identifica la reconfiguración de la gobernanza regional como uno de los cambios mayores de la primera década del siglo XXI. Algunos principios de colectivismo y socialismo característicos de la tradición latinoamericana han sido recuperados. En ese sentido, problemas de inclusión, democracia y gestión económica son reformulados en un marco regional, en desafío a la gobernanza regional liberal liderada por EE.UU. La creación de nuevos espacios para la construcción de consensos, desarrollo autónomo y descentralización del poder serían algunas de las nuevas direcciones que adopta.

El carácter y contenidos del regionalismo y sus potencialidades para la gobernanza regional tienen relación directa con los



escenarios posibles de una relación interregional. En la sección siguiente se presenta la discusión teórica sobre interregionalismo considerando algunas contribuciones desde la economía y la disciplina de relaciones internacionales.

## **2. Interregionalismo: del “*spaghetti bowl*” a las asociaciones estratégicas**

Jagdish Bhagwati (1995) acuñó una expresión que tendría impacto duradero en el análisis de la economía política de las relaciones interregionales por su poder descriptivo de los resultados que surgirían de la incorporación de normas nacionales de origen en tratados internacionales, en términos de discriminación en política comercial, con la eventual aplicación de diferentes aranceles o reducciones arancelarias sobre una misma mercancía según las preferencias de cada país. Los efectos políticos de la multiplicación de acuerdos de libre comercio fueron desarrollados en posteriores trabajos del autor. Riesgos y complejidades aumentan cuando a la multiplicación de acuerdos de libre comercio entre países se suman los acuerdos entre bloques regionales o entre un bloque regional y un país o países en redes de creciente heterogeneidad y extensión.

El trabajo fundacional en la línea de estudios sobre interregionalismo es el ensayo de Hänggi (2000) en el cual se aborda ese fenómeno desde una doble perspectiva teórica y empírica. Desde el punto de vista empírico, identifica tres formas diferentes: relaciones entre grupos regionales, relaciones birregionales y transregionales e “híbridos” tales como relaciones entre grupos regionales y un país. El primer tipo es el que el autor considera el prototipo del interregionalismo: un ejemplo temprano sería el diálogo entre la Comunidad Europea y ASEAN, luego replicado en otros ámbitos como Australia y Nueva Zelanda o MERCOSUR. Desde el punto de vista teórico, propone una explicación que combina conceptos realistas y liberal-institucionalistas: los desafíos de la globalización y la regionalización conducirían a los Estados nacionales hacia la cooperación regional con el fin de reafirmar su control político en un nivel superior y a la vez manejar la crecientemente compleja interdependencia global (explicación liberal-institucionalista) y contrarrestar así los desafíos regionalistas surgidos de otras regiones del mundo (explicación realista).

La discusión teórica sobre el interregionalismo liderado por la UE ha tenido un foco en las potencialidades para la construcción

de un nuevo modelo de gobernanza. Aggarval y Foggarty (2004:3) anotan que una condición necesaria para lograr ese objetivo con base en la simetría entre las partes es el fortalecimiento de la integración de cada región. En ese sentido, el interregionalismo sería un factor poderoso de impulso a la integración regional: ASEAN y MERCOSUR estarían abriendo el camino hacia un interregionalismo simétrico o mejor balanceado. A medida que este avanza, la cohesión regional de las contrapartes menos integradas se hace más fuerte. Por su parte, el estudio de Stuhldreher (2003: 133-137) destaca el papel de la cooperación en el marco interregional para el desarrollo institucional de MERCOSUR, en contrapartida al estancamiento de la discusión en torno a servicios (objetivo prioritario para la UE) y comercio de bienes agrícolas (prioridad de MERCOSUR).

Börzel y Risse (2009) señalan que desde el fin de la Guerra Fría, la UE intenta promover la integración regional y la cooperación entre regiones como línea de acción en sus relaciones externas para lograr tres objetivos mayores: el desarrollo de una cooperación intrarregional genuina, la construcción de regímenes específicos por problemas y la creación de instituciones de consulta y decisión interregional. Esta dirección en política exterior reposa, según los autores, en la creencia europea en el regionalismo como el mejor medio para garantizar seguridad regional, estabilidad y prosperidad más allá de las fronteras europeas. Los objetivos de gobernanza son el desarrollo socioeconómico, democracia, derechos humanos y estado de derecho. Se trata de un modelo que claramente trasciende los objetivos del libre comercio. Hacia 2009, la UE había firmado seis acuerdos de cooperación interregional y conducía 19 diálogos políticos con grupos regionales.

Con un enfoque realista, Pollio (2010) se propone demostrar que el interregionalismo UE-América Latina y el Caribe responde a una estrategia europea de “externalización de gobernanza”, cumplida en un contexto afectado por dos factores contradictorios: a) la competencia entre UE y EE.UU. con respecto al Cono Sur, y sus divergencias sobre modelos de interregionalismo, explicadas por Keohane (2002) como una confrontación entre dos concepciones de soberanía; b) el ascenso de Brasil como factor principal de la transición desde el “interregionalismo puro o profundo” (definido, siguiendo a Hänggi, como relaciones entre regiones profundamente integradas) hacia un “bilateralismo selectivo” ejemplificado con la asociación estratégica UE-Brasil de 2007. Una marca identificatoria de la proyección externa de la UE y su modelo de gobernanza

interregional sería el apoyo a la creación y consolidación de procesos de construcción regional, a través de diálogos políticos, la cooperación y difusión de normas y estándares propios del modelo europeo de integración. Tanto en el ámbito del diálogo político interregional y de las cumbres UE-América Latina y el Caribe, como a través de programas de cooperación para el desarrollo institucional de la integración regional y de las organizaciones de concertación política latinoamericana como el Grupo de Río, la UE ha desplegado un esfuerzo considerable para fortalecer las capacidades de gobernanza en América Latina.

### **3. Interregionalismo y multilateralismo**

El sistema multilateral, construido en el marco de las conferencias internacionales al fin de la Segunda Guerra Mundial sobre la base del consenso, puede ser examinado como un proyecto de gobernanza dirigido a la afirmación de un orden internacional.

Las teorías institucionalistas en Relaciones Internacionales abordan conceptualmente el multilateralismo en tres dimensiones diferentes: las políticas, las organizaciones y los principios o normas que ordenan las relaciones internacionales. Así, se define el multilateralismo o bien como la coordinación de políticas entre un conjunto de estados, como el sistema de instituciones que hace posible o que organiza esa coordinación, o, finalmente, como el conjunto de principios y normas que dan sustento a las prácticas y las organizaciones: entre estos, la igualdad soberana de los estados, la indivisibilidad, la no discriminación, y el principio de reciprocidad.

Los aportes de la teoría de regímenes son importantes para el análisis del multilateralismo. Ruggie (1992) diferencia tres dominios institucionales en la disciplina Relaciones Internacionales: orden, regímenes y organizaciones internacionales. Entendido como un orden, el multilateralismo se refiere a las reglas constitutivas que ordenan las relaciones en los diversos ámbitos de la vida internacional. En la definición de Stephen Krasner (1982:186) los regímenes internacionales pueden ser principios, reglas o procedimientos implícitos o explícitos. Hay, sin embargo, una clara distancia entre los “creadores” y los “receptores” de normas.

Según Ruggie, un régimen es multilateral cuando los principios, las normas y los procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores, son consistentes con los principios del multilateralismo: una organización es multilateral cuando actúa incorporando sus principios.

Entendido como organización, el sistema multilateral reposa en una estructura intergubernamental que tiene a su vez por fundamento el principio de soberanía de los Estados que lo componen. Pero, tal como señala Keohane (1993) el margen de acción de un Estado es usualmente condicionado por los acuerdos institucionales. Las organizaciones internacionales evolucionan, en parte, en respuesta a los intereses de los Estados que las constituyen, y en parte, también, en respuesta a sus intereses propios como organización.

El sistema multilateral constituye el modelo de gobernanza con más amplia inclusión en el mundo. Según Ruggie (1992), el objetivo fundacional del multilateralismo fue compatibilizar la soberanía estatal con las necesidades de la convivencia internacional. Para ello era preciso asegurar la inviolabilidad de la integridad territorial de los Estados, garantizar la seguridad colectiva, mantener la paz y lograr la solución pacífica de controversias sobre la base del derecho internacional. La visión que sustentó esos objetivos es un orden internacional regido por normas y por principios. La Carta de San Francisco y la Declaración Universal de Derechos Humanos establecieron el marco de acción acorde con esa visión.

Los instrumentos en cambio no guardaron la proporción necesaria con la grandeza de los objetivos. Las limitaciones del sistema multilateral en términos de gobernanza se evidencian en la debilidad de sus recursos presupuestales y militares. En seguridad colectiva, problemas complejos como la limpieza étnica y delitos de lesa humanidad, pusieron de manifiesto las insuficiencias de las operaciones de paz en aplicación del capítulo VII. La doctrina de la intervención humanitaria y de “Responsabilidad de proteger” (Costa, 2013) significaban una trasgresión del principio de soberanía y por ello fueron objeto de controversia dentro de la organización. La defensa de los derechos humanos abrió otro frente de divergencia en el sistema internacional: las dificultades encontradas en la ratificación del Estatuto de Roma y los intentos de recortar la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional mediante acuerdos bilaterales entre países, constituyen evidencias de las fisuras en el consenso que en un principio dio soporte al sistema multilateral.

En el área económica, los mayores desafíos al multilateralismo surgieron de la creciente tendencia a construir marcos de gobernanza por medio de la negociación interregional. Dos problemas en particular han sido el centro del debate teórico: los regímenes monetario y de comercio.

Desde la perspectiva del liberalismo clásico, y siguiendo los principios de sus fundadores, Adam Smith y David Ricardo, Bhagwati (1997:163) sostiene que el “libre comercio para todos” es la mejor opción, por sobre los arreglos preferenciales de comercio, a los que califica como “*second best option*”. Su análisis plantea una diferencia entre dos momentos del regionalismo: el primero, en la década de 1960 y un segundo regionalismo contemporáneo de la postguerra fría. Este nuevo regionalismo replantearía el problema que discutiera Jacob Viner en 1950 con su distinción entre creación de comercio y desviación de comercio, pero el cambio en el contexto histórico ha introducido varios problemas nuevos. El cambio decisivo que singularizaría el “segundo” regionalismo es el involucramiento de EE.UU. con la firma de un TLC con Israel, el acuerdo NAFTA y la Iniciativa para las Américas: esa “conversión” de EE.UU. al artículo XXIV del GATT implicaría, según Bhagwati, que el máximo defensor del multilateralismo eligió transitar la senda del regionalismo y ese viraje coincidiría con un “*ethos anti-multilateralista*” (Bhagwati, 1997: 169).

En la discusión sobre el tema entre economistas, Bhagwati descarta tres propuestas de conciliación entre los dos extremos: el regionalismo como alternativa al multilateralismo, o como un suplemento que lo reforzaría, o como una vía para acelerar el proceso hacia un acuerdo multilateral plenamente vigente. Según Bhagwati, sólo un sistema de libre comercio multilateral basado en reglas puede evitar la fragmentación de la economía mundial.

En la disciplina de Relaciones Internacionales, la teoría de regímenes internacionales expuesta por Ruggie y Krasner contribuye al análisis del orden internacional de la posguerra, en tres direcciones principales: las formas de internacionalización, la racionalidad del mercado y la cuestión de la hegemonía.

Ruggie (1982: 381) propone un análisis de los regímenes de comercio internacional establecidos en la segunda postguerra como parte de un orden liberal que prioriza la racionalidad del mercado, en el cual las relaciones con la autoridad se basan en la auto-restricción de esta última con el fin de otorgar el mayor margen posible de acción a las fuerzas del mercado. El orden económico internacional de la posguerra se caracteriza en el texto de Ruggie con la expresión “*liberalismo arraigado*”<sup>54</sup>. En esa conceptualización, la autoridad política representa una fusión de “poder” con “un

<sup>54</sup> Traducción libre de la expresión «*embedded liberalism*» empleado en el texto original.

propósito social legítimo”. Cuando esos dos términos covarían en el mismo sentido, el orden opera en estabilidad, en términos afines con los que postula la teoría de la estabilidad hegemónica.

Cuando esa covariación opera en sentidos diferentes, por ejemplo, en el poder y en el propósito social legítimo, se puede asistir a un cambio en el orden internacional. Si el propósito social legítimo hubiera cambiado, los instrumentos de los regímenes internacionales (esto es, las reglas y los procedimientos) deberían cambiar también. Pero si el cambio sólo se registra en el poder, por ejemplo, con el debilitamiento en el poder hegemónico, y hay continuidad en el “propósito social legítimo”, no habría razón para suponer que el marco normativo de los regímenes (normas y principios) debiera cambiar.

Ruggie ilustra esa situación con el cambio operado en el orden económico internacional a partir de 1971, con el debilitamiento en el poder hegemónico y, a la vez, la continuidad en el “propósito social legítimo”. Hubo un cambio regido por normas y no un cambio transformador de normas, sostiene Ruggie. Los cambios ocurridos en los regímenes monetarios y de comercio fueron ambos regidos por normas y ese hecho demostraría la fortaleza del orden multilateral y del “liberalismo enraizado” que es la base de ese compromiso, si bien este nunca fue completamente extendido a los países en desarrollo.

El cambio mayor aparece posteriormente con el surgimiento de un “nuevo proteccionismo” en el mundo occidental, reflejando lo que Ruggie (1982: 490) caracteriza como la victoria de la economía intervencionista sobre la economía de mercado. El análisis de Ruggie sugiere que desde que el propósito social refleja configuraciones particulares de la relación Estado-sociedad, una discontinuidad fundamental en los regímenes monetarios y de comercio podría ser efectuada por la erosión en el balance de las relaciones Estado-sociedad entre las grandes potencias económicas. El resurgimiento del ethos del capitalismo liberal, no el “nuevo proteccionismo” sería, según Ruggie la fuerza más poderosa de discontinuidad.

Las negociaciones para mega-acuerdos interregionales dirigidas por un conjunto de países, bajo liderazgo de la UE y EE.UU. y con exclusión de un grupo de países, entre los cuales se cuentan algunas economías emergentes de gran peso (Acuerdo Transpacífico y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones) y trans-regionales (Acuerdo de Comercio, Inversiones y Servicios, TISA), se proponen la fundación de un nuevo sistema de normas y disciplinas que involucran al comercio de bienes y servicios, normas

ambientales, desregulación de relaciones laborales y sistemas de solución de disputas en ámbitos judiciales externos al Estado Nacional (Serfati, 2015).

#### **4. El caso de las negociaciones UE-MERCOSUR**

Las perspectivas de inserción internacional de los bloques regionales en el marco interregional recogen un amplio consenso entre los internacionalistas latinoamericanos. Tanto Stuhldreher (2003) como Briceño (2006) sostienen que la relación con la UE tiene importancia estratégica para MERCOSUR. En cambio, las dudas son fuertes en torno a las perspectivas de gobernanza global basada en el interregionalismo

Börzel y Risse, al igual que Aggarwal y Foggarty consideran que las relaciones de la UE con América Latina corresponden al tipo más desarrollado de relación entre regiones, en particular en el eje UE-MERCOSUR y el diálogo político desarrollado con el Grupo de Río desde 1984. Pollio, por su parte, anota que América Latina se enfrenta a dos modelos de interregionalismo en pugna: la política hemisférica versus el modelo liderado por la UE aunque este ha transitado del interregionalismo puro al bilateralismo selectivo.

El nuevo escenario de la relación interregional MERCOSUR-UE se inscribe en el contexto más amplio de las negociaciones interregionales y transregionales impulsadas desde 2013. La transferencia de temas de agenda (comercio de servicios, compras gubernamentales, propiedad intelectual) desde el ámbito multilateral o del Estado Nación (en el caso del sistema de solución de disputas) a un ámbito nuevo, generado a partir de negociaciones asimétricas de alcance interregional, representa un desafío para MERCOSUR.

Los contenidos del proyecto en discusión para el acuerdo interregional transatlántico en referencia a servicios, se apartan en forma sustantiva del Acuerdo general sobre el comercio de servicios de la OMC, el cual excluye a los “servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales”, una norma que preserva la autonomía de decisiones del Estado. La inclusión de compras gubernamentales dejaría al Estado sin una herramienta usualmente aplicada a políticas nacionales de desarrollo económico.

Las propuestas de nuevas normas sobre propiedad intelectual trascienden las regulaciones aprobadas en OMC y afectan las políticas nacionales de innovación y desarrollo. El sistema de resolución de disputas transfiere a instancias de jurisdicción

internacional los casos que tradicionalmente se han dirimido en los tribunales nacionales de justicia, precisamente en el sentido opuesto al que proponía la Doctrina Calvo.

En cuanto a la negociación transregional para acuerdo de comercio, servicios e inversiones, (TISA) incluye contenidos similares a los anteriores e incorpora en el concepto de “servicios” al sistema bancario y financiero, la salud y la educación. Varios de estos temas han sido abordados en el sistema multilateral desde el concepto de “derechos”. La evolución de las negociaciones en curso plantea desafíos estratégicos y teóricos.

En ese sentido, Félix Peña (2015: 311) estima que, en el escenario más optimista, la estrategia necesaria requiere avanzar en una “*articulación dinámica de los intereses nacionales de sus países*” por medio del liderazgo colectivo. La alianza estratégica de Brasil y Argentina constituye el pilar de la construcción del espacio sudamericano, en el cual UNASUR está llamada a jugar un rol esencial.

## **Conclusiones**

El análisis teórico de regionalismo e interregionalismo revela que la evolución de las ideas y las estrategias han seguido direcciones opuestas: mientras el regionalismo latinoamericano avanzó hacia modelos de integración con objetivos de desarrollo al amparo de una redefinición del Estado y su relación con la economía y la sociedad, el interregionalismo liderado por la UE ha seguido una ruta opuesta, hacia una creciente desregulación y recorte de las competencias del Estado. En ese sentido, el modelo de regionalismo más afín con esta nueva aproximación al interregionalismo sería el regionalismo abierto.

El diseño de la estrategia negociadora tanto en el nivel interregional como transregional se basa en exclusiones importantes: esa realidad confronta a los países de MERCOSUR con elecciones difíciles. Este problema tiene especial significado para países integrantes del grupo BRICS.

El nuevo sistema de normas que se propone como uno de los objetivos prioritarios de las negociaciones interregionales y transregionales colide con las normas aprobadas por organismos multilaterales como OMC, OIT y OMS. En un sentido más amplio, es contradictorio con principios y valores hasta el momento considerados como parte fundamental de la gobernanza multilateral.

Las consecuencias previsibles para el Estado Nación son una



reducción drástica de sus capacidades de acción en formulación de políticas sociales y económicas y en la administración de justicia.

Finalmente, los efectos potenciales de las negociaciones interregionales y transregionales en términos de reducción del espacio de acción del sistema multilateral y la perspectiva de su virtual irrelevancia, pone en riesgo las expectativas latinoamericanas en un marco de gobernanza basado en garantías y en seguridades con respecto a la soberanía. La deslegitimación de instituciones del sistema multilateral como la OMC y la UNCTAD privaría a los países latinoamericanos de la capacidad de incidir en foros que han tenido un papel importante como espacios de negociación y propuesta para los países en vías de desarrollo.

En el marco de un modelo de gobernanza como el propuesto a la discusión en las negociaciones interregionales, la hipótesis realista de la «anarquía» del sistema internacional podría llegar a su fin, pero seguramente no para dar paso a la «paz perpetua».

## Bibliografía

- AGGARVAL Vinod & FOGARTY Edward (2004). “Explaining Trends in EU Interregionalism”, en Aggarval, V. & Fogarty, E. (Eds.) *European Union Trade Strategies: Between Globalism and Regionalism*, Palgrave, Londres, pp. 339-393.
- BERNAL-MEZA Raúl (2005). *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*, Nuevo hacer-GEL, Buenos Aires.
- BHAGWATI Jagdish (1997). “Regionalism versus Multilateralism”, en: Bhagwati, Jagdish, *Writings on International Economics*, Oxford University Press, Delhi, pp. 162-189.
- BHAGWATI Jagdish & PANAGARIYA Arvind (1996). “Preferential Trading Areas and Multilateralism: Stranger, Friends or Foes?”, en: Bhagwati, J. & Panagariya, A. *Free Trade Areas or Free Trade? The Economics of Preferential Trading Agreements*. AEI Press, New York.
- BHAGWATI Jagdish (1995). «US Trade Policy: “The Infatuation with FTAs”», en: Bhagwati, Jagdish & Krueger, Ann. *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C.
- BÖRZEL Tania & RISSE Thomas (2009). *Diffusing (Inter-) Regionalism. The EU as a Model of Regional Integration*, KFG Working Paper Series, N° 7, Berlin.
- BRICEÑO José (2013). “A contribuição do Mercosul sobre o modelo de integração no novo contexto do Regionalismo latinoamericano”, en: Almeida Rezende, Erica Simone-Mallmann, María Isabel (Orgs.). *Mercosul 21 Anos: ¿Maioridade ou Imaturidade ?*, Appris, Curitiba pp.253-275.

- \_\_\_\_\_ (2006). “Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR”, en: *Aportes para la Integración Latinoamericana*. Año XII, N° 15, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, Argentina, pp. 28-42.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- CIENFUEGOS Manuel (2010). “¿El interregionalismo en cuestión? El caso de las relaciones de la UE con el MERCOSUR”, en: *Aportes para la Integración Latinoamericana*., N° 22, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, Argentina, pp. 1-42.
- COSTA FERNÁNDEZ Oriol (2013). “Introducción: El Multilateralismo en crisis”, en: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals, España*, N° 101, pp. 7-25.
- DE LA REZA Germán Adolfo (2003). “El regionalismo abierto en el hemisferio occidental”, en: *Análisis Económico*, Vol. XVIII, N° 37, pp. 297-312.
- HALPERÍN Marcelo (2008). “América Latina en un tiempo de transfiguración de los Estados nacionales, los tratados de libre comercio y el orden multilateral”, en: *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XIV, N° 18, Junio, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, Argentina, pp. 19-49.
- HÄNGGI Heiner (2000). “Interregionalism: empirical and theoretical”. Paper presentado en el taller *Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas*, Mayo 18, Los Ángeles.
- HETTNE Björn (2002). “El nuevo regionalismo y el retorno de lo político”, en: *Comercio Exterior*, Vol. 52, N° 11, México, pp. 954-965.
- KEOHANE Robert (2002). “Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States”, en: *Journal of Common Market*, Vol. 40, N° 4, pp. 743-765.
- KRASNER Stephen (Ed.) (1983). *International Regimes*, Mass: Cornell University Press, Cambridge.
- \_\_\_\_\_ (1982). “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, en: *International Organization*, Vol. 36 pp. 185-205.
- PEÑA Félix (2015). “Future Global and Regional Governance: A View from the Deep South”, en: Lima, Sergio Eduardo Moreira, *Global Governance, Crossed Perspectives*, FUNAG, Brasilia, pp. 293-313.
- POLLIO Emanuelle (2010). What Kind of Interregionalism? The EU-MERCOSUR Relationship within the Emerging ‘Transatlantic Triangle,’ en: *Regional Integration & Global Governance Papers*, N° 3, United Nations University-College of Europe, Brujas.
- REYNOLDS, C. W.; THOUMI, Francisco; WETTMANN, R. (1993). *A Case for Open Regionalism in the Andes: Policy Implications of Andean Integration in a Period of Hemispheric Liberalization and Structural Adjustment*, USAID, Washington.

- RIGGIROZZI Pía (2012). "Reconstructing Regionalism: What Does Development Have to Do With It?", en: Riggiozzi, Pía y Tussie, Diana (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, en: United Nations University Series on Regionalism -Springer. Vol. 4, pp. 17-39.
- RUGGIE John Gerard (1992). "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", en: *International Organization*, Vol. 46, N° 3, pp. 561-598.
- (1982). "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", en: *International Organization*, Vol. 36, pp. 379-415.
- SANAHUJA José Antonio (2009). "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina'", en: *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, N° 7, pp. 11-54.
- (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", en: *Pensamiento Iberoamericano*, N° 0, pp.75-106.
- SERFATI Claude (2015). "The Transatlantic Bloc of States and the Political Economy of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)", en: *Século XXI. Revista de Relações Internacionais*, Vol. 6, N° 1, pp.121-156.
- STUHLREHER Amalia (2003). "Interregionalismo y gobernanza global. Apuntes posibles del eje UE-MERCOSUR", en: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 60, España, pp. 119-145.
- THOMPSON William R. (1973). "The Regional Subsystem. A Conceptual Explication and a Propositional Inventory", en: *International Studies Quarterly*, Vol. 17, N° 1, pp. 89-117.

---

## CAPÍTULO IV

---

### LA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN EXTERNA DEL MERCOSUR

NOEMÍ B. MELLADO y MARTÍN TETAZ

#### **Introducción**

En Sudamérica existen diversos procesos de integración (regionalismos) –CAN, MERCOSUR, ALBA, UNASUR, CELAC, AP– que incluyen a varios o a todos los países de la región como también de América Central y el Caribe, algunos tienen motivaciones políticas que no dan respuesta a los problemas económicos, y una red de relaciones bilaterales y plurilaterales que definen distintas estrategias de inserción regional y global.

En su evolución histórica, la motivación por la integración osciló entre considerarla como expresión de un modelo de desarrollo y una mejor inserción internacional o como instrumento de política exterior para potenciar la capacidad de negociación en los organismos multinacionales e internacionales. Estos distintos acuerdos resultan de la interacción sistémica de varios elementos: la concepción de desarrollo que encierran, los objetivos que se persiguen, el patrón de inserción internacional y su articulación con los centros de poder mundial. En función de ello algunos han permitido la expansión económica de ciertos países mientras que otros condujeron a una especialización empobrecedora y a una alta heterogeneidad de la estructura productiva. De allí que el nuevo mapa de la integración, en el marco del regionalismo del siglo XXI, impulsa el debate sobre modelos de desarrollo y de inserción internacional.

La inserción regional y global es, en general, una estrategia que eligen o deciden los gobiernos nacionales y que se refleja en los acuerdos de integración que promueven en este caso el MERCOSUR, como uno de los elementos de la interacción sistémica

que definen al modelo. Conforme a estudios previos, esas estrategias variaron por la incidencia de situaciones en el ámbito global y a nivel doméstico. En este marco, se plantearon los siguientes interrogantes: ¿se modificaron las estructuras de comercio y productiva subregional como resultado de los modelos de inserción regional y global que muestra el regionalismo actual?; y si así fuera ¿cuál es el sentido que adquirió?, ¿mayor diversificación o más especialización?; en caso negativo, ¿por qué no?

En este escenario se efectuará una evaluación crítica de los impactos en la estructura económica subregional (MERCOSUR) del cambio de las estrategias de inserción global y regional del bloque. La premisa de partida a validar considera que “las estrategias de inserción externa adoptadas no lograron transformar la estructura de comercio ni la productiva subregional”.

## **1. Desarrollo y crecimiento: un debate inconcluso**

En los países latinoamericanos en general, la implementación de políticas y la formulación de estrategias para generar el “desarrollo” ha sido un tema recurrente desde los años cuarenta, pese a que en los finales de los años setenta, comenzó a desaparecer de las preocupaciones nacionales e internacionales y en su reemplazo se priorizó la inserción económica de los países, la competitividad y el funcionamiento del mercado. Aunque en la actualidad, por distintas circunstancias, recobró vigencia el debate sobre el desarrollo.

Al principio la perspectiva fue economicista e indistintamente se utilizaban los términos “desarrollo” y “crecimiento económico”. Así frente a la crisis económica internacional de los primeros años del siglo XX, la escuela neoclásica identificó las problemáticas del desarrollo con el crecimiento del valor de la producción, la que suponía la ocupación plena de los factores en un mercado en equilibrio estable. Este pensamiento perdió gravitación por la influencia que adquirió el pensamiento teórico de Keynes quien no sólo dio explicación sobre el origen de la crisis, sino que rechazó ese equilibrio general y la situación de subempleo adquirió normalidad, en donde la expansión de la demanda efectiva estimulada por el gasto público era la determinante de la inversión productiva. Con ello se terminó con la idea de que la economía de mercado conduce automáticamente al pleno empleo. Además, sentó las bases de lo que luego serían las teorías del crecimiento.

Después de la Segunda Guerra Mundial, con la independencia

de los antiguos territorios coloniales de Asia y África y la creación de la CEPAL, se instaló el tema en el debate teórico económico de entonces. Comenzó a imponerse la idea de que los países debían avanzar hacia su modernización al estilo de los desarrollados, encaminando los estudios a desentrañar cuáles eran los obstáculos y los problemas de crecimiento. De esta forma, se concibió al desarrollo como el objetivo a lograr después de cumplir con las etapas que reproducirían las experiencias de los países industrializados. En general, la industrialización era la vía que se ofrecía a los países para crecer y modernizar sus economías y patrones de consumo y producción. Estos enfoques se centraron en la acumulación de capital y en los requerimientos de un incremento en el ingreso *per cápita* para tal acumulación (Mellado, 2015a).

A diferencia de esa teoría ortodoxa asociada al crecimiento económico surgió la teoría heterodoxa cepalina (Raúl Prebisch, Celso Furtado, José Medina Echavarría, Aníbal Pinto, entre otros) la que planteó al subdesarrollo como producto de la inserción desventajosa en el sistema capitalista mundial (Bustelo, 1999). Analizó, desde una perspectiva sistémica, la economía mundial a partir de la concepción centro y periferia, permitiendo identificar las especificidades de las estructuras productivas periféricas, la tendencia al deterioro de los términos del intercambio y superar la doctrina rostowiana de las etapas del crecimiento. Para Prebisch (1962-1963) el deterioro era producto del desigual reparto de los frutos del progreso técnico que conformó un orden económico capitalista mundial como un único sistema de relaciones económicas. En este sistema, la periferia se relacionó de forma parcial y subordinada a los intereses de los centros, produciendo un desigual nivel de ingreso, productividad y estructuras productivas de los polos. Refutó las teorías económicas convencionales del comercio internacional, cuestionó la división internacional del trabajo y planteó una estrategia de industrialización selectiva y racional que permitiera acceder al avance tecnológico y aumentar la eficiencia productiva (Prebisch, 1973). Este proceso requería la participación activa del Estado y la ampliación del comercio intrazona mediante la creación de un mercado común latinoamericano. El objetivo era lograr un desarrollo industrial endógeno y economías de escala.

No obstante, en los 60 la sustitución de importaciones al igual que el crecimiento económico se estancó, surgiendo la Teoría de la Dependencia como crítica al desarrollismo, al calificar al proceso de sustitución de importaciones como concentrador y excluyente, por cuanto los frutos del avance tecnológico se centralizaron en los

dueños del capital, aumentando las desigualdades en la distribución del ingreso (Pinto, 1965).

Desde principios de los años setenta comenzó una serie de transformaciones, de diversa naturaleza, en el ámbito mundial como consecuencia de distintos factores explicativos: la crisis petrolera y sus efectos en las economías desarrolladas, el abandono de las reglas monetarias de Bretton Woods e incluso el surgimiento de un nuevo paradigma socioproductivo (Mellado, 2002: 230) o sociotécnico (Murillo, 2008: 55) que indujo a un modelo de desarrollo caracterizado por un conjunto de procesos tecno-productivos, una nueva organización, inserción y control de la fuerza de trabajo, además de un patrón de acumulación y regulación económica-social. Estos cambios estructurales se tradujeron en una creciente concentración del ingreso y un acrecentamiento de la desigualdad (Mellado, 2002: 231) surgiendo la preocupación por los objetivos sociales del desarrollo y promoviéndose la lucha contra la pobreza.

A este cuadro de situación se sumó la crisis de la deuda externa de los años ochenta que dio origen a las políticas de estabilización y ajuste estructural en la región y a una nueva ortodoxia sobre los estudios del desarrollo desde un enfoque neoclásico (Bela Balassa, Anne Osborn Krueger, Ian Malcolm David Little). Se criticó la intervención del Estado, las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones y se defendió la liberalización interna y externa –apertura comercial y financiera–. Con el advenimiento del neoliberalismo a nivel mundial, el tema del desarrollo fue reemplazado por el problema de la inserción económica de los países en la economía global. Paralelamente, la CEPAL incorporó “el regionalismo abierto” en el debate teórico latinoamericano, tratando de conciliar la interdependencia emergente de los acuerdos de carácter preferencial y la impulsada por el mercado resultante de la liberalización comercial. La integración sería un complemento de las políticas aperturistas tendientes a promover una mejor inserción en la economía mundial (Mellado, 2009: 25).

Así, los países buscaron nuevas alianzas reactualizando procesos preexistentes, como el Pacto Andino que devino en Comunidad Andina (CAN), o generando nuevos, como el Grupo de los Tres (G3) y el MERCOSUR. Este regionalismo ha sido abordado desde la economía por Wilfred Ethier (1998) quien lo concibió como un camino hacia la inserción de las economías nacionales en la economía globalizada. También se lo analizó desde la teoría de las Relaciones Internacionales por Björn Hettne y Fredrik Söderbaum (2000) como respuesta a los cambios estructurales del sistema internacional y

como parte del proceso globalizador. Lo cierto es que respondió a nuevas concepciones en materia de política económica tendientes a impulsar las exportaciones las que se asoció con el crecimiento económico. Investigaciones posteriores demostraron que el libre comercio por sí solo puede incluso ser perjudicial sobre el crecimiento económico (Dingemans y Ross, 2012).

Hoy el debate ha revivido en virtud de los efectos colaterales del crecimiento sobre el ambiente y la salud (Salama, 2014: 88), además, por los cambios políticos a nivel regional, el Estado recobra su importancia y las políticas activas pasan a ser un factor fundamental en las estrategias de desarrollo. En consecuencia, al decir de Sanahuja (2014), en la primera década del siglo XXI, se han configurado tres retornos: 1) el de la política, en las estrategias de desarrollo e inserción internacional y de las relaciones exteriores, con políticas más nacionalistas en el marco teórico del realismo; 2) el del Estado, con políticas económicas nacionalistas; 3) el de la agenda del desarrollo, que había sido desplazada en el regionalismo abierto de los años 90. Pese a ello, el desarrollo de los países de América Latina, en general, ha sido errático.

## **2. Un nuevo escenario en el siglo XXI**

En el marco del regionalismo del siglo XXI, el nuevo mapa de la integración se vincula también con los cambios y tendencias predominantes de la economía internacional y con la reestructuración global de las relaciones de poder, de allí que reaparezca el debate sobre modelos de desarrollo y de inserción internacional.

El escenario latinoamericano como consecuencia de la conjunción de factores exógenos y endógenos comenzó a desarrollarse en un contexto de incertidumbre (Mellado, 2014: 15-18). Entre los primeros, se destaca la crisis económico-financiera global de 2008 que: afectó al núcleo central del capitalismo, se expandió al conjunto de la economía mundial, debilitó al multilateralismo global y regional, generó inseguridades sobre su trayectoria futura y se correlacionó con otras tendencias críticas como la medio-ambiental, la energética y la alimentaria. Antes de la crisis, la economía mundial expandió su producto en promedio a un 5% anual, en el período poscrisis (2011-2014) sólo alcanzó una tasa del 3,6% anual debido al decaimiento de la capacidad económica de los países desarrollados (EEUU, Europa, Japón) con tasas de crecimiento de apenas de 1,5% en relación con la que tenía antes de la crisis del 2,8 (CEPAL, 2015). En cuanto al comercio, a partir de 2013 se estancó al punto que el valor del comercio mundial (promedio de las exportaciones e importaciones



globales) sólo alcanzó un 1,5% acompañado por una contracción de los precios del 1% (BID-INTAL, 2014: 1-3).

A la par, se desplazó la dinámica del crecimiento global desde los países centrales hacia los emergentes convirtiéndolos en el principal polo mundial de crecimiento (CAF/CEPAL/OCDE, 2013) por el fortalecimiento de sus economías (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Se agregan los resultados insatisfactorios de la Ronda de Doha en lo referente al desarrollo (asociados al comercio) y al alivio de la pobreza<sup>55</sup>, contribuyendo a la crisis del multilateralismo comercial agravada por la obstrucción a la puesta en práctica del nuevo acuerdo sobre facilitación del comercio (Conferencia Ministerial de Bali). También se cuestiona el multilateralismo político (ONU), por su incapacidad de solucionar los grandes conflictos geopolíticos que se suscitaron a nivel global; el financiero (FMI); la política de EE.UU tendiente a cooptar a los países de la región a través de los TLC y la creación de una red de relaciones bilaterales como plurilaterales tendientes a conformar un mapa de articulaciones económicas múltiples<sup>56</sup>. No obstante, se advierte que desde 2011 se ha producido una desaceleración de las exportaciones de los países emergentes.

También irrumpieron otras transformaciones derivadas de la convergencia de intereses entre EE.UU y la UE expresada en la negociación del Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la

<sup>55</sup> Véase, Estay Reyno Jaime (2010) pp.17-34.

<sup>56</sup> A nivel mundial, hasta el mes de abril de 2015, el GATT/OMC había recibido 612 notificaciones de Acuerdos de Comercio Regional –ACR– (contabilizando las mercancías, los servicios y las adhesiones por separado). Se encuentran en vigor 407 (239 fueron notificados de conformidad con el Art. XXIV del GATT de 1947 o el GATT de 1994; 37 con la Cláusula de Habilitación; 131 con el Art.V del GATS y 239 AGCS), el 58 % son de libre comercio, 32 % de comercio preferencial, mientras que las uniones aduaneras representan sólo el 6 % y el resto Acuerdos de Alcance Parcial. Por su parte, en los últimos 20 años, se incrementaron los acuerdos de liberalización preferencial entre países en desarrollo (Sur-Sur) mientras que se redujo la proporción de acuerdos entre países desarrollados y en desarrollo. Ello es comprensible en un entorno en el que el comercio entre países en desarrollo (Sur-Sur) triplicó su participación en el comercio mundial de bienes del 8% (1990) al 28% (2012) (CEPAL, 2015: 19) debido a que los países de Asia oriental, principalmente China, se convirtieron en el motor del comercio Sur-Sur. También se acrecentaron los acuerdos comerciales preferenciales en Asia, principalmente alrededor de algunos países, como India, China y Singapur (OMC 2015).

Inversión (TTIP, sigla en inglés) y entre Canadá y la UE en el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG); asimismo, surgen otras negociaciones mega-regionales como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)<sup>57</sup>, el Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Japón y la Asociación Económica Regional Integral (RCEP) entre los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático –ASEAN– Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea, las cuales dejan por fuera a la mayoría de los países latinoamericanos. Ello se explicaría por la necesidad de definir nuevas reglas para el comercio en cadenas de valor, por parte de aquellos países que tienen un mayor protagonismo, en las que los mega-acuerdos son el instrumento de renegociación de las reglas y nuevos temas del comercio internacional, fuera del ámbito natural multilateral de comercio (Gaya, 2014: 26-29).

En la primera década del siglo XXI, muchos más Estados pasaron a participar de negociaciones multilaterales tales como Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica (BRIC, IBSA), Argentina, Brasil y México (G20, aunque no actúan con una perspectiva común ni asumen una representación regional a nivel global), poniendo en cuestión la hegemonía de occidente.

América Latina comienza el nuevo milenio con el fracaso del proyecto hemisférico de libre comercio (ALCA), el cuestionamiento de la hegemonía de EE.UU. la que se ratificó en la VII Cumbre de las Américas realizada en Panamá, en el mes de abril de 2015, en la que los países se manifestaron como bloque para hacer valer su identidad, pese a sus heterogeneidades. Además se enfrentó con una serie de acontecimientos tales como múltiples propuestas de integración y concertación económica y política de distintos alcances institucionales entre países que tienen múltiples pertenencias, generando tensiones y limitando su eficacia; la ampliación de las agendas internas de los esquemas de integración económica hacia otras dimensiones –social, medioambiental, energética, alimentaria, de infraestructura y participación social–; y el surgimiento de nuevos marcos ideológicos, posicionales y comerciales, acompañados por un proceso de reconfiguración política.

<sup>57</sup> El 5 de octubre de 2015 se concluyó con las negociaciones del acuerdo entre EEUU, Australia, Brunei, Canadá, Chile, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Dichas negociaciones se iniciaron en 2010, sobre la base de la cláusula de adhesión del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) suscripto en el 2005 por Chile, Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur y en vigor desde 2006.

Asimismo, a Sudamérica la sorprendió un escenario distinto proveniente, por un lado, del desinterés de EE.UU. por América Latina (Gomes Saravia, 2012) y, por otro, de la expansión económica regional con tasas de crecimiento promedio del 4% anual entre los años 2003-2008 (Ocampo, 2008). Esa expansión fue acompañada por el incremento de las exportaciones regionales, el aumento de los precios de las materias primas y una mejora en los términos de intercambio que, conforme a Ocampo (2008a: 16-17), benefició mucho más a los productos mineros que a los agropecuarios y, entre estos últimos, más a los productos de clima templado que a los de origen tropical.

La irrupción de nuevos actores extraregionales, como China, India y Rusia, permitió profundizar las relaciones comerciales con los mercados asiáticos a través de un buen desempeño exportador de los *commodities* (agroalimentarios, minerales y energéticos) y la apertura de un nuevo espacio en la producción de biocombustibles. Asia y el área del Pacífico se transformaron en actores comerciales de primer nivel, impulsando las exportaciones de materias primas de los países de la región y proveyendo productos industriales. Particularmente China se posicionó como el principal país manufacturero y exportador del mundo, desplazando a países tradicionales como EE.UU. y los europeos. Sin embargo, en 2011, la tendencia expansionista regional se revirtió siguiendo una conducta similar a la de la economía mundial, la tasa de crecimiento fue de 2,9% (2012), 2,7% (2013) y de 1,1% (2014).

Las transformaciones en el contexto internacional obligaron a los Estados y esquemas de integración a readaptarse, redefiniendo sus estrategias para no perder protagonismo o mitigar los efectos adversos y las dinámicas de la economía global. La readecuación y el desarrollo de nuevos procesos de integración y concertación configuran un nuevo mapa regional que no responde a los modelos tradicionales contemplados en el ordenamiento multilateral de posguerra ni al europeo. De este modo, se encuentran aquellos países que adoptan el regionalismo abierto para promover el comercio de bienes y servicios y la libre circulación de capitales (México, Chile, Perú Colombia y los centroamericanos), los cuatro primeros conforman la Alianza del Pacífico (AP) que incluye a los únicos tres países que participan de negociaciones mega-regionales (TTP) y que también tienen ACR con EE.UU. y la UE; los que procuran formas reguladas de comercio como el MERCOSUR y el ALBA-TCP (con un componente ideológico importante) y los que priorizan la cooperación política como la CELAC y UNASUR, aunque la primera

avanza en la Asociación Estratégica birregional con la UE y la segunda desarrolla algunos aspectos económicos.

### **3. Comercio y estructura productiva**

Este contexto invita a repensar las estrategias de inserción y desarrollo cuyas consecuencias no se agotan en el crecimiento de las exportaciones, sino en sus efectos sobre la estructura productiva.

Las interpretaciones sobre la situación sudamericana son contradictorias porque, por un lado, se argumenta a favor de las políticas de gobierno activas, no obstante, se sigue la perspectiva neoricardiana del comercio internacional basada en la explotación pragmática de las oportunidades existentes inherentes a las actividades en las que los países tienen ventajas comparativas (Lin, citado por Albrieu y Rozenwurcel, 2012: 50) y no en un enfoque dinámico. Se adopta como forma de inserción económica internacional a los TLC y los estudios se centran en el nexo entre el crecimiento económico y el de las exportaciones (Volpe y Milena, 2009), no en su diversificación. Dingemans y Ross (2012) al analizar los efectos de los TLC según la diversificación de las exportaciones, dan cuenta de la poca repercusión que tienen sobre la estructura productiva del sector exportador. En el mismo sentido Malvasio (2006) sostiene que esos acuerdos no garantizan un crecimiento de las exportaciones de calidad ni sustituyen las políticas industriales ni sociales.

En Sudamérica tiene vigencia un patrón de inserción internacional que conduce a una especialización basada en la exportación de materias primas poco diversificadas; una alta heterogeneidad de la estructura productiva y una persistente concentración en la distribución de ingresos y de la riqueza con elevados índices de desigualdad que condujo a que la CEPAL (2012) sostuviera que: *“La heterogeneidad estructural constituye un elemento central a tener en cuenta en la formulación de políticas que tengan como objetivo armonizar el aumento del crecimiento y la igualdad”*.

La heterogeneidad estructural persistió pese al marco regional de expansión económica (con fluctuaciones en su tasa de crecimiento) que se dio entre los años 2001/2012 como consecuencia del boom de los commodities y a que India y China se consolidaron como socios estratégicos tanto en inversiones como en el comercio. Ello explica la dinámica económica del MERCOSUR en esa época y particularmente de Argentina y Brasil como producto del incre-

mento de las exportaciones por una mayor demanda de bienes primarios, el aumento de los precios internacionales y una mejora en los términos del intercambio. De esta forma Argentina logró multiplicar por cuatro sus ingresos en dólares provenientes de las exportaciones primarias (sin combustibles) mientras que Brasil en la misma época los multiplicó por seis (Fanelli, 2013). El aumento de los precios motivó mayores inversiones para incrementar la oferta exportable; así fue como el bloque subregional expandió extensiva e intensivamente su frontera agrícola (Gayá y Michalczewsky, 2011) y aumentó sus reservas de hidrocarburos (Tupí en Brasil y Vaca Muerta en Argentina).

China se tornó en el primer mercado de destino de las exportaciones brasileñas y recibe casi la tercera parte de sus exportaciones consistentes en: habas –porotos, frijoles, frejoles– de soja; minerales de hierro y sus concentrados, incluso las piritas de hierro; aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso; azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura; pasta química de madera a la sosa –soda–, o al sulfato (CEPAL, 2015: 45). Asimismo, resultó ser el tercer mercado de destino de las provenientes de Argentina compuestas por productos primarios: habas –porotos, frijoles, frejoles– de soja; aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso; aceite de soja incluso refinado; tabaco en rama o sin elaborar; cueros y pieles de bovino y equino depiladas, preparados; desperdicios bovino o de equino (*Ibidem*). También China se convirtió en uno de los principales países de origen de las importaciones de la subregión consistentes en: maquinarias, aparatos y materiales eléctricos y no eléctricos, productos químicos orgánicos, vehículos automóviles, juguetes y plásticos y sus manufacturas. Con todo, en 2014, tanto Argentina como Brasil, registraron una disminución de sus exportaciones: la primera las redujo de 5.001 millones de dólares (2012) a 4.650 y la segunda, en igual período, de 41.228 a 40.616 millones de dólares (*Ídem*: 36). En términos generales, el patrón de intercambio con China, de corte interindustrial significó para varios países integrantes del MERCOSUR déficit de sus balanzas de comercio, particularmente la de bienes.

En el período más agudo de la crisis mundial –2008/2009–, el incremento de la demanda china permitió que no fuera profunda en Sudamérica, particularmente en el MERCOSUR, debido a que China registró tasas de crecimiento anual del 10,5% en promedio (2001-2010). Sin embargo, a partir de 2012, sufrió una desaceleración que alcanzó al 7,4% (2014) por efecto de la extensión y prolongación de la crisis económica-financiera global, de un menor

crecimiento de las exportaciones como consecuencia de una menor demanda de sus socios comerciales y un decrecimiento en la formación bruta de capital fijo (CEPAL, 2015a:14). A ello se agrega, que proyecta transformar su modelo económico basado en las exportaciones e inversión por uno de crecimiento menor con sostén en el consumo, la urbanización y los servicios (*Ídem*: 14 y 35).

En el caso de la India, en el comercio mutuo predominan los productos de bajo valor agregado. Así, las exportaciones argentinas se concentran en pocos rubros (aceite de soja, cuero y trigo); las de Brasil en azúcar, petróleo crudo, miel y concentrados de cobre; mientras que las importaciones provenientes de la India se centralizan en textiles, medicamentos, hilados de algodón y productos de ingeniería (Vorotnikova-Jolodkov, 2014: 68-87).

La dinámica económica también estimuló el comercio intra-sudamericano con contenido tecnológico e incluso algunos flujos de comercio intraindustrial a diferencia del comercio con el resto del mundo que se concentró en productos primarios y sus manufacturas. Sudamérica recibió el 38,5% de las exportaciones totales de Argentina, 38,2% de las de Uruguay y el 17,7% de Brasil. Sin embargo, estas condiciones se revirtieron a partir de 2011 cuando comenzaron a caer los precios de las materias primas y se produjo una baja en el volumen exportado.

#### **4. La estrategia de inserción regional y extrarregional del MERCOSUR**

Al observar la cartografía de acuerdos celebrados por el MERCOSUR y los celebrados con países latinoamericanos se destaca la transformación en su estrategia de inserción. En un estudio anterior<sup>58</sup>, se indagó acerca de estos cambios y el rol de Argentina y Brasil, por ser líderes en el proceso de integración, distinguiéndose tres etapas diferenciadas: una, refiere a los antecedentes de su gestación, otra, a su creación en el marco del regionalismo abierto y, por último, la del regionalismo actual.

<sup>58</sup> Para una mayor ampliación véase Noemí Mellado (2015). “El Mercosur en la estrategia de inserción internacional y regional de Argentina y Brasil”, pp. 93-102.

**CUADRO I**  
**MERCOSUR: Acuerdos comerciales**

<b>PAÍSES LATINOAMERICANOS</b>	<b>CONTRAPARTE</b>	<b>FECHA DE SUSCRIPCIÓN</b>	<b>TIPO</b>
<b>CONTRAPARTE EXTERNA A LA REGIÓN</b>			
MERCOSUR	Egipto	2010	TLC
MERCOSUR	UE	1995	AM
MERCOSUR	Canadá	1998	CI
MERCOSUR	EFTA (European Free Trade Association)	2000	CI
MERCOSUR	Israel	2007	TLC
MERCOSUR	SACU	2004	ACP
MERCOSUR	Marruecos	2004	AM
MERCOSUR	Turquía	2008	AMTLC
MERCOSUR	India	2004	ACP
MERCOSUR	Consejo de Cooperación del Golfo	2005	AM
MERCOSUR	Jordania	2008	AM
MERCOSUR	Paquistán	2009	AM
MERCOSUR	Siria	2010	AMTLC
MERCOSUR	Palestina	2011	TLC
MERCOSUR	Túnez	2014	AM
<b>ENTRE PAÍSES DE LA REGIÓN</b>			
Argentina	Brasil	1990	AAP.CE 14
MERCOSUR	Miembros fundadores	1991	ACE 18
MERCOSUR	Chile	1996	ACE 35
MERCOSUR	Bolivia	1996	ACE 36
MERCOSUR	-PA- Colombia, Ecuador, Venezuela	2004	ACE 59
MERCOSUR	CAN	2002	ACE 56
MERCOSUR	México	2002	ACE 54
MERCOSUR	México	2002	ACE 55
MERCOSUR	Perú	2005	ACE 58
MERCOSUR	Cuba	2006	AAP.CE 62

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la información del Sistema de Información de Comercio Exterior, SICE-OEA, [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org) y OMC, <http://www.wto.org/>.

**Nota:** ACP: Acuerdo de Comercio Preferencial; AAP: Acuerdos de Alcance Parcial; ACE: Acuerdo de Complementación Económica; SACU: Unión Aduanera de África del Sur; PA: Países Andinos; CI: Comercio e Inversiones; AM: Acuerdo Marco.

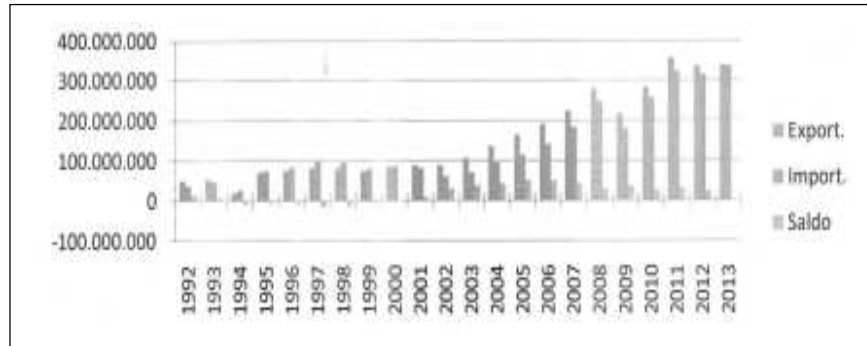
En el marco del regionalismo actual, el MERCOSUR participa de un amplio abanico de negociaciones que comprende desde acuerdos bilaterales a continentales y en diversos ámbitos de negociación. A nivel subregional con la UNASUR y la Alianza del Pacífico; en el regional con el conjunto de países de América Latina y el Caribe en el marco de ALADI y la CELAC; en el hemisférico con el Área de Libre Comercio Americana (ALCA); y en el continental, que alcanza tanto las negociaciones con la UE y bloques de regiones de Asia y África como con países tales como India, Egipto, Pakistán, Japón, Israel, y Marruecos.

Es de destacar que por la DEC. CMC N° 32/2000 (art.1 y 2), los países miembros deben negociar en forma conjunta acuerdos comerciales con terceros países o agrupaciones de países extrazona por los que se otorguen preferencias arancelarias (MERCOSUR, DEC. CMC N° 32/2000) obligando a los países miembros a adoptar una política comercial común. Por tanto, como se observa en el cuadro I, en el nuevo siglo, a nivel internacional, privilegió sus relaciones con los países de Asia y África a través de ACR de libre comercio y de comercio preferencial, y a nivel regional con los sudamericanos por medio de Acuerdos de Complementación Económica y de Alcance Parcial en el marco de ALADI.

El incremento de los vínculos con los países asiáticos no significó una mejoría en la calidad de la inserción comercial de la subregión en la economía global y/o una modificación de su estructura productiva (Rosales y Kuwayama, 2012). Aún en el período de bonanza (2000/2012) las dos economías más grandes del bloque debieron sus superávit comerciales al saldo positivo de las exportaciones primarias –facilitado por condiciones externas favorables–, ya que la contribución del resto fue negativa, ello no es más que una expresión de las dificultades para ganar competitividad en otros rubros. Ambos países siguen dependiendo del sector primario para generar dólares excedentes y una buena parte de las importaciones, necesarias para crecer, como las de bienes de capital, fueron financiadas con las exportaciones netas de ese sector. Por tanto, la expansión económica no se debió a un cambio generalizado hacia políticas macroeconómicas anticíclicas que les permitieran aprovechar sus bondades (Ocampo, 2011).



**GRÁFICO I**  
**Comercio exterior del MERCOSUR (U\$S miles)**



**Fuente:** elaboración propia sobre la base de datos de: IADB: DATAINTAL.

Se observa en el gráfico anterior, que a partir de 2011 el bloque subregional contrajo el valor de las exportaciones como resultado de una caída en su volumen y los menores precios de sus principales productos primarios de exportación, producto de la atonía de las importaciones globales y la reducción principalmente de China y la UE, en un marco de apreciación del dólar frente a una canasta amplia de monedas. El promedio de precios de productos básicos –excluyendo la energía– se contrajo un 3,2% en 2013 y, en los primeros ocho meses de 2014, acumuló una caída de 7,7% con relación al mismo período del año anterior (BID-INTAL, 2014: 5-6).

Asimismo, internamente las mayores economías de la región, sufrieron estancamiento de la inversión y debilitamiento del consumo privado. Argentina desde 2014 sufre una reducción de la inversión del 6.8% y del consumo privado (-0,4%) a ello se agrega la falta de impulso externo por el debilitamiento de la demanda por parte de sus principales socios comerciales (China y Brasil) y una reducción del precio de la soja, principal producto de exportación; aunque el sector externo siguió contribuyendo de alguna manera al crecimiento por una mayor reducción de las importaciones (-12,6%) con relación a las exportaciones (-7,7%). A diferencia de Brasil que contrajo más sus exportaciones (-1,1%) que sus importaciones (-1,0%), de modo similar enfrenta no sólo la contracción de la demanda externa, sino la caída de la inversión y disminución del consumo. De tal modo, al estancamiento del PIB (0,1%) le siguió en 2015 una contracción estimada del -1,6% (BID-INTAL, 2015: 14-20).

**CUADRO II**  
**MERCOSUR: producto bruto interno**  
**(Tasas anuales de variación -2006/2014-)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014/a
Argentina	8.4	8.0	3.1	0.1	9.5	8.4	0.8	2.9	0.5
Brasil	4.0	6.0	5.0	-0.2	7.6	3.9	1.8	2.7	0.1
Paraguay	4.8	5.4	6.4	-4.0	13.1	4.3	-1.2	14.2	4.4
Uruguay	4.1	6.5	7.2	4.2	7.8	5.2	3.3	5.1	3.5
Venezuela	9.9	8.8	5.3	-3.2	-1.5	4.2	5.6	1.3	-4.0
MERCOSUR/b	6.2	6.9	5.4	-0.6	7.3	5.2	2.0	5.2	0.9

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de CEPAL (2015).

**Nota:** /a: cifras preliminares; /b calculado como promedio simple de los países del bloque.

En el año 2014, las exportaciones del MERCOSUR se contrajeron en un 7 % y terminaron el año en US\$ 399,2 mil millones. EE.UU. fue el único destino que mostró una expansión (3%). Las exportaciones hacia Asia y la UE se redujeron en un 9% (en cada uno de ellos). Las mayores reducciones se dieron en Argentina (11%), con una menor demanda del mercado asiático (22%) y una reducción de los envíos al bloque (12%). El sector más afectado fue el de productos primarios (particularmente de cereales), pero también influyeron las menores exportaciones de material de transporte a Brasil. Las exportaciones de Brasil cayeron 6%, las ventas hacia Asia se contrajeron (4%) y al MERCOSUR (15%) gravitando los menores envíos de automóviles hacia Argentina. En Paraguay, las exportaciones crecieron 3% impulsadas por las ventas a Asia (21%), particularmente soja a Tailandia. El resto de los destinos tuvieron un magro desempeño. Uruguay aumentó las exportaciones 3% impulsadas por EE.UU (16%). Se contrajeron los envíos a la UE (4%) y al MERCOSUR (5%). Por su parte, Venezuela sufrió una caída de las exportaciones totales de 6% por las menores ventas a Asia (15%), específicamente a India y China. A los menores niveles de producción se sumó el efecto de la reducción del precio del petróleo, aunque los envíos a EE.UU apenas se redujeron (1%) (BID, 2015).

En el primer semestre de 2015 el MERCOSUR sufrió una contracción del valor del comercio intrarregional del 23% en relación con el mismo período del año anterior. La recesión de Brasil y el estancamiento de Argentina influyeron sobre manera en el intercambio intrazona, particularmente en el sector automotriz. El comercio entre Argentina y Brasil, en el primer semestre, se redujo en un 17% y las compras recíprocas de manufacturas industriales en un 25%, afectando a los bienes de capital, de consumo duradero y particularmente de bienes intermedios (CEPAL, 2015a: 51). Esto es, el comercio dentro del bloque se vio más afectado que el extrarregional, ya que el valor de las exportaciones tuvo una reducción del 20,5% por una incidencia mayor de la contracción de los precios de los productos exportados (soja, mineral de hierro, petróleo, entre otros) sobre el pobre incremento de sus volúmenes. Argentina sufrió una contracción de los precios del 17% e incrementó el volumen exportado en apenas el 0,1%; Brasil, de manera similar, redujo los precios en un 16,1 % y aumentó el volumen en un 1%, a diferencia de Uruguay y Paraguay en los que la disminución del valor del 11,5% y 13,9% respectivamente se debió a la contracción de precios y volúmenes exportados. En cuanto a las importaciones, disminuyó su valor (18,8%) como resultado de la baja de precios y de los volúmenes en todos los países del esquema subregional (*Ídem*: 49). Todo esto explica parte de la reducción del PBI de los países integrantes del MERCOSUR que se advierte en el Cuadro II.

Se dio así un ambiguo proceso que, aunque activó el crecimiento, puso en descubierto una vez más la vulnerabilidad del sector externo que lleva a desalentar la transformación productiva que requiere la diversificación de la estructura económica y de las exportaciones. Conforme a la naturaleza de los procesos de acumulación de factores productivos y de construcción de capacidades tecnológicas, es imposible para una economía rezagada acumular capacidades en nuevas industrias si no se opone a esa visión neo-ricardiana del desarrollo basada en sus “ventajas comparativas” (Ha-Joon Chang, citado por Albrieu y Rozenwurcel, 2012: 50).

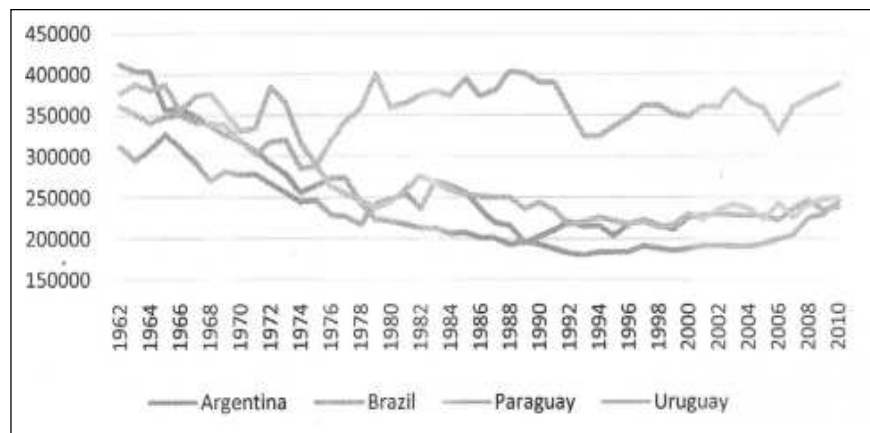
## **5. Los hechos estilizados**

A los efectos de responder los interrogantes planteados en la introducción de este trabajo, se considera la evolución de la diversificación de las exportaciones de los principales bloques regionales. El indicador utilizado es el “Índice de Diversificación de Exportaciones” (IDE) que confecciona el Fondo Monetario

Internacional, a partir de la base COMTRADE de NBER-UN, hasta el cuarto dígito de desagregación. Como esencialmente se trata de un índice de concentración de Theil, los valores más altos indican en realidad menor diversificación del comercio y viceversa.

Respecto de los países que conformaron, originariamente, el MERCOSUR limitando el análisis a los últimos cincuenta años, se observa la trayectoria de dicho índice en el siguiente cuadro.

**GRÁFICO II**  
**ÍNDICE DE DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES**  
**MERCOSUR 1962-2010**

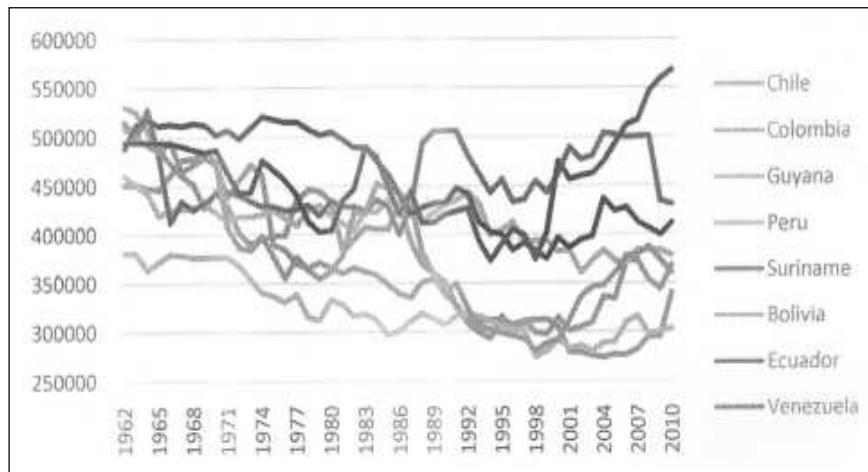


En los primeros doce años de la serie, los cuatro países que a la postre conformarían el bloque diversificaron sistemáticamente sus exportaciones. Tres de los miembros continuaron haciéndolo hasta fines de los 80, pero Paraguay involucionó concentrando sus ventas al exterior en menos productos desde mediados de los 70 y hasta el presente.

Con la conformación del MERCOSUR en 1991 no parece lograrse una mayor diversificación del comercio, sino que los datos agregados más bien sugieren una mayor especialización de cada uno de los socios fundadores la que se agudiza a partir de la mitad de 2000, quizá favorecida por el *boom* de los *commodities* y una coyuntura internacional favorable, a la que ya se ha referido.

En comparación, el resto de los países sudamericanos, como lo muestra el siguiente gráfico, tuvieron un comportamiento dispar.

**GRÁFICO III**  
**ÍNDICE DE DIVERSIFICACIÓN EXPORTACIONES**  
**RESTO UNASUR 1962-2010**



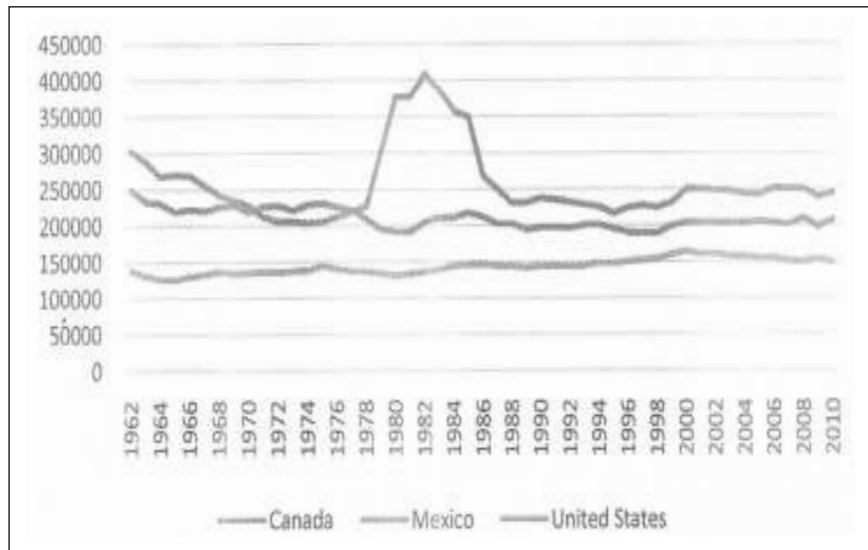
Así, mientras que en los 90 la mayoría de los sudamericanos diversificaron sus exportaciones, hay un claro fenómeno de concentración en los primeros diez años del nuevo siglo, particularmente en Venezuela, actual miembro del MERCOSUR. Es plausible pensar que el efecto obedece a una consecuencia de los altos precios de los *commodities*, que incentivaron la concentración y puede pensarse que ese es el escenario contrafactual que debe servir de comparación para analizar la performance del proceso de integración de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

Nótese, sin embargo, que tres de los cuatro miembros del MERCOSUR son en realidad estructuralmente más diversificados que el resto de la región, por cuanto más allá de su evolución en los últimos años, siempre estuvieron en un nivel del índice mucho más bajo que los demás, particularmente Brasil.

Resulta interesante mostrar lo que ha sucedido concomitantemente en otros esquemas de integración extrarregionales, para poder comparar el proceso del MERCOSUR con otros que han obedecido a lógicas y modelos diferentes.

Así, el siguiente gráfico ilustra la evolución del índice para los países que conformaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN– o NAFTA –en sus siglas en inglés– en 1994 (México, EE.UU. y Canadá).

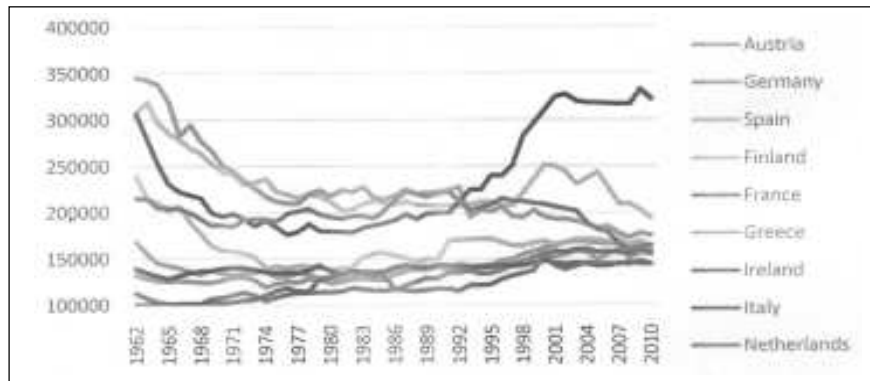
**GRÁFICO IV**  
**ÍNDICE DE DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES**  
**NAFTA 1962-2010**



La trayectoria de estos países no parece haber mostrado cambios significativos en todos estos años, más allá del efecto transitorio de concentración producido en México durante la crisis de la deuda a principio de los 80. La puesta en marcha del TLCAN tampoco generó ni convergencias ni divergencias, sino más bien parece haber cristalizado y consolidados las disparidades preexistentes. Destáquese la diferencia en niveles. Mientras que México muestra valores del índice de diversificación similares e los de Uruguay, Brasil y Argentina, Canadá y EE.UU. tienen un comercio menos concentrado en pocos productos.

En Europa, por su parte, el grupo de países que al comienzo de la serie mostraban un comercio más diversificado, se especializaron, al tiempo que los que estaban originariamente más concentrados se diversificaron en los años que siguieron al Tratado de Roma de 1957.

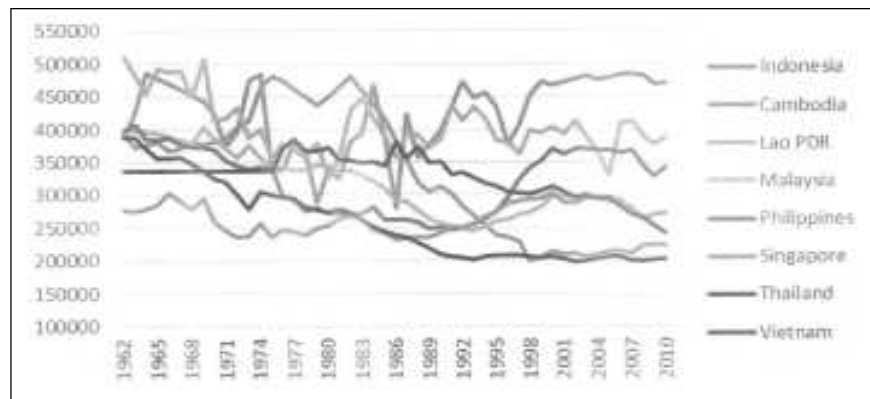
**GRÁFICO V**  
**ÍNDICE DE DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES**  
**ÁREA EURO 1962-2010**



El proceso se estancó en los 80, pero los datos muestran que, con la excepción de Irlanda, la convergencia se profundizó a partir del Tratado de Maastricht (1992) y en la medida que el bloque consolidó el avance a una moneda común.

Finalmente, el bloque de países asiáticos que conforman la ASEAN, han mostrado un comportamiento heterogéneo y errático, como lo muestra el siguiente gráfico.

**GRÁFICO VI**  
**ÍNDICE DE DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES**  
**ASEAN 1962-2010**



Al mismo tiempo que Vietnam, Indonesia, Tailandia y Malasia parecen haber aprovechado la integración para diversificar sus ventas externas, el resto de los países no muestran una tendencia ni hacia una mayor concentración ni tampoco hacia una mayor variedad de productos.

## 6. La evidencia econométrica

Hasta aquí se ha exhibido la evolución de los principales bloques comerciales en materia de diversificación de su comercio exterior, pero no se ha analizado las causas que explican los diferentes patrones temporales.

En esta sección se propone examinar los determinantes de la diversificación comercial, para poder estimar en un modelo multivariable, el impacto de los distintos esquemas de inserción regional, con el fin de contestar al interrogante central de la investigación.

A tal efecto, se consideran tres períodos (los 80, los 90, y los 2000) para poder determinar si efectivamente existió un impacto de los acuerdos regionales de los 90 y si hubo alguna diferencia a partir del giro que el nuevo regionalismo le imprimió a los procesos de integración en la primera década del presente siglo.

Se empieza indagando los determinantes de la diversificación en las exportaciones a fines de la década del 80.

La variable dependiente es la estimación lineal (por mínimos cuadrados) del IDE para el año 1990, usando como base del cómputo el correspondiente a los diez años anteriores. Para facilitar la lectura de los coeficientes se expresa esa variable en logaritmos.

**CUADRO III**

ÍNDICE DE DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES (TENDENCIA FINES 80s EN LOG)					
	Coefficiente	Error estandar	Estadístico T	Intervalo conf 95%	
PBI per cápita PPP 80s (log)	-0,110	-0,026	-4,310	-0,161	0,059
Población 80s (log)	-0,049	-0,016	-3,150	-0,080	0,018
Tasa promedio de inversión 80s	-0,006	-0,004	-1,620	-0,014	0,001
Mercosur	-0,255	-0,157	-1,620	-0,565	0,056
Alba	-0,177	-0,146	1,210	-0,114	0,467
Resto Unasur	-0,077	-0,134	0,570	-0,188	0,341
Nafta	-0,365	-0,188	-1,950	-0,737	0,006
Euro	-0,490	-0,111	-4,430	-0,710	-0,271
Asean	-0,152	-0,134	-1,130	-0,418	0,115
Constante	7,640	0,330	23,150	6,986	8,294
Observaciones	120				
R <sup>2</sup> ajustado	0,4654				



Como muestra el valor del estadístico T, en el cuadro precedente, el logaritmo del PBI per cápita en paridad del poder adquisitivo (PPP) y de la población son estadísticamente significativas a menos del 5%<sup>59</sup>, mientras que la tasa promedio de inversión en los 80 es apenas significativa al 10 %. Además, como muestra el R<sup>2</sup>, el modelo explica el 46% de la varianza en el IDE<sup>60</sup>.

Nótese además que al expresar las variables en logaritmos, los coeficientes pueden ser leídos como elasticidades, o cambios proporcionales en la variable dependiente, ante cambios en un 1% en las variables independientes. Así, el coeficiente del PBI *per cápita* en PPP es -0,11 señalando que por cada 1% que aumenta esa variable, cae un 0,11% el índice de diversificación (aumenta la diversificación).

Respecto de los bloques comerciales, los países que luego formarían el área Euro y los que integrarían el TLCAN tienen un comercio más diversificado que el resto. Respecto de los países que serían fundadores del MERCOSUR, también hay un signo negativo (menor concentración), pero, en primer lugar, es de menor magnitud que el de la zona del Euro y TLCAN y, en segundo lugar, no llega a ser significativo desde el punto de vista estadístico al 10%.

Lo que los datos muestran entonces es que los países más ricos y los más grandes tienen un comercio más diversificado, en sintonía con las hipótesis teóricas tradicionales (ver Krugman 1994). Estructuralmente hablando, Europa, se muestra mucho más diversificada que el resto, seguida por TLCAN.

A continuación, se presenta la regresión con los determinantes de la diversificación del comercio en los 90.

<sup>59</sup> El estadístico T es habitualmente utilizado para evaluar la significatividad de un contraste de hipótesis; esto es: la probabilidad de cometer un error de tipo 1. Para muestras grandes, valores superiores a 1,96 aseguran significatividad al 5% para un intervalo de confianza del 95 % mientras que valores mayores a 1,67 aseguran significatividad al 10%.

<sup>60</sup> El R cuadrado es un indicador de bondad de ajuste del modelo, que toma valores entre 0 y 1, indicando el porcentaje de la varianza en la variable dependiente, que puede ser explicado por los cambios en las variable independientes.

**CUADRO iv**

<b>ÍNDICE DE DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES (TENDENCIA FINES 90s EN LOG)</b>					
	Coficiente	Error estandar	Estadístico T	Intervalo conf 95%	
PBI per cápita PPP 90s (log)	-0,115	-0,023	-5,110	-0,160	-0,071
Población 90s (log)	-0,038	-0,015	-2,590	-0,066	-0,009
Tasa promedio de inversión 90s	-0,003	-0,002	1,230	-0,002	0,007
Mercosur	-0,245	-0,153	-1,600	-0,547	0,057
Alba	-0,005	-0,139	-0,030	-0,280	0,270
Resto Unasur	-0,027	-0,128	0,210	-0,227	0,281
Nafta	-0,274	-0,182	-1,500	-0,635	0,087
Euro	-0,395	-0,108	-3,670	-0,609	-0,182
Asean	-0,101	-0,119	-0,840	-0,337	0,136
Constante	7,341	0,312	23,540	6,723	7,958
Observaciones	130				
R 2 ajustado	0,3811				

Nuevamente el PBI *per cápita* en PPP y la población son variables fundamentales, aunque en esta oportunidad, en comparación con los 80, el peso del PBI es estadísticamente más definitorio que el de la población (nótese el valor del estadístico T más alto). La diferencia estructural de Europa se mantiene (aunque su magnitud se ve amortiguada respecto de los años 80), pero desaparece la característica distintiva del TLCAN como región con el comercio diversificado. Esto último podría estar señalando un efecto de especialización.

La constante más pequeña también indica que, en promedio, los países que componen la base han diversificado sus exportaciones en los 90, en relación con los 80, por otros determinantes no captados por el modelo<sup>61</sup>.

Finalmente en la próxima regresión se examinará qué ocurrió en la última década.

<sup>61</sup> La constante de una regresión lineal, capta el valor que en promedio tiene la variable dependiente, más allá de los valores que tomen las independientes, o puesto en términos gráficos, es la ordenada al origen de la recta de regresión.

## CUADRO V

ÍNDICE DE DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES (TENDENCIA FINES 2000s EN LOG)					
	Coefficiente	Error estandar	Estadístico T	Intervalo conf 95%	
PBI per cápita PPP 2000s (log)	-0,102	-0,025	-3,990	-0,152	-0,051
Población 2000s (log)	-0,010	-0,016	-0,630	-0,040	0,021
Tasa promedio de inversión 2000s	-0,005	-0,004	-1,330	-0,003	0,013
Mercosur	-0,094	-0,180	-0,530	-0,449	0,260
Alba	-0,328	-0,159	2,060	0,013	0,642
Resto Unasur	-0,155	-0,148	1,050	-0,138	0,447
Nafta	-0,335	-0,211	-1,590	-0,753	0,083
Euro	-0,468	-0,123	-3,800	-0,712	-0,225
Asean	-0,127	-0,139	-0,910	-0,401	0,148
Constante	6,727	0,355	18,940	6,025	7,429
Observaciones	151				
R 2 ajustado	0,2584				

Confirmando la evolución que venía mostrando entre las dos décadas anteriores, desaparece la significatividad estadística de la población como factor determinante de la diversificación de las exportaciones, por lo que ya no puede sostenerse a partir de 2000 que la concentración y especialización sea un problema de tamaño poblacional, sí en cambio persiste el efecto de PBI *per cápita*. Siguen siendo los más ricos los que diversifican más su comercio.

La zona del Euro mantiene su ventaja estructural y emerge el ALBA con un nivel de especialización mayor al promedio de los países.

La constante es nuevamente más pequeña que la década anterior, mostrando que continuó la tendencia diversificadora y que el promedio de los países tiene un comercio menos concentrado.

Para complementar el análisis, a continuación se examinarán los determinantes de la diferencia en los niveles de diversificación de las exportaciones entre las distintas décadas. Se busca conocer cuáles fueron los factores que explicaron la mejora (o el empeoramiento) en la performance de los países.

La siguiente regresión busca explicar los cambios que se produjeron en los años 90, pleno auge del regionalismo abierto.

**CUADRO VI**

<b>EVOLUCIÓN DE LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES 90s vs 80s</b>					
	Coefficiente	Error estandar	Estadístico T	Intervalo conf 95%	
Diversificación de exportaciones fines 80s (log)	-18,631	5,397	-3,450	-29,354	-7,907
Crecimiento de la economía en los 90s (log)	-0,001	0,005	-0,190	-0,012	0,010
PBI per cápita PPP fines 80s (log)	-0,310	1,674	-0,190	-3,638	3,017
Población en los 90s	-0,781	1,027	-0,760	-2,822	1,260
Tasa de inversión promedio en los 80s	0,058	0,304	0,190	-0,545	0,662
Mercosur	-6,495	8,737	-0,740	-23,854	10,864
Alba	-7,123	9,888	-0,720	-26,771	12,525
Resto Unasur	-10,273	9,804	-1,050	-29,754	9,208
Nafta	2,033	10,597	0,190	-19,024	23,090
Euro	0,894	6,652	0,130	-12,324	14,112
Asean	6,622	7,549	0,880	-8,378	21,622
Constante	121,384	46,087	2,630	29,810	212,958
Observaciones	101				
R 2 ajustado	0,1422				

Como se desprende del cuadro precedente, la variable más importante y la única estadísticamente significativa, es el nivel de diversificación prevaleciente al final de la década anterior. En otras palabras; los países que más diversificaron sus exportaciones entre fines de los 80 y finales de los 90 (la variable dependiente es el cambio proporcional en el IDE) fueron los que lo estaban menos diversificados al principio del período. Hubo claramente un efecto de convergencia de los países durante la década.

No tuvo ningún impacto significativo ni el crecimiento económico, ni el tamaño de la economía. Tampoco hubo diferencias asociadas a la puesta en marcha de los distintos esquemas de integración. Ni el arranque del MERCOSUR, ni la puesta en marcha de la convergencia macro estipulada en Maastricht, ni el inicio del TLCAN tuvieron impacto diferencial en el nivel de diversificación del comercio exterior de sus miembros.

Se verá si hubo en cambio algún impacto regional en la década siguiente.

**CUADRO VII**

<b>EVOLUCIÓN DE LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES 2000s vs 90s</b>					
	Coeficiente	Error estandar	Estadístico T	Intervalo conf 95%	
Diversificación de exportaciones fines 90s (log)	-9,505	5,919	-1,610	-21,249	2,239
Crecimiento de la economía en los 2000s (log)	0,040	0,013	3,050	0,014	0,066
PBI per cápita PPP fines 90s (log)	3,858	1,700	2,270	0,486	7,231
Población en los 2000s	0,301	0,948	0,320	-1,580	2,183
Tasa de inversión promedio en los 90s	-0,768	0,347	-2,210	-1,456	-0,080
Mercosur	10,927	9,205	1,190	-7,337	29,192
Alba	29,481	9,283	3,180	-11,062	47,901
Resto Unasur	16,505	9,155	1,800	-1,661	34,671
Nafta	-7,766	10,935	-0,710	-29,463	13,932
Euro	-12,863	6,744	-1,910	-26,244	0,518
Asean	-0,011	7,367	0,000	-14,630	14,607
Constante	24,437	45,394	0,540	-65,344	114,508
Observaciones	111				
R 2 ajustado	0,172				

Ahora sí el crecimiento de la economía surtió algún efecto, del mismo modo que lo hizo el nivel de ingresos y la tasa de inversión de la década previa. En particular, los países que más crecieron concentraron sus exportaciones en esta última década y lo mismo sucedió con aquellos que ya eran más ricos a finales del siglo pasado. En cambio, los países que más habían invertido en los 90 fueron los que lograron diversificar sus exportaciones.

La tendencia mundial hacia una menor especialización de aquellos que arrancaron la década justamente más especializados, continuó pero con una magnitud menor que en el período anterior y con menor significatividad estadística también. Esto podría estar indicando que el proceso de convergencia está llegando a su fin.

Finalmente, por el lado de los bloques regionales, mientras que las naciones del área Euro diversificaron su comercio, los miembros del ALBA aumentaron la concentración de sus exportaciones, y lo mismo ocurrió con los países sudamericanos que no pertenecen al MERCOSUR. Aunque este último bloque no mostró una mayor diversificación, puede pensarse, consistentemente con lo que mostraron los hechos estilizados de la sección anterior que el proceso de integración contribuyó a amortiguar el efecto de especialización que se produjo en el resto de la región.

## **Reflexiones finales para la discusión**

La diversificación de las exportaciones puede ser considerada causa y al mismo tiempo consecuencia del desarrollo económico. Lo promueve, porque como indica Edwards (1993), contribuye a sortear el estrangulamiento externo que habitualmente sufren las economías latinoamericanas en sus procesos de crecimiento desbalanceado, fenómeno que ya había advertido Prebisch. En el mismo sentido, Aiyar (2013) encuentra evidencia en que la mayor diversificación genera mayor resistencia a los shocks externos que enfrentan los países. Asimismo, el desarrollo facilita una mayor diversificación de la estructura productiva, toda vez que el comercio exterior puede ser pensado como un canal para cerrar los desacoples entre las estructuras de producción y consumo de una economía.

Tanto la literatura sobre competencia monopolística en el comercio internacional, como la referente a la nueva geografía económica y la que hace hincapié en las industrias de rendimientos crecientes a escala, todas ellas resumidas en Krugman (1999), indican que el tamaño del mercado es uno de los principales determinantes del nivel de diversificación de las exportaciones.

En particular, en un trabajo anterior (Tetaz, 2014) se identificaron algunos determinantes del nivel de industrialización de las ventas externas de un país. Los principales resultados apuntan al papel de las inversiones en investigación y desarrollo, la profundización y expansión de los mercados de capitales y la consolidación de instituciones como los derechos de propiedad y el predominio de la justicia.

En todas esas dimensiones pueden influir, a su turno, los procesos de integración regional, porque al alterar el tamaño de mercado, construir supra instituciones, facilitar la movilidad de factores y establecer programas de desarrollo específicos, pueden impactar en los niveles de especialización de sus miembros.

Al respecto, Carrère et.al. (2012) desarrollan un modelo en el que muestran que la integración favorece la creación de comercio y la diversificación en los países más pobres en materia de recursos naturales, pero no así en el caso de regiones mejor dotadas por la naturaleza en las que el mayor comercio profundiza la especialización en esos recursos abundantes.

Weldemicael (2012), por su parte, encuentra que son los países de menor solidez institucional los que más se benefician de la inversión extranjera, porque en esos casos las inversiones directas importan también reglas, a diferencia de la estrictamente finan-

ciera. Esas inversiones y la mejora en las reglas, a su turno impactan generando una mayor sofisticación de las exportaciones, del mismo modo que lo hace la cercanía a mercados importantes.

En la misma línea, las investigaciones de Parteka y Tamberi (2013) muestran que el acceso a los grandes mercados y la eliminación de barreras al comercio impactan positivamente en la diversificación de las ventas al exterior. En contraste, Agosin et.al. (2012) no encuentran ningún efecto por la liberalización del comercio ni por el mayor desarrollo de los mercados financieros, pero sí detectan un impacto negativo de la volatilidad en el tipo de cambio que atenta contra la diversificación del comercio. De igual modo, Dingemans y Ross (2012), como ya se manifestara, al examinar los efectos de los TLC según la diversificación de las exportaciones, dan cuenta del poco impacto que tienen sobre la estructura productiva del sector exportador. De manera que es esperable que las distintas formas que puedan adoptar los procesos de integración regional impacten de manera diferente en la diversificación de las estructuras productivas y en particular en las exportaciones de los países que se integran, puesto que algunos paradigmas simplemente garantizan la eliminación de barreras comerciales y con ello la creación (y desvío) de comercio, mientras que otros promueven inversiones, crean supra instituciones e incluso pueden llegar a generar una moneda común, como ya ha ocurrido en el área del Euro.

Ahora bien, los hechos estilizados descritos en la sección anterior, recorriendo la evolución del comercio a lo largo de los últimos 50 años, muestran que, en primer lugar, ha existido en promedio, un proceso de profundización de la diversificación de las exportaciones, coincidente con una tendencia a la convergencia por la cual aquellos países que empezaron el período bajo análisis con su comercio más concentrado son los que más han logrado diversificarlo.

La evolución ha sido, sin embargo, muy heterogénea tanto entre los distintos bloques regionales, como hacia dentro de los mismos, coexistiendo experiencias de convergencia, como la europea, con otras que muestran absoluta falta de tendencia, como en el caso de los países asiáticos que conforman ASEAN.

Tampoco parece haber coincidencia en el impacto diferencial hipotéticamente producido por el cambio de paradigma entre el regionalismo abierto de los 90 y el nuevo regionalismo de los 2000.

Del análisis econométrico, sin embargo, surgen algunas respuestas interesantes.

En primer lugar, se confirman tanto la tendencia secular hacia una mayor diversificación como la convergencia producida por la menor especialización de aquellos países que a comienzos de los 80 tenían su comercio más concentrado.

En segundo lugar, se produce un quiebre de tendencia en lo que respecta al tamaño de mercado porque, aunque ese fue un determinante fundamental en los 80 y 90, desaparece el efecto en los 2000 y empieza a ser más importante el nivel de ingreso per cápita de los países y su estrategia de inserción regional.

Coincidentemente con los desarrollos teóricos acá discutidos, la moneda única combinada con un mercado grande, parece garantizar una convergencia favoreciendo la mayor diversificación de los que entraron al proceso con su comercio más concentrado.

En contraste, la mera eliminación de barreras comerciales (TLCAN) no surte ningún efecto estadísticamente significativo, mientras que en la integración latinoamericana el modelo del ALBA, inscripto en el nuevo regionalismo, profundizó la especialización al tiempo que el MERCOSUR, más paradigmático del regionalismo abierto, aunque no sirvió para diversificar las exportaciones, sí parece haber blindado a Argentina, Brasil y Uruguay de la tendencia concentradora que afectó al resto de los países sudamericanos en los últimos 10 años.

En efecto, el cambio de estrategia de inserción internacional del MERCOSUR en el nuevo siglo, no ha tenido gravitación en cuanto a la diversificación de la estructura productiva y comercio subregional como se ha manifestado. Si bien activó el crecimiento, el sector externo sigue vulnerable por la dependencia en su canasta exportadora de las materias primas, que constituyen sus ventajas comparativas y la mayor parte de sus exportaciones totales.

Pese a la expansión del comercio extrarregional e intrarregional del MERCOSUR, en el período de bonanza, no hubo convergencias en las políticas macroeconómicas. La volatilidad cambiaria y la crisis internacional de 2008, agudizaron las prácticas proteccionistas de la subregión, aunque adoptaron algunas medidas comerciales y económicas como la creación del FOCEM, el sistema de pagos en moneda local, la aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR y la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común. No obstante, la fragilidad externa de la región subsiste sobre la base de un patrón productivo y exportador basado en productos primarios.

La incidencia de China en el bloque impuso nuevos desafíos. Por un lado, actuó como fuerza tendiente a reprimarizar los sistemas



productivos e impuso un patrón de intercambio “manufacturas-materias primas” que indujo al deterioro en la balanza de bienes de la mayoría de los países miembros. Por otro, permitió que el sector externo operara como una palanca del bloque con algunas implicancias negativas. Así, al representar el principal destino de las exportaciones de Brasil; el mercado subregional perdió importancia, aunque para Argentina este país resulta ser significativo en su comercio. A diferencia de Uruguay y Paraguay que se encontraron más integrados a sus vecinos. Por tanto, la heterogeneidad de intereses nacionales en juego ha obrado en detrimento de la mayor convergencia económica entre los miembros, menoscabando la integración subregional.

## Bibliografía

- AGOSIN Manuel R.; ALVAREZ, Roberto; BRAVO ORTEGA, Claudio (2012). Determinants of export diversification around the world: 1962–2000. *The World Economy*, Vol. 35, N° 3, pp. 295-315.
- AIYAR Shekhar, DUVAL Romain, PUY Damien, WU Yiqun, ZHANG Longmei (2013). *Growth slowdowns and the middle-income trap*. International Monetary Fund, WP13/71, en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1371.pdf>
- ALBRIEU Ramiro y ROZENWURCEL Guillermo (2012). “Recursos naturales y trampas del desarrollo en América Latina”, en: Ramiro Albrieu, Andrés López y Guillermo Rozenwurcel (Coordinadores), *Los recursos naturales en la era de china: ¿una oportunidad para América Latina?*, RED merco SUR 24, Serie Red Mercosur, Montevideo, Uruguay.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – BID– (2015). *Estimaciones de las Tendencias comerciales. AMERICA LATINA 2015*, Paolo Giordano, Kathia Michalczewsky, Alejandro Ramos, INTrade BID, en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6731?locale-attribute=es>
- BID-INTAL (2014). *Informe MERCOSUR N° 19* (julio 2013-junio 2014), Sector de Integración y Comercio, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre, Argentina.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Informe MERCOSUR N° 20*, Sector de Integración y Comercio – INT–, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre, Argentina.
- BUSTELO Pablo (ed.) (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Edit. Síntesis, Madrid.
- CAF/CEPAL/OCDE (Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013). *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo* (LC/G.2575), París.

- CARRÈRE Céline, GOURDON Julien, OLARREAGA Marcelo (2012). Regional integration and natural resources: Who benefits? Evidence from MENA. *International Economics*, Vol. 131, pp. 23-41.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe*, CEPAL, 13 de enero, LC/G 1801, Revista 1-P, Naciones Unidas, septiembre, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*, San Salvador 27 a 31 de agosto, Naciones Unidas, Santiago de Chile, en: [http://www.eclac.cl/pses34/noticias/documentosde trabajo/4/47424/2012-SES-34-Cambio\\_estructural.pdf](http://www.eclac.cl/pses34/noticias/documentosde trabajo/4/47424/2012-SES-34-Cambio_estructural.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2015). *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*, CEPAL, Naciones Unidas, marzo, LC/L.4010 en: [http://www.cepal.org/sites/default/files/publi-cation/files/s1500389\\_es.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/publi-cation/files/s1500389_es.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2015a). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y El Caribe. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectiva*, documento informativo, CEPAL, Naciones Unidas.
- CHANG, H. J. (2012). “Comments” in Justin Yifu Lin, *new Structural Economics. A Framework for Rethinking Development Policy*, The World Bank, Washington, pp. 56-65.
- DINGEMANS Alfonso y ROSS César (2012). “Los acuerdos de libre comercio en América latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones”, en: *Revista CEPAL*, N° 108, diciembre, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- EDWARDS Sebastián (1993). Openness, trade liberalization, and growth in developing countries. *Journal of economic Literature*, pp. 1358-1393.
- ESTAY REYNO Jaime (2010). “Organización Mundial de Comercio: La “Agenda del desarrollo” y sus incumplimientos”, en: *La Agenda Global en los organismos internacionales*, Jaime Estay Reyno, Ma. Antonia Correa Serrano (coordinadores), UAM-X-BUAP, Primera Edición, México, pp.17-34.
- ETHIER Wilfred J. (1998). “Regionalism in a multilateral world”, en: *Journal of Political Economy*, vol. 106, N° 6, diciembre.
- FUJITA Masahisa y THISSE Jacques Francois (2008). “New Economic Geography: An Appraisal on the Occasion of Paul Krugman’s 2008 Nobel Prize in Economics”.
- FANELLI José María (2013). “Recursos naturales, demografía y movilización de recursos: Argentina y Brasil comparados”, en: *La era de china: ¿una oportunidad para América Latina?*, Ramiro Albrieu, Andrés López, y Guillermo Rozenwurcel (Coordinadores), Red Mercosur, Montevideo, Uruguay, pp. 317-362.
- GAYÁ Romina (2014). “Mega-acuerdos y multilateralismo en crisis: amenazas para el MERCOSUR”, en: *Informe Económico Mensual-IEM*, Universidad del Salvador, Instituto de Investigación en Ciencias Económicas, 25 de agosto, Número 120, Año 12, Buenos Aires, pp. 26-29.
- GAYÁ Romina, MILCHACZEWSKY Kathia (2011). *El salto exportador del Mercosur en 2003-2008 más allá del boom de las materias primas*, Notas Técnicas TN 292, BID-INTAL, agosto, Buenos Aires, Argentina.

- GOMES SARAIVA Miriam (2012). “Proceso de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del MERCOSUR y la UNASUR”, en: *Revista CIDOB d’afers internacionals*, N° 97-98, abril, Barcelona España, pp. 87-100.
- HETTNE Björn y SÖDERBAUM Fredrik (2000). “*Theorising the Rise of Regionness*”, en: *New Political Economy*, vol. V, N° 3, noviembre.
- IADB: DATAINTAL (2015), INTAL-BID, en: <http://www10.iadb.org/dataintal/CnsConsultaCompleta.aspx?idioma=EN&section=indicators&from=home>
- KRUGMAN Paul (1995). *Development, Geography, and Economic Theory*, Mass: The MIT Press, Cambridge.
- KRUGMAN Paul R.; OBSTFELD Maurice, MORENO Yago (1999). *Economía internacional: teoría y política*. McGraw-Hill.
- LIN, J. (2012). *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development Policy*, The World Bank, Washington.
- MALVASIO Gabriela (2006). “No hay TLC que genere beneficios automáticos”, en: *El Observador*, 2 de julio, [http://www.eclac.org/comercio/agenda/0/25950/ElObservador\\_02julio06\\_ORosales\\_Entrevista.pdf](http://www.eclac.org/comercio/agenda/0/25950/ElObservador_02julio06_ORosales_Entrevista.pdf)
- MELLADO Noemí B. (2002). “Integración, Desarrollo y Democracia en América Latina”, en: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad Central de Venezuela, Número 124, mayo-agosto, pp. 223-254, Caracas, Venezuela.
- \_\_\_\_\_ (2009). Editora. *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Editorial Lerner, Córdoba, noviembre, Argentina.
- \_\_\_\_\_ –Directora y Editora– (2014). *Regionalismo Latinoamericano: dimensiones actuales*, Lerner editora SRL, Córdoba, Argentina.
- \_\_\_\_\_ (2015). “El Mercosur en la estrategia de inserción internacional y regional de Argentina y Brasil”, en: Noemí B. Mellado –Coordinadora y Editora– *Estrategias de inserción internacional e integración Latinoamericana en el siglo XXI*, Lerner, Editorial SRL, Córdoba, Argentina, pp. 79-108.
- \_\_\_\_\_ (2015a). “El desarrollo. Continuidades y rupturas teóricas”, en: *Anales*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Año 12/N°45, Thomson Reuters La Ley, La Plata, Argentina, pp. 81-96.
- MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00 - Relanzamiento del MERCOSUR - Relacionamiento externo, SICE –Sistema de Información de Comercio Exterior–, Decisiones del Consejo del Mercado Común, OEA, SEDI, DDE.
- MURILLO Susana (2008). “Producción de pobreza y construcción de subjetividad”, en: Cimadamore Alberto D. y Cattani Antonio David –Coordinadores–, *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, Siglo del Hombre Editores, CLACSO, Bogotá, pp. 41-77.
- OCAMPO José Antonio (2008). “Seis décadas de debates económicos latinoamericanos”, pp.1-25, en línea: [http://policydialogue.org/files/events/SEGIB-PNUD\\_Ocampo-final.pdf](http://policydialogue.org/files/events/SEGIB-PNUD_Ocampo-final.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2008a). “El auge económico Latinoamericano”, en: *Revista de*

- Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, pp. 7-33.
- (2011). “¿Cómo fue el desempeño de América Latina durante la crisis financiera global?”, en: *Ensayos Económicos*, Banco Central de la República Argentina, investigaciones económicas, 61-62, enero-junio, Buenos Aires, Argentina, pp. 7-33.
- OMC, Organización Mundial del Comercio (2015), en: <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>
- PARTEKA Aleksandra, TAMBERI Massimo (2013). What determines export diversification in the development process? Empirical assessment. *The World Economy*, Vol. 36, N° 6, pp. 807-826.
- PINTO Aníbal (1965). “Concentración del progreso técnico y sus frutos en el desarrollo Latinoamericano”, en: *El Trimestre Económico*, Vol. 32, N° 125, México, pp. 3-69.
- PREBISCH Raúl (1962). “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, N° 1, CEPAL, Santiago de Chile.
- (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- (1973). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Segunda edición, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, CEPAL, Santiago de Chile.
- ROSALES Osvaldo y KUWAYAMA Mikio (2012). *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Libros de la CEPAL N° 114, ISBN: 978-92-1-221089-6, Santiago de Chile.
- SALAMA Pierre (2014). “¿Es posible otro desarrollo en los países emergentes?” en: *Nueva Sociedad*, 250, marzo-abril, Buenos Aires, Argentina, pp. 88-101.
- SANAHUJA José Antonio (2014). “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”, en: *Pensamiento Propio* 39, enero-junio, edición especial, Icaria Editorial, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales –CRIES–, Buenos Aires, Argentina, pp.75-108.
- TETAZ Martin (2014). “El impacto de la inserción regional en la estructura productiva; ¿desarrollo o crecimiento?”, en: Mellado, Noemí Beatriz –Directora-Editora– *“Estrategias de inserción regional”*, Lerner, Córdoba, Argentina.
- VOLPE C. y MILENA S (2009). “Trade Policy and export diversification: what should Colombia expect from the FTA with the United States”, IDB Working Paper Serie N° 136, BID, Washington, D.C. (Citado por Dingemans y Ross, 2012).
- VOROTNIKOVA Tatiana, JOLODKOV Nikolay (2014), “Cooperación de la India con los países de la región latinoamericana”, en: *Iberoamérica*, Instituto de Latinoamérica (ILA), Academia de Ciencias de Rusia, Moscú, pp. 68-87.
- WELDEMICAEL Ermias (2012). *Determinants of export sophistication*. Melbourne University, mimeo.

BLANCA

---

## CAPÍTULO V

---

### EL COMERCIO, LAS INVERSIONES Y LOS OTROS PILARES DE LAS RELACIONES ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

MANUEL CIENFUEGOS MATEO

#### **Planteamiento del tema**

La Organización Mundial del Comercio (OMC) ha calculado que, a 1 de diciembre de 2015, se le habían notificado 619 acuerdos comerciales regionales –ACR–, contando por separado bienes y servicios, de los que 413 permanecen en vigor. La mayoría de ellos han sido notificados de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1947 y de 1994, pero los hay también que se han celebrado con arreglo al artículo V del GATS de 1994 y también la llamada *cláusula de habilitación* de 1979, que permite un trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo. La característica común de todos los ACR es que son acuerdos comerciales recíprocos entre dos o más países, si bien se diferencian por su alcance, puesto que la mayoría establece una zona de libre cambio de mercancías y/o servicios (más del 90%) y sólo una minoría se circunscribe al comercio preferencial o aspira a la constitución de una unión aduanera (menos del 10% entre ambos)<sup>62</sup>.

Una gran parte de estos acuerdos se han suscrito a partir de los años 90, una vez que los Estados y las Organizaciones internacionales optaron por asumir los postulados del “nuevo regionalismo”, más

<sup>62</sup>OMC (Secretaría), «Acuerdos comerciales regionales», [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/region\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm) (consulta el 12 de diciembre de 2015).

comúnmente llamado “regionalismo abierto u ofensivo” cuando se trata de procesos económicos de integración regional y ulteriormente, tras la crisis experimentada por este, los principios de otras modalidades del regionalismo, como son el “interregionalismo” y el “regionalismo postliberal o post hegemónico”, en sus diferentes manifestaciones<sup>63</sup>.

Clara expresión del *pure interregionalism* (Ayuso y Gardini, 2015:12) es el diálogo institucional grupo a grupo, característico del que la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) están llevando a cabo en aras a establecer una asociación interregional constitutiva de una de las mayores zonas de libre comercio del mundo por población, producto interior bruto y territorio, con vínculos especiales adicionales en el ámbito de la cooperación y el diálogo político.

En las páginas siguientes comentaremos el estado actual de las relaciones entre la UE y el MERCOSUR a la luz de los tres pilares clásicos en que se sustentan: el económico (el comercio y la inversión), el de la cooperación (para el desarrollo) y el del diálogo político (Ayuso, 1996). Y sobre esta base se apuntarán algunos avances, los principales problemas de las negociaciones y las perspectivas de llevar a buen puerto el acuerdo de asociación en un momento crucial como el actual, toda vez que se espera un pronto intercambio entre ambos bloques de ofertas comerciales consolidadas de acceso a los respectivos mercados a fin de iniciar la fase final de negociación en 2016.

Analizar esta temática es un buen *test* para comprobar la salud del interregionalismo en sí mismo, y también porque lo que suceda finalmente constituirá un buen caldo de cultivo para observar cómo pueden articularse las relaciones de la UE y el MERCOSUR con otros países y bloques de integración por todo el planeta, sea en procesos ya concluidos (así, la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR–, de la que forman parte todos los países mercosureños), todavía en negociación (como es el caso de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión entre la UE y Estados Unidos, más conocida como *TTIP* por sus siglas en inglés) o cuya iniciación se está sopesando (por ejemplo, una futura convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico)<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Para ahondar en los conceptos de regionalismo abierto, el interregionalismo y el regionalismo postliberal, vid. AA.VV. (2012); Bernal-Meza y Masera (2008); Hännigi (2000); Mellado (2013); Sanahuja (2010); y Soderbaum y Shaw (2003).

<sup>64</sup> Sobre estos procesos, vid. Cienfuegos y Sanahuja, 2010; Roy y Domínguez, 2014 y la contribución de Rita Giacalone en este libro.

## 1. Comercio e inversiones, el pilar fundamental de las relaciones interregionales

El MERCOSUR ha sido tradicionalmente el socio comercial de América Latina y el Caribe (ALC) más relevante para la UE, representando cerca de la mitad del total de los intercambios de bienes entre ambas regiones, siendo además significativo su potencial de crecimiento. Es lo que pone de manifiesto la tabla 1 siguiente.

**CUADRO I**  
**INTERCAMBIO DE BIENES ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR**  
**EN EL PERÍODO 2004-2014**

**Total goods: EU Trade Flows and balance**

Period	Imports			Exports			Balance	Total trade
	Value Mio •	% Growth*	% Extra-EU	Value Mio •	% Growth*	% Extra-EU	Value Mio •	Value Mio •
2004	31,192		3.0	20,727		2.2	-10,466	51,919
2005	35,332	13,3	3.0	23,535	13,6	2.2	-11,797	58,867
2006	41,841	18,4	3.1	27,062	15,0	2.3	-14,779	68,902
2007	48,146	15,1	3.3	32,127	18,7	2.6	-16,019	80,273
2008	54,675	13,6	3.4	37,713	17,4	2.9	-16,962	92,388
2009	39,465	-27,8	3.2	30,978	-17,9	2.8	-8,487	70,443
2010	48,805	23,7	3.2	44,460	43,5	3.3	-4,344	93,265
2011	56,490	15,8	3.3	50,770	14,2	3.3	-5,720	107,260
2012	54,123	-4,2	3.0	56,907	12,1	3.4	2,784	111,030
2013	47,125	-12,9	2.8	56,824	-0,2	3.3	9,698	103,949
2014	44,561	-5,4	2.6	51,257	-9,8	3.0	6,696	95,818

% Growth: relative variation between current and previous period.

% Extra-EU: imports/exports as % of all EU partners I.e. excluding trade between EU Member States

**Fuente:** Comisión Europea (DG Trade), "European Union, Trade in Goods with MERCOSUR 5", de 20 de octubre de 2015 en: ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113488.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113488.pdf); consulta el 15 de diciembre de 2015).

De acuerdo con los últimos datos de la Comisión Europea, correspondientes a 2014 sobre el comercio de bienes de la UE con el MERCOSUR, recogidos como fuente de la tabla anterior<sup>65</sup>, la UE es el primer socio comercial internacional del Cono Sur, representando el 19%, con 95.818 millones de euros, de los que 51.257

<sup>65</sup> En las cifras que se exponen a continuación del comercio exterior de bienes de la UE no se computan los intercambios de productos entre sus países miembros, ya que son simplemente entregas (*deliveries*), no importaciones ni exportaciones, al tratarse de un mercado único para sus 28 Estados, equivalente al mercado interno de cualquier país. Los intercambios comerciales entre los miembros de la UE suponen aproximadamente 2/3 del total de comercio exterior de la Unión (*vid.* los porcentajes del comercio intracomunitario por Estado miembro en <http://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade/statistics-illustrated>; consulta el 20 de diciembre de 2015).



millones de euros son exportaciones europeas y 44.561 millones de euros son importaciones europeas, con una balanza comercial favorable a la UE de 6.696 millones de euros. Para la Unión supone el 2,8% de su comercio extracomunitario (2,6% de sus importaciones y 3% de sus exportaciones), no estando el MERCOSUR entre los nueve primeros socios comerciales (exportaciones más importaciones) de la UE (que son Estados Unidos, China, Rusia, Suiza, Noruega, Turquía, Japón, Corea del Sur e India), cuando en años anteriores llegó a ser el octavo. Aun así, el MERCOSUR, como bloque, es el sexto mercado de exportación para la UE.

Algunas reflexiones pueden inferirse de los datos anteriores. Por un lado, las cifras y porcentajes de los intercambios comerciales de mercancías entre ambos socios comerciales son modestos si se comparan con los datos globales del comercio exterior europeo, con 3.388.079 millones de euros en 2014, que representan el 14,8% del comercio mundial de mercancías. A su vez, el comercio exterior del MERCOSUR supone el 2,4% del comercio mundial, con 497.682 millones de euros. De todos modos, y ello pone de relieve la estimable relevancia que para la UE tiene la relación comercial con el Cono Sur, a esta subregión va dirigido el 45,8% del comercio europeo con ALC, que suma 209.200 millones de euros en 2014 y supone el 6,2% del comercio europeo exterior total.

Hay que destacar, por otro lado, que el valor en millones de euros del comercio euromercosureño es fluctuante, con agudas oscilaciones anuales en los últimos años en los que diversas crisis han azotado particularmente a la UE. El crecimiento fue sostenido en el quinquenio 2004-2008, en que los flujos llegaron a 92.388 millones de euros, pero bajando fuertemente en 2009 a 70.443 millones de euros; el trienio 2010-2012 fue de potente crecimiento (llegando a los 111.026 millones de euros en 2012), mas los intercambios comerciales volvieron a descender en el bienio pasado (103.949 millones de euros en 2013 y 95.818 millones de euros en 2014). A pesar de este *rally*, es evidente el vigoroso potencial de crecimiento, como pone de relieve el incremento global en torno al 85% del valor de los intercambios de bienes entre Europa y el Cono Sur en el período 2004-2014, pues en 11 años se ha pasado de 51.919 millones de euros en 2004 a 95.818 millones de euros en 2014.

Otro dato interesante es que sobresalen dos países en las relaciones comerciales euromercosureñas: del lado mercosureño, Brasil, que concentra la mayor parte del comercio de bienes del MERCOSUR con la UE (el 70% de los intercambios comerciales mutuos), con 67.961 millones de euros y un superávit comercial europeo de 5.970 millones

de euros en 2014. De ahí que este país sea, por sí mismo, el décimo socio comercial de la UE, con el 2% de su comercio externo mundial; y la UE es la primera para Brasil, representando el 19,6% del comercio internacional brasileño. Y, del lado europeo, Alemania, ya que es el responsable del 22,5% del comercio total europeo con el Cono Sur, con 14.040 millones de euros de exportaciones y 7.589 millones de euros de importaciones para un total de 21.629 millones de euros<sup>66</sup>.

Cabe reseñar, en cuarto lugar, que los flujos comerciales de mercancías están concentrados en unos pocos grupos de productos, con variaciones poco relevantes en los últimos años: en 2014, de los 44.561 millones que la UE importó del MERCOSUR, la mayor parte fueron productos primarios mercosureños (representan el 76,1%, con 33.891 millones de euros); seguido muy de lejos por las manufacturas, con el 19,9%, esto es, 8.859 millones de euros); a su vez, 51.257 millones de euros fueron importaciones europeas, adquiriendo el MERCOSUR de la UE esencialmente productos manufacturados (suponen un 86,9%, con 44.515 millones de euros), seguido de los productos primarios (el 10,2%, con 5.212 millones de euros). Dentro de los productos primarios mercosureños importados por la UE destacan los agrícolas (51,4%, con 22.914 millones de euros) y, dentro de este grupo, ocupan un lugar muy particular la comida y los animales vivos, con el 34,9% y 15.558 millones de euros. También es muy relevante el comercio de materias primas no comestibles –excepto gasóleos–, con el 29,2% y 12.987 millones de euros. En el caso europeo, los bienes industriales ocupan el primer lugar en las exportaciones mercosureñas, con el 86,9% y 44.515 millones de euros, siendo la maquinaria y el transporte de equipo el primer subgrupo, con el 45,9% y 23.549 millones de euros. De estas cifras resulta clara la existencia de una concentración mutua excesiva en unos pocos ítems. Cabe añadir el dato de que los alimentos y animales vivos importados del MERCOSUR suponen el 17,2% de las importaciones mundiales de la UE, y las materias primas no comestibles –excepto gasóleos– el 20,1% de las mismas, dejando constancia de una enorme dependencia. En cambio, las exportaciones de maquinaria y transporte de equipo al MERCOSUR sólo tienen un 3,3% de valor en el total de la UE. Con la siguiente tabla se verá mejor reflejado este estado de cosas.

<sup>66</sup> Elaboración propia con datos de la Comisión Europea (DG Trade), “European Union. Trade in Goods with Brazil”, de 20 de octubre de 2015 ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113359.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf)) y Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade/statistics-illustrated>; consulta en ambos casos el 15 de diciembre de 2015).

**CUADRO II**  
**CATEGORÍAS PRINCIPALES DE BIENES COMERCIAADOS**  
**ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR EN 2014**  
**EUROPEAN UNION, TRADE WITH MERCOSUR 5**  
**KEY FIGURES**

Indicator	Unit	Period	Imports	Exports	Total trade	Balance
Last year	Mio euros	2014	44,561	51,257	95,818	6,696
Share in EU trade	%	2014	2,6	3,0	2,8	
Annual growth rate	%	2013-2014	-5,4	-9,8		
Annual average growth rate	%	2010-2014	-2,2	3,6		
<b>Imports 2014</b>			<b>Exports 2014</b>			
AMA/NAMA product Groups						
Product	Value Mio •	% Total	Product	Value Mio •	% Total	
Agricultural products (WTO AdA)	20,089	45,1	Agricultural products (WTO AdA)	2,320	4,5	
Fishery products	674	1,5	Fishery products	94	0,2	
Industrial products	23,798	53,4	Industrial products	48,643	95,3	
Total	44,561	100,0	Total	51,257	100,0	
SITC product Groups						
Product	Value Mio •	% Total	Product	Value Mio •	% Total	
Primary products	33,891	76,1	Primary products	5,212	10,2	
Manufactures	8,859	19,9	Manufactures	44,515	86,9	
Other products	783	1,8	Other products	724	1,4	
Other	1.028	2,3	Other	808	1,6	
Top 5 - HS Sections						
Product	Value Mio •	% Total	Product	Value Mio •	% Total	
V. Mineral products	10,609	23,8	XVI. Machinery and appliances	16,057	31,3	
IV. Foodstuffs, beverages, tobacco	10,213	22,9	VI. Products of the chemical or allied industries	11,287	22,0	
II. Vegetable products	7,396	16,6	XVII. Transport equipment	7,434	14,5	
I. Live animals; animal products	2,596	5,8	XV. Base metals and articles thereof	3,261	6,4	
X. Pulp of wood, paper and paperboard	2,220	5,0	VII. Plastics, rubber and articles thereof	2,513	4,9	
Top 5 - SITC Sections						
Product	Value Mio •	% Total	Product	Value Mio •	% Total	
0. Food and live animals	15,558	34,9	7. Machinery and transport equipment	23,549	45,9	
2. Crude materials, inedible, except fuels	12,987	29,2	5. Chemical and related prod. n.e.s.	12,380	24,2	
3. Mineral fuels, lubricants and related materials	3,947	8,9	6. Manufactured goods classified chiefly material	5,591	10,9	
6. Manufactured goods classified chiefly material	3,473	7,8	8. Miscellaneous manufactured articles	3,564	7,0	
7. Machinery and transport equipment	2,798	6,3	3. Mineral fuels, lubricants and related materials	1,998	3,9	

% Total: Share in total: Total defines as all products.

% Growth: relative variation between current and previous period.

**Fuente:** Comisión Europea (DG Trade), "European Union, Trade in Goods with MERCOSUR 5", de 20 de octubre de 2015 ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113488.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113488.pdf); consulta el 15 de diciembre de 2015).

Los anteriores datos reflejan igualmente que cada parte no ha logrado todavía penetrar en muchos sectores comerciales de la contraparte. La situación es debida, en buena medida, a las desviaciones del comercio europeo y del mercosureño en los últimos tiempos hacia otros países y bloques comerciales emergentes, y particularmente China. De hecho, este país se ha convertido en pocos años en el segundo socio comercial internacional de la UE, llegando en 2014 a 466.826 millones de euros, que suponen una

cuota del mercado europeo del 13,8%, sólo por detrás de Estados Unidos, que sigue siendo el primero (517.162 millones de euros y 15,3%). A su vez, para el MERCOSUR, China es ya el tercer socio comercial, con 87.370 millones de euros (lo que supone el 17,6% de su comercio exterior), sólo después de los Estados Unidos (91.093 millones de euros, con el 18,3%) y de la UE, que es el primero (95.818 millones de euros y 19%)<sup>67</sup>. Descendiendo al detalle del comercio de los países mercosureños, en 2013 (dado que no hay datos oficiales de 2014), Brasil es para Argentina, Paraguay y Uruguay su primer socio comercial, con el 23,6%, el 28% y el 17,3% respectivamente del total de su comercio externo, y es el cuarto para Venezuela; Argentina es el tercer mercado para Paraguay, con el 11,2 % y el cuarto para Uruguay, con el 9,8%, y para Brasil, con el 7,5%; para Brasil únicamente Argentina está entre los cinco primeros socios comerciales, mientras la UE es el primero (19,6%), China el segundo (17,3%) y Estados Unidos el tercero (12,7%); en los casos no mencionados, el comercio intramercosureño no es realmente significativo, de manera que ninguno de los países del MERCOSUR ocupa un lugar entre los cinco primeros puestos en los restantes Estados miembros<sup>68</sup>.

Ello significa adicionalmente que el mercado chino es uno de los principales motores de crecimiento de las economías mercosureñas, por delante inclusive de los propios países miembros del MERCOSUR. Y, dicho sea incidentalmente, los datos anteriores muestran igualmente que, dentro del Cono Sur, no se aprovechan adecuadamente las ventajas de la liberalización comercial entre sus países, puesto que la tasa del comercio intramercosureño de bienes oscila en torno al 14% del total de sus intercambios

<sup>67</sup> Elaboración propia con datos de la Comisión Europea (DG Trade), "European Union, «Trade in Goods with MERCOSUR 5», de 20 de octubre de 2015 ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113488.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113488.pdf); consulta el 15 de diciembre de 2015).

<sup>68</sup> Elaboración a partir de los datos de la OMC, 2014. Datos de la UE respecto a Brasil confirman que, en 2014, Argentina es su cuarto socio comercial, con 21.664 millones de euros, que representan el 6,4% de su comercio global. Los principales socios comerciales brasileños son la UE (68.214 millones de euros y 19,6% del total), China (59.611 millones de euros y 17,1%) y Estados Unidos (48.142 y 13,8%). Vid. Comisión Europea (DG Trade), "European Union. Trade in Goods with Brazil", de 20 de octubre de 2015 ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113359.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf); consulta el 15 de diciembre de 2015).

comerciales con el mundo, y en gran medida es debido al bajo porcentaje de comercio de Brasil con sus socios mercosureños<sup>69</sup>. Es una diferencia sensible con la UE, en que el comercio intracomunitario de bienes representa aproximadamente las dos terceras partes de su comercio total, y ninguno de sus países comercia menos del 50% con el resto de sus socios europeos. La situación interna del MERCOSUR también influye seguramente en este estado de cosas por factores como –sin ánimo exhaustivo– la subsistencia de barreras comerciales importantes al nivel nacional (en particular, en el ámbito agrícola) para hacer frente a la dura competencia interna y externa; una cierta inadecuación de la oferta exportadora a la demanda real; el hecho de que alrededor de la mitad de las normas aduaneras aprobadas por los órganos del MERCOSUR no han sido todavía incorporadas en los ordenamientos de sus Estados miembros; la sobrevaloración de los tipos de cambio; y, finalmente, que el comercio *intra* MERCOSUR no sea paradigma de la integración productiva, al ser esencialmente intraindustrial y poco vertical, de tal suerte que sus países intercambian básicamente productos de parecida naturaleza y solamente en su fase final (más materias primas, especialmente agrícolas, que manufacturas), y más con terceros países que entre ellos (recuérdese la baja tasa de comercio intramercosureño). La falta de una estrategia común de producción compartida en las diversas fases de elaboración de un bien dentro de la subregión hace que, salvo excepción, no se generen en ella cadenas de valor significativas<sup>70</sup>.

El comercio de servicios también ha experimentado una notable mejoría en los últimos veinte años, siendo la UE el principal proveedor mundial de servicios en el Cono Sur<sup>71</sup>. Tomando como

<sup>69</sup> Según el Banco Mundial, correspondientes a 2013, el comercio intramercosureño fue del 14,2% (elaboración propia con datos del *World Integrated Trade Solution*, accesibles en <http://wits.worldbank.org/>; consulta el 22 de diciembre de 2015).

<sup>70</sup> Para un análisis de otros factores que dificultan el desarrollo de la integración mercosureña y, por ende, repercuten en sus relaciones comerciales con la UE, *vid.* Cienfuegos, 2006: 81 ss. Y, más concretamente, sobre las cadenas de valor, *vid.* OMC, “Hecho en el mundo” ([https://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/miwi\\_s/miwi\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/miwi_s/miwi_s.htm); consulta el 17 de diciembre de 2015).

<sup>71</sup> Los datos del comercio de servicios que se mencionan ahora y los que se expondrán después de las inversiones extranjeras directas han sido agregados tras haberlos extraído individualmente, país por país, de los informes sobre los países mercosureños y de ALC de la DG

referencia el año de la firma del AMIC (1995)<sup>72</sup>, los flujos totales de servicios entre el MERCOSUR –sin contar a Paraguay, por falta de datos oficiales, ni de Venezuela, que entonces no era miembro– y la UE –de los 15 Estados de la época– llegaron a 5.635 millones de euros, con un superávit europeo de 736 millones de euros, y en la fecha de la entrada en vigor del AMIC (1999) subieron hasta 8.440 millones de euros, siendo el superávit europeo de 1.020 millones de euros. De entonces a la fecha actual, el comercio de servicios entre la UE (de 28 Estados) y el MERCOSUR (de 5 Estados) oscila suavemente, y de modo generalmente creciente, alcanzando un total de 33.500 millones de euros en 2014, con un superávit europeo de 13.900 millones de euros. Brasil es nuevamente el principal socio de la UE en los intercambios de servicios, con 21.100 millones de euros de intercambios, y un balance comercial bilateral favorable a la UE de 8.500 millones de euros.

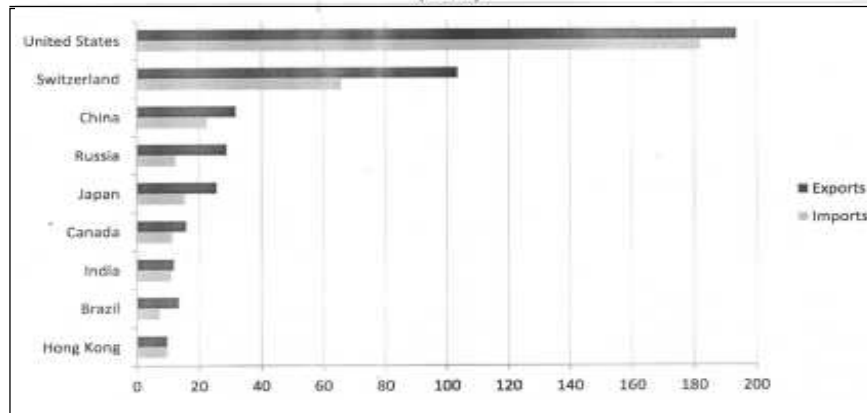
Los servicios se han prestado fundamentalmente en los sectores bancarios, viajes y transporte. El comercio de servicios (importaciones más exportaciones) con el MERCOSUR representa alrededor del 2,4% del total de la UE con el mundo, que llegó a los 1,3 billones de euros en 2014. Hay que hacer notar que es un porcentaje bajo si se compara con otros socios comerciales de la UE, tal como muestra el gráfico 1 *infra*, incluso de un tamaño tan pequeño como Suiza, por ejemplo, que con 169.115 millones de euros representa el 12,8% para la UE en este sector. A la postre, ello significa que hay un potencial alto de crecimiento en el comercio de servicios euromercosureño.

Trade de la Comisión Europea, accesibles en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/> (consulta el 17 de diciembre de 2015) y complementados con un informe europeo sobre las relaciones de la UE con la CELAC (Comisión, 2015).

<sup>72</sup> El AMIC es el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, y el MERCOSUR y sus Estados partes, firmado en Madrid el 15 de diciembre de 1995. Se trata de un acuerdo ambicioso cuyo objetivo principal es el fortalecimiento de las relaciones birregionales de cooperación fundamentalmente en los ámbitos comercial, económico y político, con vistas a la creación de una asociación interregional. Para su análisis, *vid.* Cienfuegos (2006): 44-54.

**GRÁFICO I**  
**TASA DE COMERCIO DE SERVICIOS DE LA UE CON EL MUNDO EN 2014**  
**(EXCLUYENDO SERVICIOS GUBERNAMENTALES)**

EU international trade in services by main partners, 2014  
 (in € bn)



**Fuente:** Comisión Europea (Eurostat), «*The European Union in the World. 2015 Edition*», en <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EX-15-001> (consulta el 5 de diciembre de 2015).

Mención especial merecen, finalmente, las inversiones extranjeras directas (IED) ya que la UE es el principal inversor en el Cono Sur, seguido de cerca por los Estados Unidos, especial en los sectores bancarios, de telecomunicaciones y manufacturero. Aunque las inversiones anuales han ido decreciendo desde 2001 en comparación con el volumen de inversiones anual de la década anterior (ese año la UE llegó a invertir 16.100 millones de euros), las reservas de capital europeo acumuladas en el MERCOSUR siguen siendo importantes, habiendo pasado de 130.000 millones de euros en 2000 a los 324.600 millones de euros en 2013. En este año las reservas de capital mercosureñas en la UE alcanzaron los 68.400 millones de euros. Brasil es el principal receptor de inversiones europeas acumuladas (272.200 millones de euros) y el principal inversor mercosureño en la UE por capital acopiado (58.200 millones de euros). Los 324.600 millones de euros de la UE depositados en el MERCOSUR suponen el 16% del total acumulado de inversiones europeas en el mundo y el 49,6% de los stocks mundiales de inversión en el Cono Sur (654.000 millones de euros). El MERCOSUR sigue siendo, además, el principal destino de las inversiones europeas en ALC, con aproximadamente el 64% de las reservas de capital europeo en la región (505.700 millones de euros en 2013).

## 2. Los otros pilares de las relaciones: cooperación y diálogo político

Las relaciones de cooperación euromercosureñas son fluidas en términos generales, sin perjuicio de que no siempre sean eficientes, si se contemplan en función de los objetivos perseguidos en cada época<sup>73</sup>.

La cooperación de la UE con el MERCOSUR se sustenta hoy básicamente en el interés recíproco, propio de la cooperación avanzada (cooperación económica, financiera y técnica: artículos 212 y 213 del Tratado de Funcionamiento de la UE) y no de la cooperación al desarrollo clásica (artículos 208 a 211), debido a que este bloque está conformado hoy en día por países de renta media-alta (Brasil y Paraguay y Venezuela) y de renta alta (Argentina y Uruguay), con datos del Banco Mundial correspondientes a 2014, aunque perduren diferencias económicas notables entre ellos<sup>74</sup>.

Paraguay, en gran medida por superar ligeramente el umbral mínimo de renta media alta de los países en desarrollo –dispone de 4.400 dólares de renta per cápita–, es beneficiario de los programas bilaterales (con países) de ayuda al desarrollo de la Unión<sup>75</sup>. Y todos

<sup>73</sup> Para una panorámica general de la política de cooperación de la UE con ALC, con datos de interés en relación con el MERCOSUR y una evaluación crítica, véase Ayuso (2008) y Sanahuja (2011).

<sup>74</sup> Según la lista de clasificación de países por producto interior bruto (PIB) nominal per cápita, siguiendo el *Atlas Method* del Banco Mundial, de diciembre de 2015, son países de renta alta (superior a 12.736 dólares per cápita) no miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos Argentina (13.480 dólares) y Uruguay (16.350 dólares), mientras lo son de renta media alta (entre 4.126 y 12.735 dólares) Brasil (11.530 dólares), Paraguay (4.400 dólares) y Venezuela (12.500 dólares). Datos extraídos de <http://data.worldbank.org/data-catalog/GNI-per-capita-Atlas-and-PPP-table> (consulta el 17 de diciembre de 2015).

<sup>75</sup> Dicho sea incidentalmente, Paraguay es también el único país mercosureño que, desde el 1 de enero de 2014, todavía se beneficia del sistema de preferencias generalizadas (SPG) de la UE aprobado por el Reglamento (UE) 978/2012, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) 732/2008 del Consejo. Como es sabido, las preferencias comerciales son un instrumento de política comercial que sirve también para alcanzar objetivos de la cooperación al desarrollo (Tribunal de Justicia de la UE, sentencia de 26 de marzo de 1987, *Comisión / Consejo*, 45/86, Rec. p. 1493).



los países mercosureños tienen acceso al programa regional (con América Latina como región) y a los programas temáticos (en materia de derechos humanos y gobernanza, de alimentación y agricultura, etc.) de la UE<sup>76</sup>.

El *Programa Indicativo Plurianual 2014-2020* para la cooperación regional entre la UE y América Latina, presentado el 19 de noviembre de 2014, forma parte del Instrumento de Cooperación al Desarrollo 2014-2020, aprobado por el Reglamento (UE) 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014. Este programa indicativo cuenta con una asignación indicativa total de 925 millones de euros para siete años y abarca dos componentes principales:

1) Actividades a nivel continental (América Latina): se dedica un presupuesto de 805 millones de euros a iniciativas regionales abiertas a 18 países latinoamericanos (incluidos todos los del MERCOSUR)<sup>77</sup>, lo que supone un aumento del 45% en comparación con el período 2007-2013, que era de 556 millones de euros. Está centrado en una serie de áreas prioritarias que requieren esfuerzos de cooperación entre ambas regiones, las cuales son: a) el nexo entre seguridad y desarrollo; b) el buen gobierno, la rendición de cuentas y la equidad social; c) el crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano; d) la sostenibilidad ambiental y el cambio climático; y e) la educación superior.

2) Programa Subregional para América Central, con una asignación indicativa de 120 millones de euros, que tiene como objetivo apoyar a Centroamérica para que pueda hacer frente a sus desafíos clave de desarrollo. Se enfoca hacia las siguientes áreas: a) integración económica regional; b) seguridad y estado de derecho; y c) cambio climático y gestión de desastres<sup>78</sup>.

También son relevantes los programas temáticos de la UE a los

<sup>76</sup> Para mayores detalles de la cooperación de la UE con América Latina, vid. Comisión Europea (DG International Cooperation and Development), [https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america_en) (consulta el 17 de diciembre de 2015).

<sup>77</sup> Se trata, concretamente, de los siguientes países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>78</sup> El Programa regional con AL es accesible en [http://www.eeas.europa.eu/lac/docs/mip\\_alr\\_vf\\_07\\_08\\_14\\_es.pdf](http://www.eeas.europa.eu/lac/docs/mip_alr_vf_07_08_14_es.pdf) (consulta el 17 de diciembre de 2015).

que pueden acceder todos los países mercosureños. Así, desde 2004, se han desarrollado en Brasil 204 proyectos de programas temáticos europeos, por un montante de 99,6 millones de euros, en sectores como la cohesión y el desarrollo social, la promoción de los derechos humanos, la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible. En estos momentos, hay 96 proyectos en marcha, recibiendo Brasil de promedio 8,4 millones de euros por año.

A los anteriores programas de ayuda hay que sumar los programas de ayuda bilateral con países latinoamericanos<sup>79</sup>, a los que puede optar sólo Paraguay, que alcanzan los 168 millones de euros para el septenio 2014-2020 para las prioridades siguientes en el caso paraguayo: la cooperación en educación, el desarrollo del sector privado, la protección social y la democracia, y la participación civil y el fortalecimiento institucional<sup>80</sup>.

No hay que olvidar tampoco los préstamos preferenciales del Banco Europeo de Inversiones para América Latina, ya que todos los países mercosureños han suscrito con este organismo los acuerdos marco necesarios para poder hacer uso de la facilidad financiera ALA (América Latina y Asia) para el septenio 2014-2020, que permite a 17 países latinoamericanos, entre los que están todos los del Cono Sur<sup>81</sup>, conseguir préstamos por valor de hasta 2.300 millones de euros, del total de 3.400 millones de euros contemplados para este período. Los sectores prioritarios son: 1) el cambio climá-

<sup>79</sup> Los programas con países latinoamericanos tienen como objetivo reducir las diferencias de riqueza entre los ciudadanos, promover el desarrollo sostenible, abordar el cambio climático y mejorar la enseñanza superior y la investigación. Pueden optar a los mismos Bolivia, Colombia, Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. Las ayudas bilaterales de la Unión a este conjunto de países alcanzará los 1.476 millones de euros en el septenio 2014-2020.

<sup>80</sup> Dicho sea incidentalmente, en el septenio 2006-2013, las ayudas bilaterales a los países mercosureños sumaron 274 millones, repartidos como sigue: 65 millones de euros a Argentina (sobre todo, para proyectos educativos, de formación y de competitividad de las Pymes), 61 millones a Brasil (fundamentalmente, programas de reforma económica), 117 millones a Paraguay (esencialmente, educación en todos los niveles) y 31 millones a Uruguay (básicamente, cohesión económica y social).

<sup>81</sup> Concretamente, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

tico; 2) el desarrollo de infraestructura social y económica; y 3) el desarrollo del sector privado local<sup>82</sup>.

En fin, los países del MERCOSUR reciben también ayudas que otorgan bilateralmente algunos países de la UE. Hay que resaltar que la UE y sus Estados miembros son, con diferencias, el principal proveedor de cooperación al MERCOSUR<sup>83</sup>. Es suficiente con indicar en este sentido, con datos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, que en 2012, que es el último año disponible, Argentina recibió 179 millones de dólares de ayuda oficial al desarrollo, de los que al menos 61 millones procedieron de la UE (31) y el resto de sus Estados miembros; Brasil 1.288 millones de dólares, de los que por lo menos 451,5 vinieron de la UE (86) y los restantes de sus países; Paraguay 104 millones de dólares, de los que al menos 46 son de la UE (23) y los otros de sus Estados miembros; Uruguay 19 millones de dólares, de los que por lo menos 10 millones vienen de la UE (3,5) y la diferencia de sus miembros; y Venezuela 48 millones de dólares, de los que al menos 13 millones de euros son de la UE (3,5) y a sus países se debe el resto. De los países de la UE es Alemania el que más ayuda otorga al MERCOSUR, seguido de España y Francia<sup>84</sup>.

Conviene traer a colación, en este orden de cosas, que durante el septenio 2007-2013 hubo una cooperación específica de la UE con el MERCOSUR –en tanto que organización subregional– al objeto de profundizar en su institucionalidad (10%), reforzar la integración del Cono Sur con vistas a preparar la implementación del futuro acuerdo de asociación con la UE (70%) y aumentar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración de esta subregión (20%), de acuerdo con el *MERCOSUR Strategy Regional Paper 2007-*

<sup>82</sup> European Investment Bank, “Asia and Latin America” (<http://eib.europa.eu/projects/regions/ala/index.htm>; consulta el 16 de diciembre de 2015).

<sup>83</sup> Este dato no debe extrañar, siendo la UE el principal donante de ayuda oficial al desarrollo del mundo, con un promedio en torno a los 55.000 millones de euros anuales (56.100 millones de euros en 2014, sumada la ayuda de la organización y sus Estados miembros), que representa el 0,41% del PIB de la Unión. Esta también lo es en ALC, habida cuenta de que en el periodo 2014-2020 la ayuda europea por todos los conceptos (programas bilaterales, regional y temáticos) puede llegar a los 3.500 millones de euros (elaboración propia con datos de la Comisión Europea, 2015).

<sup>84</sup> Elaboración propia con datos de OCDE (Comité de Ayuda al Desarrollo), *Aid Statistics, Recipient Aid Charts* (<http://www.oecd.org/dac/stats/recipient-charts.htm>; consulta el 17 de diciembre de 2015). Vid. también OCDE, 2015.

2013, de la Comisión Europea, de 2 de agosto de 2007. En este período la UE libró 50 millones de euros de financiación al MERCOSUR para alcanzar los antedichos retos. Es una lástima que no se haya renovado este programa subregional en el marco del *Programa para el Cambio* de la nueva estrategia de cooperación de la UE para el septenio 2014-2020, que concentra la ayuda de la UE en un número más reducido de sectores y países a partir del enfoque llamado de “diferenciación” (Comisión Europea, 2011), y de ahí que no se contemple en el antedicho Instrumento de Cooperación al Desarrollo 2014-2020. A fin de cuentas, el apoyo claro al interregionalismo y a la integración regional en ALC por la UE en septenios pasados ha sido uno de los objetivos prioritarios de la cooperación europea que mejores resultados ha proporcionado (Sanahuja, 2013). Y así lo demuestra la existencia de una vasta red de acuerdos de asociación de la UE concluidos con países y subregiones latinoamericanas que cubren gran parte de esta región, concretamente con 26 de sus 33 países, siendo la excepción los cinco países mercosureños, Cuba y Bolivia (Comisión Europea, 2015), por lo que no habría estado demás prorrogar el programa subregional con el MERCOSUR para facilitar la consecución del anhelado acuerdo de asociación.

El último pilar de las relaciones euromercosureñas es el diálogo político, que se ha desarrollado sobre la base de la Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político entre la UE y el MERCOSUR, anexa al AMIC de 1995, que establece la voluntad de ambos socios de llevar a cabo un diálogo político más intenso entre la UE y el MERCOSUR sobre “cuestiones bilaterales e internacionales de interés mutuo” a fin de progresar hacia el establecimiento de una asociación interregional y lograr una concertación más estrecha sobre cuestiones birregionales y multilaterales, en especial a través de la coordinación de las posiciones de ambas Partes en los foros pertinentes<sup>85</sup>. Ello ha permitido tener un activo y franco diálogo político entre la UE y el MERCOSUR, aunque no exento de periódicas tiranteces, respecto de temas de interés mutuo, a nivel bilateral, regional o multilateral, como la paz y la estabilidad, la prevención de conflictos, la seguridad, la promoción y protección de los derechos humanos, la democracia y el respeto del imperio de la ley, el desarrollo sostenible y la lucha común en contra del tráfico de

<sup>85</sup> Más recientemente, en el Comunicado Conjunto de la IV Cumbre entre la UE y el MERCOSUR, celebrada en Madrid el 17 de mayo de 2010 con ocasión de la I Cumbre birregional entre la UE y ALC, se enfatiza de nuevo la importancia de que ambos bloques intensifiquen sus consultas en los foros internacionales.

drogas, tráfico de armas, crimen organizado y terrorismo, etc.<sup>86</sup> Tras la V Cumbre birregional entre la UE y ALC, celebrada en Lima en la primavera de 2008, el diálogo político euromercosureño abarca también los ámbitos de la ciencia y tecnología, las infraestructuras y las energías renovables (Declaración Conjunta de la III Cumbre entre el MERCOSUR y la UE, de 17 de mayo de 2008).

Según la Declaración Conjunta, los mecanismos a través de cuales se efectuará el diálogo político son “contactos, intercambios de información y consultas, que se plasmarán en particular en reuniones al nivel adecuado entre los diferentes organismos del MERCOSUR y de la UE, y mediante la utilización cabal de los cauces diplomáticos”. Y de hecho, el diálogo político se ha llevado a cabo en todos estos niveles, como los contactos propiamente diplomáticos entre embajadores de los Estados miembros del MERCOSUR acreditados en Bruselas y altos cargos de las instituciones comunitarias; las visitas y encuentros de sus Jefes de Estado y de Gobierno y del Presidente de la Comisión Europea, así como las de los ministros de Asuntos Exteriores y comisarios europeos; los encuentros mixtos de miembros del Parlamento Europeo y de la (entonces) Comisión Parlamentaria conjunta y, hoy en día, el Parlamento del MERCOSUR y/o las Cámaras legislativas de los Estados mercosureños; y las reuniones bilaterales de ministros y/o presidentes, incluso en el marco de diálogos institucionalizados, como las cumbres -presidenciales- bilaterales entre la UE y el MERCOSUR celebradas aprovechando las Cumbres Birregionales entre la UE y ALC. En las dos Cumbres UE-CELAC que ha habido hasta ahora, y que vienen a suceder a aquellas tras la constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010, no han vuelto a tener lugar las cumbres bilaterales euromercosureñas (llegaron a celebrarse cuatro), sino tan sólo reuniones ministeriales, por circunstancias-divergencias políticas bien conocidas. Aunque estos dos encuentros ministeriales han servido para tratar del estado de las negociaciones del acuerdo de asociación<sup>87</sup>, era preferible la

<sup>86</sup> En general, sobre el diálogo político entre la UE y sus socios latinoamericanos y caribeños, véase Cienfuegos y Sanahuja (2010); Freres *et altri* (2007).

<sup>87</sup> Así, la reunión ministerial celebrada entre el MERCOSUR y la UE el 26 de enero de 2013 en Santiago de Chile, en el marco de la I Cumbre UE-CELAC, entre el comisario de comercio de la UE y los cancilleres mercosureños. En el Comunicado Conjunto de la misma se recalcó la importancia de los vínculos culturales, comerciales y económicos entre ambas organizaciones; y centraron su debate en la negociación del

situación anterior, cuando se hacían cumbres bilaterales al más alto nivel, siquiera porque el abanico de temas tratados al nivel presidencial era de más amplio espectro<sup>88</sup>.

También la sociedad civil es parte activa –si bien secundaria– en el diálogo político, mediante, por ejemplo, la celebración de esporádicas reuniones del Foro de la Sociedad Civil UE-MERCOSUR (Jovtis, 2011).

### **3. Las rondas de negociación para el establecimiento de la asociación entre la UE y el MERCOSUR: avances y obstáculos a la espera del intercambio de las definitivas ofertas comerciales consolidadas**

Las negociaciones formales entre el MERCOSUR y la UE para el establecimiento de una asociación estratégica comenzaron formalmente en noviembre de 1999. Desde entonces y hasta 2004, hubo dieciséis rondas negociadoras y numerosos encuentros técnicos, sin llegar a un acuerdo final, a pesar de que pareció cercano en algunos momentos, especialmente en 2001 y 2004 en que ambas partes se intercambiaron ofertas comerciales globales firmes. Pero no fue posible cerrar el acuerdo y en el otoño de 2004 se produjo un *impasse* negociador, que duró casi seis años, hasta

---

acuerdo de asociación birregional, repasando los progresos conseguidos y decidiendo que ambas regiones deberían iniciar su respectivos trabajos preparatorios internos para poder intercambiar las ofertas comerciales a más tardar el último trimestre de 2013 ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/january/tradoc\\_150458.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/january/tradoc_150458.pdf); consulta el 18 de diciembre de 2015). Y aprovechando la II Cumbre UE-CELAC celebrada en Bruselas los días 10 y 11 de junio de 2015, tuvo lugar el segundo día un encuentro ministerial entre la comisaria de comercio de la Unión y los ministros de asuntos exteriores mercosureños para hablar de cómo avanzar en las negociaciones comerciales del acuerdo de asociación, teniendo un debate franco sobre el estado de situación a la vista de la información general sobre las ofertas de acceso a los mercados que se suministraron y reafirmando su compromiso de concluir el acuerdo, para lo que deberían intercambiarse ofertas comerciales durante el último trimestre de 2015, como pone de relieve el Comunicado Conjunto (<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1327>; consulta el 18 de diciembre de 2015).

<sup>88</sup> Cabe recordar, por lo demás, que la Declaración Conjunta dispone “la celebración de encuentros regulares cuya modalidad será definida por las Partes, entre los Jefes de Estado de los Estados del MERCOSUR y las máximas autoridades de la UE”.

que fueron relanzadas las negociaciones al nivel presidencial en la IV Cumbre UE-MERCOSUR, celebrada en Madrid el 17 de mayo de 2010. A partir de ese momento, han tenido lugar nueve rondas de negociación (la última, del 22 al 26 de octubre de 2012) y muchos encuentros técnicos.

El acento negociador en esta nueva etapa ha estado puesto en las normativas (*rules*) aplicables a los intercambios comerciales y la preparación de las ofertas consolidadas de liberalización del acceso a los mercados a la vista de los obstáculos ya conocidos, pero sin fijarse fechas determinadas para su intercambio<sup>89</sup>.

A la fecha los progresos han sido limitados, al menos por lo que ha trascendido por la prensa, dado el secretismo que rodea a toda la negociación, debiendo criticarse tanta carencia de transparencia y publicidad. El MERCOSUR, tras vivos debates internos durante 2013 para superar sobre todo la resistencia argentina a liberalizar su mercado más allá del 75%, fue capaz de consensuar una oferta comercial consolidada en la LXVI Cumbre presidencial celebrada en Caracas a finales de julio de 2014<sup>90</sup>. El texto ha sido declarado

<sup>89</sup> Así, la presidenta brasileña, Dilma Rousseff, declaró en el Parlasur en septiembre de 2014 que, aunque el MERCOSUR ya tiene lista su propuesta para avanzar en el acuerdo de libre comercio con la Unión, los europeos no la tienen todavía y lo más importante es que la consolide para que las ofertas de cada una de las partes sean presentadas al mismo tiempo (Agencia del PARLASUR, “MERCOSUR espera propuesta de la Unión Europea para avanzar en acuerdo comercial”; [http://www.parlamentodelmercosur.org/innova\\_portal/v/8944/1/parlasur/mercosur-espera-propuesta-de-la-union-europea-para-avanzar-en-acuerdo-comercial.html](http://www.parlamentodelmercosur.org/innova_portal/v/8944/1/parlasur/mercosur-espera-propuesta-de-la-union-europea-para-avanzar-en-acuerdo-comercial.html); consulta el 15 de diciembre de 2015). En el mismo sentido, *vid.* la nota a pie de página siguiente.

<sup>90</sup> En el punto 45 del Comunicado Conjunto de las Presidentas y los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR tras la XLVI Cumbre de Caracas, se subraya que aquéllos “reiteraron la importancia de las negociaciones del Acuerdo de Asociación MERCOSUR-UE a la luz de su potencial para dar impulso al diálogo, la cooperación, el comercio y las inversiones entre los dos bloques. Manifestaron satisfacción por el acuerdo alcanzado en la preparación de una oferta común de acceso al mercado del MERCOSUR, y la expectativa de que, una vez que la UE concluya las consultas necesarias para la presentación de su oferta de acceso a mercados, se fije fecha para el intercambio de las respectivas propuestas, paso necesario para continuar avanzando en el proceso negociador” (<http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/Reunion?OpenAgent&lang=ESP&id=F6CA86C039147C6F83257D2A004EA038&id2=16D1009072E9CDEC032573D10052F977>; consulta el 12 de diciembre de 2015).

reservado y no consta tampoco que haya habido entrega formal de la oferta a la Unión, lo que no debe sorprender puesto que lo habitual es su intercambio simultáneo, o casi al mismo tiempo. Pero las líneas generales de la oferta comercial mercosureña y la posición más concreta en algunos temas sí le ha sido presentada a la UE para tantear su posición en diversos momentos, como durante el encuentro ministerial de la UE y el MERCOSUR que tuvo lugar en Bruselas el 11 de junio de 2015, con ocasión de la II Cumbre UE-CELAC. Los dos rasgos más sobresalientes conocidos son que la desgravación total acordada llega a un 85% y que Venezuela no forma parte de la misma, a pesar de ser miembro de esta Organización. Tras el encuentro ministerial, se produjeron declaraciones políticas que apuntaron a que el intercambio de las ofertas podría tener lugar en el último trimestre de 2015, lo que finalmente no ha ocurrido, y acordaron celebrar un encuentro técnico en Asunción a principios de octubre de 2015<sup>91</sup>.

Ante esta eventualidad, los países del MERCOSUR decidieron ajustar su oferta común y la actualización acordada por el Grupo mercosureño en materia de negociación entre UE y el MERCOSUR fue validada en una reunión al nivel de cancilleres del Cono Sur celebrada en Asunción el 22 de septiembre de 2015, incluyendo nuevos temas en la negociación y elevando la desgravación global en el acceso al mercado mercosureño hasta el 87% de los ítems arancelarios<sup>92</sup>. Y así se lo hicieron saber a la Unión en la reunión técnica de Asunción de 1 y 2 de octubre de 2015, que sirvió para intercambiar informaciones respecto a posiciones arancelarias determinadas por ambos bloques y constatar la presencia de un espíritu favorable a la negociación de ambas partes<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> Vid. Press Release de la Cancillería del Paraguay, “Ofertas entre MERCOSUR y UE serán intercambiadas en último trimestre de 2015” (<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/nin-novoa-acuerdo-mercosur-europa>; consulta el 5 de diciembre de 2015).

<sup>92</sup> Vid. Press Release de la Cancillería del Paraguay, “Cancilleres del MERCOSUR repasan ofertas a ser presentadas a la UE en octubre próximo” (<http://www.mre.gov.py/v2/Noticia/3204/cancilleres-del-mercosur-repasan-ofertas-a-ser-presentadas-a-la-union-europea-en-octubre-proximo>; consulta el 22 de noviembre de 2015).

<sup>93</sup> Vid. Press Release de la Cancillería del Paraguay, “MERCOSUR y Unión Europea intercambian en Asunción informaciones sobre Lista de Ofertas” (<http://www.mre.gov.py/v2/Noticia/3257/mercosur-y-union-europea-intercambian-en-asuncion-informaciones-sobre-lista-de-ofertas>; consulta el 12 de diciembre de 2015).



No es diáfano que la oferta mercosureña cumpla con los requerimientos del artículo XXIV del GATT, que exige, *i.a.*, que se liberalice “lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios” de las partes contratantes de la zona de libre cambio, y ello significa –en la interpretación doctrinal mayoritaria, a falta de postura oficial de la OMC– que hay que desgravar al menos el 90% del comercio total bilateral y, además, sin excluir de la liberalización a ningún sector significativo (para un resumen del estado de la cuestión, *vid.* Devuyt y Serdarevic, 2008)<sup>94</sup>. Quizá se ampara en este hecho la Comisión Europea cuando demanda al MERCOSUR que eleve el grado de desgravación arancelaria al 89%<sup>95</sup>. Mas ello supone superar de nuevo la resistencia argentina a este respecto, aunque no se revela como un obstáculo invencible con la recién llegada de Mauricio Macri a la presidencia argentina, dado que ha manifestado públicamente ya su predisposición a relanzar las negociaciones para alcanzar un acuerdo de libre comercio con la Unión<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> Los países del MERCOSUR también deben cumplir las reglas de la ALADI, y sobre todo el artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980, que exige que cualquier preferencia que otorguen cualquier país aladiano a terceros países o bloques de integración –como la UE– deberá automáticamente extenderse a los restantes miembros de la ALADI.

<sup>95</sup> Así, recientemente el Secretario de Estado de Comercio de España, Jaime García-Legaz, ha indicado que Francia ha rechazado iniciar el primer intercambio de ofertas comerciales de la Unión con MERCOSUR, pero que hay una mayoría amplia de Estados miembros a favor, como, Alemania, España, Italia, Portugal y el Reino Unido, lo que debería pesar en la decisión de empezar ese intercambio comercial que tiene que tomar la Comisión, que tiene reticencias porque el alcance de la oferta del Mercosur es el 87% del total de las líneas tarifarias y considera que lo ideal sería que su oferta llegara al 89% (<http://www.elobservador.com.uy/francia-pone-obstaculos-acuerdo-ue-mercosur-n699350>; consulta el 3 de diciembre de 2015).

<sup>96</sup> Así, en su primera aparición en una Cumbre presidencial del MERCOSUR, la XLIX que ha tenido lugar en Asunción el 21 de diciembre de 2015, Mauricio Macri ha lanzado señales claras de que quiere destrabar la negociación al pedir “flexibilidad” al MERCOSUR para llegar a un acuerdo con la UE por constituir “una prioridad” para el Cono Sur, al igual que la negociación con la Alianza del Pacífico, y declarar que Argentina está “comprometida a hacer los esfuerzos necesarios para dinamizar las negociaciones”. En la línea, la presidenta brasileña indicó en la misma Cumbre que es incuestionable que el MERCOSUR está decidido a impulsar el acuerdo con la UE (*La Vanguardia*, 22 de diciembre de 2015, p. 10). Es una lástima que en el Comunicado Conjunto de la Presidenta y los Presidentes de los

En todo caso, la oferta consolidada mercosureña debe ser valorada como un avance porque supone cerrar un conflicto interno dentro del bloque y, además, va más allá en el grado de la liberalización comercial en el acceso a mercados y en los ámbitos temáticos incluidos en la negociación de la que fue presentada a la UE en otoño de 2004. Como quiera que la Unión exija al MERCOSUR que haga un esfuerzo adicional para que la desgravación suba hasta el 89%, una futura oferta europea debería ser más ambiciosa y superar este porcentaje para poder situarse a su altura<sup>97</sup>. Pero la UE no ha sido capaz a la fecha –diciembre 2015– de cerrar su contraoferta comercial, a pesar de que la mayoría de sus Estados miembros está a favor, entre otros motivos por la oposición de países como Francia, Hungría e Irlanda a un acuerdo por las serias consecuencias que tendría sobre el mercado agrícola nacional.

No es de extrañar este estado de cosas porque se negocia sobre un universo arancelario de 9.600 productos, y hay bastantes ítems de los ámbitos agrícola e industrial –textil, automotriz, etc.– cuya liberalización es todavía sensible para ambas partes y respecto a los que subsisten enormes diferencias que están reproduciendo, en sustancia, las discrepancias ya afloradas durante la negociación de 2004: la UE espera que el MERCOSUR acuerde una mayor apertura industrial, de servicios y de compras gubernamentales, mientras que éste confía en que la UE mejore la oferta agrícola en lo que afecta a las subvenciones y las condiciones de acceso. Teniendo en cuenta este factor, y a falta de información oficial, no huelga traer a colación, sin ánimo exhaustivo, algunos de los principales puntos de fricción durante la negociación de 2004 para vislumbrar mejor los derroteros por los que parece discurrir la presente negociación (para más detalles, Cienfuegos, 2010).

---

Estados del MERCOSUR de 21 de diciembre de 2015 no se haga referencia al acuerdo con la UE, a diferencia de la mención de su interés en “convocar en el breve plazo una reunión de alto nivel entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico a fin de abordar temas de interés común” (<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4488/2/innova.front/comunicados-conjuntos>; consulta el 22 de diciembre de 2015).

<sup>97</sup> Hay que indicar que la oferta consolidada del MERCOSUR de 23 de septiembre de 2004 aspiraba a liberalizar el 77 % del comercio global, mientras la de la Unión Europea de 28 de septiembre proponía abrir el 94 % del comercio global al final del proceso, en ambos casos tras determinados periodos de desgravación y, por tanto, dejando fuera determinados productos. *Vid* los textos de las ofertas comerciales de ambas partes en [http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/MER\\_EU\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_s.asp) (consulta el 17 de diciembre de 2015).

Así, el MERCOSUR discrepó de la oferta europea al nivel agrícola, a pesar de que la Unión ofrecía un grado de liberalización de su mercado muy elevado, porque no contemplaba el libre comercio de todos los productos agrarios del Cono Sur, ya que en algunos casos sólo habría una reducción sustancial (y no la eliminación) de aranceles y, además, se mantendrían cuotas, incrementadas respecto a las actuales, o se abrirían nuevas cuotas, pero contingentes al fin y al cabo. En efecto, la oferta europea cubría el 60% de las 1.285 partidas arancelarias agrícolas vigentes entonces, que daban cuenta del 85,7% del valor en euros –en el 2004, año de la oferta europea– de las importaciones europeas totales de productos agrícolas mercosureños que, en aquella época, alcanzaba la cifra de 14.702 millones de euros. Luego no se aplicaba al 40% de las partidas arancelarias relativas a la agricultura, que representaban el 14,3% del valor en euros de las importaciones europeas totales de productos agrícolas mercosureños, esto es, del orden de 2.100 millones de euros. Para la mitad de este 40% –el 13,7% del valor en euros de las exportaciones agrícolas mercosureñas a la UE– sólo se preveía un acceso preferencial, sea con reducciones arancelarias o con contingentes tarifarios en un periodo de hasta 10 años. Para la otra mitad –el 0,6% del valor en euros de las exportaciones agrícolas mercosureñas a la UE en 2004– no habría ningún cambio respecto a la situación existente, seguramente porque se trataba de los más *sensitive agricultural products*: cereales, aceite de oliva, productos lácteos, carne vacuna, tabaco, azúcar y algunas frutas y hortalizas.

A su vez, la UE disintió de la oferta mercosureña de liberalizar los intercambios de bienes manufacturados, y de modo particular por la doble exigencia europea de reciprocidad para los sectores del textil y los calzados y de completa desgravación de las industrias automovilística y de las *high-tech*, que es de muy difícil aceptación por el MERCOSUR porque todos estos sectores son bien delicados en sus países y, para preservar la producción local, se aplican políticas fuertemente proteccionistas, con altos aranceles y cupos a la importación de productos competitivos de terceros Estados, y muy particularmente de los procedentes de la UE.

Cabe mencionar también las fricciones en relación con la protección de los derechos de propiedad industrial que la Unión demanda al MERCOSUR, en particular en relación con las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas de los productos agrícolas. Y están cobrando mucha trascendencia otros temas, como la renovada reclamación europea de que Brasil garan-

tice el trato nacional en la contratación dentro de su mercado de obras públicas, y las diferencias en materia de propiedad industrial, ya que el bloque mercosureño no acepta ningún plus adicional a la regulación que contiene el Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Industrial relacionados con el Comercio (ACPIC) de la OMC. Las disensiones también persisten en relación con las inversiones extranjeras, debido a las incertidumbres que rodean al régimen jurídico del MERCOSUR en esta materia tras el retorno a ciertos postulados de la doctrina Calvo en Brasil (sobre esta última cuestión, *vid.* la contribución de Martín Lorences a esta obra).

Existen otros muchos factores que están entorpeciendo el desarrollo de las negociaciones que van más allá de las anteriores discrepancias comerciales, algunos propios al MERCOSUR ya antes reseñados, como la elevada dependencia del comercio mercosureño de unos pocos productos (esencialmente, agrícolas) y de unos pocos países (la UE, Estados Unidos y China)<sup>98</sup>. Y hay también condicionantes propios a la UE, en razón de las crisis y problemas de diverso orden que han golpeado a la Unión en estos últimos tiempos: fuerte reestructuración bancaria, déficits públicos excesivos, riesgo de la salida de Grecia del euro, llegada masiva de refugiados, el futuro referéndum británico sobre su permanencia en la UE, etc. También la negociación europea del TTIP con Estados Unidos tiene un rol más bien negativo en la negociación con el MERCOSUR. Y

<sup>98</sup> Pueden mencionarse otros factores intrínsecos al MERCOSUR que pueden tener un rol en el desarrollo de las negociaciones. Por ejemplo, la incorporación de Bolivia al MERCOSUR si finalmente se ratifica por todos los Estados partes su Protocolo de adhesión de 2015, que sustituye al firmado inicialmente en 2012 por todos menos Paraguay, al estar entonces suspendida su condición de miembro por circunstancias bien conocidas, debido a las conocidas discrepancias ideológicas de Evo Morales con este tipo de acuerdos de libre cambio, que se sumarían a las de Venezuela, y que vendría a compensar negativamente en cierta medida lo que de positivo tiene la predisposición a este acuerdo de Argentina con su nueva presidencia. En el mismo sentido estaría la constitución de la ECO-Zona, basada más en la afinidad ideológica-política que en la complementación económica y que depende en gran medida de una cooperación económica de Venezuela difícil de llevar a cabo hoy en día en razón de su grave crisis político-económica. Pero en la XLVI Cumbre del MERCOSUR (Caracas, julio de 2014) se creó un mecanismo de Diálogo Político, Comercio y Cooperación Económica para promover esta iniciativa venezolana. Podemos también apuntar como elemento a considerar el eventual acercamiento del MERCOSUR con la Alianza del Pacífico que se recoge en el Comunicado Conjunto de la XLIX Cumbre presidencial de Asunción de diciembre de 2015.

las profundas asimetrías entre ambas organizaciones, tanto en términos macro y socioeconómicos como en su estructura jurídico-institucional y el grado de integración alcanzado (*vid.* al respecto, Cienfuegos, 2013), constituyen otro elemento que seguramente está jugando contra el establecimiento de la asociación euromercosureña.

A la postre, este conjunto de problemas y condicionantes dan la razón a quienes calificaron hace una década el proceso negociador como “largo y tortuoso” (Blanc: 2005) y hoy en día es inclusive más complejo. En este contexto de tantas dificultades y escollos es, pues, extraordinariamente complicado que la ronda final de negociación entre la UE y el MERCOSUR, que debería comenzar en 2016, consiga ultimarse exitosamente en este año, pues no se perciben cambios significativos recientes que inviten al optimismo, más allá de las declaraciones políticas de apoyo al proceso como las mencionadas.

Ello es así a pesar de que son innegables las ventajas, tanto políticas como económicas, de todo orden que se derivarían de llegar a un acuerdo y que no son desdeñables en absoluto (Cienfuegos, 2006: 99-105). Ahora mencionaremos sólo algunas de las económicas que resultan de las fluctuantes cifras barajadas durante estos 15 años de negociaciones. Así, estudios realizados por la Chaire MERCOSUR en 2003 sobre las ganancias de un acuerdo de asociación euromercosureño y los costes de la no integración birregional cifraron en unos beneficios no menores a 3.000 millones de dólares (la mitad para cada parte, aproximadamente) la conclusión de un acuerdo de plena liberalización (Valladao –Ed–, 2004). Más recientemente, en 2009, el SIA (*trade sustainability impact assessment*) del acuerdo de asociación en negociación entre la entonces Comunidad Europea y el MERCOSUR calculó que la liberalización plena tendría como resultado para la UE un incremento del orden del 0,1% de su PIB mientras que para los países del MERCOSUR se estimó que la completa desgravación acarrearía beneficios económicos del orden del 0,5% del PIB en Argentina, 1,5% en Brasil, 2,1% en Uruguay, y quizá hasta del 10% en Paraguay (University of Manchester, 2009). En fin, en una comparecencia ante el PARLASUR de septiembre de 2014, Dilma Rouseff informó que en una visita a Brasil del 18 de julio anterior, el entonces presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, le había expuesto que “estudios independientes demuestran que un acuerdo con la UE representaría para los países del MERCOSUR un crecimiento del PIB por el orden de los

5.000 millones de dólares y un aumento de sus exportaciones hacia Europa cercano al 40%”<sup>99</sup>.

Para conseguir llegar a un acuerdo será necesario que los negociadores europeos y mercosureños actúen con amplitud de miras, priorizando lo que nos acerca sobre lo que nos separa en el balance global. A este fin podrían tomar en consideración, *i.a.*, una serie de propuestas de medidas concretas en los tres pilares, el económico, el político y el de cooperación, contenidas en el informe final revisado, de marzo de 2009, del SIA de la UE y el MERCOSUR<sup>100</sup>. Entre otras, se hace referencia a la necesidad de adoptar medidas de tratamiento especial y diferenciado, con periodos de transición y cuotas temporales, en algunos sectores sensibles, como productos cárnicos frescos y soja, vehículos de motor y componentes, textiles, servicios financieros y distribución comercial. Se propone también incluir medidas para mejorar el comercio y reducir costes y otras complementarias aprovechando el pilar de la cooperación con vistas a compensar a los sectores industriales mercosureños más perjudicados por la liberalización comercial (University of Manchester, 2009). Y, a nuestro juicio, posiblemente haría falta analizar otros temas, como –a título enunciativo– la simplificación de los procedimientos burocráticos en materia comercial y de cooperación, las ventajas e inconvenientes de una liberalización completa de servicios y de la contratación pública; y las medidas compensatorias de los impactos negativos en áreas como la sanidad, la educación y otras.

## Bibliografía

- AA.VV. (2012). “El regionalismo postliberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos”, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, n° 9.
- AYUSO POZO Ana (1996). “La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 32, España, pp. 147-164.
- (2008). “Cooperación europea para la integración de América Latina: una ecuación con múltiples incógnitas”, *Revista Española de*

<sup>99</sup> Agencia del PARLASUR, “MERCOSUR espera propuesta de la Unión Europea para avanzar en acuerdo comercial”, <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8944/1/parlasur/mercosur-espera-propuesta-de-la-union-europea-para-avanzar-en-acuerdo-comercial.html> (consulta el 15 de diciembre de 2015).

<sup>100</sup> El texto del SIA UE-MERCOSUR es accesible en <http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/sustainability-impact-assessments/assessments/> (consulta el 17 de diciembre de 2015).

- Desarrollo y Cooperación*, número extraordinario, España, pp. 125-146.
- AYUSO POZO Ana y GARDINI Gianluca (2015). "EU-Latin America and Caribbean Inter-regional relations: complexity and change", *ATLANTIC FUTURE Scientific Paper*, núm. 24, disponible en: <http://www.atlanticfuture.eu/contents/search/results>
  - BERNAL-MEZA Raúl y MASERA Gustavo Alberto (2008). "El retorno del Regionalismo. Aspectos políticos y económicos en los procesos de integración internacional", *Cadernos PROLAM/USP*, vol. 1, San Pablo, Brasil, pp. 173-198.
  - BLANC ALTEMIR Antoni (2005). "Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-MERCOSUR? El largo y tortuoso proceso negociador", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVII, España, pp. 503-507.
  - CIENFUEGOS MATEO Manuel (2006), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en la encrucijada*, Serie: América Latina, núm. 15, Barcelona: Fundación CIDOB.
  - (2010). "¿El interregionalismo en cuestión?: el caso de las relaciones de la Unión Europea con el MERCOSUR", en: *Aportes para la Integración Latinoamericana*, volumen 22, Instituto de Integración Latinoamericana, FCJyS, UNLP, Argentina, pp. 1-42.
  - (2013). "La Unión Europea y el Mercado Común del Sur, dos procesos regionales de integración económica de muy diferente intensidad", en: Escudero Xavier y Santini Benoît, *Créations rapprochées: rencontres, échanges et écritures Espagne et Amérique Latine*, Paris: Éditions Bookelis, Francia, pp. 163-215.
  - CIENFUEGOS MATEO Manuel y SANAHUJA PERALES José Antonio -Eds- (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración de América del Sur*, Barcelona: Fundación CIDOB, España.
  - COMISIÓN EUROPEA (2011). *Global Europe: A New Approach to financing EU external action. Joint Communication to the European Parliament and the Council*. Bruselas, COM (2011) 865 final, 7 de diciembre.
  - (2015). *EU – CELAC Summit 2015 Brussels. Facts and figures about the relations between the European Union and the Community of Latin American and Caribbean States*, Luxemburgo: OPOCE.
  - DEVUYST Youri y SERDAREVIC Asja (2007). "The World Trade Organization and Regional Trade Agreements: bridging the constitutional credibility gap", *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 18, pp. 1-75.
  - FRERES Christian et altri -Eds.- (2007). *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid.
  - HÄNNGI Heiner (2000). "Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspective", Paper prepared for the Workshop "Dollars, Democracy and Trade. External Influence on Economic Integration in the Americas", Los Angeles, CA, May 18, disponible en: <http://www.cap.lmu.de/transatlantic/download/Haenggi>. PDF

- JOVTIS Ignacio (2011). “Las relaciones de la Unión Europea y el MERCOSUR luego de la Cumbre de Madrid 2010. Algunas reflexiones desde la sociedad civil”, en ALOP, *MERCOSUR 20 años*, CLAECH, Montevideo, Uruguay, pp. 83-142.
- MELLADO Noemí B. (2013). “Regionalismo sudamericano: sus características”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, n° 1, Paraguay, pp. 137-159.
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (2015). *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2015*, febrero.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (2014). *Perfiles comerciales 2014*, Secretaría, Ginebra, Suiza.
- ROY Joaquín y DOMÍNGUEZ Roberto -Eds- (2014). *The Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, Dexter (US), Thomson-Shore.
- SANAHUJA PERALES José Antonio (2010). “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal”, en Manuel Cienfuegos Mateo y José Antonio Sanahuja Perales (Eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Fundación CIDOB, Barcelona, pp. 87-134.
- (2011). “La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional”, *Cuadernos Cealci*, n° 12, 82 págs.
- (2013). “La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance”, en: *Investigación y Desarrollo*, vol. 21, n° 1, enero-junio, pp. 156-184.
- SODERBAUM Fredrik y SHAW Timothy M. (2003). *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- UNIVERSITY OF MANCHESTER (2009). *Trade SIA of the association agreement under negotiation between the European Community and MERCOSUR – Final Reports*, marzo.
- VALLADAO Alfredo -Ed.- (2004). *The EU-MERCOSUR Association Agreement. Mutual Advantages for Business and the Economic Cost of Failure*, Chaire MERCOSUR Sciences Po, París, Francia.



BLANCA

---

## CAPÍTULO VI

---

### RUMBOS POLÍTICOS DEL MERCOSUR. AGENDA Y ORIENTACIONES POLÍTICAS DE UNA NUEVA ETAPA

RITA MARCELA GAJATE

#### **1. Los actuales rumbos políticos del MERCOSUR**

El MERCOSUR experimenta los efectos del nuevo panorama político que se está configurando en la región. En este nuevo escenario, es claro que aún ante redefiniciones de rumbos y reorganización institucional, prevalecerá la necesidad de integración de los países miembros. Así lo han expresado varios actores ante el recambio de diputados en el Parlamento del MERCOSUR-PARLASUR (Mambronata, 2015).

Desde diferentes miradas, se intenta explicar lo que se ha denominado el “amesetamiento” del MERCOSUR. Así se ha afirmado que el bloque sufre las consecuencias sociales y económicas de la crisis económica global de 2008 (Taiana, 2015). El bajo crecimiento de varios países de la región ha impactado directamente en el bloque.

El Representante Permanente del bloque, Florisvaldo Fier, ante los duros diagnósticos que ha recibido el MERCOSUR expresó que: “el MERCOSUR surgió en 1991 después de una grave crisis económica regional”. Había un alto desempleo, no había relaciones comerciales entre los distintos países y nació para superar esa situación. En ese momento, algunos decían que era la unión de los “rotos con los desarrapados”. Eran los tiempos del Consenso de Washington. Al final del siglo XX, el MERCOSUR estaba en una crisis de credibilidad, de la cual salió con una propuesta de trabajo elaborada por los presidentes de Brasil y de Argentina. El MERCOSUR

dio una respuesta comercial y de integración, en vías a construir una ciudadanía común. En 2008 empezó la grave crisis económica mundial que interrumpió ese programa de trabajo y muchas de las propuestas no se llegaron a ejecutar. Hubo una caída del comercio mundial, no solo del MERCOSUR. “La salida de la crisis es profundizar nuestras relaciones internas con la entrada de Bolivia, con más MERCOSUR, con pasos de más comercio, integración, y más ciudadanía” (Lee Wyne, 2015).

En un contexto general del MERCOSUR que enfrenta dificultades desde la dimensión económica y comercial, la respuesta que se ofrece desde la institucionalidad del MERCOSUR, se origina en una visión política y estratégica. Quizás esta sea el área de mayor desarrollo en el último tiempo, aunque adelantamos, con un acento fuertemente discursivo (Gajate, 2015).

“El tiempo de sólo hablar se ha terminado: ahora tenemos que ir con la lista de temas pendientes” afirmó la Canciller argentina, Susana Malcorra<sup>101</sup>, en un documento preparativo para la reunión cumbre de los días 21 al 23 de diciembre del presente año.

No obstante, ante su evidente estancamiento, se sigue afirmando que: “la integración es una condición imprescindible para el desarrollo de la región, por lo que más allá de signos políticos, los países deberán trabajar en pos del bloque” (Taiana, 2015)<sup>102</sup>.

Es que el MERCOSUR ha reorientado su agenda. Es evidente la toma de decisión estratégica de los países de la región de integrarse para fortalecer la democracia, el orden constitucional y el estado de derecho, promover el respeto irrestricto de los derechos humanos, consolidarse como una zona de paz, potenciar la presencia internacional de la región como un todo y de cada miembro individualmente y propiciar su desarrollo con justicia social. A estos objetivos se suma el propósito de priorizar las acciones en materia de políticas públicas regionales destinadas a erradicar la pobreza, a la inclusión social, política, productiva y económica de la población y a garantizar la igualdad de condiciones de acceso a la educación, al trabajo y a la salud.

<sup>101</sup> Diario *El Día* de La Plata. 20/12/15. *Los Derechos Humanos se tratarán en la Cumbre del MERCOSUR*. Disponible en: <http://www.eldia.com/el-pais/malcorra-anticipo-que-se-incluiran-los-derechos-humanos-en-la-reunion-del-mercosur-104544> (Consulta 20/12/15).

<sup>102</sup> Véase: <http://mundo.sputniknews.com/americalatina/20151215/1054838275/mercosur-argentina-venezuela-efectos.html> (Consulta 20/12/15).

Para impulsar la agenda política, social y ciudadana de la integración regional en el marco de las distintas instancias se han creado órganos auxiliares de la estructura institucional del MERCOSUR, entre otros, en el Foro de Consulta y Concertación Política, las Reuniones de Ministros, la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales, las Reuniones Especializadas, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos y el Instituto Social del MERCOSUR.

No obstante, en los propósitos enunciados se observa un tímido avance en las materias señaladas. Contrariamente se visualiza un nuevo recorrido respecto de las cuestiones que presenta la agenda jurídico-política del MERCOSUR y el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera.

En el marco explicitado, el PARLASUR ha adquirido una relevancia singular. Aunque en el presente año ha recibido señalamientos duros en relación con lo construido en su seno y con la ausencia de sesiones en el período; no obstante, la expectativa sobre su rol respecto de los pendientes políticos del MERCOSUR es sumamente relevante.

Por lo expresado, en el presente trabajo, presentamos los objetivos políticos que hemos identificado, los cuales priorizan actualmente este proceso de integración. La línea perseguida en nuestra última investigación “El MERCOSUR y sus pendientes. Agenda jurídico-política”, proyecto 11J/141 acreditado por la Universidad Nacional de La Plata, nos condujo a indagar si se han producido las articulaciones necesarias respecto de la dimensión política y social del MERCOSUR y cuáles son ahora las prioridades señaladas.

Entendemos que sin el establecimiento de mecanismos de diálogo político y de cooperación entre los Estados parte no se lograrán implementar los propósitos diseñados. La cuestión clave que atraviesa nuestro trabajo es identificar esos diálogos y observar si son consecuentes a las metas fijadas.

## **2. Prioridades políticas: constituir el PARLASUR por el voto ciudadano**

En un contexto marcado por ambiciosos objetivos políticos, se espera que la conformación del PARLASUR signifique un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región. Asimismo, la expectativa está sentada en que este parlamento contribuya a la democracia, la participación, la repre-

sentatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas<sup>103</sup>.

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

El Parlamento del MERCOSUR ha sido definido como el órgano de representación de los pueblos, independiente y autónomo. Tiene estructura unicameral<sup>104</sup>.

Entre sus atribuciones destacamos:

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

El Parlamento del MERCOSUR, con sede en Montevideo, está planteado como un órgano unicameral y autónomo, que mantiene el carácter consultivo y deliberativo. Su composición asume un criterio de proporcionalidad atenuada dada la disparidad demográfica de los respectivos Estados parte. Además, esta nueva estructura alienta la conformación de bloques político-ideológicos por sobre los bloques nacionales que es lo que primó durante la Comisión Parlamentaria Conjunta –CPCM–. Se lo ha considerado como el primer intento de institucionalidad regional pura en el MERCOSUR, asegura Oscar Casal quien fuera coordinador del Grupo Técnico que redactó el Protocolo.

El PARLASUR, creado por Decisión del CMC N° 23/05 el 8 de diciembre de 2005, ha de conformarse, de acuerdo con el criterio de representación ciudadana definido en el Acuerdo Político arri-

<sup>103</sup> Acuerdo de Cooperación entre el PARLASUR y el programa MERCOSUR Social y Solidario (PMSS). 17/08/09.

<sup>104</sup> MERCOSUR/ CMC/ Dec. 23/05. Artículo 1°.

bado<sup>105</sup>, a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos de los respectivos Estados parte (artículo 5).

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

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

Dieter Nohlen (1994:34) señala que:

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

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

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

Las bases para alcanzar la referida representatividad fueron fijadas en el Acuerdo Político del MERCOSUR<sup>106</sup>. Este surgió de la

<sup>105</sup> Decisión 28/10 del CMC. Criterios de Representatividad Ciudadana para el PARLASUR. 8/04/09.

<sup>106</sup> ACUERDO POLÍTICO DEL MERCOSUR. Decisión 28/10. VIII reunión extraordinaria del Consejo Mercado Común.

necesidad de encontrar un equilibrio entre la representación ciudadana con la proporcionalidad atenuada, teniendo en cuenta que el proceso de integración debe contribuir para la superación de las asimetrías, que garantice a todos los Estados Parte y sus ciudadanos la efectividad de los derechos que el proceso confiere, y también que las competencias del PARLASUR sean ampliadas en los próximos años.

El Acuerdo prevé que la integración del Parlamento del MERCOSUR, sea de conformidad con el criterio de representación ciudadana previsto en la Disposición Transitoria Segunda del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, llevando en consideración el método de representación poblacional decreciente<sup>107</sup>.

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

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

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

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

**CUADRO N° 1**  
**CRITERIOS DE REPRESENTATIVIDAD CIUDADANA. ESCAÑOS**

<b>Estado Parte</b>	<b>Bancas</b>
ARGENTINA	43 (26 en el periodo anterior)
BRASIL	75 (37 en el periodo anterior)
VENEZUELA	33 (23 en el periodo anterior)
PARAGUAY	18
URUGUAY	18

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del Acuerdo Político del Mercosur.

<sup>107</sup> Un análisis del mismo puede consultarse en Gajate - Fernández Saca (2015). En: "Aportes para la Integración Latinoamericana; año XXI, n° 32". Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/46534>.

### **3. Dos países ya tienen parlamentarios elegidos popularmente**

Paraguay y Argentina son los únicos países del bloque cuyos representantes fueron elegidos por voto directo. El resto de los países que integran el MERCOSUR –Brasil, Uruguay y Venezuela–, eligen a sus delegados entre sus legisladores<sup>108</sup>.

#### **3.1. Paraguay**

Se han elegido por segunda vez en Paraguay legisladores para el PARLASUR. Simultáneamente a la elección de presidente y vice de la Nación, el 21 de abril de 2013, fueron elegidos 18 parlamentarios.

La base electoral fue de 3.516.273 ciudadanos. Participaron 27 partidos políticos y 16 movimientos conforme lo precisó el TSJE –Tribunal Superior de Justicia Electoral paraguayo–.

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

Seis legisladores de los dieciocho pertenecen al Partido Liberal Radical Auténtico –PLRA– y el resto se reparte en el arco político del país.

Paraguay fue el primer país que modificó su legislación y logró cumplir con la elección directa de sus Parlamentarios en el tiempo previsto originariamente. Lo hizo por primera vez en los comicios de parlamentarios para el PARLASUR en 2007 eligiendo por el voto popular a sus 18 representantes.

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

<sup>108</sup> Sobre la elección de parlamentarios en estos países véase: Gajate-Catalano (2014) “*Sistemas electorales y Parlamento del MERCOSUR*”. En: *Construcción Institucional en el MERCOSUR*. Págs. 141-176. Ed. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. ISBN 978-950-34-1128-5. Argentina.



**CUADRO N° 2. PARAGUAY**  
**LEGISLACIÓN ELECTORAL PARA ELECCIONES DIRECTAS DE**  
**REPRESENTANTES AL PARLASUR**

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

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

### 3.2. Argentina

Luego de numerosos intentos de discusión y con más de 21 proyectos presentados, Argentina modifica el 29 de diciembre de 2014 su legislación electoral para posibilitar en las elecciones

nes generales de 2015 el sufragio de los parlamentarios del MERCOSUR.

Con la sanción de la ley 27.120 se cierra el mencionado proceso, habilitándose así la elección directa de parlamentarios para el MERCOSUR por la ciudadanía argentina.

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

El sistema elegido se describe en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 3**  
**SISTEMA ADOPTADO POR LA LEY 27.120**

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

Adopta como un sistema de elección mixto:

- a) Veinticuatro (24) parlamentarios serán elegidos en forma directa por distrito regional provincial.
  - Resultará electo el candidato de la agrupación política, que obtuviere la mayoría.
- b) El resto de parlamentarios (19) serán elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación, por distrito nacional, a cuyo fin el territorio nacional constituye un distrito único.
  - Adopta el sistema proporcional por método D'Hont.

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

El resto son 19. El sistema es similar a la de elección de los diputados nacionales. Sólo que aquí se introduce el sistema de proporcionalidad a nivel nacional (un piso del 3%). Es en esta

sección que deberá respetarse la cuota de mujeres (30%) cumpliendo con la Ley 24012, pues es imposible hacerlo en los distritos regionales. Así lo establece en el art. 60 bis. Pero nada se dice la ley sobre requisito de “etnias”.

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

Las precandidaturas a presidente y vicepresidente de la Nación y parlamentarios del MERCOSUR por distrito nacional, deberán estar avaladas por un número de afiliados no inferior al uno por mil (1‰) del total de los inscritos en el padrón general, domiciliados en al menos cinco (5) distritos, o al uno por ciento (1%) del padrón de afiliados de la agrupación política o de la suma de los padrones de los partidos que la integran, en el caso de las alianzas, de cinco (5) distritos a su elección en los que tenga reconocimiento vigente, el que sea menor.

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

El sistema de las PASO –elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias– es aplicable a la elección de parlamentarios:

- Por distrito regional provincial: igual que los diputados y senadores.
- Por distrito nacional: igual que el cargo de presidente y vice
- El sistema de elección sin duda influye sobre la *accountability* del representante. En un sistema uninominal, como el caso de distrito regional (provincial) es claro que este debe res-

ponder directamente a su electorado a pesar de que jurídicamente sea, como en el caso, representante de los pueblos (de todos los pueblos del MERCOSUR).

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

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

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

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

### **3.3. Panorama político en los legisladores electos por Argentina**

El 25 de octubre de 2015 se realizaron las elecciones generales en Argentina. Los candidatos presidenciales más votados fueron Daniel Scioli, del oficialista “Frente para la Victoria”, y Mauricio Macri, de la alianza “Cambiamos”. Con estos resultados, el 22 de noviembre de 2015 se llevó a cabo, por primera vez en la historia argentina, una segunda vuelta presidencial en la cual alcanzó la mayoría de los votos Mauricio Macri<sup>109</sup>.

Se eligieron por primera vez de manera directa parlamentarios del MERCOSUR en las mencionadas elecciones. Las PASO de agosto de 2015 dejaron un saldo superior a los 3 millones de votos en blanco y anulados para la categoría de representantes al PARLASUR por distrito único nacional, totalizando más del doble de los votos en blanco y anulados para presidente. Aunque en menor medida, lo mismo ocurrió en las elecciones generales con un saldo superior a 1.9 votos en blanco y anulados, más del doble

<sup>109</sup> Para un análisis de los resultados finales véase: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dirección Nacional Electoral. Disponible en: [http://elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P\\_M\\_R\\_DEFINITIVO %20x%20Distrito\\_%20Grales\\_%202015.pdf](http://elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P_M_R_DEFINITIVO%20x%20Distrito_%20Grales_%202015.pdf)

de los computados para presidente y vicepresidente (Antenucci - Pauselli , 2015).

Este modo de sufragar fue interpretado como un gesto de repudio a la institución y a la elección de representantes para este cargo o como una consecuencia del desconocimiento de los precandidatos postulados. Sin embargo, si se compara la suma de votos blancos y nulos para las categorías de parlamentario del MERCOSUR por distrito nacional y de diputados nacionales, se observa que, en las PASO no hubo una diferencia estadísticamente significativa entre ambos y que en las generales el voto en blanco y anulado es significativamente menor en la categoría de parlamentario del Mercosur por distrito nacional que en diputados nacionales. Si hubo una intención de castigar la elección directa de este cargo o desconocimiento de los candidatos, lo mismo ocurrió con los diputados nacionales.

No obstante, también se interpretó que resulta más convincente suponer que la cantidad de votos anulados y blancos al PARLASUR se debe más bien al desconocimiento general de los postulantes a cargos legislativos que a un rechazo hacia la institución.

Los partidos políticos argumentaron que el Parlamento del MERCOSUR es una institución que generará mayor representatividad ciudadana en el bloque, será un vehículo en pos de la integración regional. Estos contenidos han sido comunes en la campaña previa. Aunque es necesario poner de manifiesto que las plataformas sobre políticas a concretar en el proceso de integración no abundaron.

En cuanto al perfil de los candidatos se afirma que menos del 15% de ellos tenía alguna experiencia en asuntos ligados a la integración regional. Contrariamente la gran mayoría de los candidatos tenía antecedentes como funcionario público (62%), como candidato a cargos electivos (56%) o como legislador (39%) (Antenucci -Pauselli , 2015).

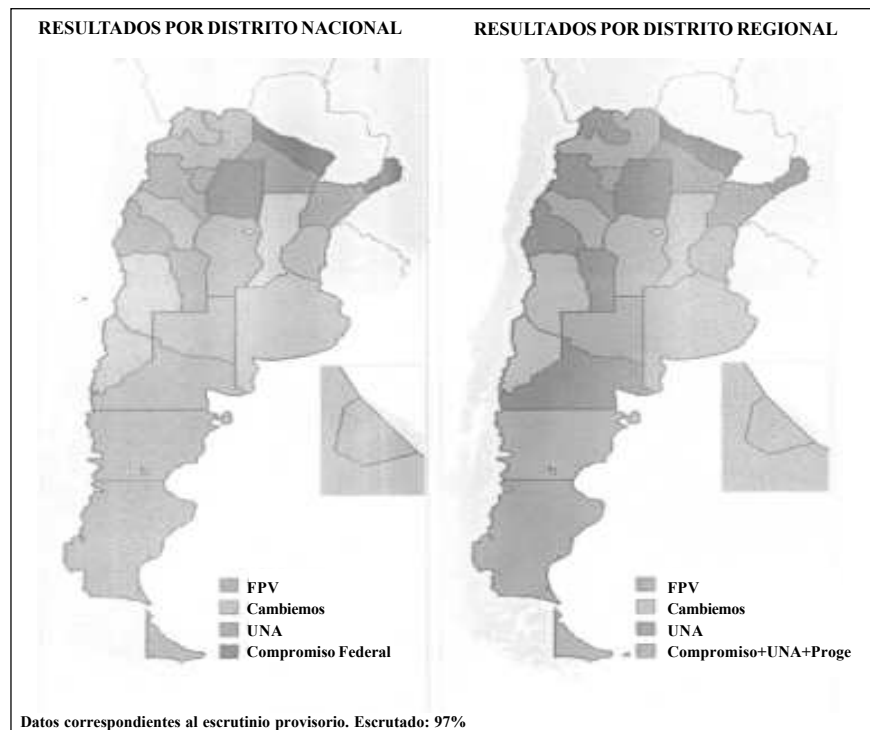
El denominador común de todos ellos se encontró en el sostenimiento del papel fundamental que tiene el PARLASUR de llevar la voz de la ciudadanía a un bloque de integración que no se ha caracterizado por su apertura a la sociedad civil, como en que su influencia deberá ir en aumento.

Además, se sugirió que las candidaturas al PARLASUR con figuras conocidas servirían para impulsar las de presidente o gobernador. Sin embargo, solo los partidos oficialistas postularon candidatos con alto nivel de conocimiento. Entre los candidatos de

distrito provincial, los oficialistas fueron casi 4 veces más mencionados por los medios locales en los meses previos a la constitución de las alianzas. A su vez, los candidatos por distrito único fueron mencionados 24 veces más por los diarios de mayor circulación nacional y por la agencia estatal de noticias, conforme los autores de cita.

Los resultados preliminares de la elección muestran que no ha habido una diferencia significativa entre la elección a presidente y a los candidatos al PARLASUR, tanto a nivel nacional como provincial. En todas los distritos, las listas de candidatos que triunfaron fueron del mismo color que la que triunfó para presidente, salvo en los casos de La Rioja y Santa Fe para las candidaturas de distrito regional.

En el siguiente mapa, pueden advertirse los resultados conforme los partidos mayoritarios que impulsaron candidatos conforme a los dos modos de coleccionar votos.



**Fuente:** ANTENUCCI –PAUSELLI (2015) *Las elecciones argentinas y el voto para los parlamentarios del Mercosur*. En *Foering Affair Latinoamerica* – Instituto Tecnológico Autónomo de México. Disponible en: <http://revistafal.com/las-elecciones-argentinas-y-el-voto-para-los-parlamentarios-del-mercotur/> (Consulta del 20/12/15).

Conforme a los resultados de las elecciones, los escaños quedaron distribuidas de la siguiente manera: el Frente para la Victoria obtuvo la mayor cantidad de parlamentarios con 26 de los 43 –18 electos en los distritos provinciales y 8 por el distrito único–. El segundo bloque en importancia será de la alianza Cambiemos con 11 parlamentarios –7 por el distrito único y 4 por los distritos provinciales–. Completan la delegación argentina los parlamentarios por UNA –el frente electoral acordado entre Sergio Massa y José Manuel de la Sota– que logró cuatro por distrito único y Compromiso Federal de los Rodríguez Saá un lugar por San Luis y 1 de la alianza interpartidaria –Cambiemos, UNA y Progresistas– por la provincia de Jujuy y la Alianza Compromiso. Como se puede observar las bancadas elegidas mediante el sistema mayoritario de representación regional han atenuado la diversidad partidaria<sup>110</sup>. En una primera aproximación se puede afirmar que, la definición de las candidaturas al PARLASUR trasladó al nivel regional la lógica de nominación de la política interna.

El 4 de diciembre de 2015, en el recinto de la H. Cámara de Diputados de la Nación fueron proclamados los parlamentarios del MERCOSUR electos en las elecciones nacionales de la Argentina del 25 de octubre de 2015. En el transcurso de los días, no obstante, algunos parlamentarios decidieron renunciar a su cargo, pasando al primer o segundo suplente. De este modo, la Justicia Electoral Nacional hizo llegar a la Asamblea Legislativa los títulos de los 43 parlamentarios, quienes juraron en la XXXV Sesión Ordinaria del PARLASUR, el día 14 de diciembre, en Montevideo.

La lista de parlamentarios del MERCOSUR electos, con los cambios que se han efectuado hasta la fecha es la siguiente<sup>111</sup>:

#### **Distrito Nacional**

Asseff Alberto E., Filmus Daniel, Gil Lozano Claudia F., Mercuri Osvaldo, Nostrala Walter, Olivero Herman, Parodi Teresa, Perié, Julia A., Puig de Stubrin Lilia, Ramundo Daniel, Rodríguez Simón Fabián Jorge, Rossi Agustín, Sala Milagro, Santa María Víctor, Storani María Luisa, Taiana Jorge E., Valdés Eduardo, Vanossi Jorge R., Zuvic Mariana de Jesús.

<sup>110</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dirección Nacional Electoral. Disponible en: [http://elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P\\_M\\_R\\_DEFINITIVO%20x%20Distrito\\_%20Grales\\_%202015.pdf](http://elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P_M_R_DEFINITIVO%20x%20Distrito_%20Grales_%202015.pdf)

<sup>111</sup> Diario Página 12. *La asamblea legislativa proclamó a los parlamentarios del MERCOSUR electos*. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-288288-2015-12-15.html>

### **Distritos Provinciales**

Mariotto Juan G., Romero Claudio A., Molina Manuel, Roulet Néstor, Karlen Alejandro, Sotelo Julio, Béliz Alfredo, Bello Cristian, Oviedo Ricardo, Aguirre Norma G., Nicoletti Nelson, Crabbe Marcela, Fidel Gabriel, Britto Cecilia, Rioseco Ramón, Cejas Jorge, Cornejo Hernán Tomás, Sosa Justo, Metaza Mario, Mansilla Diego, Corradi Ana María, López José, Cusi Cruz Miguel Angel.

Jorge Taiana fue designado como uno de los cuatro vicepresidentes del cuerpo. El ex canciller tomó compromiso como representante del Parlamento del MERCOSUR y fue votado por sus pares constituidos parlamentarios de todos los países que conforman el MERCOSUR (Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) en pleno de Asamblea para ejercer la vicepresidencia, por mayoría absoluta. Sucedió durante la XXXV sesión plenaria en el Edificio MERCOSUR, en Montevideo.

Tal como los analistas adelantaron, los bloques no se conformarán por nacionalidades, sino por afinidades políticas. El Frente para la Victoria integrará el bloque Progresista junto a los representantes del Frente Amplio de Uruguay, el Partido dos Trabalhadores de Brasil y el Frente Guazú de Paraguay.

El nuevo vicepresidente del parlamento del MERCOSUR destacó que “la sesión de hoy tiene un significado muy importante porque completa la representación directa de parlamentarios argentinos al PARLASUR y eso es un paso trascendente porque dará un nuevo empuje al Parlamento y al fortalecimiento de la integración regional, educativa, cultural, productiva, laboral, social y económica”. Según Taiana, “la integración es hoy un requisito imprescindible si queremos tener un desarrollo sustentable para la región”.

En la sesión inaugural ya se presentaron algunos proyectos: una propuesta de declaración contra los fondos buitres para que se adopten los principios básicos de los Procesos de Reestructuración de Deuda Soberana establecidos en la resolución de Naciones Unidas de septiembre de 2015. Esta iniciativa fue aprobada por el pleno del parlamento. “*La idea es garantizar la soberanía económica y financiera de la región estableciendo criterios básicos para que los Estados soberanos negocien con sus acreedores en condiciones de igualdad, sin ser sometidos a las extorsiones del capital especulativo*”, explicó el parlamentario Rossi<sup>112</sup>.

Taiana asumirá como presidente del parlamento en la primera sesión ordinaria de la cámara, que tendrá lugar en marzo 2016,

<sup>112</sup> *Ídem.*



sustituyendo al actual presidente, el venezolano Saúl Ortega. En esa fecha, Argentina asumirá a su vez la presidencia temporal del PARLASUR.

#### **4. El PARLASUR deberá definir su agenda política**

El Parlamento debería definir una agenda prioritaria para la región, con una visión de mediano y largo plazo. La agenda debe consistir, principalmente, en el trato de los problemas que afectan con mayor intensidad la consolidación del bloque, por ejemplo, la consolidación de la Unión Aduanera, la nivelación de las asimetrías entre los países miembros, la identificación cultural, el fomento de la participación ciudadana en el proceso de integración, la promoción de políticas públicas, etc. Es decir, deberá asumir una función más activa en los problemas estructurales que son causales de frenar el proceso de integración. Así se espera que comiencen las sesiones de 2016 con un listado de temas que ya fueran definidos en el segundo semestre del presente año.

El Acuerdo Político del PARLASUR, entre otras cuestiones pendientes, exige para su puesta en marcha un conjunto de tareas y actividades necesarias para la efectiva instrumentación de sus objetivos y metas de modo de ofrecer una señal para avanzar en el afianzamiento de las instituciones legislativas.

Así, el pasado 15 de septiembre de 2015, se presentó en el marco de la Comisión del Acuerdo Político un programa a considerar por el Parlamento consistente en la determinación de una serie de acciones que se determinan como prioritarias.

El referido acuerdo crea una Comisión del Acuerdo Político –CAP– integrada por la Mesa Directiva del parlamento y un parlamentario de cada Estado parte. Se determina que además deberá contar con medios humanos, técnicos, administrativos, de logística y de gestión adecuados para la conclusión de las tareas encomendadas. En este sentido se prevé que pueda contar con un grupo técnico –GT-CAP– integrado por especialistas.

Las actividades y trabajos de la CAP estarán vinculadas a la dimensión Parlamentaria, a la dimensión Judicial y del Derecho del MERCOSUR y al criterio de Representación Ciudadanas (artículo 6 del proyecto).

La agenda presentada pueda graficarse en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 4**  
**PROGRAMA PROPUESTO PARA LA CAP**  
**–COMISIÓN DEL ACUERDO POLÍTICO–**

<b>Objetivos</b>	<b>Fortalecimiento de competencias del Parlamento del MERCOSUR</b>	<b>Mecanismo de Consulta (Artículo 4, inc. 12 PCM C)</b>	<b>Opiniones Consultivas (Artículo 13 del PCPM)</b>	<b>Modificación del Reglamento Interno del PM</b>
<b>Acciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Presentación de propuestas conforme el art. 1, lit. A. 2. Del Acuerdo Político<sup>113</sup>.</li> <li>-Realizar un seminario con partidos políticos, comisiones, sociedad civil y miembros del GMC.</li> <li>-Presentar proyecto de norma en los términos del artículo 1, lit. A. 2. del Acuerdo Político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modificación del reglamento interno del PM en lo referente.</li> <li>-Tratamiento preferencial en los parlamentos nacional para la aprobación de normas MERCOSUR.</li> <li>-Talleres de trabajo en los parlamentos nacionales.</li> <li>-Propuesta de acuerdo inter-institucional CMC-PM para la reglamentación e instrumentación del mecanismo de consulta.</li> <li>-Reuniones con los presidentes de los parlamentos nacionales para lograr el “Compromiso de Montevideo para el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el MERCOSUR”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Encomendar al GT-CAP el estudio de proyectos.</li> <li>-Presentar al PM un proyecto de reglamentación del mecanismo de solicitud de OP al TPR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Encomendar al GT-CAP redacte un proyecto de norma.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del Programa propuesto para la CAP –Comisión del Acuerdo Político- presentado por los parlamentarios Adolfo Rodríguez Saá (Argentina) y Marcelo González Muñoz (Uruguay).

El referenciado proyecto también incluye una agenda para el tratamiento del Proyecto de Corte de Justicia del MERCOSUR (PM N° 2/2010) con los parlamentarios y con miembros de la sociedad civil del MERCOSUR. Asimismo, se ha propuesto la modificación del Protocolo de Olivos.

<sup>113</sup> Acuerdo Político. Artículo 1, lit. A. 2: Implementar la ampliación y consolidación de las competencias del Parlamento del MERCOSUR, de modo tal de facilitar la evolución progresiva de sus facultades legislativas y de control, entre las cuales se incluirán su facultad de codecisión, su prerrogativa de emitir opinión sobre tratados de adhesión de nuevos miembros y demás tratados internacionales.

En el marco del “Criterio de Representación Ciudadana”, se propone que la CAP.

- Realice todas las propuestas necesarias para la implementación del criterio.
- Dé seguimiento y apoyo a las modificaciones de las leyes electorales nacionales de los Estados parte incluyendo el encuentro con los partidos políticos y con los parlamentarios nacionales.
- Lleve a cabo una estrategia de comunicación y visibilidad destinada a dar a conocer a la ciudadanía la importancia de la elección directa de los parlamentarios del MERCOSUR.

Dados los avances en la conformación por el voto popular del PARLASUR, se espera que este provoque un importante impulso para que los países en los que resta la elección de parlamentarios produzcan las reformas legislativas necesarias y completen el bloque tal como fuera pergeñado.

Asimismo, la expectativa se encuentra centrada en que –a su vez- genere acuerdos en torno a otros pendientes del MERCOSUR como son la revisión del Protocolo de Ushuaia –cláusula democrática–; el Plan estratégico de Acción Social del MERCOSUR –Decisión 12/11 y 67/10–, el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR –Decisiones 63 y 64/10 del CMC–, el Programa de consolidación de la Unión Aduanera –Decisión 56/10 del CMC y el Perfil del Alto Representante del MERCOSUR– (Gajate, 2015).

En todos los temas mencionados diversos parlamentarios se han expedido y anunciaron que solicitarán también lo haga el parlamento en pleno.

## **5. Perspectivas políticas desde cambio de conducción en Argentina**

El resultado de las elecciones generales en Argentina, sin lugar a dudas, ha provocado un replanteo de la política del MERCOSUR en cuanto a sus metas, objetivos y agenda.

Así la Cumbre del MERCOSUR, en la que el nuevo presidente de Argentina participará, ya presenta un marco diferencial en el que, a propuesta de nuestro país, se deberá discutir sobre la suspensión de Venezuela en el bloque regional hasta tanto no solucione el conflicto con los presos políticos. Así lo ha adelantado el presidente Mauricio Macri, quien ha declarado invocará la cláusula democrática que rige desde 1992 en el MERCOSUR para

exigir a Venezuela la liberación de los presos políticos, como Leopoldo López o Antonio Ledezma. “En el MERCOSUR vamos a pedir por Venezuela”, dijo Macri en su primera conferencia de prensa tras el triunfo electoral y añadió: “Nuestra vocación es construir buenas relaciones con nuestros hermanos. A Venezuela le corresponde la cláusula democrática porque persigue a los opositores y no respeta la libertad de expresión”<sup>114</sup>.

Se conoce que Tabaré Vázquez tiene una postura similar a la de Dilma Rousseff, en sentido adverso al expresado. El canciller uruguayo, Rodolfo Nin Novoa, adelantó su posición frente a la prensa y expresó que Uruguay no ve razón para aplicar la cláusula democrática a Venezuela en el MERCOSUR, como pedirá Mauricio Macri.

Conforme el panorama descrito, el presidente argentino deberá negociar arduamente con Uruguay y Brasil si quiere mostrar mayor dureza con Venezuela. Por lo pronto, tiene una fuerte presión de la oposición venezolana que llegó a Buenos Aires liderada por las esposas de López y de Ledezma, Lilian Tintori y Mitzy Capriles, quienes felicitaron al presidente electo argentino y esperan su apoyo<sup>115</sup>.

La agenda política del MERCOSUR se complejiza. Se presenta un escenario evidentemente distinto al de la última década, mucho más dinámico, con cambios, con debates, y la integración no será inmune a ese proceso (Alvarado, 2015).

Además de la problemática enunciada se presentan algunas cuestiones que forman parte del debate presente y sobre las cuales deberá el MERCOSUR concretar acciones que fueran ya convenidas en la última cumbre de Brasilia.

Una de ellas es de iniciativa prioritaria y se cierne al logro de un acuerdo entre los países miembros en torno a un plan de acción que permita limpiar barreras al comercio recíproco que, conforme a las reglas pactadas, ya no deberían existir en el comercio intra-MERCOSUR. El mandato para trabajar en este frente fue explícitamente otorgado en la Decisión CMC 23/2015. La cuestión había sido planteada en el Comunicado Conjunto de la reunión de los Presidentes de Paraguay y Uruguay, el pasado 25 de junio.

Otros pendientes se centran en las relaciones externas del MERCOSUR. Una prioridad consiste en poder avanzar en las negociaciones bi-regionales con la Unión Europea –UE–. Se trata

<sup>114</sup> Diario *La Nación*. 19/12/2015.

<sup>115</sup> *Ídem*.

de encarar una estrategia más audaz y efectiva de negociaciones comerciales del MERCOSUR con los grandes mercados del mundo.

En este conjunto de situaciones a considerar se encuentra la relación con China. El MERCOSUR nunca respondió su propuesta de estudiar la factibilidad de alguna modalidad de acuerdo de libre comercio, o de acceder a la propuesta uruguaya de determinar un arancel externo común respecto de sus productos. La resolución de esta disyuntiva implicará un claro posicionamiento político.

La otra prioridad en materia de negociaciones con terceros países, es la de avanzar en la concreción de la estrategia de convergencia entre los países del MERCOSUR y los de la Alianza del Pacífico. Especialmente se encuentra en tratamiento el financiamiento de inversiones para proyectos de conectividad física dentro de la región y para el desarrollo de emprendimientos productivos conjuntos.

La agenda de este segundo semestre es, por lo tanto, relevante y ambiciosa. Requiere de un debate profundo orientado a la acción concreta. Merece la atención de todos los protagonistas y no sólo de los respectivos ámbitos gubernamentales. Instituciones empresarias y sindicales, el sector académico e instituciones de la sociedad civil, podrían y deberían tener una participación activa en el plano del diagnóstico y de las propuestas de acción. Quienes están, o se preparan para estar en las instituciones parlamentarias y, en especial, en el Parlamento del MERCOSUR, deberían también ser parte activa del debate.

Las enunciadas cuestiones deberían penetrar hondo en la agenda del futuro de la integración regional, y en las preocupaciones principales que evocan hoy al MERCOSUR y las distintas formas de imaginar su contenido. Es difícil imaginar opciones razonables a lo que hoy simboliza el MERCOSUR, como idea estratégica de trabajo conjunto entre naciones que comparten un espacio geográfico regional. Tan pronto se capta tal idea en todas sus dimensiones, esto es, con la conexión entre lo político, lo económico, lo social y lo cultural, queda claro que el foco debe ponerse, no tanto en el plano existencial –¿debe existir el MERCOSUR o por qué trabajar juntos?–, pero sí en el metodológico –¿cómo construir, trabajando juntos, paso a paso, un MERCOSUR que sea eficaz y con legitimidad social?–<sup>116</sup>.

En tal perspectiva, el ingreso de Bolivia, como antes el de Vene-

<sup>116</sup> Diario *La Nación*. Suplemento de Comercio Exterior. *Iniciativas que merecen atención. Prioridades del MERCOSUR para este segundo semestre y para tener un futuro creíble*. 28 de julio de 2015.

zuela, debe ser percibido como un desafío a enfrentar en el marco de una integración que se ha tornado tibia y con pocos avances.

Como puede observarse las perspectivas políticas son diversas y complejas. Se requiere un MERCOSUR que se adecue a las exigencias de los tiempos que corren. Bajo el principio de flexibilidad habrá que considerar las reformas institucionales que sean necesarias.

## Bibliografía

- ALOP (2011). *MERCOSUR 20 años. Elementos para un balance político del bloque regional. Relaciones Unión Europea-MERCOSUR: reflexiones desde la sociedad civil*. México D.F. -Montevideo, ALOP-CLAEH.
- Disponible en: <http://www.alop.org.mx/sites/default/files/Libro-ALOP.pdf>
- ALVARADO Iván (2015). *La victoria de Macri tendrá bastante impacto en MERCOSUR*. Disponible en: <http://mundo.sputniknews.com/americalatina/20151124/1054012299/victoria-macri-impacto-mercosur.html>
- ANTENUCCI Pedro, PAUSELLI Gino (2015) *Las elecciones argentinas y el voto para los parlamentarios del Mercosur*. En: Foering Affair Latinoamericana-Instituto Tecnológico Autónomo de México. Disponible en: <http://revistafal.com/las-elecciones-argentinas-y-el-voto-para-los-parlamentarios-del-mercosur/> (Consulta del 20/12/15).
- BIZZOZERO Lincoln (2012). “El MERCOSUR y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI. ¿Hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico?”. En: *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*. Volumen XII / N°1 / enero-junio 2012. Uruguay, pp. 215-237.
- BIZZOZERO Lincoln (2011). “Los primeros veinte años del MERCOSUR: del Programa de Liberación Comercial al Plan Estratégico de Acción Social”. En: *Densidades* n° 6, Buenos Aires, pp. 23-34.
- \_\_\_\_\_ (2011a). “Uruguay en el recorrido del MERCOSUR: llave geopolítica de la región”. En: José Briceño Ruiz: *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires, TESEO, pp. 385-409.
- \_\_\_\_\_ (2001). “Los primeros diez años del Mercosur. Repensando los pilares y las aristas de la construcción”. En: *Cuadernos del SELA* N° 62, - Caracas, mayo-agosto, pp. 177-199.
- CAETANO Gerardo (2011). *MERCOSUR: 20 años*. Montevideo, CEFIR-GIZ- Fundación Ebert, Somos MERCOSUR. CERRONI Umberto (1972) “Desilusión, placer y emancipación”. En: *La libertad de los modernos*. Barcelona. Ed. Martínez Roca, pp. 19.
- EMMERICH Gustavo Ernesto, PERAZA TORRES Xiomara (2011). “Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros”.
- FOX Jonathan (2005). “Unpacking ‘transnational citizenship’”. En: *Annual*

- Review of Political Science*, vol. 8, p. 194.
- FAYT, Carlos (2008). *Sufragio, Representación y Telepolítica*. Bs. Aires: La Ley.
  - FLACSO (2009). *El MERCOSUR estructural. Desafíos de la integración política, social y cultural*. Jornada de Relaciones Internacionales. Publicación de conclusiones.
  - GAJATE Rita Marcela (2015). “El MERCOSUR político. Avances y perspectivas”. En: Mellado Noemí (coordinadora y editora) *Estrategias de inserción internacional e Integración Latinoamericana en el siglo XXI*. ISBN 978-987-3696-15-2. Ed. Lerner. Córdoba. Argentina, pp. 281- 297.
  - (2010). “Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?”. En: Mellado Noemí (editora) *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*. ISBN978-987-1579-34-1. Ed. Lerner. Córdoba, Argentina.
  - GAJATE Rita Marcela –Editora y Directora– (2014). *Construcción Institucional en el MERCOSUR*. Ed. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. ISBN 978-950-34-1128-5. Argentina.
  - GARNELO Vicente (1998). *Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR*. Documento de Divulgación N° 3. BID-INTAL.
  - GIACALONE Rita (2015). “El orden regional sudamericano en la segunda década del siglo XXI. ¿Conflicto o negociación?”. En: Mellado Noemí Beatriz (coordinadora y editora) *Estrategias de inserción internacional e Integración Latinoamericana en el siglo XXI*. ISBN 978-987-3696-15-2. Ed. Lerner. Córdoba. Argentina, pp. 55-77.
  - LEE WYNE Patricia (2015). “El MERCOSUR está bajo ataque desde su fundación”. En: *Sputnik mundo*. AFP. Disponible en: <http://mundo.sputniknews.com/entrevistas/20151022/1052795427.html> Consulta 20/12/15.
  - LUJÁN Carlos (2010). *Agenda externa del MERCOSUR: un factor clave de integración*. Documento de trabajo 009. CEFIR –Centro de Formación para la Integración Regional–. InWEnt –Capacity Building International– y Somos MERCOSUR. Montevideo. Uruguay.
  - MABROMATA Juan (2015). “MERCOSUR se verá afectado por cambios políticos en la región”. En *Sputnik mundo*. AFP. Disponible en: <http://mundo.sputniknews.com/americalatina/20151215/1054838275/mercosur-argentina-venezuela-efectos.html> Consulta 20/12/15.
  - MONTBRUN Alberto (2007). *Bases de representación legislativa y sistemas electorales en el derecho público provincial*. En: Perez Guilhou Dardo (dir.). *Derecho público provincial y municipal volumen III*. Buenos Aires: La Ley, 2007.
  - MELLADO Noemí (2014) *Regionalismo Latinoamericano: Dimensiones actuales*. “Agenda Social del MERCOSUR, CAN y UNASUR: sus implicancias”, pp. 185-228. Ed. Lerner SRL. ISBN. 978-987-3696-00-8. Argentina.
  - (2011) “Estado, sociedad civil e integración. Hacia su rearticulación”. En José Briceño Ruiz: *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires, TESEO, pp. 271-300.

- MELLADO Noemí B. Editora (2010). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*. Ed. Lerner SRL. ISBN. 978-987-1579-34-1. Argentina.
- NOHLEN, Dieter *et al* –compilador– (2005). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PANTOJA MORÁN David (1988) “Ciencia Política y análisis jurídico”. En: *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio en sus 30 años como investigador en Ciencias Jurídicas*. T. I. ISBN 968-837-552-7. UNAM – Universidad Autónoma de México– Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 549-562.
- PERROTA Daniela, VÁZQUEZ Mariana (2010). *El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas de desarrollo social y educación*. Documento de trabajo 010. CEFIR – INVENT– Somos MERCOSUR. ISBN 978-9974-32-558-6.
- POLÓNIA RÍOS Sonia (2003). *MERCOSUR en busca de una nueva agenda. Dilemas y alternativas de la agenda comercial*. INTAL – ITD Documento de trabajo –IECI– 06 c. ISBN 950-738-164-3. Diciembre.
- RODRIGUEZ Tania Julieta (2009). *El MERCOSUR estructural. Desafíos de la integración política, social y cultural*. En “*Las relaciones internacionales hoy: Jornada de Relaciones Internacionales*”. Publicación de conclusiones.
- SOSA Alberto (2011). “Menem y los Kirchner: continuidades y rupturas en el MERCOSUR”. En José Briceño Ruiz: *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires, TESEO, pp. 355-383.
- TAIANA Jorge (2015). “*MERCOSUR se verá afectado por cambios políticos en la región*”. En *Sputnik mundo*. AFP. Disponible en: <http://mundo.sputniknews.com/americalatina/20151215/1054838275/mercosur-argentina-venezuela-efectos.html> Consulta 20/12/15.
- UELTSCHI María Cristina (2003) “El MERCOSUR polític”. En: *Aportes para el Debate*. Cancillería argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, pp. 17-28.
- VIGEVANI Tullo - RAMANZINI Haroldo Jn. (2011) “El MERCOSUR y la política exterior brasileña”. En: José Briceño Ruiz: *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires, TESEO, pp. 321-363.
- VAILLANT Marcel (2011) “Brasil y sus tres vecinos del Sur. 2 décadas de integración en 7 dimensiones”. *Espectador negocios.com* Disponible en: [http://www.espectadornegocios.com/especialmercosur\\_core.php?m=amp&nw=MzYxNQ](http://www.espectadornegocios.com/especialmercosur_core.php?m=amp&nw=MzYxNQ)
- VÁZQUEZ Mariana (2002). “Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El MERCOSUR y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las América”, *Revista de Ciencia Política*, n° 5/6, EUDEBA, Buenos Aires.
- VILLAR Gabriel (2011) “Derecho y Ciencia Política”. En: *Revista Debates. Entrevistas*. Año 1, N°1. Villa Mercedes, San Luis, Argentina. Disponible en: [www.isnsc.com.ar](http://www.isnsc.com.ar)





---

## CAPÍTULO VII

---

### VENEZUELA: GIROS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y SEÑALES DE CAMBIO EN SU ESTRUCTURA PRODUCTIVA

CARMEN ROSA SCHAPOSNIK y EUGENIA CANDELARIA PARDO

#### **Presentación**

*¿Dónde iremos a buscar modelos? La América española es original. Originales han de ser sus instituciones y su gobierno. Y originales, los medios de fundar uno y otro. O inventamos o erramos.*

SIMÓN RODRÍGUEZ<sup>117</sup>

En febrero de 1999, cuando asume la presidencia del país Hugo Chávez Frías<sup>118</sup>, se inició un proceso de transformaciones contrario al neoliberalismo imperante –al que calificaba de “salvaje”– y en la búsqueda de una “tercera vía venezolana” bajo la forma de un capitalismo “humano”. Ese mismo año se aprobó un nuevo texto constitucional en reemplazo del marco legal de 1961, por el cual el Estado contrae un firme compromiso con la integración regional. Forma parte del “nuevo constitucionalismo” que en opinión de Viciano Pastor y Martínez Dalmau (2010: 7) refiere a un modelo “de nuevo tipo que ha implicado una ruptura con los patrones del constitucionalismo liberal y la inclusión de numerosos contenidos extraños a la doctrina clásica”. Novedosamente, el artículo 153 establece que “las normas que se adopten en el marco de los acuerdos

<sup>117</sup> Publicado en Sociedades Americanas en 1842, citado en Serrano Mancilla (2015: 109).

<sup>118</sup> Chávez llega a la presidencia con la agrupación Polo Patriótico, obteniendo el 56,20% de los votos en diciembre de 1998.

*de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna*". También prevé la superación del rentismo petrolero mediante la creación de una base productiva competitiva, estableciendo como obligación del Ejecutivo Nacional la elaboración de un Plan de Desarrollo Económico y Social<sup>119</sup>.

Durante este periodo y a la par, Venezuela introdujo modificaciones en su política exterior, procedió a la aplicación de tres planes de desarrollo; e incluso, el discurso del gobierno evolucionó hasta desembocar en un rechazo al capitalismo y proponer un "socialismo del siglo XXI", idea plasmada luego, en el Plan 2007-2013. Los cambios iniciados en el país marcaron, así, el fin de la denominada "IV República"<sup>120</sup> y definieron el propósito de modificar el estilo de desarrollo, dentro de los parámetros institucionales y políticos existentes; o de ser necesario, mediante una transformación radical de los mismos. No obstante, en palabras de Pinto (2008: 21), en su evolución habrá que observar si "*se trata de un cambio en el estilo de desarrollo o también se requiere la mutación del sistema*".

De manera que el análisis de los giros en la integración regional y de los procesos de transformación en la estructura productiva, son necesarios para entender las estrategias adoptadas por Venezuela en el marco de su relacionamiento externo y dilucidar si se busca o no producir cambios estructurales. Asimismo, permite un acercamiento al estilo de desarrollo y a deslindar cómo se resuelven los interrogantes respecto a qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios que requiere la población. Igualmente, permite advertir aspectos que componen la base estructural de la organización productiva; así como también, los elementos dinámicos del sistema que se revelan a partir de indicadores sociales (Pinto, 2008). Por ello, en este capítulo se realiza el abordaje de estos temas, destacando las derivaciones de las políticas implementadas sobre la dinámica social.

<sup>119</sup> La Constitución fue aprobada el 15 de diciembre de 1999 por el 71,8% del electorado y modificada en 2009. Establece que corresponde a la Asamblea Nacional: "*Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional*" (artículo 187: 8).

<sup>120</sup> La IV República comienza con la aprobación de una nueva Constitución en 1961. Pocos años antes los partidos tradicionales venezolanos COPEI, AD y URD firmaron en Nueva York el "Pacto de Punto Fijo", a partir del cual se resolvió sostener una democracia controlada por las élites y basada en el bipartidismo.

## 1. Giros en la integración regional y el relacionamiento externo

A partir de 1999 Venezuela propone una nueva participación en la integración regional: abandona procesos, gesta uno nuevo, profundiza su relacionamiento con otros. En aquel momento, de hecho, tomó la decisión de retirarse de la Comunidad Andina –CAN–, luego promovió la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –ALBA-TCP– junto a una nueva constelación de instrumentos; y simultáneamente, manifestó su interés por incorporarse al Mercado Común del Sur –MERCOSUR–, como miembro asociado en diciembre de 2004 y miembro pleno a partir de 2006.

Las razones de estos cambios son diversas. Así, el retiro de la CAN anunciado en julio de 2004 en la reunión del Consejo Presidencial Andino puede entenderse a partir de la celebración de Tratados de Libre Comercio de los gobiernos de Perú (2006) y Colombia (2005) junto a Estados Unidos, ya que estarían contradiciendo los objetivos del Acuerdo de Cartagena; e incluso, el modelo de integración previsto en sus mecanismos. Según Laredo, Cignacco, Díaz y Angelote (2006: 56) el gobierno venezolano consideraba que *“corría peligro de escindirse o convertirse en un esquema sumergido en el proyecto globalizador impuesto por los países desarrollados”*. Además, pusieron en duda *“la viabilidad de los compromisos andinos y despertaron fuertes controversias internas y a nivel regional”* (Porta, 2008: 29).

Asimismo, la caducidad de los acuerdos preferenciales APTA y APTDEA<sup>121</sup> firmados entre EE.UU. y Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, junto al fracaso de las negociaciones por el Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA– y al cambio de estrategia de EE.UU. hacia la región, llevaron a Venezuela a mirar el MERCOSUR. Los objetivos perseguidos al solicitar su ingreso parecieron centrarse en *“una calculada jugada política orientada a recomponer el tablero*

<sup>121</sup> APTA o Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, nace como parte del plan de Guerra contra las Drogas que el Presidente George Bush formuló el 4 de diciembre de 1991, cuyo objetivo principal era la estimulación y creación de alternativas de empleo para sustituir la producción y tráfico ilícito de drogas, a través de la diversificación y aumento del comercio entre los países andinos y los Estados Unidos. En 2002 se aprobó la Ley Comercial que incluye en su Título XXXI la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas o APTDEA, extensión del ATPA que estipula el tratamiento libre de arancel para productos anteriormente excluidos.

*geoestratégico suramericano, en el marco del debate ideológico que ha dominado la política exterior venezolana y la confrontación con los Estados Unidos*” (González Urrutia, 2007: 7).

En igual sentido, Romero Méndez (2007: 7) entiende que el interés por el MERCOSUR, se inscribe en el cambio de las bases y fundamentos de la política exterior de Venezuela<sup>122</sup>. En lo esencial, la diplomacia “hiperactiva” venezolana desarrolló una “contra-agenda” que combinó:

La utilización del petróleo como instrumento principal de participación en el escenario mundial y hemisférico, el activismo internacional del país, la promoción de un nuevo modelo político bajo la captura del Estado por nuevas élites, la tesis de la democracia participativa y protagónica, el lanzamiento de un nuevo modelo económico, el desarrollo endógeno y el socialismo del siglo XXI, la promulgación de una nueva Ley de Servicio Exterior, la ideologización del servicio exterior y la promoción de una diplomacia social con el respaldo a diversas organizaciones políticas sociales y culturales globales en el ámbito internacional.

Esta tesis se refuerza también desde el punto de vista comercial. De hecho, se trata de la tercera economía de Sudamérica, del segundo exportador de la región y uno de los principales productores mundiales de petróleo.

La importancia de la incorporación de Venezuela señalada por estos datos contrasta, con la escasa magnitud relativa de sus relaciones comerciales con el bloque; sus compras a la región no sólo son muy inferiores a los principales flujos intrazona, sino que también representan una pequeña porción de sus importaciones totales. Al mismo tiempo, el grueso de sus exportaciones se dirige a otros mercados por fuera de la región (Porta, 2008: 19).

Así que, dados el anclaje en la bonanza de una economía rentista fundada en la ventaja comparativa del petróleo y la nueva definición de la integración regional basada en el ideario de Simón Bolívar, los

<sup>122</sup> A partir de 2007, el gobierno venezolano fue ampliando la cartera de socios económicos, para disminuir el riesgo de quedar atrapado por el modelo hegemónico impuesto por los países centrales y diversificar las relaciones económicas. Se fortalecieron así los vínculos con Irán, Rusia, India y China -país con el que se firmaron importantes acuerdos productivos-. Ello “*no suponía descuidar la prioridad entre las prioridades: la región latinoamericana, porque así es el centro de gravedad de la perspectiva bolivariana del paradigma económico chavista*” (Serrano Mancilla, 2015: 463).

cambios respondieron a una estrategia política cuyos objetivos y propósitos aspiraban a delinear un nuevo mapa geopolítico regional. Es decir, la búsqueda de nuevos esquemas y modalidades de integración “*que se alejen de la concepción tradicional para reemplazarlos por otros de mayor contenido ideológico que le permitan consolidar su campaña contra el modelo neoliberal de la economía utilizando y capitalizando las variables nacionalistas, los sentimientos indigenistas y las corrientes antiestadounidenses*” (González Urrutia, 2008:6).

Allí se enmarca el ALBA-TCP –como alternativa al ALCA– sustentada en una filiación ideológica no convencional con reglas de juego diferentes a las tradicionales. De hecho, sus cumbres incorporan:

La voluntad de reconstruir el tejido social y superar las desigualdades que caracterizan a sus países con programas y proyectos prácticos, inclusivos y extensivos a toda la comunidad, basados en los principios de solidaridad y complementación que guían su propuesta; además, del compromiso por recuperar la justicia social a través de la igualdad de posiciones”. Incluso, la estructura institucional además de ser simple, contempla a los movimientos sociales “como contrapeso de supervisión a la intergubernamentalidad y al eventual apartamiento de los objetivos trazados”. (Schaposnik y Pardo, 2014a: 257).

En relación con sus instrumentos y mecanismos, estructuran el proceso de manera “*flexible, coordinada y ensamblada respondiendo a un compromiso ético-político con los problemas funestos a los que estaban confinados países como los del ALBA-TCP*” (Schaposnik y Pardo, 2014a: 258). Por ejemplo, los Tratados de Comercio con los Pueblos –TCP–:

No pueden comprenderse a partir de las teorías existentes –que incluyen los instrumentos más sutiles y eficaces de colonización a través de la racionalización de las interpretaciones científicas de la realidad–. De hecho, como valoran los conocimientos de las comunidades, ellos no pueden ser sistematizados ni orientados por la teoría; sino a la inversa: “son las comunidades las que la orientan o desorientan”. De manera que se alejan de “resultados económicos y comerciales “racionales” sustentados en el presunto beneficio de las alternativas, y con el desdén por discutir el sentido y contenido del desarrollo; (...) propone alejarse de la subordinación de lo público a lo privado y de lo político al campo científico. (Schaposnik y Pardo, 2014b: 67).

## 2. Caracterización del periodo

En el marco de una visión transformadora de la integración regional, al asumir la presidencia Hugo Chávez propuso desarrollar el modelo productivo de la denominada Agenda Alternativa Bolivariana –AAB– de 1996; la cual define el carácter mixto –público y privado– del modelo. Sin cuestionar el sistema capitalista “*supone una suerte de cartografía económica hacia dónde transitar*” y sugiere la necesidad de transformarlo en humanista, autogestionario y competitivo, con tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario. De manera que la AAB descarta la privatización de la industria petrolera y de otras industrias estatales y plantea una propuesta radical para “*salir del neoliberalismo en tiempos de hegemonía neoliberal*” (Serrano Mancilla, 2015: 170).

En una primera fase, que abarca desde la asunción presidencial en 1999 hasta noviembre de 2001, se implementaron políticas sociales inclusivas, resaltándose la necesidad en el ámbito político de iniciar un proceso constituyente hacia una democracia participativa y a la “V República” (Mateo Tomé y Sánchez Iglesias, 2010). El punto de inflexión fue la aprobación de un conjunto de cuarenta y nueve leyes –Ley Habilitante de noviembre de 2001–; destacándose aquellas que tienen como objetivo la democratización de la propiedad y de la producción. Según Serrano Mancilla (2015: 252), el presidente Chávez “*consideraba fundamental atender a la matriz distributiva de cualquier cambio de matriz productiva. Era necesario cambiar lo que se producía pero también quién lo producía, para no seguir dependiendo de las grandes empresas privadas*”. En general y en particular, las de pesca, tierra e hidrocarburos, fueron catalogadas por el empresariado y la oposición política como un atentado a la propiedad privada, dando inicio a una fase de confrontación que duró aproximadamente un año y medio (Lander y Navarrete, 2007) y que con variantes continúa hasta el presente.

El conflicto desatado por estos cambios originó una creciente fuga de capitales provocadora de devaluaciones de la moneda nacional e inflación, problemas estructurales acentuados por la composición de las importaciones venezolanas –cerca del 80 % son bienes de consumo–. A la par, sentó las bases para un nuevo golpe de Estado en abril de 2002 –que fracasó por la masiva movilización de sectores populares–. Sin embargo, la propuesta de consenso emanada del gobierno, no prosperó. Así es como en diciembre se inició un nuevo intento de derrocamiento merced a una huelga prolongada por sesenta y dos días en las industrias estratégicas de

la economía –energía, petroquímica, transporte y distribución de alimentos–.

La paralización de la industria nacional, especialmente la petrolera, tuvo efectos muy negativos sobre la economía. De hecho, *“no sólo confirmó el grado de dependencia que tiene el país con respecto a la importación de alimentos, sino igualmente la gran concentración existente en el procesamiento y en la distribución de éstos y de otros productos básicos”* (Lander y Navarrete, 2007: 24). Finalizado el paro, el gobierno creó las misiones para dar respuesta a problemas sociales urgentes<sup>123</sup>.

Al ser confirmado el presidente en 2004, en un referéndum revocatorio, el accionar del gobierno se centró en tres áreas entrelazadas. Por un lado, la industria petrolera –a través de la recuperación del control político sobre PDVSA y la creación de Petrocaribe–; por otro, la integración latinoamericana –con la propuesta del ALBA, el retiro de la CAN o el ingreso al MERCOSUR–; y en tercer lugar, la promoción de mecanismos e instrumentos para la economía social y el desarrollo endógeno (Schaposnik y Pardo, 2013a, b y c, 2014; Pardo y Schaposnik, 2014).

Luego, a principios de 2005 se presentó la propuesta de un “socialismo del siglo XXI” y se elaboró el plan de desarrollo 2007-2013. Según Baez y Cordido (2012) cumple con las líneas generales trazadas, toda vez que impulsó la oferta de servicios a las comunidades más pobres que antes estuvieron excluidas, reduciendo las inequidades sociales. El denominado Primer Plan Socialista –PPS– instala un doble componente: en primer lugar, indica qué nuevos productos son necesarios para equilibrar la estructura productiva, centrándose en la producción de alimentos para garantizar la soberanía alimentaria en la producción manufacturera; y en segundo, modifica el sujeto productivo, insertando a los pequeños y medianos productores, al poder comunal, a las asociaciones y a las cooperativas.

<sup>123</sup> El “Estado de las Misiones” fue una respuesta institucional para saldar la deuda social que afectaba al pueblo venezolano. Es una política pública que procura involucrar la participación popular en su organización y ejecución, creando tantas misiones como problemas sociales existan. Así nacieron Barrio Adentro, para atender déficits en el área de salud; en el área educativa, Ribas, Robinson, Sucre, Vuelvan Caras -relacionada con la creación de empleo-, Che Guevara -para la formación técnica y política-; Zamora -para erradicar el latifundio; Misión Alimentaria -que dio origen al mercado de comercialización Mercal-; Hábitat -o Vivienda-, para solucionar problemas habitacionales y de urbanismo; y un conjunto de misiones que se concentraron en aspectos más específicos (Serrano Mancilla, 2015).



En pleno desarrollo del PPS, el fallecimiento del presidente Hugo Chávez en marzo de 2013 marcó un punto de inflexión y planteó nuevos interrogantes al proceso de transformaciones iniciado en 1999, en el cual ejercía un evidente liderazgo. No obstante, antes de producirse su ausencia física se llegaron a delinear las estrategias del Plan de la Patria 2013-2019, actualmente en curso de ejecución con el gobierno a cargo de Nicolás Maduro Moros.

### **3. El “modelo productivo” en los planes de desarrollo**

A lo largo del periodo, como ya se anticipó, se definieron tres planes de desarrollo económico y social, en los que se identifican propuestas acerca del “modelo productivo” venezolano.

#### ***Plan 2001-2007***

En sus líneas generales, el plan preveía el cambio estructural de una economía rentista a otra de tipo productivo a fin de mejorar la calidad de vida de la mayoría de los venezolanos –educación, salud, seguridad–, con el impulso a la industria, la agricultura, el comercio, el turismo y la construcción de infraestructura, para la creación de empleos. Se propuso, entonces, “*una estrategia de diversificación económica, industrialización y progresiva integración vertical del tejido productivo venezolano, aunque dentro de un marco conceptual desarrollista más cercano al estructuralismo clásico de la CEPAL*” (Mateo Tomé y Sánchez Iglesias, 2010: 2903).

Para operativizar el Plan, se definieron cinco equilibrios:

- *Económico*: economía productiva y diversificación de la economía no petrolera, estimulando la economía social.
- *Social*: inclusión y justicia social.
- *Político*: democracia bolivariana con la participación protagónica del pueblo.
- *Territorial*: ocupación y consolidación del territorio, mediante una descentralización desconcentrada.
- *Internacional*: soberanía nacional y un nuevo modelo de integración latinoamericana y caribeña.

#### ***Plan 2007-2013***

El Plan Simón Bolívar se orientó a la construcción del “socialismo del siglo XXI”, mediante la puesta en marcha de siete directrices. Entre ellas, se destaca la construcción de un “Modelo Pro-

ductivo Socialista” conformado –sin descartar las empresas del Estado y las capitalistas privadas– por las Empresas de Producción Social –EPS–, entidades económicas dedicadas a la producción de bienes y servicios con igualdad entre sus integrantes y planificación participativa. Se buscaba con esto, que la producción responda primordialmente a las necesidades humanas sin quedar subordinada a la obtención de riqueza y a la reproducción del capital.

El modelo propuesto, reservaba al Estado el control total de las actividades productivas consideradas de valor estratégico para el desarrollo del país. En ese sentido, se enfatizó que además de la industria energética, se desarrollen la industria básica no energética, la producción de alimentos, la manufactura en general, el turismo y los servicios básicos para la población y en apoyo a la producción. Sin embargo, se destacó el papel decisivo del petróleo en el modelo: *“no sólo puede considerarse una fuente rentística extraordinaria; también puede considerarse una palanca poderosa de desarrollo industrial que va más allá de su extracción y que abarca las actividades subsiguientes, es decir, primero la refinación y luego la petroquímica”* (Venezuela, 2007: 39).

Para lograr los objetivos, tanto las estrategias como las políticas debían dirigirse a: fortalecer los sectores nacionales de manufactura y otros servicios; aplicar estímulos financieros y fiscales diferenciados; estimular la utilización del capital privado internamente; concentrar esfuerzos en las cadenas productivas con ventajas comparativas; y promover el aumento de la productividad. Además, planteó el impulso al ALBA como alternativa al ALCA para reconfigurar la geopolítica internacional.

### **Plan 2013-2019**

También denominado “Plan de la Patria” o “Plan Simón Bolívar”, comienza con una exposición de motivos donde se muestran resultados obtenidos con una serie de indicadores que evidencian una mejora respecto a los años anteriores a la aplicación del Plan 2007-2013. Contempla cinco objetivos:

1. Profundizar la independencia nacional, preservando y consolidando la soberanía sobre los recursos petroleros y demás recursos naturales estratégicos, de modo que su incorporación al proceso productivo garantice la satisfacción y acceso democrático de la población a los bienes y servicios para el vivir bien. Al mismo tiempo, propone fortalecer el ALBA, como instrumento para un desarrollo justo, solidario y sus-

tentable, y fortalecer los mecanismos de cooperación en el MERCOSUR, incentivando proyectos que permitan diversificar la economía venezolana.

2. Continuar con la construcción del socialismo bolivariano, impulsando la transformación del sistema económico para trascender el modelo rentista petrolero capitalista.
3. Consolidar el papel de Venezuela como potencia energética mundial, lo cual implica construir un amplio tejido industrial orientado a bienes esenciales de consumo final y/o generador de valor. A tal fin, se promoverán los eslabones productivos de la industria nacional identificados con proyectos de áreas prioritarias como: automotriz, electrodomésticos, materiales de construcción, transformación de plástico y envases, química, hierro, acero y aluminio, entre otras.
4. Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional, que significa seguir desempeñando un papel protagónico en la construcción de la unión latinoamericana y caribeña, fortalecer PETROCARIBE, MERCOSUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC–, consolidar la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR– y avanzar en la creación de encadenamientos económicos y productivos y esquemas de financiamiento para la región, para fortalecer la industria nacional y garantizar el suministro seguro de productos.
5. Apoyar la preservación de la vida en el planeta, impulsando un modelo económico productivo eco-socialista basado en una relación armónica entre el hombre y la naturaleza.

Específicamente para el sector industrial se anuncian políticas y programas que apuntan a la organización de redes y encadenamientos productivos, alianzas estratégicas, sistemas de comercialización, mecanismos de incentivos, entre otros.

#### **4. Evolución de las políticas productivas y derivaciones sociales**

La República Bolivariana de Venezuela está integrada por 23 estados, el distrito capital, un territorio insular y 69 dependencias federales. Actualmente tiene una población que supera los 30 millones, asentada mayoritariamente en zona urbana –88,8%–<sup>124</sup>,

<sup>124</sup> La urbanización en Venezuela no tuvo su origen en la industrialización,

de la cual más de 700 mil habitantes son de origen indígena. Su PBI en 2014 –en dólares a precios corrientes– era de 567.997 millones y per cápita 18.423, con una participación del 9.1% en el producto regional (CEPALSTAT, 2014).

Hasta 1920 fue un país eminentemente rural; pero, el descubrimiento de un yacimiento petrolero en el Campo La Rosa en 1922 marcó un punto de inflexión en la historia venezolana, ya que a partir de entonces la principal y casi excluyente actividad económica fue la petrolera y sus derivados –petroquímica y siderurgia–, seguida por la minería. Con lo cual, “*se imprimió un cambio social y económico notable, aunque ello no significó que la redistribución de la renta petrolera hacia abajo fuera en la misma proporción de aquella que se hacía por arriba*” (Serrano Mancilla, 2015: 30).

Al igual que en otras economías periféricas, el proceso de industrialización venezolano parte de un dualismo tecnológico en el que se ponen de manifiesto dos signos de la heterogeneidad estructural que caracteriza a otros países de la región. Por un lado, la convivencia de un sector precapitalista autóctono –pequeñas economías agrícolas, mercantiles y artesanales con tecnologías precarias aplicadas a la producción para consumo interno– con niveles de productividad muy reducidos respecto a otras actividades modernas. Por otro, un sector capitalista predominantemente extranjero –con avanzadas técnicas aplicadas para producir y niveles de productividad cercanos a la que permiten las técnicas disponibles–.

Partiendo de esa caracterización, interesa destacar que en la crisis de la economía capitalista de los años treinta, así como durante la primera guerra mundial y posteriormente, los gobiernos se vieron obligados a implementar medidas para satisfacer la demanda del mercado interno. A partir de entonces, se distinguen cuatro etapas diferenciadas (Alvarez, 2012):

- De 1950 a 1976, caracterizada por un aumento de la producción industrial debido a la política de sustitución de importaciones<sup>125</sup>. Como consecuencia de ella, la industria nacional

---

sino en el inicio de la actividad petrolera y la distribución de la renta “*que provocó la concentración de la población en unas pocas ciudades que fueron los polos del modelo primario-exportador e importador de los productos requeridos por un patrón de consumo marcado por las demandas de la burguesía y las élites dominantes*” (Alvarez, 2012: 21).

<sup>125</sup> A comienzos de la década de 1950, Venezuela se encontraba en la etapa preindustrial, con un aporte del sector manufacturero al PBI –sin refinación de petróleo– en torno al 10%.

fue uno de los sectores más favorecidos del país, apoyada en: altos aranceles, prohibiciones de importación, créditos baratos, subsidios, inversiones públicas en infraestructura y otras medidas proteccionistas. Se conformó así, un modelo orientado al mercado interno con marcado sesgo anti-exportador; pero, insuficiente como alternativa frente al peso dominante del sector primario petrolero-minero. De hecho, se acentuó la dependencia externa y la extranjerización –con el significativo aumento de la IED en el sector de hidrocarburos y minería<sup>126</sup>. Según Araujo (2010: 19), *“la sustitución de importaciones no ha resuelto el problema de la diversificación complementaria y equilibradora del sector externo de la economía”*; aunque, lo cierto es que si no hubiese sido por ella, difícilmente el país podría contar hoy con una plataforma productiva de base para reimpulsar un proceso de industrialización.

- De 1977 a 1988, se registra el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, debido a la sobreprotección concedida por el gobierno a la burguesía industrial. Se conformó una actividad manufacturera ineficiente, con estructuras de mercado oligopólicas y altos niveles de capacidad ociosa, en perjuicio de los consumidores por tener que pagar mayores precios por artículos de baja calidad.
- De 1989 a 2002, se evidencia la aplicación de políticas neoliberales, que desmontan los incentivos y subsidios públicos provocando la crisis a la industria nacional, con la consiguiente quiebra de empresas y destrucción de miles de puestos de trabajo. *“Para conjurar los problemas de escasez, acaparamiento y especulación que afectan la paz social y la gobernabilidad, buena parte de la renta petrolera –en lugar de ser invertida productivamente– termina siendo utilizada para importar los bienes y servicios que deberían generarse con el esfuerzo productivo interno”* (Alvarez, 2012: 52).
- Etapa actual, con planes y medidas del gobierno para reimpulsar el proceso de industrialización, con prevalencia

<sup>126</sup> Entre 1950-1959, la IED constituyó aproximadamente el 96% de la inversión extranjera total, recayendo fundamentalmente en el sector de hidrocarburos y minería. Entre 1960-1968 este sector mantuvo su predominio, con una inversión extranjera del 73% (Araujo, 2010). En esta misma etapa -año 1960- el gobierno venezolano impulsa la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo -OPEP-, para tener mayor capacidad de estabilizar la caída de los precios a partir de los controles de producción.

del uso desarticulado de instrumentos –más allá de los intentos de coordinación– y la priorización del abastecimiento del mercado interno a través de importaciones. Todo ello sostenido con la renta petrolera.

Ante las dificultades para reindustrializar el país y reconociendo la necesidad de superar la dependencia de la actividad petrolera, el gobierno decide impulsar un nuevo modelo productivo –NMP– socialista de desarrollo endógeno. El objetivo consiste en la elaboración de productos terminados que sustituyan los importados, para diversificar la oferta exportable y depender cada vez menos de las importaciones y de los oligopolios externos. En la construcción del NMP contribuyen las misiones Zamora y Che Guevara<sup>127</sup> para erradicar el latifundio, rescatar empresas cerradas y organizar a los trabajadores en cooperativas.

Entre las transformaciones estructurales, el NMP promueve la economía social, especialmente en las ramas relacionadas con la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades básicas y esenciales de alimentación, calzado, vestido, medicinas, vivienda<sup>128</sup>. El mayor desafío radica en la construcción de redes productivas para promover la participación activa y protagónica de los trabajadores y la comunidad organizada, facilitando el acceso al financiamiento y la tecnología. De ese modo, se busca crear y consolidar una estructura productiva diversificada que permita atender las necesidades de desarrollo social y humano de las comunidades.

## **5. Acerca de los resultados: entre avances y retrocesos**

Ciertamente se registran avances en la lucha contra el latifundio y mejoras significativas en el campo social. Ellas se refieren

<sup>127</sup> El objetivo de la Misión Zamora es erradicar el latifundio y agilizar la entrega de tierras rurales a campesinos en función del desarrollo agrícola. La misión Che Guevara -antes denominada Vuelvan Caras-, es un programa para la transformación hacia un modelo económico socialista comunal sustentado en el Plan de desarrollo 2007-2013.

<sup>128</sup> La mayoría de las iniciativas gubernamentales para impulsar la economía social se concentran en torno a actividades de pequeña escala, orientadas a la sobrevivencia. La intervención del Estado se dirigió “a ofrecer programas de capacitación técnica, organizar pequeñas cooperativas y ofrecer una política de microcréditos que, si bien contribuye a insertar al proceso productivo a amplios sectores antes excluidos (...) resulta insuficiente para cambiar el rumbo a una economía fuertemente arraigada en la tradición del capitalismo rentista venezolano” (Alvarez, 2009: 213).

al cumplimiento de Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM– de la Organización de Naciones Unidas –gracias a la creciente inversión en política social entre 1999 y 2012–. De hecho, sus valores superaron el 62,5% de los ingresos fiscales –equivalente entre el 11% y el 18% del PBI–, según el Instituto Nacional de Estadística de Venezuela (INE, 2013). En tal sentido, según Serrano Mancilla (2015: 426), organizaciones como CEPAL, FAO, PNUD y OIT, “*han destacado los avances en materia de economía humanista, social y popular*”, que en cifras se traducen por ejemplo en: la baja en la tasa de desnutrición del 21% al 3% –entre 1998 y 2012–; las metas alcanzadas en materia de inclusión por alfabetización que alcanzaron una calificación de 96 puntos –en una escala de 100– en el año 2010; la mejora en el IDH, de 0.677 en el año 2000 a 0,764 en 2014 –según el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, 2014–; la reducción de la mortalidad infantil del 25 por mil en 1990 a 13 por mil en 2010.

Sin embargo, los sectores de la agricultura y la industria han mostrado poco dinamismo y no se ha podido superar la dependencia de los productos importados. Por ello, aunque pudiera lograrse la seguridad alimentaria se estaría lejos de la soberanía alimentaria con base en la producción nacional de alimentos. Además, la no realización de inversiones necesarias en el sector manufacturero para ampliar la capacidad instalada y superar la obsolescencia tecnológica, conlleva a que el aumento de la demanda agregada interna se abastezca en forma creciente por las importaciones<sup>129</sup>. Un detalle de las mismas de acuerdo con la base de datos de la CEPAL confirma lo siguiente:

**CUADRO I**  
**COMPOSICIÓN DE LA IMPORTACIÓN DE BIENES (2014)**

Bienes	Porcentaje
Bienes de consumo	10,9 %
Bienes intermedios	64,0 %
Bienes de capital	19,2 %
Vehículos	5,9 %

**Fuente:** CEPALSTAT (2014).

<sup>129</sup> El gobierno estableció un Sistema Complementario de Administración de Divisas -SICAD- mediante el cual se determinan las divisas que se entregan a las empresas privadas -con tres tipos de cambio diferentes- y define áreas prioritarias o de primera necesidad -como medicinas, alimentos, vivienda y educación-. La brecha existente entre los tipos de

Otro aspecto a tener en cuenta es que la transformación del modelo de capitalismo rentístico en un NMP socialista enfrenta dificultades y está condicionado. De un lado, por el plusvalor generado por la renta petrolera –que supera con creces la productividad nacional y le confiere una capacidad de compra externa mayor al ingreso derivado de su propio esfuerzo–; de otro, por la ausencia de una industria de maquinarias, equipos y tecnología necesaria para promover el desarrollo de los demás sectores de la economía –sobre todo bienes de consumo esenciales–. Según Santeliz Granadillo (2008) a estos obstáculos se suma la presencia de barreras estructurales, institucionales y políticas que impiden la asignación de recursos fiscales a usos más productivos, o los incentivos a la inversión real.

La cuestión es que, los países que controlan los recursos y las reservas –así como las empresas petroleras poseedoras de tecnología y capital– interactúan en un mercado global incierto, dinámico y competitivo. En ese marco, los gobiernos buscan conciliar objetivos que van desde maximizar su apropiación de renta petrolera hasta atraer inversiones para desarrollar el sector, pasando por lograr el abastecimiento del mercado interno y una producción eficiente de hidrocarburos, entre otras metas de política (CEPAL, 2013).

En ese contexto Venezuela, potencia petrolera mundial que en 2012 se ubicó en el segundo lugar de la producción regional –detrás de México–, tiene la particularidad de emprender una economía dependiente de esta industria, la cual representa más del 80% de sus exportaciones y aporta más de un tercio de los ingresos totales necesarios para financiar el gasto público (Schaposnik y Pardo, 2015). De hecho, de acuerdo con la base de datos de la CEPAL, las exportaciones continúan concentrándose en el petróleo (85.1%). Luego, en orden de importancia siguen: alcohol metílico –metanol– (0.6%); mineral de hierro y sus concentrados (0.3%); esponja de hierro o de acero y abonos nitrogenados y productos fertilizantes nitrogenados (0.2%) cada uno; y en último lugar amoníaco licuado o en solución, barcos y botes –excepto los barcos de guerra–, otros hidrocarburos, demás alcoholes acíclicos y sus derivados y ferroaleaciones (0.1% respectivamente). Esto explica por qué su política energética está tan ligada al sector<sup>130</sup>.

---

cambio oficiales y el del mercado paralelo indican que la cantidad de divisas entregadas resulta insuficiente (CEPAL, 2014).

<sup>130</sup> Disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp?idioma=e)



Por otro lado, si bien la magnitud y persistencia de los precios altos del petróleo –particularmente entre 2003-2008 y 2010-2012– han motivado una creciente atención política hacia el grado de progresividad de la participación del Estado en las rentas del sector exportador (CEPAL, 2013), en 2015 el aumento del volumen exportado no podría compensar la fuerte caída en los precios internacionales, situación que pronostica un déficit en su balanza comercial de - 4.406 millones de U\$S equivalente al -0.6% del PBI, la continuidad de la escasez de bienes y el deterioro de los términos del intercambio. Ello contrasta con el período 2013-2014 y otros períodos de precios internacionales favorables:

**CUADRO II**  
**VARIACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR PROYECTADA, 2015**

Comercio	Precio	Volumen
Exportaciones	-46,5%	5,9%
Importaciones	7%	-8,2%

**Fuente:** CEPAL (2015).

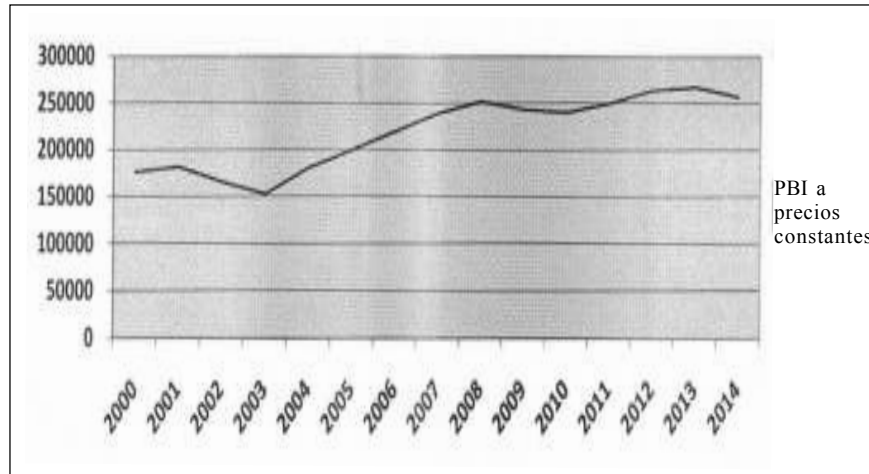
**CUADRO III**  
**SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL (EN MILLONES DE U\$S)**

BC/Años	2013	2014	2015
Saldo	30.900	16.937	-4.406
% s/ PBI	8%	2,9%	-0,6%

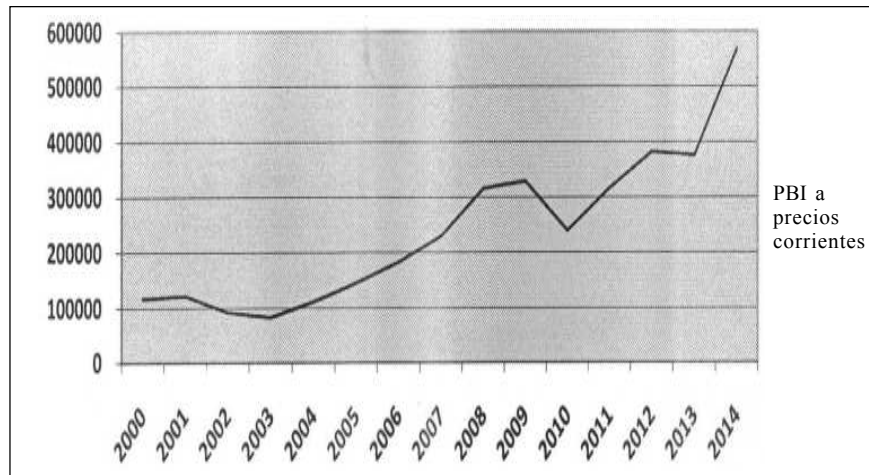
**Fuente:** CEPAL (2015).

Asimismo, las fluctuaciones en el precio internacional pronostican contracciones en el PBI. Si bien Venezuela pasó de tener 90.000 millones de US\$ en 2003, a más de 568.000 millones de U\$S –a precios corrientes–; se observa, por ejemplo, que la tasa de variación a precios constantes en 2013 fue de 1,3% –en comparación con un incremento del 5,6% en 2012–; y se estima -4% a 2014 y -10% respecto a 2015 (FMI, 2015). La evolución del mismo a precios constantes y a precios corrientes fue la que sigue a continuación:

**GRÁFICO I**  
**PBI A PRECIOS CONSTANTES (2000-2014)**



**GRÁFICO II**  
**PBI A PRECIOS CORRIENTES**



**Fuente:** elaboración propia sobre la base de datos publicados en CEPALSTAT (2014).

Situaciones similares a esta, suceden en otros países sub-industrializados donde abundan los recursos naturales, y ellos se convierten no sólo en la fuente principal de exportaciones y vínculo

con el mercado mundial, sino también, en una potencial “enfermedad periférica”. Se trata de un problema crónico –estudiado ya por Raúl Prebisch–, que particularmente en épocas de auge de las exportaciones y altos precios, se traduce erróneamente como una “maldición” para el desarrollo<sup>131</sup>. La cuestión para Ferrer –recuperando el análisis de Marcelo Diamand– es que *“la estructura resultante es vulnerable a los cambios de la demanda y los precios internacionales de los bienes exportados y tiene una baja capacidad de difundir los beneficios, de los tiempos de auge, en el tejido social y productivo”* (2011: 21).

Respecto a la necesidad de cambios cualitativos en la estructura productiva, para superar dificultades y problemas crónicos, la CEPAL sostiene la importancia de colocarlos en el centro de la dinámica de crecimiento y la necesidad de construir un proyecto de desarrollo inclusivo. Se refiere también a la sostenibilidad ambiental, la distribución y la apropiación de bienes colectivos. Señala asimismo la *“urgente necesidad de promover mayor productividad en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas y de las microempresas, sobre todo por su capacidad para generar empleo y convertirse en grandes centros de difusión del conocimiento y de apropiación de la tecnología”* (CEPAL, 2012: 17).

De ello se desprende que si bien se avanzó en materia de inclusión social, a partir de políticas de salud, educación y vivienda, y en el fortalecimiento del sector petrolero y la industria vinculada, a través de PDVSA, no se registran avances significativos en la diversificación productiva. Tampoco, más allá de los programas y planes enunciados, se identifican sectores productivos favorecidos específicamente por las políticas públicas que permitan sustituir importaciones, superar la vulnerabilidad externa y la dependencia; en definitiva, modificar estructuralmente el patrón de desarrollo y crecimiento.

<sup>131</sup> En la literatura económica se la conoce como “enfermedad holandesa” desde la década de 1960, cuando la aparición repentina de hidrocarburos en el Mar del Norte provocó una avalancha de divisas, apreció el tipo de cambio y descolocó al resto de los sectores productivos. En Holanda esta situación fue pasajera, no así en Venezuela donde subsiste desde principios del siglo xx al iniciarse la producción petrolera a gran escala.

## Reflexiones finales

*¿Por qué persistimos, después de todo? Porque estamos reaprendiendo a alimentarnos de la hierba dañina que la época pasada más radicalmente intentó erradicar, recurriendo para eso a los más potentes y destructivos herbicidas mentales: la utopía.*

DE SOUZA SANTOS<sup>132</sup>.

La política exterior de Venezuela se caracteriza por el alejamiento de procesos de integración –como la CAN– y su opción por otros –como el MERCOSUR– con una visión superadora. Sobre todo, por el impulso al ALBA-TCP, junto a su constelación de mecanismos e instrumentos que buscan apartarse de la filiación ideológica clásica ligada a una diplomacia cuyas reglas de juego no beneficiaron a la sociedad en su conjunto.

En el ámbito interno, como bien señala Serrano Mancilla (2015: 373), la bonanza macroeconómica para el gobierno que asume en 1999 “no era aquella que venía determinada por los criterios de Maastricht de la Unión Europea, o según el mandato de la Reserva Federal o del mismísimo Fondo Monetario Internacional. No se trató de una economía de variables nominales, sino de relaciones reales, económicas y sociales”. El sentido humanista del paradigma económico del periodo quedó plasmado en los planes de desarrollo económico y social.

Adicionalmente, el marco político desafía aún más la dificultad del análisis. Por un lado, porque “los excepcionales factores de confrontación política, tanto dentro como fuera de Venezuela, (...) han impactado severamente en el comportamiento de la economía” –según Lander y Navarrete (2007: 34). Por el otro, porque se enfrenta la complejidad de la acción de un sujeto político compuesto por diversos grupos, tanto la clase trabajadora tradicional como la excluida del sector formal, junto a indígenas y sectores de la pequeña burguesía –como señalan Mateo Tomé y Sánchez Iglesias (2010)–.

En esa contextualización, puede afirmarse que el desafío aún no resuelto, ni en la etapa del proyecto bolivariano anti-neoliberal ni en el de construcción de un NMP socialista, es la superación del modelo mono-exportador. A pesar de los intentos y de los planes elaborados por el gobierno, la estructura económica interna no se ha modificado sustancialmente, reproduciendo la dependencia del ingreso petrolero y el patrón importador. Esto se debe, en parte, a

<sup>132</sup> De Souza Santos, Boaventura (2015): “Una reflexión sobre la utopía”, diario *Página 12* del 25/9/2015, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/impimir/diario/contratapa/13-282397-2015-09-25.html>

que los intentos de ruptura con ese modelo se han visto trabados por los conflictos de clases potenciados desde la asunción del gobierno del presidente Hugo Chávez.

Se observa hoy cómo el sector empresarial privado, que tradicionalmente tuvo una posición dominante en el mercado, concentra su actividad en el sector importador –no productivo– y se dedica a comprar en el exterior y vender internamente para satisfacer la demanda creciente del pueblo y también del Estado –vía compras públicas–. Se conforma así como un nuevo sector empresarial nacional, una forma de “rentismo importador” en conexión con el capital transnacional, al que Samir Amin denominó “burguesía importadora” (Serrano Mancilla y Oliva, 2015).

No obstante, sobresale como un logro la capacidad del gobierno de movilizar y reapropiarse de la renta petrolera para aplicar una política social alternativa a la de la etapa neoliberal; es decir, la universalización de los derechos sociales –principalmente salud, educación y alimentación– con una lógica no mercantil y bajo control estatal, promovida en gran medida por el “Estado de las Misiones”. Esta política tuvo como consecuencia mejoras en indicadores sociales, destacándose la disminución de los índices de pobreza, desigualdad del ingreso y eliminación del analfabetismo (Scha-posnik y Pardo, 2013a y b, 2014a).

Por último, más allá de las limitaciones que impone el contexto, no parecen irrelevantes las medidas transformadoras –alternativas al sistema capitalista– que se traducen en un “nuevo constitucionalismo”, en mejoramientos de indicadores sociales y en formas de propiedad que promueven las cooperativas, las empresas de producción social y la cogestión empresarial de los trabajadores.

## **Bibliografía**

- ALVAREZ Víctor (2009). *Venezuela: ¿Hacia dónde va el modelo productivo?*, Centro internacional Miranda, Venezuela, disponible en: [http://www.clacso.org.ar/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_199.pdf](http://www.clacso.org.ar/libreria_cm/archivos/pdf_199.pdf) (Consulta marzo 2015).
- ARAUJO Orlando (2010). *La industrialización en Venezuela*, en: Suplemento de la *Revista del Banco Central de Venezuela*, Vol. XXIV. N° 1. Caracas, enero-junio, disponible en: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/rbcvs012010.pdf> (Consulta marzo 2015).
- BAEZ Zoraida, CORDIDO Ramón (2012). *Análisis del Plan Nacional Simón Bolívar*. Universidad de Oriente, Núcleo Anzoátegui, Venezuela, setiembre, disponible en: [ttp://es.slideshare.net/rgcordido/anlisis-plan-nacional-simn-bolvar-14445377](http://es.slideshare.net/rgcordido/anlisis-plan-nacional-simn-bolvar-14445377) (Consulta marzo 2015).

- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo periodo de sesiones, San Salvador, 27 al 31 de agosto, CEPAL-ONU.
- (2014). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2014: Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo*, disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36970-estudio-economico-de-america-latina-y-el-caribe-2014-desafios-para-la#> (Consulta abril 2015).
- (2014). *Panorama Social de América Latina*, disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729\\_es.pdf;jsessionid=FA57DAC6616D79120D6B9A6E48025BC2?sequence=6](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf;jsessionid=FA57DAC6616D79120D6B9A6E48025BC2?sequence=6) (Consulta setiembre 2015).
- CEPALSTAT (2014). “Bases de datos y publicaciones económicas: Perfil económico de Venezuela”, disponible en: [http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Economico.html?pais=VEN&idioma=spanish](http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=VEN&idioma=spanish) (Consulta octubre 2015).
- CEPAL (2015). “Panorama de inserción internacional de América latina y el Caribe. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas”, disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39010/S1501143\\_es.pdf?sequence=4](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39010/S1501143_es.pdf?sequence=4) (Consulta setiembre 2015).
- FERRER Aldo (2011). Marcelo Diamand y la “Enfermedad Holandesa”, en: Chena, Pablo Ignacio y otros, *Ensayos en honor a Marcelo Diamand*, Ed. Miño-Dávila, Argentina.
- GONZÁLEZ URRUTIA Eduardo (2007). “La incorporación de Venezuela al Mercosur: implicaciones políticas en el plano internacional”, en: ILDIS setiembre, disponible en: [www.ildis.org.ve/](http://www.ildis.org.ve/)
- INE-Instituto Nacional de Estadística de Venezuela (2013). *Cumpliendo las metas del milenio 2012*, Caracas, setiembre, disponible en: [http://sisov.mppp.gob.ve/estudios/233/CUMPLIENDO\\_LAS\\_METAS\\_DEL\\_MILENIO\\_23-09-13.pdf](http://sisov.mppp.gob.ve/estudios/233/CUMPLIENDO_LAS_METAS_DEL_MILENIO_23-09-13.pdf) (Consulta abril 2015).
- LANDER Edgardo y NAVARRETE Pablo (2007). *La política económica de la izquierda latinoamericana en el gobierno. Venezuela*, Fiona Doves (ed.). Transnational Institute, Amsterdam, Informe 2007/02, disponible en: <http://www.tni.org/es/briefing/la-pol%C3%ADtica-econ%C3%B3mica-de-la-izquierda-latino-americana-en-el-gobierno-venezuela> (Consulta abril 2015).
- LAREDO Iris; CIGNACCO Gloria; DÍAZ Corina y ANGELOTE Juan Pablo (2006). “Perspectivas del MERCOSUR ante la incorporación de Venezuela”, en: *Aportes para la Integración Latinoamericana*, N° 14, Año XII, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, Argentina.
- MATEO TOMÉ Juan Pablo y SANCHEZ IGLESIAS Eduardo (2010). “Política económica en Venezuela: propósitos, medidas y resultados obtenidos en la última década”, en: *Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, Santiago de Compostela, 15-18 de setiembre de 2010, pp. 2898-2931, disponible en: <https://>

- halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00532779/document (Consulta abril 2015).
- PARDO Eugenia Candelaria y SCHAPOSNIK Carmen Rosa (2014). “Las cooperativas en la nueva dimensión social del ALBA-TCP: alternativas hacia la seguridad alimentaria”, en: Lou Hammond Ketilson & Marie-Paule.
  - ROBICHAUD VILL ETTAZ (2014). *Le Pouvoir D’Innover Des Coopératives*, Editado por Cumbre Internacional de Cooperativas Quebec 2014, pp. 795 - 806. ISBN 978-2-9813483-2-6
  - PINTO Aníbal (2008). *Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina*, en: *Revista de la CEPAL*, N° 96, diciembre, disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37447-revista-de-la-cepal-nº-96>.
  - PORTA Fernando (2008). “La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas”, Documento de proyecto, CEPAL.
  - ROMERO MENDEZ Carlos (2007). “La entrada de Venezuela en el Mercosur: repercusiones internas”, en: ILDIS, setiembre, disponible: [www.ildis.org.ve/](http://www.ildis.org.ve/)
  - SANTELIZ GRANADILLO Andrés (2008). “Venezuela: 1999-2009, La economía en diez años de gobierno revolucionario”, en: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n° 3, setiembre-diciembre, pp. 83-119, disponible: <http://www.scielo.org.ve/pdf/rvecs/v14n3/art06.pdf> (Consulta: abril 2015).
  - SCHAPOSNIK Carmen Rosa y PARDO Eugenia Candelaria (2014a). “La agenda social en el ALBA-TCP”, en: MELLADO, Noemí Beatriz (edit.) *Regionalismo Latinoamericano*, Lerner Editora SRL, Córdoba, 2014, pp. 229 - 262.
  - (2014b). “ALBA-TCP y AP: visiones divergentes sobre la integración y el comercio”, en: *Revista Densidades*, N° 15, mayo 2014. Edit. O. A. García. Argentina, pp. 57-70.
  - (2013a). “Educación, cooperativas y cohesión social en el ALBA-TCP”, en: Mellado (coord. y edit): *Problemáticas del regionalismo latinoamericano en los inicios del siglo XXI*. Editorial Delgado, San Salvador, julio 2013, pp. 355-382.
  - (2013b). “ALBA-TCP y educación: dos aliados estratégicos en la construcción de Nuestra América”, en: *Revista Densidades*, vol. n°12, p. 45 - 58. ISSN 1851-832X.
  - (2013c). “La integración regional: oportunidades y desafíos para el cooperativismo latinoamericano”, en: Radrigán, Mario y Barría, Cristina (edit.), *Innovación Social y Cooperativa*, Santiago de Chile: RIL® editores, pp. 209 - 231. ISBN 978-956-284-995-1.
  - SERRANO MANCILLA Alfredo (2015). *El pensamiento económico de Hugo Chávez*, Ed. Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires.
  - SERRANO MANCILLA Alfredo y OLIVA Nicolás (2015). *La disputa por la nueva renta en destino: el papel del rentismo importador en el siglo XXI en América latina*, disponible en: <http://www.celag.org/wp-content/>

- uploads/2015/05/Doc-1-Alfredo-Serrano-y-Nicolas-Oliva-Rentismo-importador-s.-XXI-5-mayo-2015.pdf (Consulta mayo 2015).
- VENEZUELA (2001). *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001–2007*, disponible en: <http://www.scribd.com/doc/7370188/Plan-de-Desarrollo-Economico-y-Social-de-la-Nacion-2001-2007#scribd> (Consulta marzo 2015).
- \_\_\_\_\_ (2007). *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista -PPS-*, disponible en: <http://www.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2011/03/Proyecto-Nacional-Sim%C3%B3n-Bol%C3%ADvar.pdf> (Consulta marzo 2015).
- \_\_\_\_\_ (2013). *Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019*, disponible en: [http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot\\_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf) (Consulta: marzo 2015).
- VICIANO PASTOR Roberto y MARTÍNEZ DALMAU Rubén (2010). “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional”, en: *IUS*. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 25, pp. 7-29, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293222977001>

**Sitio web consultado:** <http://www.aladi.org/nsfaladi/indicado.nsf/vvindicadoresweb/Venezuela>



BLANCA

---

## CAPÍTULO VIII

---

### NUEVAS PROPUESTAS REGIONALES EN EL TABLERO LATINOAMERICANO: MERCOSUR- ALIANZA DEL PACÍFICO Y ECO-ALBA-PETROCARIBE- CARICOM-MERCOSUR

RITA GIACALONE

#### **Introducción**

En la segunda década del siglo XXI dos propuestas intentan dar respuesta a problemas económicos y políticos al nivel global y regional, planteando la alternativa entre convergencia o complementación económica de los acuerdos latinoamericanos existentes. Al estancamiento de las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el aumento indiscriminado de acuerdos comerciales bilaterales y regionales (“*spaguetti bowl*”) se agrega la crisis global y financiera iniciada en 2008-2009. Ésta puso fin al *boom* de las exportaciones de *commodities* (incluido el petróleo) hacia países desarrollados y revertió flujos de inversiones de ese origen (ALADI, 2012; CEPAL, 2009). Por poco tiempo, las importaciones e inversiones de China en la región ocultaron el problema, hasta que la desaceleración de la economía china afectó también las ventas hacia ese país. Actualmente, Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión Europea (UE) negocian un proyecto mega-regional entre ellos y otros con economías asiáticas, que dejan por fuera a la mayoría de los países latinoamericanos. Como EE.UU. y la UE representan en conjunto 46% del producto bruto global y 25% del comercio de bienes y servicios (Kotschwar, 2014), un mega-acuerdo entre ellos (el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones, TTIP por su sigla en inglés) significa que

las reglas que este establezca alterarán el comercio mundial debido a la falta de avances en las negociaciones multilaterales. Inclusive, los países no participantes se verían forzados a adoptar estándares regulatorios establecidos por esa iniciativa “bajo pena de quedar excluidos de los acuerdos productivos globales” (Ríos/Maduro, 2014: 25). Algo similar sucede con el Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP por su sigla en inglés), recientemente firmado entre EE.UU. y once naciones asiáticas y latinoamericanas.

Esto ocurre al mismo tiempo que los principios del multilateralismo establecidos a fines de la segunda guerra mundial han sido superados por la dinámica interna del GATT/OMC –que hizo que entre los años 60 y 70 las áreas de libre comercio y uniones aduaneras de países en desarrollo y los esquemas de preferencias arancelarias de países desarrollados hacia países en desarrollo fueran exceptuados de las normas de reciprocidad (Halperin, 2004)– y por la dinámica del cambio tecnológico –que redujo distancias, aceleró comunicaciones y permitió que las empresas relocalizaran actividades productivas–. Si la primera disminuyó la importancia de los principios multilaterales en el comercio mundial, la segunda fragmentó las cadenas productivas, aumentó el comercio intra-industrial e intra-empresa, diluyó las diferencias entre comercio de bienes y servicios e incrementó la importancia de las inversiones asociadas al comercio (Kotschwar, 2014).

Con este trasfondo, Felbermayr et al. (2013) exploran los efectos geoeconómicos del TTIP sobre América Latina, mientras Gayá/Rozemberg (2014) hacen lo mismo para el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En estos documentos, las expectativas no son positivas y se ven agravadas porque la región está dividida en múltiples acuerdos, algunos de los cuales responden a planteamientos políticos que no dan respuesta a problemas económicos. Además gobiernos que promovieron esos acuerdos, como Brasil, Argentina y Venezuela, están afectados actualmente por resultados electorales que indican fatiga o desencanto con su liderazgo político y repercuten sobre su influencia regional<sup>133</sup>.

Nuestro objetivo es analizar cualitativamente las opciones y límites geoeconómicos y geopolíticos de dos propuestas latinoamericanas recientes –la convergencia MERCOSUR-Alianza del

<sup>133</sup> En 2013 el gobierno venezolano fue reelecto por un margen de 1,4%; en 2014, el brasileño logró lo mismo con un 3% en segunda vuelta. En 2015, el candidato oficial argentino fue derrotado por un candidato de centro-derecha.

Pacífico (AP), recomendada por la CEPAL y apoyada por Chile, y la Eco-Zona del ALBA (Alianza Bolivariana para Nuestra América), promovida por Venezuela, sobre la base de la complementación económica-, que pueden considerarse respuestas a las complejidades del contexto global y regional. El estudio se centra en revisión de material publicado, datos estadísticos y análisis del discurso en documentos oficiales.

## **1. La Convergencia MERCOSUR-AP**

La AP, establecida por Chile, Colombia, Perú y México en 2012, fue vista inicialmente por representantes de Brasil y Argentina como un anuncio de relaciones públicas, que agregaba poco o nada a los acuerdos regionales latinoamericanos. Pero para mediados de 2013 la CEPAL registraba un crecimiento combinado del 5% en la AP frente a 2,9% en MERCOSUR y, mientras el comercio intrarregional del segundo caía 9,4%, en la AP aumentaba 1,3% (Oppenheimer, 2013)<sup>134</sup>.

La convergencia de los acuerdos regionales en América Latina y el Caribe ha sido recomendada por la CEPAL desde 2009. En 2014 se consideraba necesaria y urgente por la tendencia global a establecer mega-regiones económicas (Rosales, 2014: 8). La convergencia MERCOSUR-AP podría ser el catalizador para precipitar un movimiento similar entre el resto de los acuerdos, incrementar el poder negociador de la región, reforzar actividades productivas y comercio y contrarrestar la caída de las exportaciones latinoamericanas en mercados extra-regionales. La convergencia se ve favorecida por el crecimiento de la clase media latinoamericana, cuyo consumo podría sustituir la caída en la demanda de EEUU y la UE, y la riqueza de recursos naturales de la región (energía, minerales y tierra fértil para cultivar alimentos) (Rosales, 2014: 28-30).

En noviembre de 2014 se llevó a cabo una primera reunión entre ministros de relaciones exteriores de MERCOSUR y AP en Cartagena, Colombia ("Reunión Informativa..." 2014). La declaración final de dicha reunión hizo eco a ideas expresadas en un documento firmado por los ex presidentes Ricardo Lagos (Chile) y Lula Da Silva (Brasil) (Da Silva/Lagos, 2014), que recomendaba la creación de un proyecto megaregional latinoamericano caracterizado por "la convergencia en la diversidad" con orientación económica y pragmática. También

<sup>134</sup> Pero en volumen y valor el comercio del MERCOSUR es mayor que el de la AP, excepto en exportaciones totales (Geffner, 2013).

reconocía que las empresas y grupos económicos latinoamericanos habían sido más rápidos que los gobiernos para establecer lazos entre el MERCOSUR y la AP, que podían servir de base para la convergencia. Las recomendaciones de la CEPAL fueron apoyadas por la presidenta chilena Michelle Bachelet, en su discurso inaugural durante la reunión de ministros de comercio MERCOSUR-AP (Santiago, noviembre de 2014) (“Chile, UN Push...” 2014). De esta reunión y la anterior en Cartagena surgió una “agenda corta” de negociación que incluye facilitación de comercio, ventanilla única para exportaciones, acumulación de origen, certificación electrónica y movimiento de personas (Muñoz, 2015)<sup>135</sup>.

La propuesta de convergencia puede relacionarse con la similitud en los principios económicos y la ortodoxia macro-económica de Chile y Brasil, además de que ambos siguieron desde el periodo militar modelos de desarrollo bastante similares, el de Brasil inspirado en el neoliberalismo alemán con intervención del Estado y el de Chile, en la Escuela de Chicago que prefiere la retracción del Estado de la economía (Ramírez, 2012: 77). Ambos pasaron de políticas heterodoxas a ortodoxas cuando confrontaron problemas de inflación alta, desbalances fiscales y externos y el fracaso de la industrialización por sustitución de importaciones. Desde 1990, Brasil y Chile han coincidido muchas veces en organismos multilaterales como las Naciones Unidas (ONU), donde Chile apoya a Brasil para un asiento permanente en su Consejo de Seguridad, y tienen mecanismos bilaterales de consulta (Gamboa, 2012). La redemocratización, la estabilidad política, social e institucional y el respeto por el estado de derecho mejoraron sus imágenes externas y atrajeron inversión extranjera directa (IED) (Fosu, 2013). Ambas economías construyeron relaciones positivas entre Estado y sector privado y diversificaron su inserción global, con Chile moviéndose hacia un modelo abierto y Brasil hacia una posición intermedia entre apertura y estatismo (Lima, 2013). Esto se expresa en la actitud brasileña hacia el libre comercio –lo limita regionalmente para mantener los beneficios de su posición industrial dominante (estrategia defensiva), pero en la OMC presiona por más liberalización (estrategia proactiva), porque posee un sector agroalimentario exportador competitivo– (Veiga, 2014: 13-14).

Una de sus diferencias reside, sin embargo, en la forma en que

<sup>135</sup> Paraguay, miembro del MERCOSUR, está proponiendo para fines de 2015 otra reunión de ministros de relaciones exteriores a fin de tratar la convergencia AP-MERCOSUR (“Cancilleres...”, 2015).

Brasil y Chile ven la integración regional. Brasil, la mayor nación sudamericana en PIB y comercio, la más industrializada y con las empresas y el mercado nacional más grandes, se beneficia de acuerdos regionales asimétricos donde sus productos industriales y servicios dominan a los del resto. Por ello, prefiere acuerdos exclusivos que aseguren el dominio de su comercio e inversiones. Chile, una economía mediana con un mercado doméstico que impide economías de escala y una industrialización de alto nivel tecnológico, apoya acuerdos comerciales abiertos con cualquier país donde sus exportaciones tengan posibilidades. Esto explica que mientras Brasil es eje del MERCOSUR, un acuerdo cerrado, Chile firma tratados Norte-Sur y Sur-Sur, incluyendo la AP con Colombia, Perú y México.

En la actualidad, mientras la agenda de negociación comercial de MERCOSUR permanece congelada, a excepción de la negociación con la UE reabierta en 2010, Brasil se ha distanciado de la OMC para proteger su industria, no tiene acuerdos con naciones desarrolladas y está casi aislado de las cadenas productivas globales (Veiga et al., 2013: 37-38). Hasta ahora sus coaliciones externas (BRICS, IBSA) han tenido pocos resultados económicos (Oliveira/Onuki, 2013: 10). El TTIP, el TPP y un eventual tratado comercial China-ASEAN obligan a Brasil a ampliar sus acuerdos en América Latina porque el TTIP significaría reducción de sus exportaciones agroalimentarias y pérdida de IED; el TPP, diversión de comercio para MERCOSUR en países latinoamericanos como Chile, Perú y México, que participan de él, y un acuerdo entre China y el Sudeste asiático reduciría sus exportaciones agroalimentarias a China e India (Gayá/Rozemberg, 2014).

Las opciones de la convergencia MERCOSUR-AP derivan del peso económico de ambos grupos: el primero con una población de 282 millones, un PIB de 3.300 millones de dólares y un comercio de 824.658 millones, y la segunda con un PIB de 3.000 millones y 50 % del comercio latinoamericano. Juntos representan 85% de la población de América Latina, 91% de su PIB y más del 80% de su comercio (“Reunión Informativa...”, 2014). En términos geoeconómicos sus miembros cubren un área que va del Golfo de México y el Mar Caribe hasta el Atlántico y el Pacífico y facilita las relaciones con mercados tradicionales (EE.UU. y UE) y nuevos socios asiáticos como China (Giacalone, 2015a).

En 2013, las exportaciones de la AP al MERCOSUR fueron similares en valor a las del MERCOSUR a la AP, e incluyeron productos con mayor valor agregado (maquinaria, industria química y plástica, etc.). México en la AP y Venezuela en el MERCOSUR son

los que menos exportan intrarregionalmente y el mayor valor de sus exportaciones va a EE.UU. (Rosales, 2014: 44, 56, 62-63). México, Colombia y Chile (AP) y Brasil y Argentina (MERCOSUR) son las naciones con más potencial para el comercio intraindustrial con naciones del otro grupo y más posibilidad de insertarse en cadenas productivas con ellos (Rosales, 2014: 53). Resumiendo, MERCOSUR (sin Venezuela) vende a la AP bienes con mayor valor agregado y la AP hace lo mismo con MERCOSUR, creando la base para un comercio intraindustrial entre ambos (“EL MERCOSUR...” 2013).

Si la AP tiene éxito, puede generar más mercado para el MERCOSUR o desplazar sus productos por bienes similares provenientes de otros acuerdos firmados por sus miembros, lo que incentiva la convergencia (Geffner, 2013: 25). Además, la IED de MERCOSUR a la AP y en sentido contrario en 2013 alcanzó, respectivamente, 1.220 millones de dólares y 4.077 millones. Chile representó más del 50% de la IED de la AP al MERCOSUR, en especial hacia Brasil (Da Silva-Lagos, 2014), lo que explica su apoyo a la convergencia, ya que sus empresas tienen grandes inversiones en MERCOSUR (Rosales, 2014: 71-72, 74). El interés brasileño por comerciar con Asia a través de puertos del Pacífico también otorga importancia a la convergencia, ya que Brasil ha completado una ruta interoceánica que une el Estado de Acre (Brasil) con el Departamento de Madre de Dios (Perú) (Gamarra, 2013) y, en 2014, Brasil, Perú y China firmaron un memorándum de entendimiento para la construcción de un ferrocarril entre el puerto brasileño de Santos (Atlántico) y el puerto peruano de Bayovar (Pacífico) (Ortiz, 2015). La convergencia aumentaría el impacto geoeconómico y geopolítico de estos corredores bioceánicos y podría promover otros.

Pero la convergencia tiene límites desde la perspectiva de dimensiones geoeconómicas como comercio intrarregional, integración productiva y confianza del sector privado en la calidad de sus instituciones económicas. Ulloa/Marambio (2014) destacan la importancia de estos factores en la economía global y sus límites en América Latina por la variedad de preferencias comerciales bilaterales y normas de origen. Mientras México y las naciones centroamericanas participan en cadenas productivas globales como importadores y exportadores de valor agregado, Chile y Perú lo hacen como exportadores de insumos relacionados con recursos naturales (Blyde, 2014). América Latina tiene baja participación en cadenas globales relacionadas con industria manufacturera y en cadenas productivas regionales. Mientras en la UE la participación es 51% y en Asia-Pacífico 47%, en nuestra región es 29%

(Blyde, 2014). Brasil no ha desarrollado cadenas regionales de valor aprovechando el MERCOSUR porque confía en el tamaño de su mercado interno y la diversificación de su aparato productivo (Ríos y Maduro, 2014: 25-26) y participa en pocas cadenas globales (industria aeronáutica, café) (Cafaggi et al., 2012).

Aunque el comercio intrarregional de manufacturas está creciendo en América Latina, es de bienes finales, lo que muestra poca integración productiva porque al aumentar esta lo hace el comercio de bienes intermedios y servicios asociados entre empresas interconectadas (CEPAL, 2014: 69). Los problemas que afectan el comercio intrarregional y la integración productiva son la falta de infraestructura de transporte y comunicación, la desigual confianza del sector privado en la calidad de las instituciones económicas<sup>136</sup> y el contexto social y político. América Latina ocupa una posición baja en índices globales de respeto por la propiedad privada y de tiempo para importar y exportar (Blyde, 2014), que varía desde Venezuela, con los puntajes menores en la región (Rosales, 2014: 38), hasta la situación opuesta en Chile y Perú. Un acuerdo MERCOSUR-AP no significa la convergencia de las imágenes de los países, de manera que en algunos sólo habrá ganancias marginales en IED, integración productiva y aumento del comercio intrarregional, por lo cual su impacto será mayor en las economías avanzadas y estables (Giacalone, 2015a).

La inclusión de las dos economías latinoamericanas mayores (México y Brasil) da fuerza a la convergencia, pero su peso dependerá de la congruencia entre los objetivos de ambas. Como Chile, Colombia y Perú tienen acuerdos de asociación con MERCOSUR, sólo resta negociar con México, que desde la década pasada ha tratado de establecer un acuerdo comercial con MERCOSUR. Durante la visita de la presidenta brasileña Dilma Rousseff a México en 2015, se incluyeron nuevos productos agrícolas e industriales y capítulos sobre comercio electrónico y propiedad intelectual en el ACE 53 (México-Brasil) y se firmó un acuerdo de facilitación de inversiones (Boone, 2015)<sup>137</sup>. Este acercamiento se dio luego que en 2014 el

<sup>136</sup> La capacidad de hacer cumplir los contratos influye en las decisiones empresariales de implantar parte de sus cadenas productivas en un país, ya que al aumentar la confianza en su sistema legal, también aumenta la IED (Blyde, 2014).

<sup>137</sup> La firma de estos acuerdos otorga seguridad jurídica, política y económica a las empresas extranjeras cuando, como en el caso de Brasil, el país no ha firmado la Convención del Centro Internacional para la Negociación de Disputas (sigla en inglés ICSID 2015) (Boone, 2015).



comercio Brasil-México alcanzara 10.000 millones de dólares y Brasil fuera el segundo destino de la IED mexicana (Prensa Latina, 2015)<sup>138</sup>.

La convergencia sirve para que ambos países alcancen objetivos económicos con consecuencias geopolíticas, las que serán positivas si avanza la concertación entre ellos. Los objetivos de Brasil son contrarrestar su baja participación en cadenas productivas mediante la participación de sus empresas en mercados regionales que ofrecen bases para desarrollarlas, facilitar su comercio con el Pacífico y evitar perder mercados actuales por la competencia de los mega-acuerdos. Mientras tanto, los de México son expandir exportaciones<sup>139</sup> y proteger las inversiones de sus empresas en América Latina, contrarrestar su exclusión de Sudamérica por parte de Brasil y apoyar a gobiernos con los que tiene valores compartidos y afinidad en políticas económicas (México. Secretaría de Economía, 2012). Para que la convergencia MERCOSUR-AP se produzca es necesario que México y Brasil obtengan beneficios económicos y geopolíticos y negocien sus diferencias. Esto daría a la convergencia efecto de arrastre para la región y podría llevarla a desarrollar posiciones comunes en negociaciones extraregionales, en especial con Asia-Pacífico.

En términos geopolíticos, MERCOSUR-AP abarca casi la totalidad de América Latina y su impacto varía según el número de países incluidos. Este podría ser diez u once (si se completa la ampliación del MERCOSUR con Ecuador) pero también la AP tiene un programa de ampliación a Costa Rica, Panamá y Guatemala. Un mayor número de miembros representa más votos en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Organización de Estados Americanos (OEA), la OMC y la ONU, una consideración importante para Brasil que quiere ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de esta última (Giacalone, 2015a). Los límites geopolíticos de MERCOSUR-AP provienen del proceso de ampliación del MERCOSUR con países del ALBA porque refuerza la oposición interna a la convergencia por motivos político-ideológicos.

## **2. La Complementación Económica en Eco-Zona**

Hasta 2012 Venezuela consideró al ALBA el núcleo duro de su integración regional (basado en la afinidad ideológica entre sus

<sup>138</sup> Véase Morales et al., 2012 y “México-Brasil...” 2015.

<sup>139</sup> Un tercio de las exportaciones de México van a la AP y consisten primordialmente en televisores, automóviles, celulares y tractores (México. Secretaría de economía, 2012: s/p.).

miembros) y a la Unión de Naciones Sudamericanas como “un mega proyecto de desarrollo” con base en los recursos naturales de Sudamérica (“Discurso...”, 2012, en Giacalone, 2013: 149-150). Desde 2012, Venezuela buscó hacer efectivo su ingreso al MERCOSUR, aprobado en 2006, y presionó para que ingresaran Bolivia y Ecuador (“Venezuela propone...”, 2013). Esto formó parte de un proyecto geopolítico venezolano de crear un Estado mega-regional ampliando MERCOSUR con Venezuela, Bolivia, Ecuador y Cuba, de manera que el ingreso de Venezuela fue una decisión política de su gobierno (González, 2007: 12, 30). Actualmente, su ingreso efectivo al MERCOSUR se considera un movimiento pragmático debido a que la crisis global ha hecho caer el precio internacional del petróleo, pero también responde a la creación de la AP. Mientras tanto, el MERCOSUR experimenta “*un proceso de vaciamiento de la dimensión económica, que ya dominaba el bloque desde mediados de la década pasada, [y] se profundizó... a partir de 2012*”, lo que se advierte en su agenda interna, concentrada en aspectos funcionales y administrativos (Ríos/Maduro, 2014: 26).

Al mismo tiempo, Venezuela busca transformar al ALBA (2004) en un acuerdo de complementación económica (ACE) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (“Países de la Alba...”, 2012) por la necesidad de convertir sus acuerdos comerciales en ACE<sup>140</sup> para hacer efectivo su ingreso al MERCOSUR (SELA, 2013). En marzo de 2013, se firmó el ACE 70 entre cuatro naciones del ALBA –Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela<sup>141</sup>–, un acuerdo marco que establece un plazo de dos años para que sus miembros liberalicen totalmente su comercio sobre la base de los ACE 40 (Cuba-Venezuela) y 47 (Bolivia-Cuba) y el TCP (Tratado de Comercio de los Pueblos) Bolivia-Venezuela (ALADI, 2013). En diciembre de 2013, Venezuela declaró su intención de vincular al ACE 70 a las naciones de PETROCARIBE y más tarde a CARICOM y MERCOSUR (ALBA-TCP/PETROCARIBE, 2013). En La Habana (2014), la declaración final de la reunión del ALBA destacó que se diseñarían estrategias y acciones para hacer viable la construcción y el desarrollo de una Zona Económica Complementaria ALBA-TCP/PETROCARIBE/CARICOM/MERCOSUR con base en la comple-

<sup>140</sup> Después de su período de adaptación al MERCOSUR, Venezuela tendrá que negociar sus acuerdos comerciales con el grupo y adoptar su arancel externo común.

<sup>141</sup> Tres miembros del ALBA (Antigua-Barbuda, San Vicente y las Granadinas y St.Kitts-Nevis) no firmaron porque no son miembros de la ALADI. Ecuador presentó objeciones que están negociándose.

mentación económica productiva (“Thirteen ALBA-TCP...”, 2014: n/p). La cumbre del MERCOSUR (2014) creó un Mecanismo de Diálogo Político, Comercio y Cooperación Económica para promover esa zona (SELA, 2014: 25).

Las opciones geoeconómicas de la Eco-Zona derivan de que incluye naciones en el Atlántico, el Pacífico y el Mar Caribe. También sus recursos naturales ofrecen oportunidades de complementarse entre ellos, mientras el petróleo venezolano brinda seguridad energética. Con respecto a la posibilidad de complementación económica, la dificultad es que esta no existe en el ALBA, un acuerdo basado en la afinidad política y sólo secundariamente económico (SELA, 2013: 24). PETROCARIBE (2005) es un acuerdo de cooperación petrolera que financia centros de distribución de combustible, refinerías, infraestructura portuaria, etc., en naciones del Caribe y Centroamérica, para procesar petróleo crudo venezolano en competencia con otros proveedores petroleros (Girvan, 2008; Ellner, 2009; Serbin, 2006). Su comercio deriva de la necesidad de que esas naciones puedan pagar el petróleo y el financiamiento de Venezuela mediante la exportación de bienes y servicio a este país. La caída actual de los precios del petróleo ha reducido los recursos financieros venezolanos para cooperación e inversión regional y el costo para Centroamérica y el Caribe de importar petróleo de otros países. Pero mantener PETROCARIBE permite a Venezuela obtener bienes y servicios sin usar dólares, mientras las naciones receptoras sigan pagando sus deudas, y el nivel de endeudamiento de algunas asegura que seguirán tomando en cuenta las posiciones internacionales y regionales venezolanas.

Autores como Hernández/Chaudary destacan el rol de las empresas gran nacionales (empresas públicas o mixtas con financiamiento del Banco del ALBA y preferencias en compras de entes públicos) para promover la complementación económica. Pero las empresas de este tipo que se registran para 2015 tienen a Venezuela como su principal financista (Hernández/Chaudary, 2015: 15), lo que anticipa problemas de continuar la caída de los precios del petróleo, el déficit fiscal, el endeudamiento externo y la devaluación de la moneda venezolana. Si se agrega el escaso margen de votos del gobierno venezolano en 2013 (1,4%) y la polarización política interna, está en duda no solo el futuro de las empresas, sino también el de PETROCARIBE (Kirton, 2014).

Otro límite geoeconómico es que las naciones de la Eco-Zona pertenecen a distintos uniones aduaneras y algunas han firmado

acuerdos Norte-Sur<sup>142</sup>. Por ejemplo, Nicaragua es miembro de ALBA, PETROCARIBE y el Sistema Centroamericano de Integración Económica (SIECA) y tiene acuerdos de libre comercio con la UE y EE.UU. junto con el resto de las naciones centroamericanas y la República Dominicana, en tanto las naciones de habla inglesa de PETROCARIBE son miembros de la CARICOM y han firmado CARIFORUM-UE. Esto implica que tendrán que hacer ajustes para complementarse, además, de que su inclusión disminuye el rol de la afinidad ideológica como base de la integración.

Geopolíticamente, la propuesta asegura gran número de votos potenciales ya que PETROCARIBE tiene 19 miembros; ALBA, 8; CARICOM, 14; y MERCOSUR, 5 ó 7 con su ampliación. Como algunas naciones son simultáneamente miembros de ALBA y PETROCARIBE o de PETROCARIBE y CARICOM y Venezuela y Bolivia son miembros de ALBA y MERCOSUR, el total alcanza a 25 naciones (Giacalone, 2015a). Representa un bloque significativo de votos en instituciones regionales y multilaterales pero también un proceso de toma de decisiones largo y complejo.

Venezuela vio originalmente al ALBA como un instrumento geopolítico para impulsar una integración sin intenciones comerciales, aumentar el rol de América Latina en un mundo multipolar y desplazar la hegemonía estadounidense en la región. Este último aspecto ha limitado su atracción para algunos países centroamericanos y caribeños que obtendrían más beneficios económicos como miembros del ALBA que solo de PETROCARIBE (Altmann, 2009); esto posiblemente afecte la atracción de la Eco-Zona y la llegada de IED a la misma.

La Eco-Zona se ve favorecida por la ampliación actual del MERCOSUR a miembros del ALBA. Esta ampliación fue parte de un proyecto económico brasileño, que comenzó en 1994 con la propuesta de integrar comercio y estructuras institucionales de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) para formar una zona de libre comercio sudamericana. Para 2004, este objetivo no se había alcanzado y Brasil estableció en cambio la Comunidad Sud-

<sup>142</sup> Esto se da también en la AP, pero México pertenece al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que no es una unión aduanera, y, aunque Colombia y Perú son miembros de la CAN, los mercados subregionales no tienen importancia para la primera después del cese de sus exportaciones a Venezuela en 2010 y Perú dejó de formar parte de la unión aduanera andina en 2000.

americana de Naciones (CSN), mientras los miembros de la CAN se convirtieron en asociados del MERCOSUR firmando acuerdos preferenciales de comercio con el grupo. Aunque la CSN siguió buscando la convergencia institucional entre ambos acuerdos, su fracaso en alcanzarla hizo que en 2008 Brasil convirtiera a la CSN en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), más inclinada a la acción política que a la económica.

Si en los noventa la ampliación del MERCOSUR fue propuesta por Brasil por razones económicas, para mudar luego en un proyecto político, ahora Brasil parece combinar lo económico y lo político. En la reunión cumbre de 2014, Rousseff propuso que los acuerdos comerciales entre MERCOSUR y sus asociados alcancen arancel cero antes de 2019, porque Brasil desea acelerar el proceso de apertura comercial con Chile, Colombia y Perú, miembros de la AP, para contrarrestar los efectos negativos de la crisis global<sup>143</sup>. En este sentido, sirve de antecedente el aumento en población, recursos naturales, PIB y comercio intrarregional que se produjo en MERCOSUR con el ingreso de Venezuela (Coelho et al., 2006). Brasil fue el más beneficiado ya que entre 2005 y 2006 los contratos del gobierno venezolano con firmas brasileñas y sus inversiones en ese país totalizaron 8.571 millones de dólares (González, 2007: 18). El impacto económico del ingreso de Venezuela se observa asimismo en la balanza comercial de Brasil con Venezuela que en 2008 alcanzó 5.700 millones de dólares, con un *surplus* de 4.600 millones (Aragao, 2009).

Ghazalian (2013) estimó los efectos de la ampliación del MERCOSUR sobre el comercio de *commodities* agrícolas al convertirse todos sus miembros asociados (Bolivia, Chile, Perú, Ecuador y Colombia) en miembros plenos. Los resultados muestran que la ampliación aumentaría las exportaciones desde los miembros originales a los nuevos, pero no en dirección opuesta. La tendencia es confirmada por el comportamiento del comercio entre Venezuela y MERCOSUR desde 2006. En la reunión cumbre de 2012 en Brasilia, los presidentes del MERCOSUR firmaron el protocolo de admisión de Bolivia, que recibió un plazo de cuatro años para ajustar sus normas a las del grupo (Geffner, 2014: 7)<sup>144</sup>.

<sup>143</sup> Argentina y Venezuela bloquearon la propuesta brasileña.

<sup>144</sup> Paraguay objetó el protocolo porque, como estaba suspendido del MERCOSUR no lo había firmado y negoció uno nuevo, a cambio de una donación de fondos para infraestructura y la aprobación de la decisión de posponer de 2015 a 2030 su régimen de zonas libres ("El Ingreso..." 2014).

Puede observarse que Venezuela vende petróleo y derivados al MERCOSUR, que se vendían antes de entrar en él y que se rigen por los precios del mercado internacional, o sea que no son afectados por reducciones tarifarias (“MERCOSUR se expande...” 2012; Veiga et al., 2013: 34). Un análisis económico (Arancibia, 2015) del ingreso boliviano muestra que la mayor parte de sus exportaciones a Argentina y Brasil son de gas natural, tienen arancel cero y no van a cambiar por su ingreso al MERCOSUR. Como su pertenencia al acuerdo no tiene valor comercial para Bolivia, su actuación estará dominada por posiciones políticas de su gobierno, similar a lo que sucede en Venezuela (Arancibia, 2015). Pero para Brasil la ampliación del MERCOSUR agudiza contradicciones políticas internas observables en sus relaciones con Argentina.

La importancia económica del bloque regional ampliado medida en población, tiene potencial para aumentar el consumo (Geffner, 2014: 10), pero Bolivia confirma su rol de cliente del MERCOSUR, ya que cuando entró en vigencia el ACE 36 (1996) entre ambos aumentaron las exportaciones del MERCOSUR a Bolivia, pero las de esta última permanecieron iguales (Ramal, 2006). El discurso oficial presenta el ingreso de Bolivia como una medida defensiva contra la UE y EE.UU., que aumenta el poder negociador del grupo (“Bolivia se encamina...”, 2013), pero Bolivia y Ecuador aumentan el PIB del MERCOSUR solo en 2% (Guillén, 2013: s/p) y Bolivia sigue siendo miembro de la CAN y negociando en forma individual con la UE (“Bolivia anuncia...”, 2013).

El ingreso boliviano tiene valor más político y geopolítico que económico. En MERCOSUR reduciría el peso relativo de Brasil y Argentina, como ocurrió con la ampliación de la UE, porque significa menos porcentaje de PIB, territorio y población para esas naciones y, para Argentina, la posibilidad de balancear el poder brasileño. Pero, en MERCOSUR las asimetrías son más pronunciadas que en Europa y estos reajustes serán más largos y menos importantes (Cimadamore/Rodríguez, 2013: 124). Mientras tanto, para Brasil, un MERCOSUR ampliado tiene impacto geopolítico en el escenario regional y global.

Además de la ampliación, otra medida que busca contrarrestar los efectos económicos negativos de la crisis global para Brasil es la activación de las negociaciones externas, entre las cuales, por ejemplo, Argentina y Venezuela prefieren negociar un acuerdo con la Unión Euro-Asiática (Belarús, Kazajistán, Rusia, Armenia y Kirguistán, 2014) (BID-INTAL, 2014: 89-96, “Rafael Ramírez...” 2014)

y Brasil, Paraguay y Uruguay<sup>145</sup> favorecen un acuerdo MERCOSUR-UE (Yakovleva, 2014). Los diferentes objetivos políticos y geopolíticos del ALBA y sus socios en el MERCOSUR ampliado y las divisiones internas del segundo limitan las opciones geopolíticas y la viabilidad de la Eco-Zona. Además, cuestionan el rol de la afinidad ideológica como base de la integración, porque no todos los países de PETROCARIBE, CARICOM y MERCOSUR comparten las posiciones anticapitalistas y antiestadounidenses del ALBA.

### 3. Opciones y límites en el contexto regional

A continuación, se sintetiza las opciones y límites geoeconómicos y geopolíticos de ambas propuestas, según lo analizado en las secciones anteriores, para discutirlos luego dentro del contexto regional actual.

	<b>Convergencia MERCOSUR-AP</b>	<b>Complementación ECO-ALBA-PETROCARIBE</b>
<b>Opciones geoeconómicas</b>	-Desarrollo de cadenas productivas regionales y globales. -Atracción de IED. -Aumento del valor de los corredores bioceánicos sudamericanos.	-Desarrollo de cadenas productivas regionales. -Combinación de recursos naturales y energía entre sus miembros.
<b>Límites geoeconómicos</b>	-Conflictos o falta de implementación de lo acordado por oposición de miembros del MERCOSUR provenientes del ALBA.	-Compromisos previos de sus miembros con otros acuerdos. -Poca complementación económica y poca industrialización. -Orientación ideológica y política afecta atracción de IED.
<b>Opciones geopolíticas</b>	-Altas si Brasil y México negocian sus diferencias; si no, hay pocas opciones.	-Mayor número de miembros crea potencial de voto en organizaciones regionales y globales.
<b>Límites geopolíticos</b>	-Oposición interna por parte de nuevos miembros de MERCOSUR más Argentina <sup>145bis</sup> .	-Problemas actuales de Venezuela comprometen su viabilidad y proyección externa. -Mayor número de miembros disminuye la afinidad política.

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>145</sup> Paraguay y Uruguay apoyan también la convergencia con la AP para disminuir su asimetría con Brasil, que ha aumentado desde la creación del MERCOSUR. Paraguay propone la eliminación de medidas no arancelarias en el acuerdo para volver al objetivo original de ser una zona de libre comercio que aspira a un mercado común (“Paraguay propone...”, 2015).

<sup>145bis</sup> Este Capítulo se entregó antes de la asunción del gobierno de Mauricio Macri, fecha desde la cual Argentina favorece la convergencia.

En cuanto al contexto regional, las primeras reuniones MERCOSUR-AP se dieron luego que el comercio latinoamericano y caribeño alcanzó “un virtual estancamiento” en 2014 por tercer año consecutivo, lo que aumentó el interés por aumentar el comercio intrarregional (“MERCOSUR y...”, 2014). Aunque un aumento de este comercio es esperable de la convergencia, resulta crucial también la posibilidad de establecer cadenas de valor de alcance regional (Peña, 2014) y global, aprovechando los acuerdos comerciales firmados por miembros de la AP. Foxley (2014: 14-15) destaca la integración en cadenas de valor como la tarea pendiente de América Latina, que adquirirá mayor importancia si tarda en reactivarse la demanda de sus exportaciones en otros mercados. El encadenamiento productivo aumentaría la competitividad evitando que América Latina quede anclada como exportadora de *commodities* a China. Un arancel cero es deseable pero sin él son útiles medidas de facilitación de negocios, acumulación de origen e inversiones en infraestructura para aumentar y proteger las actividades empresariales intrarregionales (Foxley, 2014: 19). Esto diferencia a la convergencia AP-MERCOSUR de la propuesta CAN-MERCOSUR de los 90 –no se centra en aranceles ni instituciones, sino en nuevos temas del comercio internacional–. De forma pragmática, intenta crear bases concretas que faciliten el comercio, las inversiones y las cadenas productivas regionales y globales como plataforma para una inserción internacional más positiva que la actual<sup>146</sup>.

Las opciones y límites geopolíticos de la convergencia pasan por una negociación Brasil-México ya que la AP trajo de regreso a México a un ámbito sudamericano que en 2000 Brasil acotó como propio. La contribución de la AP a la integración regional ha sido definirla como latinoamericana y revalorizar la economía y el comercio como su eje (Malamud, 2015: 207). El primer aspecto es importante en un contexto global dominado por la posibilidad de mega-acuerdos regionales en los que Sudamérica no tiene comercio ni PIB suficientes para alterar lo que suceda. El segundo pone el acento en aspectos más permanentes que la afinidad político-ideológica cuando crece el interés brasileño por la industria, que

<sup>146</sup> La AP ofrece al MERCOSUR dos ventajas: su posición geográfica en el Océano Pacífico –zona en la que se asume que se concentrará la mayor parte del comercio internacional en el siglo 21– y los numerosos acuerdos Norte-Sur que ha firmado (que MERCOSUR no tiene), mientras este resulta atractivo a la AP por su mayor base industrial, que ayudaría a diversificar y agregar valor a sus exportaciones hacia Asia-Pacífico.



ha perdido exportaciones y parte del mercado doméstico frente a la competencia china. Entre las medidas para mejorar la competitividad del sector, la Confederación Nacional de la Industria propone que Brasil negocie acuerdos comerciales en cuanto a criterios económicos (tamaño del mercado, trabas para empresas brasileñas, etc.) y no a consideraciones políticas. Recientemente, recomendó un acuerdo comercial con México, asumiendo una posición proactiva con respecto al otro grande de la economía latinoamericana (Veiga, 2014). Para un gobierno que superó a la oposición por 3% y necesita recomponer su imagen, afectada por denuncias de corrupción, la recuperación del crecimiento económico puede ser una consideración importante para apoyar la convergencia.

Un análisis similar de la Eco-Zona permite observar la presencia de abundantes recursos naturales, incluidos tierra fértil y energía, positivos para crear cadenas de valor regionales y complementarias. Esto podría aumentar el comercio intrarregional pero la complementación implica menos posibilidades de diversificación para algunas economías y exige planificación estatal. Otra limitación es la situación política y económica de Venezuela que disminuye su rol como comprador y financista de última instancia en ALBA/PETROCARIBE y la atracción para que gobiernos centroamericanos y caribeños participen en la Eco-Zona<sup>147</sup>; mientras la inseguridad política y la coloración ideológica disminuirían la atracción de IED.

## **Conclusiones**

En resumen, la Eco-Zona tiene más opciones geopolíticas que geoeconómicas, excepto para Brasil<sup>148</sup>, pero estas se ven limitadas por los problemas actuales de Venezuela, que comprometen su viabilidad y proyección externa, y el mayor número de miembros,

<sup>147</sup> CARICOM no tiene mayor interés en un acuerdo comercial con los miembros centroamericanos y sudamericanos de ALBA/PETROCARIBE, pero puede tenerlo con Brasil y MERCOSUR. En cuanto a Venezuela, su atracción deriva de la oferta de petróleo y financiamiento, factores que están debilitados.

<sup>148</sup> El Caribe tiene interés económico para empresas brasileñas como Odebrecht, que construye un puerto de contenedores en Mariel (Cuba), anticipándose al aumento del tráfico marítimo luego que se inaugure un canal interoceánico chino en Nicaragua y se restablezcan relaciones comerciales entre la isla y EEUU.

que disminuye la afinidad ideológica. La convergencia es la opción con más posibilidades económicas pero, geopolíticamente, depende de que Brasil y México negocien entre ellos y se encuentra obstaculizada por la ampliación del MERCOSUR. La decisión con respecto a favorecer una u otra propuesta depende de Brasil. Si vincularse a la AP le ofrece oportunidades económicas, hacerlo con PETROCARIBE-CARICOM expande su base de votos para llegar al Consejo de Seguridad y lo proyecta como líder regional en el Caribe. Brasil podría lograr sus objetivos económicos y geopolíticos acelerando su apertura comercial con países sudamericanos de la AP mientras completa la ampliación del MERCOSUR con países del ALBA. Pero, si estos movimientos simultáneos favorecen los intereses de Brasil, no son positivos para América Latina porque prolongan la indefinición de su futuro económico, le restan peso geopolítico y perpetúan asimetrías y divisiones internas.

En conclusión, merece destacarse que: 1) más allá de las relaciones exteriores de naciones y acuerdos subregionales y regionales, es posible analizar una dimensión intermedia que abarca las relaciones entre poderes regionales primarios y secundarios, sus formas de asociación y sus objetivos; 2) las regiones poseen una dinámica interna que ayuda a comprender lo que el nivel global o nacional no explica, pero son “sistemas abiertos” (Lake/Morgan, 1997) en los que influyen fenómenos extrarregionales como la negociación de mega-acuerdos; y 3), aunque la literatura enfatiza el rol “ideológico” de la AP como “punta de lanza” de EE.UU. en Sudamérica (Flisfich, 2011: 122), oscilando entre considerarla insignificante o amenazante (Zibechi, 2013), este acuerdo debe ser objeto de estudios menos ideológicos y más académicos.

Adicionalmente, nuestro análisis confirma que en el siglo XXI, América Latina ha experimentado cambios en las relaciones de poder entre sus actores estatales y en la configuración de sus acuerdos regionales, que ayudarían a diseñar un nuevo orden regional. Si en la primera década del siglo la presencia de distintos aspirantes al rol de poder regional con diferentes modelos de inserción internacional y de regionalismo creó un orden inestable y aumentó el conflicto, en la segunda década, un contexto global inestable económica y políticamente puede conducir a mayor negociación y concertación regional (Giacalone, 2015b).

## Bibliografía

- ALADI (2012). *Los efectos de la crisis económica internacional en el comercio exterior de la ALADI*. Montevideo: ALADI/SEC/di2218.4. Disponible en: [http://aladi.org/boletin/documentos/2218\\_4.pdf](http://aladi.org/boletin/documentos/2218_4.pdf)
- ALADI (2013). *Acuerdos ALADI 2013*. Disponible en: [http://aladi.org/nsfaladi.nsf/9C396AEB7CBF5BB503257D1E00523FEE/\\$FILE/Libro\\_Acuerdos\\_ALADI\\_2013.pdf](http://aladi.org/nsfaladi.nsf/9C396AEB7CBF5BB503257D1E00523FEE/$FILE/Libro_Acuerdos_ALADI_2013.pdf).
- ALBA-TCP-PETROCARIBE (2013). “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros”, II Cumbre Extraordinaria ALBA-TCP /PETROCARIBE, Caracas, Venezuela, 17 de diciembre, disponible en: <http://alba-tcp.org/contenido/declaracion-de-los-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-los-paises-miembros-de-alba-y-petrocar>
- ALTMANN Josette (2009). “El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes?”, en: *Nueva Sociedad* 219, pp. 127-144.
- ARAGAO Thiago de (2009). “The significance of Venezuela’s admission to Mercosur”, en: *affaires- strategiques.info* November 10, disponible en: <http://affaires-strategiques.info/spip.php? article2297>
- ARANCIBIA Sergio (2015). “Bolivia y el Mercosur”, en: *El Mundo* (Caracas) 22 de julio, disponible en: [sergio-arancibia.blogspot.com](http://sergio-arancibia.blogspot.com)
- BARBOSA Rubens (2014). “El futuro del MERCOSUR”, en: *Boletín Informativo Techint* N° 345, noviembre, pp. 41-49, Argentina.
- BID-INTAL (2015). *Informe Mercosur 19* (Segundo semestre 2013- Primer semestre 2014), BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina.
- BLYDE, Juan (Coord.) (2014) *Fábricas sincronizadas. América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Washington, D.C.: IADB.
- “Bolivia anuncia ingreso al MERCOSUR sin dejar CAN” (2013), en: *Los Tiempos*, La Paz, 21 de junio, disponible en: [http://lostitiempos.com/diario/actualidad/economia/20130621/bolivia-anuncia-ingreso-al-mercosur-sin-dejar-can\\_217691\\_468773.html](http://lostitiempos.com/diario/actualidad/economia/20130621/bolivia-anuncia-ingreso-al-mercosur-sin-dejar-can_217691_468773.html)
- “Bolivia se encamina a ser miembro pleno del MERCOSUR» (2013). En: [http://parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8269/1/parlasur/bolivia\\_se\\_encamina\\_a\\_ser\\_miembro\\_pleno\\_del\\_mercosur.html](http://parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/8269/1/parlasur/bolivia_se_encamina_a_ser_miembro_pleno_del_mercosur.html)
- BOONE BARRERA Enrique (2015). “Brazil’s International Investment Woes”, en: *CIGI Newsletter*, July 3, disponible en: [https://www.cigionline.org/publications/brazils-international-investmen-twoes?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=NEWSLETTER&utm\\_content=CIGI+Worldwide%3A+July+2015](https://www.cigionline.org/publications/brazils-international-investmen-twoes?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=NEWSLETTER&utm_content=CIGI+Worldwide%3A+July+2015)
- CAFAGGI Fabrizio; SWENSON Luana F.J.; MACEDO Ronaldo P.; ANDREOTTI e SILVA Tiago; GROSS Clarissa P.; de ALMEIDA Lucila G.; RIBEIRO Thiago A. (2012). *Assessing the Global Value Chain in a Changing Institutional Environment*, Washington, D.C, *Inter-American Development Bank Working Paper* N° 370, disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11680.pdf>
- “Cancilleres de Alianza del Pacífico y Mercosur realizarán reunión en Asunción” (2015). SELA, 29 de octubre, disponible en: <http://www.sela.org>

- sela.org/es/prensa/servicio-informativo/2015/10/20151029/cancilleres-de-alianza-del-pacifico-y-mercosur-realizaran-reunion-en-asuncion/
- CEPAL (2009). *Panorama de la inserción internacional de América Latina. Crisis y espacios de cooperación regional*, CEPAL, Santiago de Chile, disponible en: <http://cepal.org/es/publicaciones/panorama-de-la-insercion-internacional-de-america-latina-y-el-caribe-2008-2009-crisis>
  - CEPAL (2014). *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*, CEPAL, Santiago de Chile.
  - “Chile, UN Push Mercosur, Pacific Alliance towards convergence” (2014). *Sputnik*, November 26, disponible en: <http://sputniknews.com/analysis/20141126/1015199401.html>
  - CIMADAMORE Alberto; RODRIGUEZ Adriana (2013). “La adhesión de Venezuela y la gestión institucional de las asimetrías en el Mercosur”, en: *Comentario Internacional* 13, pp. 115-154.
  - COELHO Allesandro; LIMA MaríaLucia P.; CURY Samir; GOLDBAUM Sergio (2006). “Impacts of Venezuela’s Accession to Mercosur: An Applied General Equilibrium Evaluation”, disponible en: [http://academia.edu/3417399/Impacts\\_of\\_Venezuelas\\_accession\\_to\\_the\\_Mercosur\\_an\\_applied\\_general\\_equilibrium\\_evaluation](http://academia.edu/3417399/Impacts_of_Venezuelas_accession_to_the_Mercosur_an_applied_general_equilibrium_evaluation)
  - DA SILVA Lula, LAGOS Ricardo (2014). “América Latina: Dos océanos, una voz”, en: *El País*, June 10, disponible: <http://punto latino.ch/es/alianza-del-pacifico/7201-2014-prensa-america-latina-dos-oceanos-una-voz-lula-da-silva-ricardo-lagos>
  - “Discurso de Ali Rodríguez en la entrega de la Secretaría de UNASUR” (2012). UNASUR, 11 de junio, disponible en: <http://unasur.org/uploads/77/cd/77cd2a99afd1432bc75b0070fb43b08/Discurso-Ali-Rodriguez-Posesion-Secretaria-General.pdf>
  - “El ingreso de Bolivia al MERCOSUR queda postergado hasta 2015” (2014), en: *El Telégrafo*, 19 de diciembre, disponible: <http://www.telegrafo.com.ec/mundo/item/el-ingreso-de-bolivia-al-mercosur-queda-postergado-hasta-2015.html>
  - ELLNER Steve (2009). “La política exterior del gobierno Chávez: la retórica chavista y los asuntos sustanciales”, en: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 15 (1), Venezuela, pp. 115-132.
  - “El MERCOSUR y la Alianza del Pacífico” (2013). En: *Carta Mensual* 206, octubre, BID-INTAL, Buenos Aires.
  - “Eventual convergencia entre Alianza del Pacífico y MERCOSUR” (2014). SELA, *Boletín sobre Integración de América Latina y el Caribe* 202, septiembre, pp. 2-3.
  - FELBERMAYR Gabriel; HEID Benedikt; LEHWALD Sybille (2013). *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who benefits from a Free Trade Deal?* Gutersloh: Bertelsmann Stiftung, disponible en: <http://iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/13541.pdf>
  - FOSU Augustin (2013). “Achieving Development Success. Lessons from the Developing World”, UNU-WIDER, Helsinki.

- FOXLEY Alejandro (2014). “Nuevo desafío para América Latina: integración productiva”, en: Foxley, Alejandro y Meller, Patricio (Eds.) *Alianza del Pacífico en el proceso de integración latinoamericana*, CIEPLAN, pp. 13-26, Santiago de Chile.
- GAMARRA Luis Felipe (2013). “Perú-Brasil: La alianza estratégica que unió el océano Atlántico con las rutas del Pacífico”, en: *La República*, 5 de junio, disponible: <http://archivo.larepublica.pe/05-06-2013/peru-brasil-la-alianza-estrategica-que-unio-el-oceano-atlantico-con-las-rutas-del-pacifico>.
- GAMBOA VALENZUELA Ricardo (2102). *Chile y el liderazgo sudamericano de Brasil: ¿Qué estrategias prefieren sus élites?*, Plataforma Democrática Working Paper 18, Santiago, disponible: [http://plataforma-democratica.org/archivos/plataforma-democratica-working-paper\\_18\\_2011-espanhol.pdf](http://plataforma-democratica.org/archivos/plataforma-democratica-working-paper_18_2011-espanhol.pdf)
- GAYÁ Romina, ROZEMBERG Ricardo (2014) “Los Mega Acuerdos: nuevas reglas, nuevos actores”, Cámara de Exportadores de la República Argentina, 13 de agosto, Buenos Aires, disponible en: [http://cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma\\_code=es...](http://cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma_code=es...)
- GEFFNER Maximiliano (2014). “Dos modelos en debate: Mercosur ampliado y la Alianza del Pacífico”, ISA-FLACSO, Buenos Aires, disponible en: <http://isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/95b339f7-8cfd-4a99-a841-4c66cfae3f0d.pdf>
- GHAZALIAN Pascal (2013). “Mercosur enlargement: Predicting the effects on trade in primary agricultural commodities”, en: *Economic Change and Restructuring* 46 (3), pp. 277-297.
- GIACALONE Rita (2013). “Venezuela en UNASUR: Integración regional y discurso político”, en: *Desafíos* 25 (1), pp. 129-163.
- (2015a) “Latin American Answers to Mega-Regional Projects: Options and Limits”, en: Roy, Joaquín (Ed.) *A New Atlantic Community. The European Union, the US and Latin America*, Florida European Union Center-Jean Monnet Chair, pp. 175-187, Miami.
- (2015b) “El orden regional sudamericano en la segunda década del siglo XXI ¿conflicto o negociación?”, en: Mellado, Noemí (Ed.) *Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI*, Lerner, pp. 55-77, Córdoba, Argentina.
- GIACCAGLIA Clarisa (2010). “La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva”, en: *Confines* 6 (12), pp. 95-121.
- GIRVAN Norman (2008). “ALBA, PETROCARIBE y la CARICOM: Asuntos claves en una nueva dinámica”, disponible en: <http://.normangirvan.info/.../alba-petrocaribe-y-caricom-girvan1esp.doc>
- GONZÁLEZ URRUTIA Edmundo (2007). *La incorporación de Venezuela al Mercosur*, ILDIS, Caracas, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/o5550.pdf>.

- GUILLÉN Stella (2013). “Paraguay frente al Mercosur y a la Alianza del Pacífico”, en: *Observatorio de Economía Internacional*, marzo, disponible: <http://cadep.org.py/uploads/2013/03/Articulo-SG-impresion.pdf>
- HALPERIN Marcelo (2004). *Los principios jurídicos del multilateralismo económico*, Altuna Impresores, Buenos Aires.
- HERNÁNDEZ Dilio, CHAUDARY Yudi (2015). *La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratados de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Vigencia y viabilidad en el actual contexto venezolano y regional*, Friedrich Ebert Stiftung, enero, Caracas, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/11379.pdf>
- KIRTON Mark (2014). “Recent Trends in Regional Integration: Challenges and Opportunities for CARICOM-Latin American Relations in the 21<sup>st</sup> Century”, disponible en: <http://www.lirds.org/presentations/lirds%20uwi%20iir%20seminar%20Recent%20Trends%20in%20Regional%20Integration-Dr%20MARK%KIRTON.pdf>
- KOTSCHWAR Bárbara (2014). “Los mega-acuerdos: nuevos actores y nuevas reglas”, en: *Boletín Informativo Techint* 345, pp. 8-21.
- LAKE David A. y MORGAN Patrick M. (1997). “Introduction”, en: LAKE, D. A. y MORGAN, P. M. (Eds.) *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park: Pennsylvania State University Press, pp. 3-18.
- LIMA Maria R. Soares de (2013). “Relacoes Internacionais: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil”, en: *Lua Nova* 90, pp. 167-201.
- MALAMUD Carlos (2015). “Regional Integration in Latin America: A Diagnosis of the Crisis”, en: Roy, Joaquín (Ed.) *A New Atlantic Community: The European Union, the US and Latin America*, Jean Monnet Chair-University of Miami, pp. 199-207.
- “MERCOSUR se expande con Venezuela y Bolivia” (2012). En: *La Voz*, 7 de diciembre, Argentina, disponible: <http://lavoz.com.ar/noticias/politica/mercosur-se-expande-con-venezuela-bolivia08122012b>
- “MERCOSUR y Alianza del Pacífico buscan puntos de convergencia en un foro” (2014). En: *Gestión*, Lima, Perú, 24 de noviembre, disponible: <http://gestion.pe/economia/mercosur-y-alianza-pacifico-buscan-puntos-convergencia-foro-2114778>
- “México-Brasil firman importantes acuerdos bilaterales” (2015). SELA, 27 de mayo, disponible, en: [http://www.sela.org/es/prensa/servicio\\_informativo/2015/05/20150527/m%c3%a9\\_xico-y-brasil-firman-importantes-acuerdos-bilaterales/](http://www.sela.org/es/prensa/servicio_informativo/2015/05/20150527/m%c3%a9_xico-y-brasil-firman-importantes-acuerdos-bilaterales/)
- MÉXICO. SECRETARÍA DE ECONOMÍA. Unidad de Coordinación de Negociaciones Comerciales (2012). “Alianza del Pacífico”, Memorias Documentales 2006-2012. México, D.F., s/p. Disponible en: [http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informe\\_APF/memorias/6\\_md\\_alianza\\_pacifico\\_sce.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informe_APF/memorias/6_md_alianza_pacifico_sce.pdf)
- MORALES Maria E.; MEJÍA Pablo; GUTIÉRREZ Raúl de Jesús; DÍAZ Miguel Ángel; VERGARA Reyna (2012). “Interacciones económico-financieras Brasil-México: ¿Cuál es su grado de integración?”, en: *Perfiles Latinoamericanos* 39, enero-junio, pp. 117-150.

- MUÑOZ Heraldo (2015). “Alianza del Pacífico y MERCOSUR”, en: *El Tiempo*, Bogotá, 16 de marzo, disponible: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/alianza-del-pacifico-y-mercosur-heraldo-munoz-columnistas-el-tiempo/15404481>
- OLIVEIRA Amancio de; ONUKI Janina (2013). “Política externa brasileira e relações Sul-Sul”, CAECI-USP, WorkingPaper, Sao Paulo.
- OPPENHEIMER Andrés (2013). “la Alianza del Pacífico saca ventaja al Mercosur”, en: *La Nación*, 28 de mayo, Argentina, disponible: <http://lanacion.com.ar>
- ORTIZ Fabiola (2015). “Brazil, Perú, and China and the Inter-oceanic Dream”, en: *Diálogo Chino*, February 5, disponible: <http://dialogochino.net/china-is-part-of-an-interoceanic-dream-between-brazil-and-peru/>
- “Países de la ALBA crean zona económica común y un banco de desarrollo” (2012). IX Reunión de ALBA, 5 de febrero, Caracas, disponible en: <http://bolpress.com>
- “Paraguay propone encuentro MERCOSUR-Alianza del Pacífico” (2015). En: *La Nación*, Asunción, 21 de septiembre reproducido en <http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/2015/09/20150921/paraguay-propone-encuentro-mercosur-ap>
- PEYRANI Julio, GEFFNER Maximiliano (2013). “Dos modelos en debate: Mercosur ampliado y la Alianza del Pacífico”, en: *Análisis* N° 1, agosto, Friedrich Ebert Stiftung (FES) –CEPES, Buenos Aires, disponible: [http://fes.org.ar/Publicaciones/2013/CEPES\\_08-2013.pdf](http://fes.org.ar/Publicaciones/2013/CEPES_08-2013.pdf)
- PRENSA LATINA (2015). “Brasil: Presidenta Dilma Rouseff viaja a México en visita oficial”, 25 de mayo, disponible en: <http://www.aporrea.org/internacionales/n270983.html>.
- “RAMÍREZ Rafael (2014). Esperamos el ingreso pleno de Bolivia al Mercosur para 2015”, en: *Primicias24.com*, 17 de diciembre, disponible: <http://primicias24.com/nacionales/rafael-ramirez-esperamos-el-ingreso-pleno-de-bolivia-al-mercosur-para-2015/>
- RAMIREZ Hernán (2012). “Confluências e matizes nos programas economicos das ditaduras brasileira y chilena”, en: *Confluênze* 4, p.2.
- “Reunión Informativa Mercosur-Alianza del Pacífico” (2014). En: *Mercosur ABC* 479, 27 de noviembre, disponible: <http://mercosur-abc.com>
- RÍOS Sandra P., MADURO Lucía B. (2014). “MERCOSUR: ¿Llegó la hora de replantear el modelo?”, en: *Boletín Informativo Techint* N° 345, Buenos Aires, noviembre, pp. 21- 39.
- ROSALES Osvaldo (2014). *La Alianza del Pacífico y el Mercosur: hacia la convergencia en la diversidad*, CEPAL, Santiago de Chile, disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37304>
- SELA (2013). *ALBA-TCP como mecanismo de cooperación de alcance regional*, SELA, SP/Di N° 4-13, Caracas.
- SELA (2014). *Evolución de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América- Tratado de los Pueblos (ALBA-TCP)*, SELA. SP/Di N° 4-14, Caracas.

- SERBIN Andrés (2006). “Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera”, en: *Nueva Sociedad* 205, septiembre-octubre, pp. 75-91.
- “Thirteen ALBA-TCP Meeting Approves Final Declaration” (2014). In: *Periódico26.cu* December 14, disponible: <http://periodico26.cu/index.php/en/principal-es-2/25057-thirteenth-alba-tcp-summit-approves-final-declaration>
- ULLOA URRUTIA Alfie; MARAMBIO Sebastián (2014). “Latino-américa y el Caribe, desafíos comerciales de la región y una agenda para la integración”, en: Foxley, Alejandro; Stallings, Barbara (Eds.) *Economías latinoamericanas. Cómo avanzar más allá del ingreso medio*, CIEPLAN, Santiago de Chile, disponible: [http://cieplan.org/media/publicaciones/archivos/352/Economias\\_Latinoamericanas\\_Como\\_Avanzar\\_mas\\_alla\\_del\\_Ingreso\\_Medio.pdf](http://cieplan.org/media/publicaciones/archivos/352/Economias_Latinoamericanas_Como_Avanzar_mas_alla_del_Ingreso_Medio.pdf)
- VEIGA Pedro da Motta (2014). “Brazil’s Trade Policy: Moving Away from Old Paradigms?”, en: Brainard, Lael y Martinez-Diaz, Leonardo (Eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil’s Changing Role in the Global Economy*. Washington, D.C, Brookings Institution Press, pp. 137-156.
- VEIGA Pedro da Motta; RIOS Sandra; NAIDIN Leane (2013). “Políticas comercial e industrial e hiperativismo do primeiro bienio Dilma”, CINDES, Texto 35, Rio de Janeiro, Brasil.
- “Venezuela propone ampliar la alianza ALBA-MERCOSUR” (2013). En: *El Informador*, 25 de marzo, México, disponible: <http://informador.com.mx/economia/2013/446618/6/venezuela-propone-ampliar-alianza-alba-mercosur.htm>
- YAKOVLEVA Nailya (2014). “Latin American integration in the mirror of Mercosur”, in: *Russian Council. Latin America and the Caribbean/Analysis*, September 2, disponible: <http://russiancouncil.ru/en/inner/?id=4277>



BLANCA

---

## CAPÍTULO IX

---

### UN NOVEDOSO PARADIGMA DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA: EL CASO DE PERÚ

LAUTARO M. RAMÍREZ

#### **Introducción**

Perú se presenta en Sudamérica como un país con estabilidad política y económica, lo cual le ha permitido mantener un crecimiento sostenido en los últimos años, pese, sin embargo a haber tenido ciertas recesiones, las cuales ya han sido superadas en lo que va del año. Conforme a ello y hasta el mes de abril, la economía de Perú creció un 4.5%; representando un mayor crecimiento los sectores primarios tales como la agricultura con un 8% –subsectores agrícola 9.04% y pecuario 6.13%–, y la minería y sector de hidrocarburos con un 10.33% (Diario de Economía y Negocios de Perú, 2015); por su parte, continúan ciertas contracciones en materia de importaciones y exportaciones, debido a: la desaceleración económica regional, producto de la situación económica por la que atraviesa Brasil, e internacional por la desaceleración de la economía China. En este sentido, la CEPAL explica que la desaceleración económica se debe a factores externos e internos. En el caso de los primeros, se vinculan con el lento crecimiento de la economía mundial de 2015, especialmente la desaceleración asiática y de otras economías emergentes, con excepción de la India. Asimismo, sostuvo que el comercio mundial al estar estancado se ha transformado en un problema estructural de la economía mundial y que a la menor demanda externa, se suma, por un lado, la tendencia a la baja de los precios de los productos básicos, y por otro, la mayor volatilidad e incertidumbre en los mercados financieros internacionales. En lo interno, indica

que la contracción de la inversión y del consumo determinan, entre otros factores, la reducción de la demanda, factor principal tras el crecimiento en los últimos años (CEPAL, 2015).

Sin embargo, y pese a este estado de situación, Perú cuenta con una serie de acuerdos comerciales regionales, los cuales favorecen los intercambios asegurándose de este modo el acceso preferencial a los mercados de los países que los suscribieron, los que datan de hace tiempo y que se han ido expandiendo en los últimos años. La visión aperturista de este país, lo ha llevado a vincularse contractualmente tanto con países de América Latina, al haber sido socio fundador de la Comunidad Andina de Naciones –CAN– y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALALC– devenida en la actual Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI–, utilizando dicha plataforma para asociarse con otros países; y con países extra-ALADI, tal el caso de Costa Rica, Estados Unidos de América –EE.UU.– y Panamá; así como acuerdos extra-regionales, entre los cuales se encuentran aquellos que lo vinculan a la Unión Europea –UE–, Japón, Corea, China, Singapur y Tailandia. Dichos acuerdos, por su parte, le han permitido arribar a una amplia apertura comercial, fortaleciendo las relaciones comerciales. Además es miembro pleno de la Alianza del Pacífico (AP), bloque conformado por Chile, Perú, Colombia y México que pretende alcanzar la constitución de una zona de libre comercio entre los territorios de dichos estados, cuyo proyecto ha sido enmarcado en las nuevas tendencias sobre los denominados “Mega Acuerdos Comerciales”, por las razones que se verán más adelante.

De este modo, en el presente trabajo se analiza, por un lado, el modo de relacionamiento externo de Perú así como las dificultades que han surgido a partir de los acuerdos celebrados por dicho gobierno, ya sea a nivel regional como internacional, tras la necesidad de lograr una coherencia entre todos ellos, así como con las contrapartes de los mismos. Por esta razón se plantea este novedoso paradigma de la integración económica que ha sido desarrollada por Perú gracias a su estabilidad interna, el crecimiento de su Producto Bruto Interno –PBI– y a políticas externas a largo plazo.

## **1. Las relaciones económicas de Perú a nivel regional, hemisférico e internacional**

Perú ha pasado por diferentes estadios en torno al modo de vincularse con los demás países, tanto en Sudamérica como con aquellos que se encuentran en el hemisferio y extra-zona. En este

sentido y tal como se observa *supra*, ha oscilado entre una postura más sudamericanista en una primera etapa, para avanzar en una más hemisférica y culminar en una orientada a posicionarse en el plano internacional, y no ya en la región, pese que aún conserva intereses sobre la misma.

Concordante con lo anterior, la primera etapa comienza a partir de la celebración del Acuerdo de Cartagena de 1969, junto con Chile, Bolivia, Ecuador y Colombia, al que posteriormente se sumara Venezuela, a través del cual se constituyó lo que se denominó el “Pacto Andino”, cuyo objetivo principal fue la eliminación de los aranceles entre todos ellos y constituir una zona de libre comercio. Por su parte en el año 1996, debido a los frenos y contrapesos para alcanzar tales metas, se reformó dicho acuerdo a través de la celebración del Protocolo de Trujillo que dotará de instituciones al proceso de integración, así como profundizará el grado de integración al establecerse la constitución de un mercado común. Sin embargo, y dado el avance y los cambios en el contexto internacional, laCAN debió propender a la apertura comercial, permitiendo que sus miembros pudiesen celebrar acuerdos comerciales con terceros estados, lo cual se concretó tras las aprobación de las Resoluciones 589 y 689 del Consejo y generó la salida de Venezuela del bloque para incorporarse posteriormente al MERCOSUR, y de Chile anteriormente para poder liberalizar su economía<sup>149-150</sup>.

Salvado el escollo en torno a la posibilidad de celebrar acuerdos comerciales con terceros Estados –extra ALADI–, Perú, miembro pleno de la CAN, consolidó sus vínculos con los EE.UU. al celebrar un Tratado de Libre Comercio el 12 de abril de 2006, que entró en vigencia el primero de febrero de 2009. De este modo EE.UU. firmaba el segundo acuerdo de esa naturaleza con un país sudamericano –el primero de ellos lo celebró con Chile en el año 2003–. Dicho acuerdo tiene por objeto la constitución de una zona de libre comercio; celebró además acuerdos comerciales con

<sup>149</sup> Para un mayor análisis de ésta cuestión véase: Miranda Juan Ignacio-Ramírez Lautaro Martín (2012), Comercio y gobernabilidad en el CAN: efectos de la perforación de los compromisos intra-regionales vía TLC, en: *Instituciones, Comercio y Cooperación Monetaria en la Integración Sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional*, Noemi Mellado Coordinadora, ed. Lerner S.R.L, Córdoba, Argentina. pp. 219-250.

<sup>150</sup> Según Leroux (2015) la UE es la que participa en mayor número de Acuerdos Comerciales Regionales -30-; Seguida de Chile -26-; México -21- y otras económicas emergentes como Brasil -13-; India -12- y China -10-.

Canadá en el año 2008 y Costa Rica en 2011. Este avance, se articula con los celebrados con países y bloques extra-región, tal el caso del signado con la UE junto a Colombia del 26 de junio de 2012; con Japón el 31 mayo del año 2011; con Corea del Sur en noviembre de 2010; con China el 28 de abril de 2009; con Singapur el 29 de mayo de 2008; y con Tailandia el 31 de diciembre de 2012. Este cúmulo de acuerdos bilaterales, tienen en común que promueven la creación de zonas o áreas de libre comercio<sup>151</sup> entre los estados signatarios, lo cual genera una superposición de normas en materia comercial entre sí y entre estos con los acuerdos celebrados al amparo del Tratado de Montevideo de 1980, por el que se constituye la ALADI. Empero, y pese a los acuerdos bilaterales celebrados en los últimos años, lo cierto es que Perú avanzó un peldaño más en cuanto a su vinculación externa al embarcarse en la creación, junto con otros países, de la AP, la cual comenzó con una nueva etapa en el plano de su relacionamiento con los países vecinos, dándose de este modo una tercera etapa en relación con el modo de proyectar sus vinculaciones comerciales internacionales.

## **2. Perú y la Alianza del Pacífico**

Perú ha sido uno de los socios fundadores de la AP, iniciativa que ha recibido esa denominación en atención a que nuclea a la mayoría de los países de América Latina que tienen costas sobre dicho océano. En este sentido, los socios de este bloque comercial son Chile, Colombia, Perú y México, y se han propuesto –de conformidad con el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico del año 2012 y su Primer Protocolo que entró en vigencia el 20 de junio de 2015–, la constitución de una zona de libre comercio consecuente con los términos del Art. XXIV del GATT de 1994 y el Artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

<sup>151</sup> Bela Balassa J.D. (1964:2) manifiesta que la integración económica, puede adoptar varias formas que representan los grados diversos de integración. Estas son: área o zona de libre comercio; unión aduanera; mercado común; unión económica e integración económica total. En un área de libre comercio, las tarifas -y las restricciones cuantitativas- entre los países participantes son abolidas, pero cada país mantiene sus propias tarifas frente a los países no pertenecientes al área. El establecimiento de una unión aduanera trae aparejada, además de la supresión de discriminación de los movimientos de mercancías dentro de una unión, la equiparación de tarifas en el comercio con países no miembros.

Este proyecto tiene, entre sus objetivos, los siguientes:

- a) construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas;
- b) impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y
- c) convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico.

Bajo estas tres premisas se creó entonces esta alianza, la cual pretende constituirse como un resorte entre los Estados costeros al Pacífico con vistas a profundizar sus relaciones comerciales no solo entre sí, sino con los países ubicados en Asia, con los cuales comparten el mismo Océano.

Sin embargo, merece destacarse que desde su creación, la Alianza ha trastocado el modo de relacionamiento de los países de la región dentro de la ALADI, debido a la profundización de sus vínculos con los EE.UU., lo cual implica además un cambio de postura dentro de la OMC, cuestiones que se analizan a continuación.

### **2.1. La Alianza del Pacífico y la ALADI**

Si los Estados que constituyeron la AP también lo son de la ALADI –Chile, Colombia, Perú y México–, ¿por qué el acuerdo no ha sido realizado bajo sus auspicios? Lo anterior se desprende de los siguientes hechos:

- a) El depositario del instrumento –a diferencia de lo que acontece con los acuerdos celebrados bajo el Tratado de Montevideo de 1980, que fueron primeramente depositados en Uruguay y luego en la propia Secretaría de la ALADI, tras su puesta en funcionamiento–, es el gobierno de Colombia de conformidad con el Art. 14 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.
- b) El Acuerdo Marco de la AP prevé la posibilidad de la adhesión de nuevos Estados al acuerdo siempre y cuando el Consejo de Ministros así lo autorice por unanimidad; ello es diferente con lo previsto en el Régimen de la ALADI de multilateralización de conformidad con el Tratado de Montevideo de 1980, que expresamente dispone que los acuerdos de alcance

parcial –tal como sería el acuerdo por el cual se constituye la Alianza, de aplicarse la analogía normativa– deberán estar abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás países miembros según su art. 9 inciso (a). Es decir que para adherirse al acuerdo marco deberán contar con el aval de los cuatro Estados.

- c) La adhesión de nuevos socios en el Acuerdo Marco se condiciona a que el Estado que solicita su ingreso tenga acuerdos de libre comercio vigentes con cada una de las partes; requisito que en la ALADI no se exige para poder adherir a los acuerdos de alcance parcial que se realicen y notifiquen entre sus socios.

Estas razones, llevan a considerar que el Acuerdo por el que se constituye la Alianza se ha realizado por fuera del esquema integracionista tradicional latinoamericano, esto es fuera de la ALADI. Ello pone en evidencia una nueva tendencia en materia integracionista en la región, es decir, de una autonomía absoluta en términos de su vinculación con el sistema de integración propiciado por dicha organización, la cual pretende constituir un mercado común latinoamericano a largo plazo, en forma gradual y progresiva, de conformidad con el art. 1 de su Tratado Constitutivo.

Este distanciamiento entre ambas, pese a que los Estados Parte de una también lo son de la otra, muestra a las claras que el paradigma integracionista esgrimido hasta no hace mucho ha comenzado a fragmentarse, al menos para aquellos países que comparten su salida al Océano Pacífico.

## **2.2. La Alianza del Pacífico y EE.UU.**

Otra característica común de los Estados Parte de la AP que debe ser resaltada, es el hecho de tener en común Tratados de Libre Comercio celebrados y vigentes con los EE.UU. Quizá el más paradigmático es el caso de México con el que ha celebrado el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN o NAFTA en inglés– junto a Canadá, el cual se encuentra vigente desde los albores de la década de los años 90. En este sentido, puede verse el siguiente cuadro que indica los acuerdos bilaterales celebrados por los EE.UU. con los países latinoamericanos:

**CUADRO I**  
**ACUERDOS COMERCIALES BILATERALES CELEBRADOS POR EE.UU.**  
**CON PAÍSES LATINOAMERICANOS**

<b>Estado</b>	<b>Firma</b>	<b>Vigencia</b>	<b>Denominación del acuerdo</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Estatus en la Alianza del Pacífico</b>
<b>Panamá</b>	8/6/2007	31/10/2012	Tratado de Libre Comercio	Establecer una zona de libre comercio	Observador
<b>Chile</b>	6/6/2003	1/1/2004	Tratado de Libre Comercio	Establecer una zona de libre comercio	Estado Parte
<b>Colombia</b>	22/11/2006	15/5/2012	Acuerdo de Promoción Comercial	Establecer una zona de libre comercio	Estado Parte
<b>México</b>	7/12/1992	1/1/1994	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	Establecer una zona de libre comercio	Estado Parte
<b>Perú</b>	12/4/2006	1/2/2009	Acuerdo de Promoción Comercial	Establecer una zona de libre comercio	Estado Parte

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la información obrante en el Sistema de Comercio Exterior de la Organización de los Estados Americanos.

Del cuadro precedente se observa que los países han concluido acuerdos bilaterales comerciales cuyo propósito es la conformación de áreas o zonas de libre comercio y conformar la AP; inclusive Panamá que pese a no ser parte plena, ha sido reconocido en calidad de observador por el propio Acuerdo Marco, conforme a lo dispuesto en el art. 17, que reconoce la calidad de observador de este país y de Costa Rica, con el que tiene un acuerdo multilateral, el CAFTA-DR –países de Centroamérica, EE.UU. y República Dominicana–, los cuales no forman parte de la ALADI<sup>152</sup>.

Concordante con lo anterior, debe afirmarse que estos instrumentos no sólo se han apartado de las normas por las cuales se rige la celebración de acuerdos comerciales en América Latina,

<sup>152</sup> Nicaragua ha avanzado en la negociación de los acuerdos con once de los Estados Partes de la ALADI, restándole negociar solo dos para terminar con las negociaciones e ingresar plenamente a la Asociación.



en el marco de ALADI, sino que los Estados Parte comparten su interés en vincularse comercialmente con los EE.UU.

Por su parte, merece destacarse que estos acuerdos establecen el reconocimiento de de los que los Estados Parte también participan, al sostener, *verbigracia*, en el Acuerdo bilateral entre Perú y los EE. UU., en su art. 1.2, lo siguiente: “*Relación con otros Acuerdos Internacionales: Las Partes confirman los derechos y obligaciones existentes entre ellas conforme al Acuerdo sobre la OMC y otros acuerdos de los que sean parte*”. De este modo, solo reconocen la existencia de otros acuerdos comerciales sin establecer jerarquías entre ellos, lo cual los sitúa en el mismo plano jurídico internacional. Esta situación solo se plantea en el Acuerdo bilateral; a diferencia de lo que acontece con lo dispuesto en el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la AP, al modificar esta postura respecto a las relaciones existentes entre los Acuerdos Comerciales preexistentes.

Concordante con lo anterior, el Art. 1.2. del Protocolo dispone:

*“1. De conformidad con el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, y reconociendo la intención de las Partes de que sus acuerdos internacionales existentes coexistan con el presente Protocolo Adicional, las Partes confirman: (a) sus derechos y obligaciones en relación con los acuerdos internacionales existentes en los que todas las Partes sean parte, incluido el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, y (b) sus derechos y obligaciones en relación con los acuerdos internacionales existentes en los que una Parte y al menos otra Parte sean parte. 2. Si una Parte considera que una disposición del presente Protocolo Adicional es incompatible con una disposición de otro acuerdo en que esa Parte y al menos otra Parte sean partes, previa solicitud, dichas Partes realizarán consultas con el objeto de alcanzar una solución mutuamente satisfactoria. Lo anterior, es sin perjuicio de los derechos y obligaciones de las Partes de conformidad con el Capítulo 17 (Solución de Diferencias)”.*

De conformidad con la manda transcripta, se desprende que las Partes reconocen las obligaciones contraídas en el marco de la OMC así como también la vigencia de los acuerdos comerciales anteriores, lo cual condicionaría, en este párrafo, a aquellos celebrados sólo entre dos de ellos. No obstante, y para aclarar la cuestión de la vigencia de los acuerdos bilaterales anteriores a la celebración de este Protocolo, el artículo bajo análisis dispone que si una Parte considera que una disposición del Protocolo es incompatible con una de otro acuerdo en el que esa Parte y al menos

otra estén involucradas, previa solicitud, realizarán consultas con el objeto de alcanzar una solución mutuamente amistosa. De este modo, y de la literalidad del artículo se deriva que prevalece el Protocolo por sobre los acuerdos comerciales celebrados entre dos de las partes del mismo. Ahora bien, veamos cuáles son los acuerdos de los que también son parte los signatarios del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la AP.

**CUADRO II**  
**ACUERDOS COMERCIALES BILATERALES CELEBRADOS POR LAS**  
**MISMAS PARTES DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO**  
**MARCO DE LA AP**

Denominación del Acuerdo	Partes	Entrada en vigencia	Objeto
AAP.CE N° 24(ALADI)	Chile Colombia	6/12/93	Establecer, en el más breve plazo posible, un espacio económico ampliado entre los Países Signatarios, que permita la libre circulación de bienes, servicios y facilitar la plena utilización de factores productivos.
AAP.CE N° 33 <sup>153</sup> (ALADI)	Colombia México	1/01/1995	Estimular la expansión y diversificación del comercio entre las Partes; eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de bienes y de servicios entre las Partes; promover condiciones de competencia leal en el comercio entre las Partes; aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes; proteger y hacer valer los derechos de propiedad intelectual; establecer lineamientos para la ulterior cooperación entre las Partes, así como en el ámbito regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado; crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y propiciar relaciones equitativas entre las Partes reconociendo los tratamientos diferenciales en razón de las categorías de países establecidas en la ALADI.
ACE N° 38 (ALADI)	Chile Perú	01/07/98	Establecer, en el más breve plazo posible, un espacio económico ampliado entre los Países Signatarios, que permita la libre circulación de bienes, servicios y facilitar la plena utilización de factores productivos.

<sup>153</sup> Venezuela presentó formalmente solicitud de denuncia al Acuerdo de Complementación Económica N° 33 (ACE 33), por Nota No.II.2.UE.E1/

AAP.CE N° 41 (ALADI)	Chile México	15/09/99	Las Partes de este Tratado establecen una zona de libre comercio, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XXIV del GATT de 1994, el Artículo V del GATS, que son parte del Acuerdo sobre la OMC, y el Tratado de Montevideo 1980.
AAP.CE N° 67 (ALADI)	México Perú	01/02/12	Estimular la expansión y diversificación del comercio; eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de bienes; promover condiciones de competencia leal en el comercio; y establecer lineamientos para la ulterior cooperación entre las Partes, así como en el ámbito regional y multilateral.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos obrantes en la ALADI.

Concordante con el cuadro II, lo dispuesto en el Art. 1.2. del Protocolo, se refiere a los Acuerdos Comerciales allí expresados, todos los cuales forman parte del entramado jurídico-comercial de la ALADI; los que, en caso de dar lugar a dudas tras la entrada en vigencia del Protocolo, serán objeto de consultas entre las Partes. De este modo, de ser incompatibles los celebrados al amparo del Tratado de Montevideo de 1980, se encontrarán sujetos a consultas entre las mismas, situación que no se prevé entre la incompatibilidad del Protocolo. Conforme a ello puede sostenerse que, sin mencionarlo expresamente y del análisis exegético de la manda del Protocolo, que los acuerdos que se encuentran bajo verificación son aquellos enmarcados en la ALADI, prevaleciendo el marco normativo que da lugar a la creación de la AP por sobre aquellos.

### 2.3. Los Estados Partes de la AP y la OMC

El apartamiento al marco jurídico latinoamericano en materia de Acuerdos Comerciales y la aproximación al formato de los EE.UU. por parte de cuatro países miembros de la ALADI, ha tenido otra consecuencia en el plano internacional; ello comenzaría a marcar una importante brecha entre estos países con sus pares latinoamericanos. La misma, tiene lugar en razón de la notificación de los acuerdos bilaterales comerciales celebrados individualmente

---

Rep de fecha 25/05/2006 (CR/di 2261), que surtirá efecto a los 180 días de la notificación a las partes suscriptoras y a la Secretaría General, según lo establecido en el artículo 23-08 del mismo, cumpliéndose ese plazo el 19/11/2006.

entre los miembros de la AP con los EE.UU., cuya cuestión debe ser analizada desde diversas aristas. En primer lugar, debe observarse de qué modo se han acreditado los Estados Partes de la AP en la OMC, de la que forma parte Perú, lo cual se expone en el siguiente cuadro.

**CUADRO III**  
**ACUERDOS COMERCIALES BILATERALES CELEBRADOS POR LAS MISMAS PARTES DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO MARCO DE LA AP**

Estado Parte	Año de Incorporación	Estatus
Chile	OMC: 1/1/1995 GATT: 16/3/1949	País en desarrollo
Perú	OMC: 30/6/1995 GATT: 3/10/1981	País en desarrollo
México	OMC: 1/1/1995 GATT: 24/8/1986	País en desarrollo
Colombia	OMC: 30/6/1995 GATT: 3/10/1981	País en desarrollo

**Fuente:** Elaboración propia.

Conforme al cuadro, los cuatro Estados Partes de la AP han acreditado como países en desarrollo, estándar que les ofrece ciertas preferencias dentro del sistema multilateral de comercio, otorgándoles mayores prerrogativas en cuanto al cumplimiento de las obligaciones de la organización, así como poseen plazos más laxos de adecuación al cumplimiento de las mismas bajo el concepto general de Trato Especial y Diferenciado, dentro del cual se encuentra la Cláusula de Habilitación, que permite no solo el otorgamiento de Sistemas Generalizados de Preferencias por parte de los países desarrollados a los que se encuentran en desarrollo, sino que además les permite celebrar acuerdos comerciales recíprocos, los que se encuentran, en principio, fuera del Art. I del GATT, por el que se prevé la cláusula de la Nación Más Favorecida. Esta excepción aplica entonces para los acuerdos comerciales que celebren los países en desarrollo bajo la manda del Art. 2 (c) de dicha cláusula, la cual se presenta como menos exigente en relación con los acuerdos que celebren los países desarrollados, los que deben notificarse bajo el Art. XXIV del GATT que prevé la constitución de zonas de libre comercio y uniones aduaneras para el comercio

recíproco, estableciendo una serie de exigencias a cumplir para ser considerados como tales.

Bajo estas premisas, y pese a las ventajas con las que cuentan los países en desarrollo al momento de notificar los acuerdos comerciales regionales al celebrarlos al amparo de la Cláusula de Habilitación, lo cierto es que aquellos que fueron celebrados por los cuatro países que son parte de la AP de manera bilateral, han sido notificados bajo los términos del Art. XXIV del GATT; en otras palabras, han utilizado la normas destinadas a los acuerdos celebrados por países desarrollados.

**CUADRO IV**  
**ACUERDOS COMERCIALES BILATERALES CELEBRADOS POR LAS**  
**MISMAS PARTES DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO MARCO**  
**DE LA AP Y MODO EN QUE FUERON NOTIFICADOS A LA OMC**

Denominación del Acuerdo	Partes	Entrada en vigencia	Clausulas bajo las cuales se notifica a la OMC
AAP.CE N° 24(ALADI)	Chile Colombia	06/12/93	GATT Art. XXIV & GATS Art. V
AAP.CE N° 33(ALADI)	Colombia México	01/01/95	GATT Art. XXIV & GATS Art. V
ACE N° 38 (ALADI)	Chile Perú	01/07/98	Sin información
AAP.CE N° 41 (ALADI)	Chile México	15/09/99	GATT Art. XXIV & GATS Art. V
AAP.CE N° 67 (ALADI)	México Perú	01/02/12	Sin información

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos obrantes en la OMC.

Tal como se expone, estos Estados Parte del Tratado de Montevideo de 1980 se han apartado del sistema de notificaciones esgrimido por la organización a la que pertenecen, dado que la ALADI ha sido registrada en la OMC bajo los términos de la Cláusula de Habilitación en pos de, no solo proteger a las partes en relación con la apertura comercial, sino además de excluir las preferencias otorgadas dentro de su marco del principio de la Nación Más Favorecida. Idéntica situación es la de la CAN, de la cual Perú es Parte, que ha sido notificada a la OMC bajo los términos de la Cláusula de Habilitación. Sin embargo, Chile, Perú, Colombia y México, se han apartado de dicha práctica para notificar sus acuerdos bilaterales comerciales, haciéndolo bajo los términos del Art. XXIV del GATT.

Esto muestra, por primera vez, dentro de la Asociación una fractura en torno a la postura entre los propios países de la región en materia de notificación de los acuerdos comerciales de los que son parte.

Los efectos prácticos que recaen sobre esta cuestión, versan sobre los grupos de negociaciones que existen dentro de la OMC, los cuales por lo general se han dividido en países desarrollados y en desarrollo. Esta modificación, en relación con el modo de notificar los acuerdos comerciales, orienta a los que lo han hecho bajo los términos del Art. XXIV a alinearse con las posturas esgrimidas por los países desarrollados, en detrimento de los países en desarrollo, lo cual coincidiría con la alineación que existe por parte de estos países a los EE.UU., al contar con acuerdos bilaterales tal como se vio, así como con la UE.

### **3. Acuerdos de Libre Comercio de Perú extra-región**

Perú ha pivotado entre la CAN, la ALADI y la AP, sumando acuerdos bilaterales con otros países del hemisferio como extra-regionales. Corresponde entonces analizar sus relaciones comerciales, las cuales favorecen su inserción internacional en grandes mercados como el de China y el de la UE, con quienes tiene acuerdos bilaterales vigentes.

#### **3.1. Tratado de Libre Comercio con China**

Perú, al igual que Chile, es uno de los primeros países de Sudamérica que ha celebrado un Acuerdo de Libre Comercio con China, a través del cual se establece la constitución de una zona de libre comercio entre ambos. En este sentido debe afirmarse que si bien su economía ha sido una de las más dinámicas del mundo en las últimas décadas al crecer a tasas superiores al 10% durante varios años consecutivos, lo cierto es que últimamente ha encontrado dificultades para conservar el valor de su moneda, pese a haberse convertido en la segunda economía del mundo en cuanto a su Producto Interno Bruto, la cual solo es superada por la de los EE.UU; asimismo y en cuanto a su peso comercial, China es el segundo exportador mundial de bienes (FMI, 2009). Sin embargo, el interés en Perú por este país viene dado por la riqueza de su biodiversidad y la abundancia de recursos naturales<sup>154</sup>. Ello se

<sup>154</sup> Sobre este tema en particular, véase: Ramírez Lautaro M. (2009), “Las vapuleadas relaciones entre Norteamérica y Latinoamérica, contexto actual sudamericano”, en: *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, Año L N°71, La Plata, Buenos Aires.

demuestra con solo un dato: las exportaciones de Perú hacia China se encuentran concentradas en productos mineros y pesqueros (Reinoso, 2010:49), por ello es funcional la firma de este acuerdo amplio que incluye bienes, servicios e inversiones. Por su parte, a Perú le interesa convertirse en aliado estratégico en América Latina de China, lo cual deviene de su posición geográfica como puente comercial y de inversiones entre Asia nororiental y el interior de Sudamérica y el Océano Atlántico a través de los corredores bioceánicos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, 2015).

Debe recordarse, además, que las relaciones bilaterales datan de más de veinte años, dado que Perú firmó con China diversos Tratados previos al de libre comercio. Entre estos se destacan el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones del año 1994; Protocolos de Requisitos Sanitarios y Fitosanitarios para uvas frescas, cítricos del año 2003 y 2008; Acuerdo de Cooperación Financiera entre el Banco de Desarrollo de China y la Corporación Financiera de Desarrollo de Perú y el Banco de Perú del año 2008; Acuerdos Marco para financiamiento de proyectos mineros en la zona de Galeno de Perú del año 2008; y el Acuerdo de Cooperación y Asociación Estratégica del año 2008. De este modo, Perú tras una larga relación bilateral con China, es el país que actualmente cuenta con mayores lazos políticos, históricos, comerciales y económicos con este país asiático en Sudamérica (Reinoso, 2010:48).

En cuanto al Acuerdo *per se*, ha logrado establecer la desgravación inmediata, pese a que los productos más estratégicos de Perú cuentan con plazos de desgravación que van desde 5 a 17 años. En estas canastas se encuentran los productos agrícolas que son altamente intensivos en mano de obra y que han tenido una diversificación y crecimiento importante en otros mercados. Por otra parte, la oferta arancelaria de Perú hacia China ha logrado excluir muchos de sus sectores sensibles, especialmente los relacionados con la industria textil y confecciones y metal mecánica. Sin embargo, aún existe la incertidumbre si los aranceles NMF que regirían en este caso ofrecen niveles de protección adecuados (Reinoso, 2010:50).

Por su parte, la estrategia china, más allá de las relaciones comerciales con Perú, tiene un triple objetivo en América Latina: acceso a materias primas para alimentar su espectacular crecimiento económico, ganar peso en el escenario internacional teniendo influencia en otras partes del mundo y conseguir que los países latinoamericanos que aun reconocen a Taiwán y no a China, abandonen esta postura (Villasuso, 2010:96).

### 3.2. El Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia y Perú

El Acuerdo comercial celebrado entre Perú y Colombia con la UE, tuvo sus orígenes en las negociaciones llevadas adelante entre la CAN y la UE. Sin perjuicio de ello y dadas las diferencias entre los Estados Partes de la CAN en relación con la celebración de este acuerdo, lo cierto es que las negociaciones avanzaron de manera bilateral entre Perú y Colombia con la UE, quienes lograron culminarlas en un Acuerdo Comercial el 28 de febrero de 2010, durante la IX Ronda que se realizó en la ciudad de Bruselas. Luego el Acuerdo se sometió a un proceso de revisión legal, puesto a consideración de los asistentes a la VI Cumbre de América Latina y el Caribe –ALC– y la UE celebrada en Madrid, en el marco de la cual se expidió la Declaración de Conclusión de las Negociación de un Acuerdo Comercial y se pusieron a disposición del público en general, a través de los sitios oficiales de cada una de las Partes. Posteriormente, en la Sesión N° 3170 del Consejo de la UE, llevada a cabo el 31 de mayo de 2012, se aprobó la firma y aplicación provisional del Acuerdo Comercial entre la UE, Perú y Colombia. Esto permitió que, a pesar de la *naturaleza mixta* del mismo, este pueda ser aplicado en forma sustancial sin requerir la ratificación de los 27 Estados Miembros de la UE. Fue entonces, el 26 de junio de 2012 en la ciudad de Bruselas, que se suscribe, entrando en vigencia el 11 de diciembre de 2012 tras la aprobación del Parlamento Europeo del Acuerdo; para Perú entró en vigor el 12 de diciembre de 2012, durante la Sesión Plenaria en donde se aprobó por unanimidad la Resolución Legislativa N° 29.974; empezando a regir las relaciones comerciales entre ambos el 1 de marzo de 2013 (Cancillería de Perú, 2015).

El Acuerdo forma parte de una estrategia comercial de largo plazo que busca convertir al Perú en un país exportador, consolidando mayores mercados y creando mejores oportunidades de desarrollo a través de la atracción de inversión. En ese marco, los objetivos específicos de la negociación fueron:

- Garantizar el acceso preferencial permanente de las exportaciones peruanas a la UE haciendo vinculantes y permanentes en el tiempo las ventajas que se tienen en el SGP Plus, que son preferencias unilaterales, temporales y parciales.
- Incrementar y diversificar las exportaciones, eliminando distorsiones causadas por aranceles, cuotas de importación, subsidios y barreras para-arancelarias y teniendo en cuenta el nivel de competitividad del Perú para la definición de los plazos de desgravación.



- Propiciar el desarrollo de economías de escala, un mayor grado de especialización económica y una mayor eficiencia en la asignación de los factores productivos.
- Contribuir a mejorar la calidad de vida de los peruanos a través del acceso del consumidor a productos más baratos de mayor calidad y variedad.
- Establecer reglas claras y permanentes para el comercio de bienes, servicios y para las inversiones, que fortalezcan la institucionalidad, la competitividad y las mejores prácticas empresariales en el país.
- Crear mecanismos para defender los intereses comerciales peruanos en los Estados de la UE y definir mecanismos transparentes y eficaces para resolver eventuales conflictos de carácter comercial que puedan suscitarse.
- Reforzar la estabilidad de la política económica y de las instituciones, así como mejorar la clasificación de riesgo del Perú, lo que contribuye a disminuir el costo del crédito y a consolidar la estabilidad del mercado de capitales.
- Elevar la productividad de las empresas peruanas, al facilitarse la adquisición de tecnologías más modernas a menores precios, que promuevan la exportación de manufacturas y servicios con valor agregado.

De este modo, Perú es uno de los pocos países de Latinoamérica que cuenta con Acuerdos Comerciales celebrados con China, EE.UU. y la UE, expandiendo su proyección comercial a los mayores ejes geopolíticos del globo. Por su parte, dos de estas tres potencias mundiales, que se encuentran en plena expansión, están llevando adelante negociaciones para celebrar acuerdos comerciales entre sí, reconfigurándose de este modo el paradigma comercial conocido hasta el momento, dado que son las mayores economías mundiales.

#### **4. La posición estratégica de Perú en el plano internacional y su participación en los Acuerdos Mega regionales**

Concordante con lo anterior, Perú cuenta con un lugar privilegiado al haberse asociado a los principales motores de la economía mundial, siendo además los que mayores volúmenes de comercio

mueven tanto para importaciones como exportaciones pero bajo diferentes modalidades, desde diferentes intereses y programas. De este modo, cabe recordar que la corriente teórica imperante en la actualidad ha denominado a los acuerdos comerciales que se encuentran en plena negociación como “Acuerdos Mega Regionales” por la vastedad de su comprensión, los cuales se caracterizan por diferentes variables, entre las que se destacan: el elevado número y peso económico de sus participantes; la creación de grandes espacios económicos integrados, ya sean asiáticos, transatlánticos o transpacíficos; y una agenda que incluye diversas áreas no abordadas por los acuerdos de la OMC ni por otros (Rosales-Herrero, 2014).

En este contexto, actualmente se encuentran en plena negociación el Acuerdo de Asociación Transpacífico –TPP–, el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre EE.UU. y la UE –TTIP–, el Acuerdo de Libre Comercio entre UE y Japón y los de la Asociación Económica Regional Integral –RCEP– entre los 10 miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático –ASEAN–, Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea, cuyo análisis si bien excede el objeto del presente trabajo, se abordan los dos primeros dado el impacto que tienen sobre el rol de Perú en la égida internacional.

El proceso de negociación del TPP tiene por objeto la creación de una plataforma para una potencial integración económica en la región del Asia-Pacífico. Los países participantes de las negociaciones se proponen diseñar un acuerdo inclusivo y de alta calidad que sienta las bases para el crecimiento económico, el desarrollo y la generación de empleo de los países miembros, y que a su vez, se convierta en el fundamento para un futuro Acuerdo de Libre Comercio del Asia-Pacífico –FTAAP, por sus siglas en inglés–. En este acuerdo, Perú manifestó su interés de adherirse a las negociaciones, durante la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico –APEC– de noviembre de 2008 en Lima, La última ronda de negociaciones, la número XVII fue celebrada en Perú del 15 al 24 de mayo de 2013; en los últimos dos años se alcanzaron resultados alentadores tras una serie de rondas a nivel presidencial, técnico y de ministros de comercio. En la última ronda de ministros de comercio realizada en Hawái del 28 al 31 de julio se suscribió la Declaración conjunta de los países que negocian el TPP (SICE, 2015).

Los avances alcanzados hasta el momento radican en el comercio de mercancías, servicios, inversiones, cuestiones aduaneras,

cooperación y reglas de origen; propiedad intelectual, comercio digital de bienes y servicios e intercambio de información; compras públicas, políticas de competencia y empresas estatales, normas laborales y ambientales, transparencia, anticorrupción y coherencia regulatoria; solución de controversias y desarrollo y creación de capacidades (United States Trade Representative, 2015).

Este “mega acuerdo”, de llegar a aprobarse y entrar en vigencia, regulará el comercio de doce naciones –Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, EE.UU., Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam– entre las cuales cuentan con un total de 792 millones de habitantes, que representan alrededor del 12% de la población mundial. De esta negociación y dentro de la región solo participan Chile, México y Perú, tres de los socios de la AP, lo cual deja al margen al resto de los países latinoamericanos, que aún no acceden de manera preferencial al mercado de los países que se encuentran negociando el TPP, lo cual desviaré la demanda existente por parte de los EE.UU. de mercancías de otros países de la región que no tienen acuerdo, tal el caso de Venezuela que representó el 45% de las exportaciones en el año 2012. Diferente es lo que sucede con la Argentina, Uruguay y Paraguay que solo representa el 5% del comercio para ellos; en los cuales el impacto será menor. Sin embargo, el riesgo no sería el desplazamiento de la demanda, sino que se anclen al comercio bilateral una serie de productos de bajo contenido industrial, en otras palabras, productos primarios tales como el petróleo, el café, los camarones congelados, los plátanos y la miel.

Por su parte, en el marco de las negociaciones del TTIP entre los EE.UU. y la UE, la última ronda data de julio del año 2015 y se llevó a cabo en Bruselas, Bélgica (SICE, 2015a). Dado el avance de las negociaciones en diez rondas, las partes negociadoras llegaron a diversos puntos de encuentro en relación con las disciplinas que se incluirán en el mismo, pero no existe acuerdo en cuanto al modo en que se regularán, sobre todo en materia de agricultura y subsidios. En este sentido, es de destacar que si bien Perú no forma parte de estas negociaciones, el acuerdo impactará de sobremanera sobre este, dado que ambos son también sus socios comerciales. Empero, cuenta con la ventaja de contar ya con acuerdos con ambos, lo cual le permitirá continuar comercializando con ellos así como también cuenta con experiencia en materia de negociaciones internacionales, a diferencia de lo que acontece con el resto de los países de Sudamérica que no cuentan con estos acuerdos, pese a haber tratado de negociar el acuerdo UE-MERCOSUR, del cual aún

no se ha arribado a un texto definitivo, debido a las diferencias existentes entre las partes.

En este contexto, dentro de las negociaciones de estos nuevos acuerdos mega comerciales, se encuentra inserta en estado embrionario una nueva posibilidad para redefinir las reglas internacionales. Recuérdese que las normas de la OMC datan del año 1995 y aún no se han modificado; pretendiéndose con estos acuerdos avanzar en un nuevo rediseño jurídico del marco normativo que regula al derecho económico internacional, dotándolos de nuevas materias, como así también de nuevas normas que faciliten aún más los intercambios comerciales entre los miembros. En este sentido, se ha sostenido que:

En este contexto algunos países han optado por negociaciones alternativas prefiriendo la celebración de acuerdos comerciales preferenciales, y más específicamente en los últimos años se ha avanzado en las negociaciones para la conformación de los llamados mega-acuerdos regionales entre los países desarrollados, generando dudas sobre la efectividad de la OMC como foro de negociaciones multilaterales (Ramírez-Perrino, 2015:3).

Concordante con ello, y dentro de este contexto se ha sostenido que: *“En América Latina el proceso que guarda mayor sintonía con esta tendencia a la formación de mega acuerdos es la Alianza del Pacífico, de la que participan Chile, Colombia, México y Perú”* (BID, 2013:5). Al mismo tiempo, la Alianza es importante no solo por razones económicas, sino también por sus ambiciosos objetivos que van más allá del desmantelamiento de las barreras tradicionales al comercio. En realidad, su cobertura temática y enfoque abarca tanto la eliminación de los aranceles como el establecimiento de normas actualizadas, promoviendo además el desarrollo de los encadenamientos productivos y las cadenas regionales de valor en el marco mismo del bloque regional (Estevadeordal, 2014).

## **Reflexiones finales**

Cabe sostener que existe actualmente en el plano internacional una nueva reconfiguración de las relaciones económicas y comerciales. Se advierte que Perú participa activamente de este nuevo paradigma, ya que forma parte de las negociaciones de uno de los mega acuerdos comerciales, el TPP, siendo además parte de la AP. De esta forma, junto con los tres países que la conforman ha buscado una mayor inserción internacional en vistas a Asia.

Sin embargo, esta nueva estrategia en relación con la integración económica que Perú ha sabido construir –basado en políticas comerciales y económicas estables, cuyos cimientos se registran en los acuerdos celebrados con los EE.UU., la UE y China–, lo han llevado a adoptar una postura diferenciada respecto del resto de sus socios dentro de América del Sur, apartándose de las reglas y marcos jurídicos de la ALADI. Ello, además, repercute en su posición dentro de la OMC aproximándose ahora a los países desarrollados de los cuales es socio desde hace ya tiempo atrás. Pese a ello, Perú ha logrado situarse como un punto de conexión entre ellos, los países del hemisferio norte y los latinoamericanos. De la misma forma lo viene haciendo Chile; a pesar de ello, la distancia con sus socios tradicionales en la región es cada vez mayor.

No obstante, es prematuro afirmar los efectos reales que este posicionamiento le generará a Perú, toda vez que el contexto internacional se encuentra aun aguardando los resultados de los mega acuerdos y el remanente de la Ronda Doha.

Se observa además que este país ha sabido aprovechar la dualidad construida, presentándose, por un lado, como un país desarrollado en el marco de la OMC –acompañando a estos países en sus demandas y requerimientos–; mientras que, por otra parte, mantiene su estatus de país en desarrollo, con lo cual continúa beneficiándose de las ventajas del trato especial y diferenciado, especialmente de los SGP otorgados bajo la Cláusula de Habilitación de aquella organización y bajo los auspicios de la UNCTAD.

En el marco regional pareciera que Perú se ha apartado de la propuesta de la ALADI, generando ciertos resquemores entre los socios, dado que la Alianza del Pacífico se ha constituido fuera de este bloque. Ello genera, además rispideces con otros bloques de la región como el MERCOSUR; toda vez que solo Paraguay y Uruguay han sido aceptados como Estados Observadores dentro de la Alianza. No así es el caso de Brasil y la Argentina, lo cual ha impactado en este bloque<sup>155</sup>, en torno a su participación dentro de esta nueva pro-

<sup>155</sup> Actualmente existen dos status de países observadores, aquellos que ingresarán a la Alianza del Pacífico, entre los cuales se encuentran Costa Rica y Panamá; y Estados Observadores puros: Alemania, Austria, Australia, Bélgica, Canadá, R.P. China, Corea, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, España, EE.UU., Francia, Finlandia, Georgia, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Israel, Italia, Japón, Marruecos, Nueva Zelandia, Paraguay, Polonia, Portugal, Reino Unido, Países Bajos, República Dominicana, Singapur, Suecia, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tobago, Turquía, Uruguay (Cancillería de Colombia, 2015).

puesta y al modo de vinculación entre los mismos; generando una serie de nuevos interrogantes en relación con la celebración de acuerdos comerciales de manera individual<sup>156</sup> por parte de los Estados Parte del Tratado de Asunción.

Desde una perspectiva jurídica, la aceptación o no como Estados Observadores se rige por las normas autónomas de la AP<sup>157</sup>, cuyos contenidos difieren de los procedimientos establecidos por la ALADI<sup>158</sup> para permitir la participación de sus socios en los Acuerdos Comerciales que se celebren bajo el amparo del Tratado de Montevideo, lo cual se presenta a todas luces como atentatorio de la integración profunda que busca este proceso de integración latinoamericana.

## Bibliografía

- ABC Color (2015). *Guño a Alianza del Pacífico: Paraguay anuncia mayor acercamiento al bloque*, documento en línea en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/guino-a-alianza-del-pacifico-paraguay-anuncia-mayor-acercamiento-al-bloque-1383937.html> (consultado el 11 de septiembre de 2015).
- ARAOZ Mercedes (2005). *Perú: Política comercial e inserción internacional*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Septiembre, Washington DC, Estados Unidos de América.
- BALASSA Bela J.D. (1964). *Teoría de la integración económica*, UTEHA, México.
- BID - INTAL (2013). “Negociaciones de mega acuerdos: ¿Cómo influirán en América Latina?”, en: *Carta Mensual* del INTAL N° 203, Agosto.
- \_\_\_\_\_ (2014). “Tercera ronda de negociación del Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional”, en: *Carta Mensual* del INTAL N°210, Febrero.
- Cancillería de Colombia (2015). “Alianza del Pacífico”, Documento en línea en: <http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance> consultado el 12 de septiembre de 2015.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para impulsar el ciclo*

<sup>156</sup> Sobre el particular véase la Resolución GMC N° 35/92, Decisión CMC N° 10/92 y Decisión CMC N° 32/00.

<sup>157</sup> Véase los Lineamientos sobre la participación de los Estados Observadores de la Alianza del Pacífico aprobada por el Consejo de Ministros de la Alianza del Pacífico.

<sup>158</sup> Al respecto, véase la Resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC N° 2 del 12 de agosto de 1980 denominada: “Acuerdos de Alcance Parcial”.

- de inversión con miras a reactivar el crecimiento*, Secretaría de la CEPAL, Santiago de Chile, Chile. S.15-00454
- COMISION EUROPEA (2015). *Report of the Tenth Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (Brussels, 13-17 July 2015)*, Unión Europea, Publicaciones Oficiales, Agosto, Bruselas.
  - DezanShira&Associates (2015). “Actualización: Los tratados de libre comercio de China”, en: *China Briefing*, marzo, Hong Kong.
  - Diario de Economía y Negocios de Perú (2015). *Economía peruana repunta y se expande 4.25% en abril, informó el INEI*, documento en línea en: <http://gestion.pe/economia/economia-peruana-repunta-y-se-expande-425-abril-informo-inei-2134757> (consultado el 2 de agosto de 2015).
  - El País (2015). *Uruguay busca ser miembro de Alianza del Pacífico*, documento en línea en: <http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/uruguay-busca-miembro-de-alianza.html> (consultado el 1º de septiembre de 2015).
  - ESTEVADEORDAL Antoni (2014). “La Alianza del Pacífico y los acuerdos mega regionales: oportunidades para una integración más profunda”, en: *Revista Puentes*, Vol. 15, N°6, Sección Pacific Alliance, 1 de septiembre, International Centre for Trade and Sustainable Development, Ginebra, Suiza.
  - Fondo Monetario Internacional (2009). *China en la economía internacional. Impacto e implicaciones de la crisis*, Septiembre, Washington DC, Estados Unidos de América.
  - Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú (2015). *Acuerdos Comercial de Perú: Tratado de Libre Comercio Perú-China*, Documento en línea en: [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=39&Itemid=56](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=39&Itemid=56) consultado el 3 de agosto.
  - La Prensa (2015). “Nicaragua avanza un paso más en la Aladi”, Documento en línea en: <http://www.laprensa.com.ni/2014/05/22/economia/195296-nicaragua-avanza-un-paso-mas-en-la-aladi> consultado el 12 de septiembre.
  - LEROUX Christian (2015). “Los Acuerdos Comerciales Regionales, la Cláusula de Habilitación y el rol de la ALADI”, en: *Revista Temas de Derecho Económico* “Enfoque Nacional e Internacional”, Ed. Tribunales; Año 2 N°3; enero, Buenos Aires, Argentina.
  - MIRANDA Juan Ignacio-RAMÍREZ Lautaro Martin (2012). “Comercio y gobernabilidad en el CAN: efectos de la perforación de los compromisos intra-regionales vía TLC”, en: *Instituciones, Comercio y Cooperación Monetaria en la Integración Sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional*, Noemí Mellado Coordinadora, ed. Lerner S.R.L, Córdoba, Argentina.
  - RAMÍREZ Lautaro M.-PERRINO María Virginia (2015). “A veinte años de la creación de la Organización Mundial del Comercio: balances y perspectivas”, en: *Diario La Ley*, Año XXXIX N° 139, Tomo 2015-D, martes 28 julio, Buenos Aires, Argentina.

- REINOSO Alan Fairlie (2010). “Relaciones Económicas Perú-China”, en: *El TLC Costa Rica-China en el contexto de América Latina*, Ed. Latin American Trade Network, Noviembre, San José, Costa Rica.
- ROSALES Osvaldo-HERREROS Sebastián (2014). “Acuerdos comerciales mega regionales: ¿qué está en juego para América Latina?”, en: *Revista Puentes*, Vol. 15, N° 2, Sección Regional Trade Agreements, 13 de marzo, International Centre for Trade and Sustainable Development, Ginebra, Suiza.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior (2015). “Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú”, Secretaria de Desarrollo Integral, Organización de los Estados Americanos, Documento en línea en: [http://sice.oas.org/Trade/COL\\_PER\\_EU\\_FTA/Index\\_new\\_PDF\\_s.asp](http://sice.oas.org/Trade/COL_PER_EU_FTA/Index_new_PDF_s.asp) consultado 3 de septiembre de 2015.
- (2015a). “Estados Unidos y Unión Europea”, Secretaría de Desarrollo Integral, Organización de los Estados Americanos, Documento en línea en: [http://www.sice.oas.org/TPD/USA\\_EU/USA\\_EU\\_s.ASP#Studies](http://www.sice.oas.org/TPD/USA_EU/USA_EU_s.ASP#Studies) consultado el 29 de agosto de 2015.
- United States Trade Representative (2015). *United States to Host Trans-Pacific Partnership Trade Ministers Meeting in Hawaii*, Documento en línea en: [http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Negotiations/July\\_2015\\_TTP\\_Meeting\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Negotiations/July_2015_TTP_Meeting_e.pdf) consultado el 1° de septiembre de 2015.
- “Update on the Trans-Pacific Partnership Negotiations”, en: *Reports, Publications and Statistics*, Documento en línea en: [http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Negotiations/Reports/USTR\\_Update\\_on\\_the\\_negotiations\\_Aug\\_2015\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Negotiations/Reports/USTR_Update_on_the_negotiations_Aug_2015_e.pdf) consultado el 1 de septiembre de 2015.
- VILLASUSO Ana Marcela (2010). “Acuerdos Comerciales entre China y Chile”, en: *El TLC Costa Rica - China en el contexto de América Latina*, Ed. Latin American Trade Network, Noviembre, San José, Costa Rica.



---

## CAPÍTULO X

---

### LA UNIÓN ADUANERA EN CENTROAMÉRICA. ANÁLISIS POLÍTICO-INSTITUCIONAL DEL PAPEL DEL SICA EN SU CONSTRUCCIÓN

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ SACA

#### **Introducción**

Centroamérica ha emprendido múltiples esfuerzos por desarrollar su proceso de integración regional desde que en 1839 fracasara la República Federal, estableciéndose así varios intentos por reconstruir la unión política en las últimas décadas del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, todos ellos tuvieron una fugaz e infructuosa existencia. A partir de 1951, con el nacimiento de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), se marca el inicio de un periodo en el cual los intentos integracionistas dejan de centrarse en la unión política, la cual pasa a convertirse en una mera declaración de intenciones, a fijar la discusión en políticas culturales, procedimientos aduaneros, tratados comerciales e industriales, y programas educativos, es decir, se hace mayor énfasis en la integración económica y social.

Ante la insuficiente trascendencia de la ODECA en la dinámica económica regional, el 13 de diciembre de 1960 se firma el Tratado General de Integración Económica Centroamericana que da nacimiento al Mercado Común Centroamericano (MCCA), al Consejo Económico Centroamericano (CEC), el Consejo Ejecutivo y la Secretaría Permanente del Sistema de la Integración Económica Centroamericana (SIECA).

El MCCA tenía un plazo de cinco años para el “*establecimiento de un mercado común, lograr la convergencia de un arancel externo común, promover y coordinar el desarrollo industrial, cooperar en áreas*

*monetarias y financieras, desarrollo de una infraestructura integrada y facilitar la inversión intrarregional”* (Fernández Saca, 2008:33). Sin embargo, el plazo establecido no logra cumplirse por diversas situaciones coyunturales de índole económica, política y social.

Considerando que el objetivo de alcanzar la unión aduanera tiene un rezago de 55 años desde la creación del MCCA, es válido cuestionar cuál ha sido el rol del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y/o de la SIECA en apoyar la construcción efectiva de la unión aduanera. Este ensayo tiene la finalidad de realizar un análisis político-institucional del papel que juegan las instancias de la integración regional al continuamente postergado objetivo de alcanzar una unión aduanera en Centroamérica, o si su ejecución depende de forma exclusiva de los gobiernos nacionales sin que medie ningún tipo de apoyo por parte de instituciones especializadas adscritas al sistema de integración.

## **1. ¿A qué hace alusión el concepto de Unión Aduanera?**

Bela Balassa (1961:1), uno de los principales teóricos de la integración regional bajo una perspectiva económica, la define como:

Un proceso y como una situación de las actividades económicas. Considerada como un proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; vista como una situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales.

Establece cinco grados de integración:

- *“Área o zona de libre comercio: las tarifas (y las restricciones cuantitativas) entre los países participantes son abolidas, pero cada país mantiene sus propias tarifas frente a los países no pertenecientes al área.*
- *Unión aduanera: trae aparejada, además de la supresión de discriminación a los movimientos de mercancías dentro de la unión, la equiparación de tarifas en el comercio con países no miembros.*
- *Mercado común: no se limita a suprimir las restricciones al comercio, sino también las que dificultan el movimiento de los factores.*
- *Unión económica: cosa distinta de un mercado común, combina la supresión de restricciones a los movimientos de mercancías y factores, con un cierto grado de armonización de las políticas económicas nacionales, con objeto de eliminar la discriminación resultante de las disparidades de dichas políticas.*

- *Integración económica total: presupone la unificación de las políticas monetaria, fiscal, social y anticíclica, además de requerir el establecimiento de una autoridad supranacional, cuyas decisiones sean obligatorias para los Estados miembros” (Balassa, 1961:1).*

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en su artículo XXIV, párrafo 8, entiende por Unión Aduanera:

*“...la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera:*

- I. que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y*
- II. que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos”.*

Considerando los elementos antes planteados, se observa en el marco del establecimiento de una unión aduanera la presencia de las siguientes decisiones o acciones emprendidas por los países involucrados: *“...suprimen las restricciones comerciales entre ellos, [...] deciden adoptar un arancel externo y una política comercial común respecto de terceros países, haciéndose innecesaria la existencia de puntos de vigilancia o de fronteras entre los miembros...” (Jaime, 2014:35).*

## **2. La Unión Aduanera Centroamericana: continuos intentos para su construcción**

En diciembre de 1960 El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscriben el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, al cual se adhirió posteriormente Costa Rica en julio de 1962. Este tratado se erige como eje fundamental del proceso de integración económica de la región y marca el primer intento formal por establecer la unión aduanera.

En el artículo I se establece el MCCA fijando para ello *“un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Tratado. Se comprometen además a constituir una unión aduanera*

*entre sus territorios*”; sin embargo, en el artículo II se establece que para alcanzar los fines del artículo I será necesario el perfeccionamiento de “*una zona centroamericana de libre comercio en un plazo de cinco años y a adoptar un arancel centroamericano uniforme...*”.

El Tratado adoleció de la conceptualización y caracterizaciones necesarias que permitieran a las entidades ejecutoras entender los elementos que conforman los diferentes estadios de integración que en él se mencionan: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común. Por lo tanto, aun cuando el MCCA se ideó sobre las bases de la teoría de la CEPAL sobre el desarrollo económico, se careció de una hoja de ruta claramente definida que permitiera a todos los actores involucrados tener certeza sobre las acciones a realizar.

El MCCA dio algunos resultados positivos como el incremento en los flujos comerciales entre los países miembro y un relativo desarrollo y diversificación industrial; pero las condiciones para el establecimiento de la unión aduanera en Centroamérica no estaban dadas, ya que pronto surgieron diferencias entre algunos países que manifestaban inequidades en la distribución de costos y beneficios del incremento en el comercio intrarregional.

Una serie de elementos exógenos (las crisis del petróleo de 1973 y las fluctuaciones de los precios de los bienes primarios) y endógenos (la guerra entre El Salvador y Honduras de 1969; la imposición de barreras arancelarias por parte de Nicaragua y Honduras a las importaciones intrarregionales en 1971; las modificaciones de Costa Rica a su política cambiaria entre 1971-1972; el triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua en 1979 y la escalada de violencia que derivó en las guerras civiles de los años ochenta en Centroamérica) llevaron al colapso del MCCA y por ende, el objetivo establecido para alcanzar la unión aduanera se diluyó.

A partir del proceso de pacificación y democratización de la región en los primeros años de la década de los noventa, se firma una serie de acuerdos que, entre otros objetivos, fijaban el establecimiento de una unión aduanera. Los acuerdos más destacados se detallan a continuación:

- Acuerdo de Nueva Ocotepeque sobre Comercio e Inversión, suscrito el 12 de mayo de 1992 entre El Salvador, Honduras y Guatemala, al que posteriormente se adscribe Nicaragua. En él se ratifica la “*...decisión de formalizar en el menor plazo, el perfeccionamiento de una Zona de Libre Comercio entre sus respectivos países y la formalización de una Unión Aduanera entre ellos como un paso para alcanzar la Unión Aduanera.*”; además se reitera la decisión de

adoptar un arancel externo común estableciéndose como plazo el 1 de enero de 1993.

- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), firmado el 29 de octubre de 1993 en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que había sido constituido en diciembre de 1991. El Protocolo de Guatemala se suscribe con la finalidad de modificar el tratado que dio origen al MCCA, reiterando el objetivo de alcanzar la unión aduanera y el mercado común, pero no establece plazos para su consecución e incorpora la flexibilidad para que cada país signatario busque alcanzar dichos objetivos a su propio ritmo.

Art. 15. Los Estados Parte se comprometen a constituir una Unión Aduanera entre sus territorios, con el propósito de dar libertad de tránsito a las mercancías independientemente del origen de las mismas, previa nacionalización en alguno de los Estados Miembros, de los productos procedentes de terceros países. Dicha Unión Aduanera se alcanzará de manera gradual y progresiva, sobre la base de programas que se establecerán al efecto, aprobados por consenso.

- Convenio Marco para el establecimiento de una Unión Aduanera entre los territorios de El Salvador y Guatemala, firmado el 13 de enero de 2000, al que se suman posteriormente Honduras y Nicaragua. Dicho Convenio fija el marco jurídico para la conformación de la unión aduanera, sin el establecimiento de plazos perentorios aunque sí se fija para alcanzar la armonización arancelaria el 31 de diciembre de 2002. Se destaca en este convenio el establecimiento de un servicio aduanero común que incluye armonización en la legislación, estructura administrativa y organizativa común y la automatización de procesos. A raíz de este convenio se observaron importantes avances en el establecimiento de aduanas yuxtapuestas y aduanas periféricas; sin embargo, el impulso inicial no tardó en desacelerarse ya que el mecanismo para la recepción y posterior distribución de los ingresos aduaneros percibidos nunca fue claramente definido y por el incremento de actividades ilícitas como el tráfico de personas y narcoactividad que llevó a los países miembros a la adopción de medidas de control de pasos fronterizos que en la práctica significaron un retroceso a los avances realizados al amparo de este Convenio.
- Protocolo de Habilitación para la Implementación de la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras, suscrito el 10 de abril

de 2015 durante la II Cumbre Empresarial de las Américas la cual fue celebrada en el marco de la VII Cumbre de las Américas en Panamá. Se fijó como plazo el 1 de diciembre de 2015 para el establecimiento de la unión aduanera entre ambos países con el funcionamiento previo de puestos fronterizos integrados.

Como parte de la hoja de ruta establecida, se incluye la participación de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) en su calidad de instancia regional, además de la participación directa de otras instituciones nacionales de los países involucrados. El papel de la SIECA se establece como una *“instancia de apoyo técnico del proceso en todas las instancias y que en conjunto con estas consolidará la propuesta de Plan de Implementación. Debe llevar los registros del establecimiento de la Unión Aduanera y los informes de reuniones de todas las instancias. Llevará a cabo trabajos y estudios que se le encomienden y tendrá capacidad de propuesta”*<sup>159</sup>.

La iniciativa de Honduras y Guatemala se erige como el intento más reciente en Centroamérica para alcanzar la unión aduanera, al menos de forma bilateral; sin embargo, el hecho de que este protocolo fuese firmado por los presidentes de Guatemala, Otto Pérez Molina, y de Honduras, Juan Orlando Hernández puede llegar a convertirse en la causa principal de que los objetivos que tiene contemplados no logren alcanzarse.

La razón de lo anterior se debe a que el gobierno de Pérez Molina concluyó antes del plazo constitucional debido a su renuncia a raíz del escándalo de corrupción revelado el 16 de abril de 2015 por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), organismo avalado por Naciones Unidas, y el Ministerio Público de dicho país. Estas instituciones develaron una red de sobornos en las aduanas que dependen de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y en el seguro social, en el que presuntamente se encontraban involucrados altos funcionarios, entre ellos el propio presidente Pérez Molina, la vicepresidenta Roxana Baldetti, el secretario privado de la vicepresidenta Juan Carlos Monzón, el presidente del Banco Central de Guatemala, Julio

<sup>159</sup> Hoja de Ruta Unión Aduanera Guatemala–Honduras. Véase: <http://export.com.gt/wp-content/uploads/2015/03/Hoja-de-ruta-Uni%C3%B3n-Aduanera-GT-y-HN.pdf> [Consultada el 25/11/2015].

Suárez, y el presidente del Instituto Guatemalteco del Seguro Social (IGSS), Juan de Dios Rodríguez.

La indignación popular no se hizo esperar y luego de continuas y sistemáticas jornadas de protesta, se logró primero la renuncia de la vicepresidenta el 8 de mayo de 2015 y luego del presidente el 2 de septiembre de 2015 luego de que el Congreso le retirara la inmunidad, lo que permite que sea juzgado como un ciudadano ordinario. El escándalo de corrupción, cuyas investigaciones siguen en curso, puede llegar a implicar a más de 40 funcionarios del gobierno de Pérez Molina.

En mayo de 2015 salió a la luz en Honduras un desfalco de un aproximado de US\$200 millones al Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), el cual, durante un plazo cercano a los 5 años desvió fondos públicos a empresas fantasmas. El escándalo salpicó al presidente Juan Orlando Hernández debido a que la formación política que lo llevó a la presidencia, el Partido Nacional, había recibido donaciones con fondos presuntamente originados del desfalco al IHSS. Sectores de la sociedad civil iniciaron un periodo de protestas que duró alrededor de 3 meses para pedir la renuncia del presidente, aunque sin lograr su cometido. Juan Orlando Hernández se ha desvinculado del desfalco y ha ordenado una investigación profunda al respecto, la cual sigue su curso.

Aun cuando las nuevas autoridades de Guatemala y las del gobierno de Honduras públicamente han manifestado que la unión aduanera se mantiene en firme, se han difundido declaraciones desde el Ministerio de Desarrollo Económico de Honduras manifestando la posibilidad de que dicho proceso pueda ejecutarse entre 30 o 60 días más allá del 1 de diciembre de 2015. La fecha que se escribe este trabajo es anterior al plazo fijado para el establecimiento de la unión aduanera entre Honduras y Guatemala y por lo tanto, no puede afirmarse si éste se llevará a cabo o no; sin embargo, considerando la inestabilidad política que actualmente atraviesan ambos países, particularmente Guatemala, todo parece indicar que, en el mejor de los casos, la consecución de la unión aduanera bilateral llevará más tiempo del estimado en la hoja de ruta.

Como punto adicional a los infructuosos intentos en Centroamérica para alcanzar la unión aduanera es preciso mencionar que durante las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos –(CAFTA-DR)– y del Acuerdo de Asociación –(AdA)– con la Unión Europea se estableció la necesidad, a veces a través de la presión ejercida por los equipos negociadores de las contrapartes centroamericanas, para concretar la unión

aduanera, sin embargo, nuevamente, los resultados no fueron los esperados y a pesar de ello ambos acuerdos han entrado en vigencia para todos los países firmantes.

### **3. Estado actual de la Unión Aduanera Centroamericana ¿avances, estancamiento o retrocesos?**

No obstante lo planteado en los párrafos precedentes, Centroamérica sí puede mostrar avances significativos en algunos aspectos relativos a temas de regulación en materia de aduanas. Según datos del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana –(COSEFIN)<sup>160</sup>–, el 94% de las partidas arancelarias en Centroamérica han sido homologadas, quedando pendientes algunos productos sensibles como el café tostado, azúcar de caña, alcohol o derivados del petróleo.

Con relación a la normativa, Centroamérica cuenta con el Código Aduanero Uniforme Centroamericano –(CAUCA)– y el Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano –(RECAUCA)–. La trazabilidad de esta normativa se explica a continuación (Jaime, 2014: 102-103, 165-170):

- El primer CAUCA se suscribió el 13 de diciembre de 1963 y estuvo en vigencia hasta el 20 de julio de 1993. La organización de los servicios y administración aduanera se basan en los principios del Mercado Común Centroamericano. El Salvador y Honduras no lo aplicaron.
- El CAUCA II se estructura a principios de los noventa, introduciendo conceptos novedosos tales como: modalidad de autotérmino, pago previo de los tributos, aforo documental, transmisión electrónica de información, revisión aleatoria de mercaderías, entre otros. Para 1996 únicamente Nicaragua, El Salvador y Honduras lo habían suscrito.
- El CAUCA III fue suscrito en 2002. Incluyó las siguientes figuras jurídicas: autodeterminación de las obligaciones aduaneras, criterios selectivos y aleatorios de control, participación del sector privado, aplicación de tecnologías de la información.
- El CAUCA IV fue suscrito en 2008. Es el resultado de los acuerdos de libre comercio firmados por la región y la nece-

<sup>160</sup> Véase: <http://cosefin.org/> [Consultada el 16/09/2015].



sidad de consolidar la Unión Aduanera. Uno de sus principales objetivos es el establecimiento de una legislación común. Surge el RECAUCA II para desarrollar las disposiciones del CAUCA IV.

A pesar de los avances antes descritos, los tiempos de espera en los pasos fronterizos centroamericanos y el número de trámites a realizar se erigen como dos de los principales problemas para la agilización del comercio regional; por ejemplo, la SIECA estimaba en 2011 un total de 11 horas solamente de tramitología para el tránsito de mercancías entre Guatemala y Panamá.

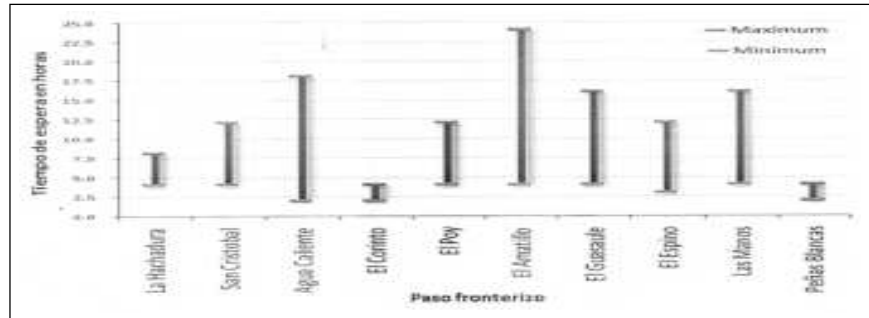
**CUADRO I**  
**CENTROAMÉRICA: ESTIMACIONES DE TRÁMITES DE TRÁNSITO**  
**INTRAFRONTERIZO DE MERCANCÍAS (2011)**

<b>Aduana</b>	<b>País</b>	<b>Pasos</b>
Pedro de Alvarado	Guatemala	11
La Hachadura	El Salvador	16
El Amatillo	El Salvador	15
El Amatillo	Honduras	14
Guasaule	Honduras	14
Guasaule	Nicaragua	15
Peñas Blancas	Nicaragua	17
Peñas Blancas	Costa Rica	13
Paso Canoas	Costa Rica	16
Paso Canoas	Panamá	15
<b>Total de trámites</b>		<b>146</b>

**Fuente:** E&N con datos de SIECA

Estimaciones del Banco Mundial, indican que el transporte terrestre de carga en Centroamérica cuesta 0.17 dólar/ por tonelada/kilómetro. En Estados Unidos, el precio ronda entre los US\$ 0.02 y los US\$ 0.10. En África no supera los US\$ 0.12.

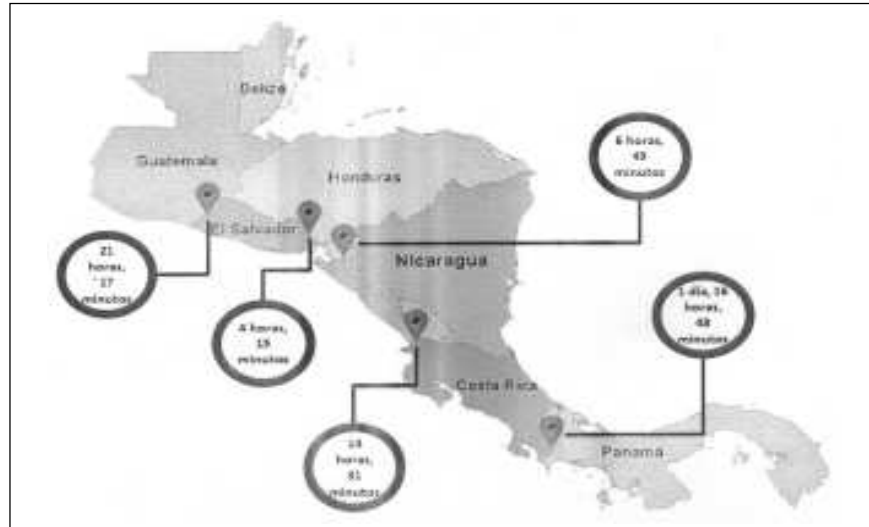
**GRÁFICO I**  
**CENTROAMÉRICA: TIEMPO DE ESPERA EN LOS PASOS**  
**FRONTERIZOS (2012)**



**Fuente:** Banco Mundial (2013)

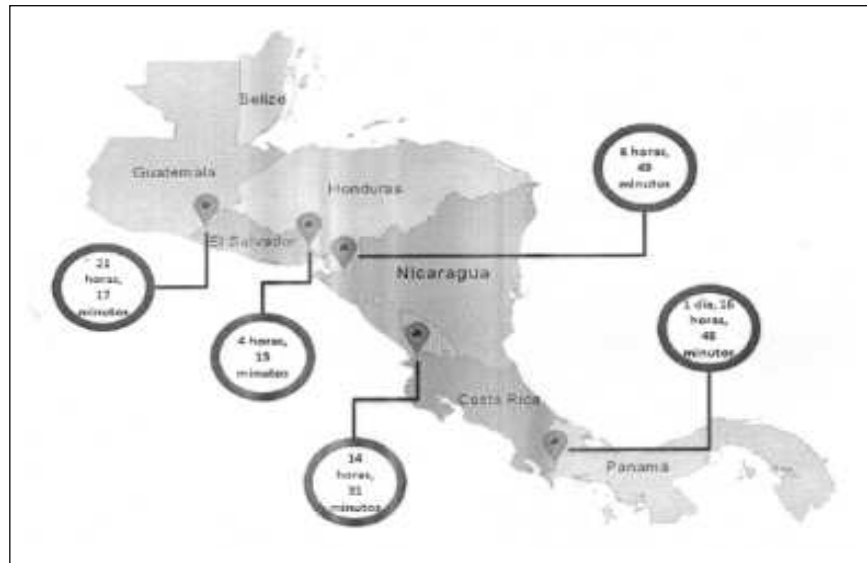
Un estudio sobre la facilitación del comercio en Centroamérica llevado a cabo por el Proyecto Regional de USAID para el Comercio y Alianzas de Mercados (PRUCAM) entre mayo de 2014 a julio de 2015, realizó un monitoreo de 2.688 horas en diferentes puestos fronterizos de la región y encontró que el 31,18% de las interrupciones en los procesos se debe a cortes energéticos, fallas en el sistema informático y huelgas.

**FIGURA I**  
**CENTROAMÉRICA: TIEMPO PROMEDIO PARA CRUCE FRONTERIZO**  
**EN CORREDOR DEL PACÍFICO DE NORTE A SUR (2015)**



**Fuente:** PRUCAM / USAID (2015)

**FIGURA II**  
**CENTROAMÉRICA: TIEMPO PROMEDIO PARA CRUCE FRONTERIZO**  
**EN CORREDOR DEL PACÍFICO DE SUR A NORTE (2015)**



**Fuente:** PRUCAM / USAID (2015)

#### **4. El rol del SICA en la construcción de la Unión Aduanera**

Uno de los principales impedimentos para alcanzar la unión aduanera en Centroamérica es la ausencia real de instituciones u órganos supranacionales. La intergubernamentalidad imperante en el Sistema de la Integración Centroamericana conlleva a la dispersión de funciones, carencia de competencias específicas, a la obligada toma de decisiones por consenso y a la sobreposición de la normativa interna ante la normativa regional.

Si bien es cierto se cuenta con importantes avances en la coordinación de procedimientos aduaneros y en la armonización de normas aplicables a productos importados, los siguientes elementos asociados al sistema de integración regional se convierten en limitantes para la consecución de la unión aduanera:

- Las instituciones del Subsistema de Integración Económica Centroamericana carecen de facultades supranacionales.

- El Consejo de Ministros para la Integración Económica (COMIECO) y la SIECA no pueden adoptar decisiones vinculantes a nivel regional.
- El SICA carece de facultades sancionatorias al incumplimiento de plazos, normativas y/o acuerdos.
- Aún hay deficiencias y retrasos derivados de la falta de homologación de los requerimientos sanitarios y fitosanitarios.
- Falta de compromiso político en temas relacionados con la recaudación tributaria, gestión de fronteras y administración arancelaria.
- Un factor adicional está afectando el establecimiento de la unión aduanera e impactando directamente en los costos asociados al comercio: la inseguridad del tránsito intrafronterizo, que estaría obligando a costear servicios de guardia de custodia, o en el extremo, pagar “peaje” a bandas delincuenciales, en ciertos trayectos regionales.

A pesar de las deficiencias hay algunas iniciativas público-privadas que pueden ser destacadas por el posible impacto positivo que éstas consigan generar en la facilitación del comercio en Centroamérica y que a través de mecanismos directos o indirectos puedan incidir en la decisión política de concretar la unión aduanera. A los efectos del presente trabajo, se mencionan dos iniciativas que involucran al SICA u otra institución del sistema, a saber:

- a) Proyecto Regional de USAID para Comercio y Alianzas de Mercado (PRUCAM). Liderado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés), tiene como socio principal a la SIECA y a la Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO), y como aliados estratégicos a la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador y la Universidad Nacional de Costa Rica. El proyecto ha definido tres líneas de acción:
  - Fortalecimiento institucional de la SIECA;
  - Apoyo a la integración económica centroamericana y competitividad; y
  - Desarrollo de herramientas informáticas para la gestión del conocimiento, el cual busca capacitar en gestión aduanera a funcionarios públicos y agentes privados dedicados al comercio intrarregional.

Como parte de los estudios realizados en el marco del PRUCAM se han establecido cinco medidas prioritarias de corto plazo relativas a los procedimientos y trámites fronterizos con el objetivo de facilitar el comercio en Centroamérica:

- Declaración anticipada del Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA);
- Agilización y coordinación de controles migratorios;
- Certificados zoosanitarios y fitosanitarios electrónicos;
- Registro de pago en fronteras por medio de dispositivos de radio frecuencia; y
- Utilización de cámaras en pasos de fronteras.

b) Centro de Estudios para la Integración Económica (CE IE). Financiado por el gobierno de la República de China en Taiwán y asociado a la SIECA, este centro ofrecerá programas de formación técnica integral en el marco de la integración económica centroamericana, servicios de asistencia técnica, actividades de investigación u observatorio, entre otras, que le permitan constituirse en un centro generador de conocimiento profundo e integral del quehacer y funcionamiento del proceso de integración económica regional mediante la aplicación de una amplia gama de métodos modernos de enseñanza, servicios y el intercambio de conocimientos entre el sector público y privado.

Centroamérica en su conjunto no ha sido capaz de establecer un modelo de gestión de fronteras que se fundamente en programas de capacitación formal que se encuentren articulados con las estrategias nacionales y regionales para la facilitación del comercio. Asimismo, se carece en la gestión de fronteras de un enfoque gerencial que permita la articulación de los servicios fronterizos bajo esquemas de generación de valor y modernización de procesos a través de mecanismos informáticos que deriven en un incremento de la competitividad en toda la estructura del comercio intrarregional en el cual, las gestiones en los pasos fronterizos son un eslabón fundamental.

Mientras los estados miembros del SICA no logren articular un modelo comunitario para la gestión de fronteras que facilite en un plazo determinado el establecimiento de la unión aduanera:

En las fronteras centroamericanas, todos los días, se puede ser testigo del drama de un turista u hombre de negocios

teniendo que hacer fila detrás de un furgón lleno de cebollas, donde el camión y su carga tienen que procesar su papelería con varias autoridades gubernamentales, mientras que por aparte, el conductor y sus ayudantes, están en otra fila de control migratorio, de seguridad, de policía, etc. O viceversa, para tensión del camionero y su carga de cebollas frescas, esperando en sus filas, mientras atienden al turista u hombre de negocios. Así, de hecho no se distinguen en las filas, las mercancías, de las personas, retrasándose mutuamente. (Lucas, 2014).

## **Bibliografía**

- BALASSA Bela (1961). *The Theory of Economic Integration*. The Irwin Series in Economics. Homewood, Illinois, Estados Unidos. Traducido al español por Jorge Laris Casilla (1964), de la Universidad Nacional Autónoma de México. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, México D.F.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2015). *Bringing down the barriers: a review of IDB research on trade costs in Latin America and the Caribbean*, Special Report on Integration and Trade, Theodore Kahn, Antoni Estevadeordal, Mauricio Mesquita Moreira, disponible en: <https://publications.iadb.org/.../Bringing-Down-the->
- BANCO MUNDIAL (2013). *Trade and Logistics in Central America*. A Survey of Recent Analytical Work Sponsored by The World Bank, Barbara Cunha y C. Felipe Jaramillo, febrero, disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11505.pdf>.
- CONVENIO MARCO para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala, Ciudad de Guatemala, República de Guatemala, el día 13 de enero del 2000.
- CORCHADO María del Carmen (2008). *Formas de Integración Económica: Globalización y Regionalización*, Primera edición, Editorial Limusa, México D. F.
- DECLARACIÓN CONJUNTA Y ACUERDOS DE NUEVA OCOTEPEQUE (1992), Reunión de Presidentes de Guatemala, El Salvador y Honduras (CA-3), Nueva Ocotepeque, Honduras, y San Salvador, 12 de Mayo.
- FERNÁNDEZ SACA Juan Carlos (2008). “El Potencial de Integración Regional de Centroamérica: limitaciones y perspectivas” en: *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XIV, N° 19, diciembre, Instituto de Integración Latinoamericana (IIL), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina.
- FUNES Oscar (2011). “Retos de la Unión Aduanera en Centro-américa”, *Serie Estudios y Perspectivas* N° 131, octubre, Sede CEPAL México D. F. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/09234.pdf>

- JAIME Verónica (2014). *La Unión Aduanera como etapa en la construcción de la Integración Económica Centroamericana*, Alejandría Comunicaciones, S.A. de C.V., primera edición, diciembre.
- LUCAS ARÁUZ Carlos A. (2014). "Fronteras, atraso en el desarrollo del Istmo", en: *Estrategia & Negocios (E&N)*, disponible en: <http://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/725744-330/fronteras-atraso-en-el-desarrollo-del-istmo>
- MIRANDA Otilio (2010). *Derecho Comunitario de América Central*. Primera edición, UCA Editores. San Salvador, El Salvador.
- OMC. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947), disponible en: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.
- PROTOCOLO AL TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA (Protocolo de Guatemala), firmado el 29 de octubre 1993.
- PROTOCOLO DE HABILITACIÓN para la Implementación de la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras, suscrito el 10 de abril de 2015.
- PRUCAM/USAID (2015). "Estudio sobre la facilitación del comercio en Centroamérica", San Salvador, El Salvador, agosto.
- TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANO. Managua, Nicaragua, 13 de diciembre de 1960.
- ULATE CHACÓN Enrique (2013). *El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) ¿Un Orden Sistémico Integral?*, Primera edición, Editorial Jurídica Continental, San José, Costa Rica.

#### **SITIOS ELECTRÓNICOS CONSULTADOS**

- Asociación Guatemalteca de Exportadores. Sitio web: [www.export.com.gt](http://www.export.com.gt)
- Banco Mundial. Sitio web: [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)
- BBC Mundo. Sitio web: [www.bbc.com](http://www.bbc.com)
- Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana. Sitio web: [www.cosefin.org](http://www.cosefin.org)
- Ministerio de Economía de Guatemala. Sitio web: [www.mineco.gob.gt](http://www.mineco.gob.gt)
- Secretaría de Desarrollo Económico de Honduras. Sitio web: [www.prohonduras.hn](http://www.prohonduras.hn)
- Sistema de la Integración Centroamericana. Sitio web: [www.sica.int](http://www.sica.int)
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana. Sitio web: [www.sieca.int](http://www.sieca.int)



LERNER

Se terminó de imprimir en abril de 2016 en  
EDICIONES LERNER SRL  
Simón Bolívar N° 312, CP 5000,  
Córdoba - Argentina