



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA



UNIVERSIDAD DR. JOSÉ
MATÍAS DELGADO

Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI



Noemí B. Mellado, *Coordinadora y Editora*
Juan Carlos Fernández Saca, *Coeditor*



Red de Formación de Posgrado e Investigación en Integración Regional REDFIRE. UNLP
Facultad de Posgrados y Educación Continua. UJMD

DESAFÍOS PARA EL REGIONALISMO
LATINOAMERICANO EN EL CONTEXTO
INTERNACIONAL DEL SIGLO XXI



EDITORIAL
DELGADO

DESAFÍOS PARA EL REGIONALISMO LATINOAMERICANO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL DEL SIGLO XXI

338.43

M524d Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto
internacional del siglo XXI / coordinadora y editora Noemi B.
sv Mellado ; editor Juan Carlos Fernández Saca. -- 1ª ed. -- Antiguo
Cuscatlán, La Libertad, El Salv. ; Editorial Delgado, 2017.
272 p. ; 28 cm.

ISBN 978-99961-78-03-0

1. Desarrollo económico. 2. Regiones-América Latina. I. Mellado,
Noemi Beatriz, 1945-, coordinadora y editora. II. Fernández Saca,
Juan Carlos, editor. III. Título.

© **Editorial Delgado**, Universidad Dr. José Matías Delgado
Km. 8½ Carretera a Santa Tecla, Antiguo Cuscatlán,
La Libertad, El Salvador, C.A.
Contacto: (503)2212-9447 / editorialdelgado@ujmd.edu.sv

Primera edición

EDITORIAL DELGADO

Marta Elena Uribe-Paredes
Directora editorial

Lovey Argüello Valle
Corrección gramatical

Morena Esmeralda Menjívar
Diseño de portada
Centro de Investigaciones en
Ciencias y Humanidades - CICH

Diseño editorial e impresión
Imprenta Quijano, S. A. de C. V.
200 ejemplares

Hecho el depósito que manda la ley.

Todos los derechos reservados. Este libro no podrá ser reproducido, ni
total ni parcialmente, sin el previo permiso escrito del editor.

ÍNDICE

Presentación	7
Sobre los autores.....	13
Factores de incidencia en la agenda externa del MERCOSUR: Reconfiguración del orden regional.	19
Noemí Beatriz MELLADO	
Principios económicos y narrativas políticas de las propuestas de reconfiguración del orden regional latinoamericano.	51
Rita Ana GIACALONE	
Implicaciones de la reconfiguración del orden regional latinoamericano: ¿Hacia más y mejor desarrollo?	77
Amalia Margarita STUHLREHER	
Recalculando la integración económica en América Latina.	97
Marcelo HALPERIN	
La moneda común de Latinoamericana, como puerta de acceso regional a BRICS.	115
Martín TETAZ	
Cohesión social y relación interregional UE-ALC.....	133
Isabel CLEMENTE BATALLA	

Punto de inflexión para el MERCOSUR en razón de las negociaciones económicas internacionales.	149
Lautaro Martín RAMÍREZ	
El MERCOSUR en aprietos... ¿Crisis en la integración sub-regional?	177
Rita GAJATE	
Marco referencial para el análisis de la Alianza del Pacífico.	203
Carlos Alberto CHAVES GARCÍA	
La Alianza del Pacífico: Intereses de sus miembros e importancia geoestratégica.	235
Martha ARDILA	
Populismos endógenos y exógenos: Nuevos desafíos para el proceso de integración de Centroamérica.	255
Juan Carlos FERNÁNDEZ SACA	

PRESENTACIÓN

Una vez más los gobiernos latinoamericanos apelan al regionalismo como instrumento para afrontar los desafíos que plantea el mundo global, obligando a repensar las estrategias de inserción regional e internacional en el marco de las dinámicas globales contemporáneas.

Estas dinámicas son una expresión de varios factores: 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); la crisis económico-financiera en los EE.UU. y Europa que condujo al estancamiento de la integración europea a partir de la crisis de la deuda de la eurozona y la salida del Reino Unido; el protagonismo de Asia-Pacífico en las corrientes comerciales, financieras y de inversión al tiempo que adquirió un posicionamiento estratégico en cadenas de valor global; las transformaciones socioeconómicas acaecidas por el cambio tecnológico que fragmentó las cadenas productivas generando una relocalización de las actividades, produciendo tensiones entre la esfera transnacional, en la que se desarrollan las actividades económicas y financieras, y la nacional; la emergencia de grandes espacios –continentales y regionales– y el surgimiento de nuevas coaliciones a nivel mundial, tal como las negociaciones de convergencia de intereses entre los EEUU y la UE en el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP) y entre Canadá y la UE en el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG); además de 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; la pérdida de importancia relativa de la OMC frente a las nuevas regulaciones surgida de los TLC por la erosión que sufrieran los regímenes internacionales de comercio e inversiones debido a la falta de avances en las negociaciones multilaterales como la Ronda de Doha; la aplicación de estrategias defensivas por parte de los Estados para mitigar los efectos adversos de la economía global a través de una multiplicidad de TLC en los que se han negociado concesiones OMC-plus y/o OMC extra –con efectos de retroalimentación virtuosa sobre la misma economía global– o mediante la adopción de agendas complementarias.

Como no existe 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.

La creciente multipolaridad e interdependencia que identifica a este escenario lleva a cuestionar los paradigmas tradicionales de integración y las estrategias de inserción internacional configurando un nuevo mapa de la integración regional pese a que los formatos de integración económica no responden a los moldes teóricos preconcebidos.

La fisonomía del regionalismo actual es producto de la articulación de una serie de factores que interactúan en los diversos niveles –global, regional y doméstico–.

Con el fin de pretender un entendimiento más complejo del regionalismo en el siglo XXI y revisar los mapas cognitivos tradicionales, la Red de Formación de Posgrado e Investigación en Integración Regional –REDFIRE– organizó un simposio titulado “Hacia la reconfiguración del orden regional latinoamericano en el Siglo XXI: opciones y límites”, bajo la coordinación de Rita Giacalone, Noemí Mellado y Manuel Cienfuegos Mateo, en el marco del 8º Congreso Internacional del CEISAL 2016. Algunas de las ponencias allí presentadas se exponen en este libro como así también los trabajos realizados por investigadores integrantes de la red.

En el primer capítulo titulado “Factores de incidencia en la agenda externa del MERCOSUR: reconfiguración del orden regional”, Noemí Mellado pretende determinar cómo se articulan los factores externos con el proceso de integración MERCOSUR con el fin de identificar su incidencia o impacto sobre el esquema subregional, como así también su respuesta en términos de reconfiguración del orden regional y, para tal efecto, concentra el esfuerzo en el análisis de la agenda externa.

Rita Giacalone, en “Principios económicos y narrativas políticas de las propuestas de reconfiguración del orden regional latinoamericano”, analiza los principios económicos y las narrativas políticas de propuestas que buscan reconfigurar el regionalismo latinoamericano vinculando entre sí acuerdos comerciales y de integración existentes. Se utiliza el análisis de contenido para revisar documentos publicados y comparar principios económicos así como el del discurso para las narrativas gubernamentales. El objetivo es evaluar si lo que obstaculiza la reconfiguración regional son los principios económicos de los acuerdos o las narrativas políticas de sus gobiernos.

Amalia Stuhldreher, a través de la ponencia presentada en CEISAL 2016 titulada “Implicaciones de la reconfiguración del orden regional latinoamericano: ¿hacia más

y mejor desarrollo?”, pretende contribuir a la discusión respecto a las implicaciones de la convivencia de modelos diversos del llamado ‘regionalismo descentralizado’ en términos de la reconfiguración de la gobernanza regional: se consideran aquí la incidencia de la misma ‘hacia adentro’ de la región, así como su posible incidencia ‘hacia afuera’ de cara al orden internacional global. El objetivo planteado es discutir si esta reconfiguración regional en ambos planos es funcional a la promoción de modelos y estrategias de desarrollo que contribuyan a superar las brechas históricas que caracterizan a la región latinoamericana.

Por su parte, Marcelo Halperin, en “Recalculando la integración económica en América Latina”, plantea la incompatibilidad de los viejos formatos de integración económica con las características definitorias de la fase que actualmente atraviesa el modo de producción capitalista expandida como economía global. Señala que en los escenarios actuales los Estados latinoamericanos despliegan variadas estrategias destacándose dos, que examina en el trabajo, por un lado, la convergencia desplegada explícitamente por los países de la Alianza del Pacífico; por otro, las fragmentaciones asumidas con lábiles argumentos institucionales, en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y, todavía más disimuladamente, por los países del MERCOSUR entre sí y con otros países latinoamericanos asociados.

En la ponencia presentada en CEISAL 2016 sobre “La moneda común latinoamericana, como puerta de acceso regional a BRICS”, Martín Tetaz plantea que a partir del nuevo siglo se observa un cambio en las estrategias del regionalismo y la integración latinoamericana. El proceso se caracteriza por su heterogeneidad y fragmentación, coexistiendo fuerzas centrípetas, como el intento de construcción de UNASUR con presiones que fugan hacia acuerdos con ejes en los Estados Unidos o Asia, como la Alianza del Pacífico o BRICS. En este contexto el autor discute las condiciones bajo las cuales la convergencia regional hacia el Real como moneda única puede incrementar la integración latinoamericana y, al mismo tiempo, canalizar la inserción de la región en Asia.

En “Cohesión social y relación interregional UE-ALC”, ponencia presentada en CEISAL 2016, Isabel Clemente Batalla propone examinar la discusión sobre cohesión social en la agenda de las cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe y las iniciativas vinculadas a cooperación técnica, asistencia al desarrollo sostenible, fortalecimiento de la integración y de los derechos humanos. El análisis se concentra en las iniciativas y propuestas en discusión, los espacios institucionales involucrados y los planes de acción, sus instrumentos y sus prioridades. El trabajo considera los ámbitos institucionales participantes en dos niveles diferentes: el nivel interregional que

comprende organismos comunitarios europeos y de integración latinoamericano, y el iberoamericano como espacio de articulación y convergencia interregional.

En “Punto de inflexión para el MERCOSUR en razón de las negociaciones económicas internacionales”, Lautaro Ramírez plantea que en los veinticinco años de vigencia del Tratado de Asunción no existieron discrepancias en torno a las negociaciones como bloque frente a terceros Estados u otros bloques; lo cierto es que actualmente dicha cuestión no se presenta con tal claridad como la tuvo años atrás. Ello en razón no sólo del cambio de paradigma que dominó la región durante los últimos doce años en materia económico-comercial, sino de que los nuevos mandatarios de los diferentes países que conforman el bloque ofrecen características más liberales. Los mismos tienen en sus agendas el llevar adelante negociaciones económicas internacionales a fin de insertar a sus países de un mejor modo en el plano internacional, así como incorporarse a las cadenas de valor global. Por lo anterior, analiza las posibilidades que otorga el proceso de integración del MERCOSUR a sus socios en razón de la negociación y celebración de acuerdos comerciales por fuera del mismo.

En “El MERCOSUR en aprietos... ¿Crisis en la Integración sub-regional?”, Rita Marcela Gajate analiza la serie de acontecimientos acaecidos en dicho bloque a partir del conflicto desatado por el traspaso de su presidencia pro-témpore. Los hechos cuestionan acerca del MERCOSUR viable, posible. Revelan las expectativas que los propios Estados parte manifiestan tener y abre una serie de interrogantes sobre el futuro de este proceso de integración.

Por su parte, Carlos Alberto Chaves García en: “Marco referencial para el análisis de la Alianza del Pacífico” efectúa un análisis contextual y teórico-conceptual sobre esta alianza tendiente a dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Qué factores del contexto global-regional inciden en la trayectoria de los regionalismos latinoamericanos y han propiciado el surgimiento de la AP?; ¿cómo puede reconceptualizarse el regionalismo a partir de la experiencia de la AP?; ¿qué diferencias y semejanzas hay entre su regionalismo frente a otros?; ¿cuáles son las particularidades propias del regionalismo de la AP? Con esta perspectiva, se desarrolla un marco de análisis referencial en tres momentos: en primer lugar, se efectúa una contextualización histórica de factores sistémicos geopolíticos y geoeconómicos de naturaleza global y regional, revisando su incidencia en su creación. En la segunda parte se efectúa una aproximación de orden teórico-conceptual que enfatiza en aspectos relevantes sobre el tipo y la naturaleza del regionalismo que practica. Finalmente, se presentan unas reflexiones en torno al futuro de la AP con base en la contextualización histórica y la aproximación teórica efectuada.

En “La Alianza del Pacífico: Intereses de sus miembros e importancia geoestratégica”, Martha Ardila busca dar respuesta a las ventajas geoestratégicas que la AP presenta, su incidencia, obstáculos y retos, en un contexto de cambios en los organismos multilaterales y regionales y en la posición de los países en la jerarquía mundial y regional, dando lugar al surgimiento de potencias regionales de diferente rango y a un Nuevo Regionalismo.

Por último, Juan Carlos Fernández Saca aborda el resurgimiento del populismo en la región centroamericana y en los Estados Unidos, situación que tiene un impacto directo en el desarrollo democrático de la región y en el funcionamiento del proceso de integración. Los cambios que se están presentando y otros que se avecinan producto de las políticas de la nueva presidencia de los Estados Unidos tendrán afectaciones indiscutibles en los países centroamericanos, particularmente en la gobernanza, política exterior y política económica.

Noemí Beatriz Mellado, directora

SOBRE LOS AUTORES

Martha Ardila: Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Magister of Arts por la Universidad de Texas, Estados Unidos. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Venezuela. Investigadora de la Universidad Externado de Colombia. Autora de múltiples publicaciones, nacionales e internacionales, entre las que se destacan: Martha Lucia Ardila Ardila y otros, *El pacífico latinoamericano y su inserción internacional*, en: Colombia 2012, Ed: Pontificia Universidad Javeriana ISBN: 978-958-716-567-8; Martha Lucia Ardila Ardila y otros, *¿Nuevo Multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna*, en: Colombia 2016, Ed: Universidad Externado de Colombia ISBN: 9789587725094.

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.

Carlos Alberto Chaves García: Politólogo con énfasis en relaciones internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos del Instituto de Altos Estudios

para el Desarrollo (IAED) de la Universidad Externado de Colombia-Ministerio de Relaciones Exteriores. Director del programa de pregrado de Relaciones Internacionales adscrito a la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas de la Universidad de San Buenaventura, Sede Bogotá. Docente asociado de tiempo completo e investigador en temas de integración regional del Observatorio de Política Latinoamericana (OPLA) de la misma universidad. Autor de diversas publicaciones nacionales e internacionales.

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 e internacionales 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

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-2014/2016. 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.

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, Venezue-

la. 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.

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 pág. web: <http://marcelohalperin.com.ar> (América Latina, indicadores del futuro).

Noemí Beatriz Mellado: Especialista en Derecho de la Integración Económica y 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 y relaciones económicas internacionales.

Lautaro Martín Ramírez: Abogado. Magister en Integración Latinoamericana y Especialista en Políticas de Integración, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales –FCJyS– UNLP. Jefe de trabajos prácticos de Economía Política en la FCJyS. 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 en la Secretaría de Asuntos Jurídicos (2011-2013) y en la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, Departamento de Desarrollo Sustentable y Buen Gobierno (2014); la Secretaría de Cumbres de las Américas (2015); la Agencia de Cooperación de los Países Bajos (2012); el Banco Interamericano de Desarrollo (2013-2014); la Presidencia de México (2013) y Panamá (2014); el 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 la ALADI, asimismo es Vicepresidente del Comité: Derecho del Desarrollo y la Integración de la Federación Interamericana de Abogados y autor de diversos artículos y libros sobre desarrollo, derecho económico internacional e integración económica regional.

Amalia Stuhldreher: 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.

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 en la Maestría en Integración Latinoamericana, UNLP e invitado por diversas universidades latinoamericanas, tales como la

Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador; la Universidad de la República de Uruguay y los Andes de 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.

FACTORES DE INCIDENCIA EN LA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR: RECONFIGURACIÓN DEL ORDEN REGIONAL

Noemí B. Mellado

En Latinoamérica los Estados y esquemas de integración debieron readaptarse para enfrentar los condicionantes del contexto global entre los que se destacan: la proliferación de acuerdos comerciales que se yuxtaponen y solapan; el estancamiento de las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial de Comercio (OMC); la crisis económico-financiera en los EE.UU. y Europa, con sus consecuencias; la irrupción de los mega-acuerdos; las transformaciones derivadas del cambio tecnológico y el desplazamiento de la dinámica del crecimiento mundial. Ante tal situación, se experimentaron respuestas o soluciones individuales (nacionales) para asegurar la supervivencia de distintas poblaciones y sus actividades económicas, al tiempo que aumentó la necesidad de ajustar los acuerdos regionales para que continúen siendo opciones viables para impulsar el desarrollo económico y social. Hubo, en consecuencia, una redefinición de estrategias de actores estatales e intergubernamentales orientadas a no perder protagonismo y/o mitigar los efectos adversos de las dinámicas de la economía mundial.

Por tanto, existe una conjunción de factores externos que actúan directa o indirectamente como fuerzas centrífugas llevando a la heterogeneidad y fragmentación que actualmente se percibe en la región en términos de la existencia de procesos de integración regional, que responden a modelos económicos distintos, aunque algunos tienen motivaciones políticas que no dan respuesta a los problemas económicos y a cambios en las estrategias del regionalismo (SICA, CARICOM, ALADI, MERCOSUR, CAN, ALBA-TCP, UNASUR CELAC, AP), incluso esos factores pueden actuar como fuerzas centrípetas.

Coexisten estrategias de inserción regional y global que han permitido la expansión económica, como así también 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 estado de situación induce a reflexionar acerca de qué forma esos factores externos inciden en el MERCOSUR, porque este proceso en su evolución (25 años) proporciona una dimensión temporal apropiada para determinar tendencias, como también identificar los problemas derivados de las tensiones entre la inserción para el desarrollo y las transformaciones globales.

La expansión económica de los países del MERCOSUR a partir de 2003, por efecto del boom de las *commodities*, permitió a los gobiernos ejecutar programas de redistribución social, y la postergación de los efectos derivados de la crisis global impulsó un discurso político y académico que presentó al crecimiento como sostenible en el tiempo. Sin embargo, a partir de la segunda década del nuevo siglo los logros obtenidos pueden convertirse en efímeros al variar las condiciones externas que los sustentaron, fundamentalmente por contracción en el valor de las exportaciones derivado de los menores precios, resultante de la atonía de las importaciones globales y su reducción.

El fin del ciclo de expansión con una nueva etapa de estancamiento o de recesión en las economías más grandes (Brasil, Argentina y Venezuela), acompañada de un proceso de reconfiguración o de crisis política, en algunos casos, descubre la vulnerabilidad del sector externo, afecta al sistema productivo regional, cuestiona las estrategias de inserción externa y genera incertidumbre de cara al futuro al plantearse el interrogante cómo se readaptará el proceso subregional a un nuevo escenario donde los países tienen que abocarse a resolver su agenda doméstica dada la situación socio-económica y política interna.

Concretamente, el trabajo persigue como propósito determinar cómo se articulan los factores externos con el proceso de integración MERCOSUR a fin de identificar su incidencia o impacto sobre el esquema subregional, como así también su respuesta en términos de reconfiguración del orden regional y para ello se concentra el esfuerzo en el análisis de la agenda externa.

1. ENTRE LAS TRANSFORMACIONES GLOBALES Y REGIONALES

1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

La finalización del sistema bipolar de Guerra Fría, fue acompañada de una expansión de la mundialización del capitalismo con una creciente interdependencia en todos los campos que generó tensiones entre la esfera transnacional, en la que se desarrollan las actividades económicas y financieras, y la nacional, que requiere del protagonismo del Estado, cuyas decisiones están condicionadas por situaciones del ámbito global, sobre las cuales los países subdesarrollados tienen una acción limitada (Mella-

do, 2015: 80). Las transformaciones en la economía internacional de las últimas décadas alcanzaron la producción, la innovación tecnológica, el comercio internacional y las finanzas, demandando políticas y regulaciones regionales y multilaterales. En este escenario, la cooperación y puesta en marcha de nuevos o renovados procesos de integración, juegan un rol de importancia como forma de enfrentar los efectos que derivan de esas dinámicas y de esos problemas.

Por tanto, el mapa de la integración se vincula con los cambios y tendencias predominantes de la economía mundial y con la reestructuración global de las relaciones de poder. Una mayor cantidad de Estados participan en las negociaciones multilaterales tales como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica a través de BRIC e IBSA; México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia en MIKTA; un conjunto de naciones del Sur, incluyendo Sudáfrica, Turquía, Brasil, México y Argentina se han incorporado a las Cumbres del G-20 (Ripley, 2014: 149-150), aunque los tres países latinoamericanos no actúan con una perspectiva común ni asumen una representación regional a nivel global; en tanto Chile como México ingresaron en la OCDE y Brasil logró acceder a la Dirección General de la OMC, incidiendo de este modo todo ello en las políticas globales y en la definición de la agenda mundial. También la redistribución del poder alcanza su difusión desde los Estados a múltiples actores no estatales (Nye, 2011).

El escenario es de incertidumbre, ya que la crisis económico-financiera de 2008 *–subprime–*, afectó al núcleo central del capitalismo, se expandió al conjunto de la economía mundial debilitando al multilateralismo global y regional, y generó dudas sobre su trayectoria futura. De este modo, se produjo el debilitamiento político y económico de los EE.UU. a la par que su liderazgo, estratégico, político, económico y cultural, que se ve cuestionado por algunos Estados que desarrollan políticas exteriores cada vez más autónomas. Del mismo modo, la UE fue afectada por la crisis. En ese ambiente de incertidumbre, el Reino Unido en el Brexit decidió su retiro, al tiempo que se debilitó como actor internacional frente al protagonismo ascendente de los países emergentes y actores transnacionales. América Latina, mientras tanto, ganó presencia internacional, pese a su heterogeneidad política y económica y a la diversidad de sus políticas exteriores, por la emergencia de potencias regionales que aspiran a jugar un rol más destacado en la región (Brasil, México) como en el mundo, y por la irrupción de nuevas potencias extra-regionales (China, India, Rusia).

Se desplazó la dinámica del crecimiento global por un lado, desde los países centrales hacia los emergentes, derivado del fortalecimiento de sus economías y su conversión en el principal polo mundial de crecimiento (CAF/CEPAL/OCDE, 2013) y por otro, del Atlántico hacia el área de Asia y el Pacífico (Serbin, Martínez y Raman-

zini, 2014). Este desplazamiento benefició a los países sudamericanos y contribuyó a impulsar el crecimiento de la economía mundial (Fanelli, 2013) por la mejora en los precios internacionales de los productos primarios, el incremento de la demanda de recursos naturales y un mayor volumen de las exportaciones, mientras que India y China se consolidaron como socios estratégicos en materia de inversiones y comercio. 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 (EE.UU., Europa, Japón) con tasas de crecimiento de apenas 1,5 % en relación con la que tenía antes de la crisis de un 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).

Los resultados insatisfactorios de la *Ronda de Doha*, contribuyeron a la crisis del multilateralismo comercial¹ 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; el financiero (FMI), por su ineptitud frente a la crisis; a la política de los EE.UU. tendiente a cooptar a los países de la región a través de los TLC; y a la creación de *“una red de relaciones bilaterales como plurilaterales de diferentes formatos, denominados por la OMC como Acuerdos de Comercio Regional (ACR), que diseñó la interacción entre países territorialmente vecinos o no, tendientes a conformar un mapa de articulaciones económicas múltiples, producto, entre otras cosas, de la mundialización económica que fragmentó”* la producción de bienes, y, por lo tanto, cada eslabón de la cadena busca el lugar más competitivo para desarrollarse (Mellado, 2015:81).

Mientras los países emergentes adquirieron un mayor protagonismo y propagaron los ACR de liberalización preferencial Sur-Sur, los países desarrollados emprendieron los mega-acuerdos –históricamente inexistentes entre los centros del poder económico mundial–. Así la convergencia de intereses entre los EE.UU. y la UE² los llevó a la negociación del Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP,

1 No obstante, el director general de la OMC, Roberto Azevêdo, señaló la vigencia de las negociaciones comerciales multilaterales por los avances logrados en la Conferencia Ministerial de Nairobi, al lograr la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas de los países desarrollados en forma inmediata y de los países en desarrollo en 2018; disciplinas para la financiación de las exportaciones agrícolas y ayuda alimentaria, y un compromiso sobre la transparencia de las empresas comerciales del Estado (*La Nación*, 12 de abril de 2016).

2 Algunos países latinoamericanos (México, los países centroamericanos y Panamá, Perú, Colombia y Chile) han formalizado TLC con una y otra parte.

por sus siglas en inglés) y entre Canadá y la UE al Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG); asimismo surgen otras negociaciones mega-regionales como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés)³, el Acuerdo de Libre Comercio entre la UE con Japón e India, la Asociación Económica Regional Integral (RCEP) entre los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean)⁴ y el Área de Libre Comercio de Asia del Pacífico (ALCAP o FTAAP, siglas en inglés), iniciativa lanzada por China en la Cumbre de APEC (11 de noviembre de 2014), las cuales dejan por fuera a la mayoría de los países latinoamericanos.

Estas negociaciones, que involucran a las principales economías mundiales, van diseñando nuevos escenarios y regulaciones en las que la OMC pierde protagonismo, como consecuencia de la erosión de los regímenes internacionales de comercio e inversiones debido a la falta de avances en las negociaciones multilaterales. Si bien los países latinoamericanos en general tienen poca posibilidad de incidir en las decisiones globales, amén de su papel marginal en la dinámica global, señala Serbin (2014:17) que desde el punto de vista geográfico, económico y geopolítico se ubican en el cruce de dos iniciativas trascendentes (TTIP y TPP) que, de concretarse, marcarían las transformaciones del sistema mundial y desafiarían los mecanismos de la gobernanza global. Independientemente del impacto que ellas pudieran tener a nivel mundial, plantean nuevos retos para la inserción internacional de los países de la región, tal como lo señalan estudios previos (Gayá, 2014; Gayá-Rozemberg, 2014) que exploraron sus efectos económicos sobre esquemas de integración específicos (MERCOSUR).

Ello se explicaría según Gaya (2014: 27) por la necesidad de definir nuevos temas y reglas para el comercio en las cadenas de valor, por parte de aquellos países que tienen un mayor protagonismo, en las que los mega-acuerdos son el instrumento de su renegociación, fuera del ámbito natural multilateral de comercio. Dicha normativa no sólo afectaría a los países involucrados en las negociaciones sino al resto del mundo, ya que *“son utilizados por parte de actores claves para crear regímenes regulatorios alternativos que eventualmente se conviertan en referencia para el resto de la comunidad internacional, anulando de facto la relevancia del status quo multilateral”* (Bouzas y Zelicovich, 2014: 979).

3 El 5 de octubre de 2015 se concluyó las negociaciones del acuerdo entre los EE.UU., Australia, Brunei, Canadá, Chile, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Dichas negociaciones se iniciaron en el 2010, sobre la base de la cláusula de adhesión del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) suscrito en el 2005 por Chile, Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur y en vigor desde 2006. Los actuales miembros son Australia, Brunei, Canadá, Chile, EE.UU., Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Y son otros posibles candidatos Corea del Sur, Taiwán, Filipinas y Colombia.

4 Malasia, Indonesia, Brunéi, Vietnam, Camboya, Laos, Myanmar, Singapur, Tailandia y Filipinas.

Como las características del comercio internacional cambiaron (producto de las modificaciones en las tecnologías de producción, la localización de los procesos productivos y la demanda de bienes) requirió nuevas reglas y pautas de conducta que a la vez que buscan profundizar el tratamiento de ciertas materias, como el comercio de servicios, más allá de los niveles fijados en el régimen multilateral con normas OMC *plus*, abordan esferas normativas y temas no cubiertos anteriormente en el orden multilateral –OMC *extra*– (comercio electrónico, comercio y cambio climático, políticas de competencia, entre otros), esta agenda ampliada caracteriza al regionalismo del siglo XXI (OMC, 2011)⁵.

La nueva normativa responde a los cambios en las formas de producción y comercio de la economía global que generó “*la extensión geográfica de las actividades productivas a escala mundial y la mayor concentración de los mecanismos de apropiación y control de los factores de producción*” (Halperin, 2015: 7) como consecuencia de la dinámica del cambio tecnológico que mediante la reducción de distancias y adelantos en las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) logró relocalizar las actividades fraccionando las cadenas productivas a escala mundial y acrecentando el comercio de bienes intermedios, cercano al 60% del comercio mundial. Gran parte del comercio y de la producción mundial se lleva a cabo dentro de las cadenas de valor, ya sean regionales o globales, identificándose tres grandes fábricas mundiales: América del Norte (centrada en los EE.UU.), Europa (centrada en Alemania) y Asia Oriental (centrada en principio en Japón y recientemente en China) (Baldwin, 2012). Según estimaciones de la UNCTAD (2013), cerca de un 80% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios (medidas en valor bruto) corresponde al comercio en cadenas de valor, asociado a la participación de empresas multinacionales.

Así surgió una inédita arquitectura regulatoria del comercio derivada de los ACR⁶ que, bajo el formato de libre comercio (TLC) –bilaterales o plurilaterales– su principal propósito no es liberar o desregular el comercio ni los flujos de factores y recursos, sino minimizar los efectos indeseables de la economía global, esto es, neutralizar las

5 Para un análisis detallado de componentes OMC + y OMC x puede verse OMC (2011) “Informe del comercio mundial de 2011”.

6 A nivel mundial, hasta el mes de abril de 2015, el GATT/OMC había recibido 612 notificaciones de 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) y el comercio entre estos países 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, se convirtieron en el motor del comercio Sur-Sur y alrededor de algunos países, como India, China, Japón y Singapur se acrecentaron los acuerdos de comercio preferencial (OMC, 2015).

consecuencias adversas que genera la inserción en ella (Halperin, 2016:2). Dicho régimen regulatorio funcional al nuevo patrón productivo, tiene un potencial efecto de fragmentación del sistema comercial internacional y denota un cambio en la estructura de su gobernanza como también de su crisis frente al estancamiento de la *Ronda de Doha*.

1.2. CONTEXTO REGIONAL. DEL OPTIMISMO AL DESÁNIMO

El contexto regional, en el nuevo siglo, también varió como consecuencia del desinterés de los EE.UU. por América Latina (Gomes Saravia, 2012) frente a la variación de sus prioridades hacia otras regiones, como Oriente Próximo, Asia-Pacífico y África y por la irrupción de nuevos actores extra-regionales (China, India y Rusia). China se convirtió en un importante socio comercial, prestamista e inversor de los países latinoamericanos, incluso diversificó su vinculación en materia aeroespacial. Rusia se transformó en un inversor clave en el sector energético, especialmente en aquellos países que se definen como anti-imperialistas. Frente a la expansión de estos actores los EE.UU. comienza a despegar una estrategia de contención y en este marco se puede interpretar el TPP (Pastrana Buelvas, 2015:57).

En la primera década se produjo el fortalecimiento político y económico de los países latinoamericanos con tasas de crecimiento promedio del 4% anual (2003-2008), por efecto de la elevación de los precios internacionales de los *commodities* y del crecimiento del comercio mundial, se agregan las bajas tasas de interés internacional que permitieron atraer capitales. Se profundizaron las relaciones comerciales con los mercados asiáticos a través de un buen desempeño exportador de productos agroalimentarios, minerales y energéticos, y la apertura de un nuevo espacio en la producción de biocombustibles. Asia y el área del Pacífico impulsaron las exportaciones de materias primas de los países de la región y proveyeron productos industriales. Particularmente China se posicionó como el principal país manufacturero y exportador del mundo, desplazando a países tradicionales como los EE.UU. y la UE, y tuvo un rol importante en la elevación de los precios internacionales debido, entre otras cosas, al crecimiento del comercio derivado de su incorporación a la OMC en 2001 y al incremento de su demanda conforme a los requerimientos del proceso industrializador y el desarrollo de la infraestructura.

La expansión de las exportaciones regionales se debió a una conjunción de factores internos y externos: un sector agrícola, de clima templado, moderno y dinámico, que no sólo acrecentó la productividad, sino que incorporó nuevas tierras a la producción; un sector minero diversificado y grandes reservas de hidrocarburos incrementadas por los nuevos descubrimientos –en Brasil “Tupí” y en Argentina “Vaca

Muerta” (*The Economist*, 2011)–. Ello fue acompañado por la mejora en los términos de intercambio equivalente al 3,7% del PIB de América Latina. El incremento de los precios reales de materias primas benefició más a los países exportadores de productos mineros que a los agropecuarios, tales como Chile y Venezuela, seguidos por Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia (Ocampo, 2008: 16-17).

Sin embargo, la tendencia expansionista regional se revirtió a partir de 2011 siguiendo una conducta similar a la de la economía mundial, la tasa de crecimiento pasó del 2,9 % al 1,1% (2014). De este modo se desaceleró el crecimiento en la economía latinoamericana y en la reducción de la pobreza (CEPAL, 2015a) y el discurso optimista de un desarrollo sustentable en el tiempo comenzó a flaquear frente a un escenario externo adverso producto del deterioro de los términos de intercambio y el estancamiento de las exportaciones como consecuencia de la no superación de la crisis financiera internacional que impactó profundamente en la zona euro y afectó a las corrientes comerciales con Latinoamérica acompañada por una contracción del comercio con China. Los envíos latinoamericanos a China y a la UE, en 2015, cayeron el 18% y 19%, respectivamente y los EE.UU. contrajo su demanda en un 10%.

A la caída de los precios de las materias primas que conforman la canasta exportadora de la región (soja, azúcar, café, petróleo, cobre y mineral de hierro) se le agregó la atonía de las importaciones mundiales paralizando a las economías emergentes y generando una desaceleración económica global que afecta las bases del sistema productivo latinoamericano. También el comercio intrarregional se estancó y los niveles de interdependencia económica y comercial se encuentran en declinación por lo que el desempeño en las ventas de manufactura ha sido magro.

Siguiendo con la tendencia que marcara el fin de fiesta en el primer trimestre de 2016, la caída de las exportaciones de América Latina se desaceleró después de haber sufrido una contracción del 15% en 2015, siendo el tercer año consecutivo en que las ventas externas se redujeron. Los precios de los productos básicos exportados por la región (principales responsables de la contracción) parecerían recuperarse un poco y los volúmenes exportados continúan creciendo levemente desde el año anterior, particularmente en Argentina, Brasil, Perú y México a diferencia de Uruguay, El Salvador, Colombia, Ecuador y Venezuela donde persiste la contracción (INTrade bid, 2016: 2-4).

Pese a la existencia de esos indicadores más favorables, no se vislumbra una coyuntura propicia que haga suponer una reversión en los precios de las materias primas semejante a los mínimos del inicio del auge exportador (Ídem). Además de estar afectado el intercambio intrarregional, hay una desaceleración de la economía China de una tasa anual promedio entre 2001-2010 del 10,5% al 7,4% (2014), y una pers-

pectiva de cambio en su patrón de desarrollo basado en exportaciones e inversión a favor de un mayor consumo, la urbanización, los servicios y menor importancia a la inversión (CEPAL, 2015b) lo que llevaría a contraer la demanda de productos básicos, al tiempo que el crecimiento de los EE.UU. y la UE es muy modesto para impulsar la expansión de la economía internacional por lo que las perspectivas son poco promisorias.

2. EL REGIONALISMO EN TRANSFORMACIÓN

En América Latina y el Caribe el inicio del siglo XXI es acompañado por profundos cuestionamientos a los efectos socio-económicos que las reformas neoliberales habían causado en la región, convirtiendo al mercado regional en un área de expansión del comercio y las finanzas de las economías desarrolladas en donde el regionalismo estratégico adquirió un papel primordial⁷ como respuestas de los Estados al proceso de mundialización. También se criticó al multilateralismo en sus diversos niveles, comercial, político y financiero, siendo los portadores de estas apreciaciones las movilizaciones sociales y los gobiernos “progresistas” –Hugo Chávez en Venezuela (1999); Néstor Kirchner en Argentina (2003); Lula da Silva en Brasil (2002), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007), Daniel Ortega en Nicaragua (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008) y Mauricio Funes en El Salvador (2009)– que, con su ascensión, desarrollaron un discurso confrontativo sobre la base ideológica de un “nacionalismo económico” (Turcotte, 2008) o “nuevas izquierdas” (Rodríguez Garavito-Barret y Chávez, 2005), permitiendo no sólo el resurgimiento del nacionalismo en lo económico, sino la politización de las agendas externas de los países orientadas a fortalecer el eje Sur-Sur.

A diferencia del MERCOSUR del siglo XX, que nació en el contexto del regionalismo abierto⁸, imbuido por la ideología neoliberal de entonces, de naturaleza predominantemente comercialista y con un claro acercamiento a los EE.UU. a través del acuerdo “cuatro más uno” tendiente a compatibilizar el esquema subregional con

7 Conforme a Andrew Axline (1999: 24, 74) su aspecto central es “*el nacimiento de bloques regionales neo-mercantilistas*” como respuestas de los Estados a las fuerzas de la globalización. Toda vez que un país busque a través de la integración regional crear condiciones y un marco legal favorable a sus empresas para lograr una posición privilegiada en la economía mundial nos enfrentaría ante esta situación.

8 Concepto acuñado por la CEPAL definido como el “*proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente*” (CEPAL, 1994: 8), por tanto, se trató 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, 2015: 84)

la iniciativa Bush para las Américas (Mellado, 2015: 93), el del siglo actual comienza con el vacío en la agenda interamericana por el rechazo al ALCA en la Cumbre Presidencial de las Américas en Mar del Plata (2005). Además, la renovación de los gobiernos en los Estados partes incentivó un pensamiento crítico y común al modelo neoliberal (aunque su expresión fue en el plano discursivo ya que en el ámbito real no hubo transformaciones superadoras del liberalismo) y generó una postura propositiva tendiente a dar un nuevo impulso a la integración regional a través del documento de Buenos Aires (2003) y el Acta de Copacabana (2004), que otorgó un nivel de importancia similar a las dimensiones sociales, productivas y políticas con relación a la comercial (Ídem: 96).

Mientras que en el siglo pasado en Argentina preponderaban las “relaciones carnales” (gobierno de Menem) y la “relación madura” (gobierno de De la Rúa) con los EE.UU., los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en términos políticos se destacaron por su alejamiento de los EE.UU.; su acercamiento a los países sudamericanos y la profundización de los vínculos con China, Irán y Rusia.

Brasil por su parte, con la asunción de Lula da Silva orientó también su política exterior hacia los países del Sur y a lograr un mayor equilibrio con los países del Norte, a la vez que trató de convertir a ese país en un actor relevante con una activa participación en los foros multilaterales (*Ibidem*). Comenzó entonces, a tener en la región una presencia creciente que extendió a Sudamérica primero y posteriormente en América Latina y el Caribe, al tiempo que trató de incidir en las políticas globales a través de los BRICS⁹, IBA y el G20, agregando a su dimensión de líder regional una dimensión global. Venezuela también aspiró a ese poder regional para enfrentar el poder de los EE.UU., sobre la base de sus recursos petroleros y financieros. La integración se convirtió de esta manera en un instrumento antiliberal y antiestadounidense, pretendiendo obtener para los sudamericanos un mayor poder y autonomía en los escenarios globales (Gomes Saraiva, 2012:92). La creación de la CSN luego UNASUR y a posteriori la CELAC puso de relieve que la región trató de buscar un modelo de inserción global menos dependiente de los EE.UU. y de Europa.

Para algunos países, el resurgimiento del nacionalismo económico como matriz de políticas en pos de un fortalecimiento de la autonomía nacional y regional implicó un regreso a las concepciones desarrollistas, ponderando el rol activo del Estado en la integración, tal como Argentina y Brasil; otros adoptaron abiertamente una

9 Sin embargo con la asunción de Michel Temer pareciera que cambió el objetivo, conforme a los dichos de su canciller, está dirigido a “*aprovechar las ventajas que ofrece el grupo de los Brics (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), pero siempre con el comercio y las inversiones mutuas como principales metas, no como contrapeso político*” (La Nación, 19 de mayo de 2016).

agenda contestataria antiliberal, anti hegemónica y de formación de coaliciones con países que tuvieran afinidad ideológica como Venezuela, Ecuador y Bolivia. Por último, están los que continuaron con los lineamientos del regionalismo abierto y el libre comercio (Veiga y Rios, 2007), tal el caso de Perú, Colombia, Chile, México y los centroamericanos.

Así se originaron los “nuevos regionalismos” por oposición a los “viejos” (BID, 2002:35), caracterizados por acuerdos de libre comercio, los contenidos que incorporan –comercio de servicios, regulaciones de la propiedad intelectual, compras gubernamentales, mecanismos ad-hoc para la solución de diferencias, inversiones e infraestructura física– y el alcance de la materia regulada que, como expresa Halperin (2004), en el pasado habían pertenecido a la órbita exclusiva de los gobiernos nacionales.

Hay consenso académico respecto a que el regionalismo latinoamericano, desde comienzo de siglo, está atravesando por una nueva etapa, cuya denominación no tiene anuencia en la literatura especializada sobre el tema. Algunos autores (Klaveren, 2012) lo consideran un “regionalismo heterodoxo” por: su mayor pragmatismo en relación con las experiencias anteriores de integración y la superposición de diversas vías de acción. Bizzózero (2014: 68) sostiene que estamos frente a un regionalismo “estratégico y continental” impulsado preferentemente por Brasil; para Bernal Mezza (2014) conforma un verdadero “modelo sudamericano”; Diana Tussie y Pablo Trucco (2010) lo denominan “regionalismo poscomercial” por su énfasis en superar los factores que están detrás de estos procesos y no sólo su dimensión comercial; Riggiozzi (2012) lo califica de “poshegemónico”, al desafiar los patrones tradicionales de comercio y la hegemonía estadounidense, y, por último, los que lo diferencian del abierto, lo designan como “posliberal” (Chacón, 2004; Motta Veiga y Sandra Rios, 2007; Sanahuja, 2009; Serbin-Martinez-Ramazini, 2012); sin embargo, no modificó los elementos estructurales liberales.

Cada una de las menciones anteriores apunta a enfatizar algún atributo y reflejan los distintos criterios empleados para su evaluación. Además de su pragmatismo, membrecías múltiples y yuxtaposición de acuerdos de distinta naturaleza y alcances, que han generado estudios al respecto (Gómez Mera, Molinari, 2014), va más allá de la liberalización comercial e incluye aspectos sectoriales –socio-económicos, políticos, culturales, de infraestructura, energéticos y de seguridad alimentaria– y se aleja cada vez más del arquetipo europeo en cuanto a su funcionalidad jurídico-institucional, en la que se destacan relaciones intergubernamentales de carácter flexible tendientes a evitar rigideces estructurales. En este sentido e independientemente de la conformación jurídico-institucional prevista en el Protocolo de Ouro Preto, el MERCOSUR creó una serie de instituciones intergubernamentales como la figura del Alto Representante General del MERCOSUR (Dec. 63/10); el Parlamento del MERCOSUR

(PARLASUR); el Tribunal Permanente de Revisión; el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR, el Instituto Social del MERCOSUR, entre otros.

Surge una original cartografía regional con la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA -TCP), la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Coexisten instituciones de carácter preponderantemente político, como la CELAC, como esencialmente económicas como la Alianza del Pacífico (AP) integrada por Colombia, Chile, Perú y México que retoma la agenda del regionalismo abierto revitalizando los acuerdos de libre comercio existentes pretendiendo construir una plataforma de lanzamiento hacia Asia y el Pacífico como nuevo centro dinámico de la economía global. Todas estas iniciativas excluyeron a Canadá y los EE.UU.; sin embargo, se persiste en Latinoamérica en las relaciones con la UE a nivel regional (CELAC) o subregional, (MERCOSUR, Centroamérica) y con la UE y los EE.UU. (SICA, CARICOM, AP) o las asociaciones estratégicas bilaterales (México, Brasil) o simplemente en relaciones bilaterales tal como Chile, Colombia y Perú.

En consecuencia, existen diferentes modelos con objetivos superpuestos que llevan a la fragmentación regional y a la desazón en Latinoamérica frente a la heterogeneidad de procesos en competencia. Ello ha conducido desde el punto de vista académico a sostener la crisis de la integración¹⁰ y a la necesidad de encontrar la convergencia en diversidad (Peña, 2015), aunque esta alternativa genera escepticismo frente a percepciones políticas diferentes sobre inserción internacional y modelos de desarrollo.

Se conformó un nuevo mapa regional que no responde a los modelos tradicionales contemplados en el ordenamiento multilateral de posguerra ni al europeo, como se manifestara, sino que está influenciado por el nuevo regionalismo económico, en el cual la integración dejó de ser un proceso superficial de eliminación o reducción arancelaria tradicional para transformarse en una integración profunda (Lawrence, 1996) en el sentido que se incluye una esfera normativa sobre la propiedad intelectual, los servicios, las compras gubernamentales, la competencia, las inversiones, los obstáculos técnicos al comercio, los temas ambientales y laborales vinculados con el comercio y la solución de diferencias, entre otros. De esta manera, el nuevo ciclo se

10 Al respecto Andrés Malamud (2016) ha expresado: “*En Latinoamérica existen tantos bloques regionales como Estados. En vez de reducir la complejidad, el regionalismo la refleja*”.

vincula íntimamente con el desarrollo de las cadenas globales de valor y las transformaciones en el sistema de acumulación capitalista.

También está influenciado por una novel dinámica política regional que afecta a los gobiernos que mostraban cierta afinidad ideológica a principios de siglo. En Argentina la victoria de Cambiemos sobre la continuidad del proyecto oficialista Kirchnerista (12 años) llevó a la presidencia a Mauricio Macri que debió enfrentar una situación de crisis económica-social en la que se conjugan una serie de factores: corrupción ligada a empresarios vinculados al poder, estancamiento, inflación, desocupación, pobreza, entre otras. A diferencia del gobierno anterior que convirtió en aliados estratégicos a China, Irán y Rusia, el actual gobierno tuvo un giro en la política exterior de modo pragmático tratando de buscar una nueva inserción en el mundo y rompiendo el aislamiento que sufría. Con esa orientación el mandatario canceló el memorándum con Irán, participó en la cumbre del MERCOSUR, eliminó las declaraciones juradas de importación, negoció la deuda con los *holdouts*, finalizó el cepo cambiario, concurrió al Foro Económico de Dávos, se acercó a los EE.UU. y solicitó formalmente adherirse como observador a la Alianza del Pacífico (Morales Solá, 2016). Con fecha 8 de junio se le reconoció dicho *status* (INFOBAE, 2016), además participó en la última Cumbre.

Por su parte, Venezuela sufre graves problemas de inseguridad, sanitarios y económicos, con una hiperinflación (de más del 600%), escasez de alimentos, medicamentos y de otros bienes básicos, después de haber hecho un uso indiscriminado de sus recursos petroleros, circunstancias estas significativas que marcaron el triunfo de la oposición anti-chavista en las elecciones legislativas de diciembre de 2015. En Bolivia, Evo Morales sufrió la derrota del referéndum pro reelección.

En cuanto a la economía brasileña, ésta también atraviesa importantes desajustes en un marco recesivo, además de cuestiones de corrupción relacionadas con el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) y Petrobras; de financiación ilegal de partidos políticos que afectan, entre otras, a las empresas Odebrecht, Camargo Correa, UTC Ingeniería y Engevix; y una seria tensión política por la reconfiguración de las fuerzas que apoyaron a Dilma Rousseff que condujo a decidir el *impeachment* en su contra, pese a que no se le imputan delitos de corrupción y la suspensión en su cargo por 180 días asumiendo el vicepresidente Michel Temer mientras dura esta circunstancia. La crisis de Brasil afecta a toda la región, pero, fundamentalmente, a sus vecinos (Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia) que destinan una buena parte de sus exportaciones a ese mercado. Para superar la situación, se reactivó la Comisión Bilateral de Producción y Comercio, con la que se pretenden dinamizar las relaciones entre Argentina y Brasil y ampliar la agenda externa del MERCOSUR. El 52% de las exportaciones industriales argentinas se dirigen a ese país, pero el sector automotriz es el más afec-

tado (representa casi la mitad del intercambio bilateral) con una caída del 42% de las exportaciones argentinas (primeros tres meses de 2016) y un aumento de las importaciones hacia Argentina del 50 % (La Nación, 26 de abril de 2016).

Tanto Argentina como Brasil, para compensar la pérdida de dinamismo local, producto de la gestión de Cristina Kirchner y Dilma Rousseff que cerraron sus economías sobre sí mismas, no tuvieron (ni tienen) acuerdos con países desarrollados y están marginados de las cadenas globales de valor (Veiga et al. 2013: 37-38), salvo en la industria aeronáutica, necesitan buscar nuevos mercados.

3. LA COMPLEJIDAD DE LA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR: DESAFÍOS

La mayor parte de los obstáculos que el MERCOSUR ha debido sortear en su evolución se vinculan con la incapacidad de armonizaciones macroeconómicas, la insuficiencia de políticas comerciales comunes, las asimetrías entre los países por limitaciones en los mecanismos de compensación, la vulnerabilidad económica externa de sus miembros y la debilidad de intereses comunes más allá de los nacionales.

El MERCOSUR exhibe una agenda externa de negociaciones comerciales que comprende desde acuerdos bilaterales a continentales y en diversos ámbitos de negociación. A nivel subregional con la UNASUR; en el regional con el conjunto de países de América Latina y el Caribe en el marco de ALADI y la CELAC; el hemisférico con el Área de Libre Comercio Americana (ALCA); y el continental, que alcanza tanto las negociaciones con la UE y bloques de regiones de Asia y África como con países individualmente.

A. NEGOCIACIONES EN EL EJE SUR-SUR

La mayoría de las negociaciones comerciales se centran en países y bloques con prioridad en el eje Sur-Sur.

En cuanto a la celebración de ACR con países extrarregionales, se destacan los TLC efectuados con Israel, Egipto y Palestina, los Acuerdos Marcos de la misma naturaleza con Turquía y Siria y los Tratados de Preferencias Arancelarias que suscribirán con India y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU). Se agregan los Acuerdos Marcos con Marruecos, Jordania, el Consejo de Cooperación del Golfo, Pakistán y el último con Túnez¹¹. También suscribió un Memorando de entendimiento para la creación de un grupo consultivo en materia de promoción del comercio e inver-

11 Véase Mellado (2016: 102)

siones con la República de Corea y otro con la República de Singapur. Sin embargo, la valoración estratégica se ve afectada por las relaciones de carácter bilateral que emprendieran China y Rusia especialmente con Argentina¹², Brasil y Venezuela. Sólo la India, como país integrante de los BRIC e IBSA, tiene vínculos institucionales con el bloque.

En el marco de ALADI ha realizado también TLC con Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela y Acuerdos de Preferencias Arancelarias con México y Cuba, además de otros sectoriales.

Cuadro 1. MERCOSUR: Acuerdos comerciales entre países de la región

PAÍS/BLOQUE	CONTRAPARTE	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	TIPO
ENTRE PAÍSES DE LA REGIÓN			
Argentina	Brasil	1990	AAP.CE 14
MERCOSUR	Miembros fundadores	1991	ACE 18
MERCOSUR	Chile	1996	ACE 35 TLC
MERCOSUR	Bolivia	1996	ACE 36 TLC
MERCOSUR	–PA– Colombia, Ecuador, Venezuela	2004	AAP. CE 59
MERCOSUR	Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela	2002	ACE 56 TLC
MERCOSUR	México	2002	ACE 54 AM
MERCOSUR	México	2002	ACE 55 ACP Automotriz
MERCOSUR	Perú	2005	ACE 58 TLC
MERCOSUR	Cuba	2006	AAP.CE 62

Fuente: Mellado (2016) sobre la base de la información del Sistema de Información de Comercio Exterior, SICE-OEA, www.sice.oas.org y OMC, <http://www.wto.org/>.

Nota: ACP: acuerdo de comercio preferencial; AP: acuerdos de alcance parcial; ACE: acuerdo de complementación económica; PA: Países Andinos.

12 El gobierno Kirchnerista firmó con China 79 acuerdos, muchos de estos son secretos y contemplan la instalación de la estación espacial en Neuquén ubicada en la localidad de Bajada del Agrio y la construcción de dos centrales hidroeléctricas Cepernic y Kirchner en Santa Cruz. Aunque estos tres últimos proyectos habían sido cuestionados por la afectación al medioambiente y por el uso que se les pudiese dar, de allí que la canciller Susana Malcorra en su visita a Pekín anunció que se incluirá una cláusula al contrato que contendrá el compromiso de darle “uso civil y pacífico” a la base y que continuarán con el proyecto de construcción de las represas introduciendo correcciones técnicas al contrato como la reducción de las turbinas para evitar que la potencia impacte en el ambiente. También se avanzó con el financiamiento para el equipamiento del Belgrano Cargas (*La Nación*, 19 de mayo de 2016). Situación similar se dio con el viaje de la canciller a Rusia con el fin de reforzar la alianza estratégica con Moscú y revisar los acuerdos que firmó el gobierno anterior con Vladimir Putin: construcción de una central de energía nuclear a cargo de la corporación estatal rusa Rosatom y un memorándum para la instalación de la central hidroeléctrica Chihuido, en Neuquén (*La Nación*, 12 de abril de 2016).

B. NEGOCIACIONES MERCOSUR-UE

Actualmente, la agenda de negociación comercial del MERCOSUR permanece paralizada, a excepción con la UE¹³. Estas negociaciones que tienen el rasgo de interacción estratégica (Mansfield y Milner, 1999) se iniciaron como respuesta europea al lanzamiento del ALCA por parte de los EE.UU. (Bouzas, 2004) y después de 15 años de estancamiento el diálogo institucional se reabrió en la cumbre de Madrid en 2010.

Pese a su reapertura y sucesivas rondas de negociaciones, no hay avances que exhibir porque los intereses disímiles al interior de cada bloque obstaculizan su marcha. En la UE el avance estuvo atado a lo que sucediera con la ronda de Doha, particularmente en materia agrícola y actualmente con el desarrollo de las negociaciones del mega-acuerdo TTIP (Makuc, et. al., 2015). El MERCOSUR en cambio, se ligó a los intereses nacionales definidos por las coyunturas políticas y económicas de las dos economías más grandes, a tal punto que Brasil, junto a Uruguay y Paraguay, están interesados en avanzar, así sea en forma bilateral aún a riesgo de afectar al bloque y ven en este acuerdo una manera de reducir los potenciales perjuicios implícitos de una eventual materialización del TTIP. Sin embargo, sostiene Halperin (2015) que aunque el MERCOSUR esté devaluado, si *“algunos Estados Parte se desprendieran del esquema subregional para concertar por separado TLC con países de mayor desarrollo relativo, como sería el caso de la UE, entonces posiblemente deberían afrontar obligaciones más apremiantes que si mantuvieran el vínculo del MERCOSUR y perseverasen en la negociación conjunta”*. Brasil al igual que el resto de los países del MERCOSUR (con excepción de Venezuela) es consciente de la amenaza que significa el TTIP a las potenciales exportaciones agrícolas, particularmente hacia el mercado europeo, por el incremento de la competencia de los productos estadounidenses y canadienses (Malamud 2014:183).

A diferencia del gobierno argentino de Cristina Kirchner, que mantuvo un discurso con un alto contenido ideológico anticapitalista, generando un creciente aislamiento de sus potenciales socios occidentales, el actual gobierno tiene una actitud tendiente a dar impulso al acuerdo, en este sentido Susana Malcorra sostuvo que *“Europa y el Mercosur no se pueden dar el lujo de perder esta oportunidad y negar la historia común”*. El mensaje estuvo dirigido a Francia y a una decena de países de la UE (La Nación, 29 de abril de 2016) que objetan la negociación por los inconvenientes que traería al agro¹⁴.

13 El diálogo institucional interregional se dirige a establecer una zona de libre comercio, con vínculos especiales en el ámbito de la cooperación y el diálogo político.

14 La administración de François Hollande sumó el apoyo de 13 países europeos para reclamar la postergación de la fecha de inicio (11 de mayo) del intercambio de ofertas entre los bloques y advirtió de

C. VINCULACIÓN DIRECTA O INDIRECTA CON MEGA-ACUERDOS

En sus vinculaciones con países que participan en las negociaciones mega regionales, el bloque ha suscripto un TLC con Chile y Perú, y un acuerdo preferencial en el sector automotriz con México (todos miembros del TPP y ALCAP); negocia con UE la que es parte del TTIP y el AECG, también ha celebrado un acuerdo de preferencias arancelarias con la India, país miembro del RCEP. Sin embargo, en la agenda externa a excepción de la UE, no ha incluido a los actores que actualmente participan en esos compromisos mega-regionales.

D. CONVERGENCIA MERCOSUR-AP

Uno de los desafíos que plantea su actual agenda externa se relaciona con la AP, creada el 28 de abril de 2011 (Lima) y formalizada por el Acuerdo Marco en junio de 2012 (Paranal, Chile). En el preámbulo establecen que estaban decididos “*a fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina, como espacios de concertación y convergencia, orientados a fomentar el regionalismo abierto, que inserte a las Partes eficientemente en el mundo globalizado y las vincule con otras iniciativas de regionalización (...)*”. Son sus objetivos conformar “*un área de integración profunda para avanzar en la construcción de una libre circulación de mercancías, de servicios, de capitales y de personas; impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de los Estados Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis en Asia-Pacífico*” (art.3).

En esa línea, al realizarse la IX Cumbre Presidencial en Punta Mita, México (junio, 2014), los cancilleres acordaron una estrategia de aproximación al MERCOSUR y la presidenta de Chile Michelle Bachelet confirmó el compromiso de ese país para la construcción de puentes entre los distintos mecanismos de integración regional. Coherente con esa posición promovió el seminario “Diálogo sobre Integración Regional: Alianza del Pacífico y MERCOSUR” (noviembre, 2014), con los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio de los países integrantes de ambos esquemas. La CEPAL, además de promover la convergencia entre ambos bloques, apoyó dicha iniciativa a través de un documento titulado “La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad” en el que se establece que “*tanto por las exigencias del entorno mundial como por las propias dinámicas del acontecer regional, se tiende a privilegiar la construcción de espacios amplios y unificados de cooperación*” (CEPAL, 2014: 8)

que la oferta al MERCOSUR afecta a “productos sensibles” y sería considerada una “provocación” por los agricultores europeos. (*La Nación*, 27 de abril de 2016).

En cuanto a la naturaleza jurídica de la AP, Halperin (2016) afirma que es una especie de acuerdo de segundo grado, en el cual se articula y profundiza en distintos TLC preexistentes entre las Partes en el marco de ALADI a excepción de las relaciones de Colombia con Perú que se desarrollan por la normativa de la CAN. Mediante el “Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico” (julio, 2015) se plurilateralizaron dichos acuerdos y se exhiben en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2. Alianza del Pacífico:
Acuerdos de Complementación Económica preexistentes**

PAÍS/ES	COLOMBIA	MÉXICO	PERÚ
CHILE	AAPCE 24	AAPCE 41	AAPCE 38
COLOMBIA		AAPCE 33	CAN
MÉXICO			AAPCE 67

Fuente: Elaboración propia sobre la base datos del Sistema de Información de Comercio Exterior, SICE-OEA, www.sice.oas.org

Los cuatro países miembros de la AP se basan en un modelo de desarrollo aperturista y de regionalismo abierto revalorizando la economía y el comercio, al tiempo que se dirigen a fortalecer entre sí sus vinculaciones comerciales aunque privilegie la inserción extra-regional, dada la no complementariedad de sus economías. Así la producción chilena se basa en productos de la minería como cobre y otros minerales, productos agroindustriales, industria liviana, industria pesquera; la de Perú en materias primas, productos agroindustriales, industria liviana; Colombia en materias primas, productos agrícolas, industria liviana y México en productos de alto valor agregado, maquinaria, equipo de transporte y manufacturas. Pretenden enfrentarse a la globalización, buscando una inserción más ventajosa en la economía mundial y apuestan a convertirse en una plataforma de proyección política y comercial con miras al mundo, particularmente a la región Asia Pacífico. Los principales productos de exportación son los combustibles y los mineros, los agrícolas y sus manufacturas, por lo que su oferta resulta complementaria con los mercados de Asia Pacífico y atraen el 41% de los flujos de inversión extranjera directa que llegan a la región. El mercado de esta Alianza es de 217 millones de personas, y un PBI per cápita promedio de US\$ 16.759, además de concentrar un 50% del comercio de América Latina.

La contribución de la AP a la integración regional es esencialmente latinoamericana. El nuevo bloque regresó a México al ámbito sudamericano que Brasil, desde principios de siglo, lo había excluido en la conformación de la CSN y la UNASUR por ser un histórico competidor por el liderazgo regional pero además, había delimitado geopolíticamente a Sudamérica (Pastrana Buelvas, 2016) para construir su propuesta de gobernanza regional, lo que le permitía excluir los intereses de México

y los EE.UU. En la actualidad, el gobierno brasileño varió su estrategia de posicionamiento a nivel regional como consecuencia de la tensión política y económica que atraviesa, lo que sumado a la recomposición de las relaciones cubano-norteamericanas, las actitudes de liderazgos en competencia y rivalidades que caracterizaron a los vínculos con México comenzaron a diluirse, perder sustento ideológico y orientarse a armonizar intereses, lo que quedó demostrado en sus acuerdos comerciales.

Para algunos autores la AP nace como contención al ALBA-TCP liderada por Venezuela y como contrapeso para lograr un equilibrio frente al liderazgo de Brasil en América del Sur (Briceño, 2012). Otros, destacan que la principal fuente de competencia regional para la AP es el MERCOSUR, que integra el eje revisionista (Briceño, 2011) y el del Atlántico, que promueve un tipo de regionalismo más profundo (mercado común y una agenda político-social); no ha suscripto TLC con los EE.UU. ni tampoco con la UE, y se basa en un modelo de desarrollo más proteccionista (Oyarzún y Rojas 2013:25). En cambio el Eje Pacífico está orientado al regionalismo abierto, su modelo de desarrollo se basa en la apertura comercial, tiene una visión más pragmática, que acompaña con una cercana relación con los EE.UU. Además, contiene incentivos para promover un contrapeso regional hacia los diversos regionalismos anti-sistémicos y revisionistas (Ídem: 24-25).

Asimismo, la AP impulsa entre sus miembros un desarrollo estratégico que les permitirá asumir una importante proyección, tanto regional como extra-regional, a partir de lograr la conformación de cadenas productivas para insertarse conjuntamente en la economía global y atraer inversión extranjera (Fuentes-Berain, 2013). La liberalización de aranceles entre las economías participantes es un propósito menor porque el 92% del universo arancelario ya está liberado (producto de los acuerdos preexistentes en materia de comercio de mercancías) y la liberalización del resto deberá alcanzarse al 2030 (Anexo 3.4 Eliminación de aranceles aduaneros).

Cada uno de los países que lo conforman, participan en acuerdos comerciales extra-regionales, los cuatro tienen TLC con los EE.UU.¹⁵, la UE y Canadá, entre otros. Chile y Perú tienen TLC con China, los dos países latinoamericanos, y México también con Japón, ALCAP, APEC¹⁶ y TPP¹⁷ a estas dos últimas organizaciones solicitó su incorporación Colombia, mientras que este país, Chile y Perú tienen TLC con Corea del Sur.

15 Véase nota 3.

16 Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico. Foro multilateral creado en 1989, actualmente conformado por Chile, Perú, México, Estados Unidos, China, Taiwán, Japón, Rusia, Australia, Nueva Zelanda, Brunei, Vietnam, Indonesia, Corea del Sur, Filipinas, Papúa Nueva Guinea, Malasia, Hong Kong, Singapur, Canadá y Tailandia.

17 Véase nota 4.

**Cuadro 3. Alianza del Pacífico:
TLC con contraparte externa a la región**

CONTRAPARTE	PAÍSES MIEMBROS				FECHA DE SUSCRIPCIÓN
	CHILE	PERÚ	COLOMBIA	MÉXICO	
Australia	X				TLC 2009
EE.UU.	X				TLC 2004
		X			TLC 2009
			X		TLC 2012
				X	TLC 1994
Vietnam	X				TLC 2014
India	X				AAP 2007
China	X				TLC 2006
		X			TLC 2010
Japón	X				TLC 2007
				X	TLC 2005
		X			TLC 2012
Corea del Sur	X				TLC 2004
			X		TLC 2013
		X			TLC 2011
Tailandia	X				TLC 2015
		X			AAP 2011
Malasia	X				TLC 2012
Singapur		X			TLC 2009
Turquía	X				TLC 2011
UE	X				TLC 2003
		X			TLC 2013
			X		TLC 2013
				X	TLC 2000
Canadá	X				TLC 1997
		X			TLC 2009
			X		TLC 2011
				X	TLC 1994
Israel				X	TLC 2001
TLCAN				X	TLC 1994
AELC	X				TLC 2004
		X			TLC 2010
			X		TLC 2011
				X	TLC 2001
TPP	X	X	X	X	4/2/2016

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Información de Comercio Exterior, SICE-OEA, www.sice.oas.org.
Nota: Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Frente a la dinámica que adquirió el proceso, Paraguay y Uruguay, entre otros (cuarenta y dos), se sumaron a la iniciativa en calidad de observadores; del mismo modo, el gobierno brasileño expuso su inclinación a través de su canciller quien expresó: *“Junto con los demás socios, precisamos renovar el Mercosur (...), para promover una prosperidad compartida y continuar construyendo puentes en vez de profundizar diferencias, en relación con la Alianza del Pacífico”* (La Nación, 19 de mayo de 2016). En esta misma dirección, Argentina viró la política exterior del gobierno kirchnerista y fue aceptada como país observador e invitada a la Cumbre de Presidentes de la Alianza del Pacífico a realizarse en Chile. Al respecto, manifestó Susana Malcorra: *“Hay un claro objetivo del Presidente de empezar a trabajar arduamente en una alianza real con los países del Pacífico y unir esas voluntades con las del Mercosur”* (Dinatale, 2016, 31 de mayo). Asimismo, la canciller reivindicó el papel del MERCOSUR en la política exterior argentina al señalar que cualquier alianza con otros bloques económicos, entre ellos con la Alianza del Pacífico, se realizará *“desde el Mercosur”* y manifestó *“(…) la necesidad de fortalecimiento, de crecimiento y de eliminación de barreras que han sido autoimpuestas”*.

Por su parte, frente a la posibilidad de que Uruguay firme un acuerdo de libre comercio con Chile, de modo similar con Perú y Colombia, ya que tiene uno con México, y concretar el libre comercio con la AP, el canciller uruguayo Nin Novoa dijo que el país seguía apostando al bloque regional: *“El Mercosur es nuestro primer espacio de inserción externa y nuestra pertenencia al bloque es incuestionable”*, sin que ello implique *“entender al acuerdo regional como un dogma”*, al cual resignarse *“o aceptar sin espíritu crítico”*. También manifestó que *“El escenario internacional se encuentra en un proceso de cambio, la coyuntura favorable que representó la pasada década evidencia nuevas condicionantes y por eso creemos que nuestra estrategia debe acompañar estas necesidades”*, por tanto *“el gobierno va a buscar todos los acuerdos que beneficien a los productos uruguayos”* (La Nación, 23 de mayo de 2016).

A diferencia de la AP, el MERCOSUR pretende ser una Unión Aduanera como afirma Halperin (2016) *“desprovista de armonizaciones macroeconómicas”* y padece de insuficiencia de *“políticas comerciales comunes”*; además la coordinación intra-bloque ha sido baja, carece de una política exterior común en los foros internacionales y multilaterales pese a la figura del Alto Representante General del MERCOSUR. Se destaca que todos los problemas sensibles entre los Estados-Parte se resuelven de manera bilateral, tal como el AAP.CE 2 entre Brasil y Uruguay (Ídem) derivados de las asimetrías entre los miembros, aunque a nivel regional se puso en marcha el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) tendiente a reducir esas asimetrías mediante un mecanismo de redistribución de recursos a favor de Paraguay y Uruguay y la aprobación del Programa de Integración Productiva.

20 MM

17 MM

Asimismo, reforzando la pretensión de ser una Unión Aduanera, se estableció por Decisión CMC 32/00 el deber de “*negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extra-zonales en los cuales se otorguen preferencias arancelarias*” y a partir del 30 de junio del 2001 “[...] *no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de la ALADI, que no hayan sido negociados por el Mercosur*”. Esta normativa en la práctica es infringida tal como ocurre en el acuerdo entre México y el MERCOSUR (AAPCE 54). En su art.2 párrafo 3, establece que los acuerdos con cada uno de los países del MERCOSUR se regularán de conformidad con las disposiciones en ellos establecidas y “(...) *estarán en vigor hasta la implementación del Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y los Estados Unidos Mexicanos*”. De este modo, se establecieron acuerdos estrictamente bilaterales como los de Argentina-México; Brasil-México y Uruguay-México, sorteando la restricción impuesta por dicha Decisión (Halperin, 2016).

En consecuencia, entre los países de la AP y los del MERCOSUR, rigen diversos compromisos en el marco de ALADI, a través de tres TLC (Chile, Perú y Colombia) y un Acuerdo Marco con México (ver Cuadro 1). Pese a haberse negociando por moldes plurilaterales, llevaron al plano bilateral aquellas cuestiones sensibles a través de Anexos, Apéndices y/o Protocolos Adicionales quedando los países involucrados entre sí a título esencialmente individual (Halperin, 2016:6).

Por tanto, desde la perspectiva jurídica algunos plantean la incompatibilidad (Halperin, 2016); otros proponen, para superar la problemática señalada anteriormente, flexibilizar los mecanismos de negociación comercial (Canciller uruguayo Rodolfo Nin Novoa), “*mediante un sistema de ritmos y velocidades diferentes que le permita a los Estados miembro avanzar bilateralmente... Nosotros queremos ver si hay una posibilidad de flexibilizar la Resolución N° 32/00 que, en realidad, no está internalizada en ninguno de los sistemas jurídicos de los países miembros del Mercosur, pero que obviamente resulta un compromiso político... Entonces, buscaremos la manera de flexibilizar la posibilidad de acuerdos bilaterales*” (Mercosurabc, 2015) y están los que sostienen retrotraer el MERCOSUR a una zona de libre comercio (Serra, canciller brasileño)¹⁸.

Como la AP ya tiene preferencias arancelarias con el MERCOSUR su importancia geoestratégica para el bloque se centra en el tipo de inserción que se propone. Más aun teniendo en cuenta que el cambio de gobierno en Argentina estimula el pragmatismo en la política exterior inspirado en la idea rectora de “desideologizar” la política exterior (Dinalate, 2016), del mismo modo que lo propone Brasil¹⁹ y Uru-

18 Conforme a nota de La Nación del 23 de mayo de 2016.

19 El canciller brasileño manifestaba “*La diplomacia volverá a reflejar de modo transparente e intransigente*

guay. Por tanto, la AP ofrece al MERCOSUR, por un lado, su posición geográfica en el Océano Pacífico –hacia la cual se desplazó la dinámica económica del siglo actual–. Los numerosos acuerdos extra-regionales en los que participan (los EE.UU., la UE, Canadá, China, Japón, APEC, entre otros) además son actores en el acuerdo mega-regional TPP (los mercosureños no tienen acuerdos Norte-Sur a excepción con la UE) y les abre la posibilidad de participar en cadenas regionales y globales de valor.

E. RECEPCIÓN DE NUEVOS CONTENIDOS

En cuanto a los nuevos temas del regionalismo del siglo actual el MERCOSUR, si bien en sus negociaciones externas priorizó las preferencias arancelarias, incorporó formalmente los temas que exigen las cadenas globales de valor y el comercio actual: en materia de servicios se adoptó el “Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR” (1997); en inversiones, el “Protocolo sobre promoción y protección de inversiones provenientes de Estados no partes del MERCOSUR” (1994) y el “Protocolo de Colonia de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones” (1993, no fue internalizado por ninguno de los países); en ambiental, el “Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur” (2001); en defensa de la competencia, se estableció el “Acuerdo de defensa de la competencia del Mercosur” (2010); en contratación pública, el Consejo Mercado Común adoptó el Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR (2006, no fue ratificado); en corrupción se adoptó el “Acuerdo sobre el Combate a la Corrupción en las Fronteras entre los Estados Partes del MERCOSUR. Pese a que las materias incorporadas abarcan los nuevos contenidos, los avances fueron prácticamente nulos, la mayoría de las reglamentaciones no han sido internalizadas y/o ratificadas (SELA, 2014).

F. ACUERDO DE FACILITACIÓN DE COMERCIO

Por último, respecto al Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, Brasil y Uruguay lo han ratificado no así Argentina y Paraguay pese a que, como lo manifestó el Director General de la OMC (La Nación, 22 de marzo de 2016), dicho acuerdo ayuda a simplificar y armonizar los procedimientos aduaneros en todo el mundo, reduciendo el tiempo y los costos de las transacciones comerciales transfronterizas. Por tanto, ayuda a incrementar las exportaciones mundiales de mercadería sobre todo para los países en desarrollo.

los legítimos valores de la sociedad brasileña y los intereses de su economía, al servicio de Brasil como un todo y no más de las conveniencias y preferencias ideológicas de un partido político y de sus aliados en el exterior”, como crítica a la política exterior desarrollada por los gobiernos de Lula da Silva y de Dilma Rousseff (La Nación, 19 de mayo de 2016).

CONCLUSIONES

Desde el punto de vista político existe una reconfiguración del espacio mercosureño, particularmente de aquellos países que a principios de siglo mostraban afinidad ideológica lo que introduce cambios sustanciales en el contexto actual, planteando alternativas y desafíos.

En la primera década de este siglo, el MERCOSUR apuntó a la coordinación política, a incrementar la autonomía frente a los EE.UU. e impulsar la idea de un mundo multipolar, adquiriendo la agenda del bloque contenido preponderantemente político en el que la retórica socio-política, expresada en los distintos comunicados y declaraciones de las Cumbres Presidenciales²⁰ le restó relevancia como instrumento de política económica; del mismo modo se lo fue restando Brasil al proyectarse hacia Sudamérica como líder regional, a través de UNASUR, para posicionarse como actor político global.

En la actualidad, la situación es compleja en la economía mundial, con una recesión que actúa como fuerza centrífuga, repercutiendo en los países de la región a través de las crisis económicas y sociales que afectan principalmente a Brasil, Argentina y Venezuela que, frente a la vulnerabilidad externa de sus economías, induce a los países a adoptar medidas²¹ para defender sus intereses nacionales, agravando la fragmentación regional. Mientras que las corrientes de comercio intrarregional de las macro regiones integradas a través de las grandes fábricas mundiales (América del Norte, Europa y Asia Oriental) concentran entre el 50% y 60% del comercio total, el comercio interregional en América Latina y el Caribe apenas alcanza el 18% del total y con escasa presencia en las cadenas regionales y globales de valor. El MERCOSUR no escapa a esta tendencia: el comercio intrabloque solo alcanza el 14% del comercio total de sus países miembros, por lo que la interdependencia comercial es baja, pero es en ese ámbito y en el de América Latina donde se dirigen las corrientes de comercio con mayor valor agregado, a diferencia de las dirigidas al resto del mundo en el que impera la *primarización*.

A ello se agrega que los mega-acuerdos pueden añadir otra fuerza centrífuga, acentuando la fragmentación existente entre el área del Atlántico y el área del Pacífico e impactar negativamente sobre el propio desarrollo de los procesos de regionalismo en América Latina y el Caribe (Peña 2014: 184).

20 Ver Mellado-Ali (2010) "Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad" y Mellado-Giacalone-Ali (2012), "Las Cumbres Presidenciales sudamericanas en perspectiva comparada".

21 Así la serie de medidas restrictivas al comercio implementadas por Argentina "(...) *licencias previas no automáticas de importación... la aplicación de derechos de exportación a los productos destinados al Mercosur, los cupos, las certificaciones...*" (Canta Yoy, 2016).

En efecto, la reconfiguración política regional con crisis políticas en algunos países, plantea inseguridades respecto del proceso de regionalización, ya que la desaparición del escenario político de algunos de los expresidentes con una visión más proteccionista, estatista y con un marco ideológico común, frente al pragmatismo de la AP y su visión más abierta a la globalización y a los cambios del contexto internacional, plantea una coyuntura crítica en cuanto a la integración regional (Turzi, 2014). Incluso, el logro de los objetivos políticos que plantea la AP, dependerá de la evolución del escenario político de la región y al interior de cada uno de los países (Briceño, 2012:153).

La AP acentuó las fuerzas centrífugas en el MERCOSUR, mientras que Venezuela la considera una herramienta neoliberal tendiente a reafirmar la hegemonía de los EE.UU. en el continente. Brasil, bajo el gobierno de Dilma Rousseff, tuvo algunos reparos motivados en la competencia brasileña con México en cuanto a liderazgo regional; al implicar nuevas opciones para los socios menores (Uruguay y Paraguay), sería un elemento nocivo para ese liderazgo (Nolte y Wehner, 2014:177); y desde el punto de vista económico veía en México un competidor importante (*La Nación*, 10 de junio de 2016).

No obstante, algunos estudios señalan que, pese a esa dicotomía entre el bloque Atlántico y el Pacífico, pueden existir ventajas significativas en su acercamiento y convergencia en términos tanto del acceso de empresas de la AP hacia los países del MERCOSUR, como de facilitar el acceso para los miembros de este bloque hacia Asia, teniendo en cuenta que Argentina, Brasil y Venezuela tienen un importante comercio con China, además Venezuela depende cada vez más de sus préstamos.

Frente a un escenario externo y regional adverso, agudizado por las crisis políticas y económicas que viven algunos de los miembros del MERCOSUR, acompañado por cambios de gobiernos con una actitud más pragmática y menos ideologizada, los países buscan nuevas alternativas en su inserción mundial tendiente a reorientar su política comercial a la par que requieren de una mayor concertación y negociación regional. En efecto, para Argentina la aceptación como observador de la AP implica un nuevo perfil en su agenda externa “... *mayor autonomía relativa frente al Mercosur –sin abandonar el bloque como principal alianza estratégica–, acercamiento a un bloque promotor del libre comercio internacional y el reconocimiento de que en el Pacífico está el gran motor económico transnacional*” (Elizondo, 2016).

Es de suponer que la situación política y económica que vive Brasil limitará su protagonismo regional, asimismo, al estar aislada de las cadenas productivas globales y no tener acuerdos Norte-Sur, las presiones por una mayor aproximación con los países centrales podrían alcanzar mayor intensidad (Vigevani-Aragusuku, 2015), pese

a que Argentina sigue siendo un mercado importante para las exportaciones manufactureras y las inversiones en el extranjero de las empresas brasileñas (Veiga et al., 2013: 37-38). Parecería que el actual gobierno argentino decidió adquirir una mayor autonomía en su política exterior respecto de Brasil, aunque no deja de valorar su peso económico y político en la región, buscando diversificar su comercio, su base de inversión y lograr un mayor alineamiento al exterior, pero dada la coyuntura que vive Brasil y Venezuela, es posible que trate de adquirir un mayor protagonismo y convertirse en un interlocutor válido de la región.

Asimismo, considerando que los mega-acuerdos podrían tener impacto mediante las pérdidas de mercados por desvío de comercio y afectar a las exportaciones agroalimentarias del MERCOSUR, una de las alternativas para enfrentarlos sería ampliarse hacia otros países latinoamericanos, profundizando su acercamiento con la AP (Gayá/Rozemberg, 2014). En este marco, la AP es considerada como la nueva forma de gobernanza regional y del regionalismo del siglo XXI, aunque responde al viejo enfoque centrado en los temas económico-comerciales sobre los políticos (Ardila, 2012) de allí que plantea un desafío para el MERCOSUR.

Los cambios en la economía internacional y los nuevos desarrollos en el marco del sistema global llevan a la necesidad de enfrentar los desafíos y problemas que se plantean, pero requiere de una construcción colectiva como expresión de la voluntad política que permita superar la fragmentación existentes entre modelos de desarrollo y estrategias de inserción y entre liderazgos en competencia e intereses nacionales, con el fin de potenciar la capacidad de negociación externa. En un mundo interdependiente no existen salidas individuales, solo es posible superar las fuerzas centrífugas a través de los mecanismos de integración, ya sea ampliándolos o profundizándolos, pero con claros intereses comunes a largo plazo.

Por tanto, en la nueva década y con el fin de enfrentar las actuales condiciones del contexto internacional y regional, se presume que la agenda externa del MERCOSUR se orientará a buscar en el corto plazo una vinculación equilibrada con China, Rusia, India, Sudáfrica y también el Área del Pacífico, al tiempo que se acelerarán las negociaciones con la UE y se mantendrá las vinculaciones con los EE.UU. (teniendo en cuenta que ese país también está afectado actualmente por la incertidumbre política).

BIBLIOGRAFÍA

ARDILA Martha –editora– (2012). *El pacífico latinoamericano y su inserción internacional*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 17-25.

AXLINE Andrew (1999). “El TLCAN, el regionalismo Estratégico y las Nuevas Direcciones de la Integración Latinoamericana”, en: Briceño Ruíz –compilador– *Escenarios de la Integración Regional en las Américas*, Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones, Grupo de trabajo sobre integración regional, Mérida, Venezuela.

BALDWIN Richard (2012). “WTO 2.0: global governance of supply-chain trade”, Policy Insight, N° 64, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR), diciembre, en: <http://www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/PolicyInsight64.pdf>.

BERNAL MEZA Raúl (2014). “Brasil: Política exterior, BRICS y su impacto en la región”, en: Bernal Meza Raúl y Bizzózero Lincoln (Eds.), *La política internacional de Brasil: de la región al mundo*, Ediciones Cruz del Sur, agosto, Uruguay, pp.23-56.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo (2002). “Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina”, en: *Progreso económico y social en América Latina*, Informe, Washington, D.C., Estados Unidos.

BID-INTAL (2014). *Informe MERCOSUR N° 19* (julio 2013 - junio 2014), Sector de Integración y Comercio –INT–, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre, Argentina.

BIZZOZERO Lincoln (2014). “La política exterior de Brasil hacia América Latinas: del regionalismo abierto al continental”, en: Bernal Meza Raúl y Bizzózero Lincoln (Eds.), *La política internacional de Brasil: de la región al mundo*, Ediciones Cruz del Sur, agosto, Uruguay, pp.57-78.

BOUZAS Roberto (2004). “Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición”, en: Revista *Nueva Sociedad* n°190.

BOUZAS Roberto (2013). “La Inserción de Argentina en los mercados globales”, en: *Colectivo Económico – Debates sobre integración comercial*, disponible: <http://colectivoeconomico.org/2013/08/04/debate-sobre-integracion-comercial-roberto-bouzas/>

BOUZAS Roberto, ZELICOVICH Julieta (2014). “La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo”, en: *Estudios de Economía Aplicada*, V. 32-3, pp. 963-994, <http://www.redalyc.org/pdf/301/30131893006.pdf>

BRICEÑO RUIZ José (2011). “Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur”, en: José Briceño Ruiz. *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Editorial Teseo, Buenos Aires, Argentina, pp. 121-162.

_____ (2012). “La Alianza del Pacífico: la viabilidad de un naciente bloque regional”, en: ARDILA Martha (ed.) *El pacífico latinoamericano y su inserción internacional*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 135-158.

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.

CANTA YOY Carlos A. (2016). “¿Socios o cómplices?”, *La Nación*, 09 de febrero, en: <http://www.lanacion.com.ar/1868726-socios-o-complices>

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

_____ (2014). *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad*, CEPAL, Naciones Unidas, noviembre.

_____ (2015). *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*, CEPAL, Naciones Unidas, marzo, LC/L.4010. Disponible en: http://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/s1500389_es.pdf

_____ (2015a). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Documento Informativo, Naciones Unidas.

_____ (2015b). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y El Caribe. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectiva*, Documento Informativo, CEPAL, Naciones Unidas.

CERVO Amado Luiz (2008). “Conceitos em Relações Internacionais”, en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, N° 51(2), Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília.

CHACÓN José (2004). “Integración Suramericana: un paso hacia el posneoliberalismo”, Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio, CEICOM, *Observatorio del Sur*, diciembre, en: <http://www.ceicomobservatoriodelsur.org>

DINATALE Martín (2016). “La receta de Malcorra: desideologizar y traer fondos”, en: *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1880181-la-receta-de-malcorra-desideologizar-y-traer-fondos>.

_____ ç(2016). “Giro estratégico: Macri busca un acercamiento a la Alianza del Pacífico”, *La Nación* 31 de mayo. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1904116-giro-estrategico-macri-busca-un-acercamiento-a-la-alianza-del-pacifico>.

ELIZONDO Marcelo (2016). “La Alianza del Pacífico aceptó a la Argentina como país observador”, *La Nación*, 10 de junio. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1907468-la-alianza-del-pacifico-acepto-a-la-argentina-como-pais-observador>

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 Albriou, Andrés López, y Guillermo Rozenwurcel (Coordinadores), Red Mercosur, Montevideo, Uruguay, pp. 317-362.

FUENTES-BERAIN Sandra (2013). “La Alianza del Pacífico”, en: María Salvadora Ortiz (Compiladora), *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y Oportunidades de los Nuevos Regionalismos* FLACSO Secretaría General, 1ª. ed., San José, Costa Rica.

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, MICHALCZEWSKY Kathia (2014). *El comercio intrarregional sudamericano: patrón exportador y flujos intraindustriales*, Nota Técnica IDB-TN-583, Mayo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).

GOMEZ MERA Laura, MOLINARI Andrea (2014). “Overlapping institutions, learning, and dispute initiation in regional trade agreements: evidence from South America”. *International Studies Quarterly*, June, Volume 58, Issue 2, pp. 269–281.

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.

HALPERÍN Marcelo (2004). *Principios Jurídicos del multilateralismo económico. Situación de los países en desarrollo*, Colección Aroha, Buenos Aires, Argentina.

_____ (2015). “El posmodernismo en la Periferia: vida íntima y derechos ilusorios”, en: *Boletín Informe Integrar*, N° 93, octubre, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP.

_____ (2016). “Ficciones de integración económica en los países del MERCOSUR”, en: *Boletín Informe Integrar*, N° 96, abril, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP.

HURRELL Andrew (1995). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”. *Review of International Studies*.

INFOBAE (2016). “Giro en la política exterior: Argentina se incorporó a la Alianza del Pacífico”, 8 de junio. Disponible en: <http://www.infobae.com/politica/2016/06/08/giro-en-la-politica-exterior-argentina-se-incorporo-a-la-alianza-del-pacifico/>

INTrade bid (2016). *Estimaciones de las Tendencias Comerciales. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*, Coordinado por Paolo Giordano, Sector de Integración y Comercio, BID, actualización 1T 2016. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7330?locale-attribute=es&>

KATZ Claudio (2006). *El Rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA*, Buenos Aires, Ed. Luxemburg.

KLAVEREN Alberto Van (2012). “América Latina en un nuevo mundo”, en: *Los estudios internacionales en 2012: grandes temas para el debate*, Revista CIDOB d’afers internacionals, núm.100, diciembre, pp.131-150.

LA NACIÓN (2016). “Ratificar el acuerdo de facilitación”, 22 de marzo, Buenos Aires.

_____ (2016). “Relanzan en Brasil una comisión bilateral de comercio y producción”, 26 de abril. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1892790-relanzan-en-brasil-una-comision-bilateral-de-comercio-y-produccion>

_____ (2016). La caída de Brasil: un estruendo que hace temblar a todos sus vecinos, 3 de abril. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1885622-la-caida-de-brasil-un-estruendo-que-hace-temblar-a-todos-sus-vecinos>.

_____ (2016). “Admitió Malcorra posibles efectos de la crisis de Brasil”, 29 de abril. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/-admitio-malcorra-posibles-efectos-de-la-crisis-de-brasil>

_____ (2016). “En Ginebra pasan cosas”, 12 de abril. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1887561-en-ginebra-pasan-cosas>.

_____ (2016). “25 años del Mercosur y muy poco para festejar”, 27 de abril. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1893082-25-anos-del-mercosur-y-muy-poco-para-festejar>

_____ (2016). “Malcorra viajó a Rusia para revisar acuerdos y relanzar las relaciones”, 12 de abril. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1888403-malcorra-viajo-a-rusia-para-revisar-acuerdos-y-relanzar-las-relaciones>

_____ (2016). Acuerdo con China por la estación espacial en Neuquén: habrá una cláusula para su “uso civil y pacífico”, sección política, 19 de mayo, Buenos Aires.

_____ (2016). “Serra promete limpiar de ideología la política exterior”, 19 de mayo. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1900119-serra-promete-limpiar-de-ideologia-la-politica-exterior>

_____ (2016). Visita de Serra: apoyo a la nueva gestión en Brasil. Cambios en la región. El futuro del Mercosur, 23 de mayo. Disponible en: http://www.revistaenie.clarin.com/politica/Visita-Serra-apoyo-gestion-Brasil_0_1582641730.html

_____ (2016). Susana Malcorra, en Diputados: “Para nosotros, la inserción parte sin dudas del Mercosur”, 1 de junio. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1904646-susana-malcorra-expone-vez-en-diputados-vemos-la-politica-exterior-como-una-politica-de-insercion>.

_____ (2016). Tabaré mira al Pacífico para salir de la sombra del Mercosur, 23 de mayo. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1901472-tabare-mira-al-pacifico-para-salir-de-la-sombra-del-mercosur>.

LAWRENCE Robert Z. (1996). *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*. The Brookings Institut, Estados Unidos.

MALAMUD Carlos (2014). “The TTIP and MERCOSUR”, in Roy, Joaquín and Domínguez Roberto (eds.) *The Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, Miami-Florida European Union Center Jean Monnet Chair-Argentine Council of Foreign Relations (CARI), Buenos Aires, pp. 173-183.

MALAMUD Andrés (2016). “Algunos mitos encubiertos de la Patria Grande”, *La Nación*, 23 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1869573-algunos-mitos-encubiertos-de-la-patria-grande>

MAKUC Adrián, DUHALDE Gabriela, ROZEMBERG Ricardo (2015). *La negociación MERCOSUR- Unión Europea a veinte años del Acurdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Nota técnica N° IDB-TN-841.

MANSFIELD Edward, MILNER Helen (1999). “The new wave of regionalism”. Disponible en: *International Organization*, vol 53. N° 3, pp. 589-627.

MELLADO Noemí B. –Directora y Editora– (2016). “Latinoamérica: Inserción Global e Integración Regional”, Editorial Lerner SRL, Córdoba, mayo, ISBN 978-987-4041-06-7, Argentina.

_____ –Coordinadora y Editora– (2015). *Estrategias de Inserción internacional e Integración latinoamericana en el siglo XXI*, Lerner Editora SRL, ISBN 978-987-3696-15-2, Córdoba, Argentina.

MELLADO Noemí, ALI María Luciana (2010) “Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad”, en: Mellado Noemí Beatriz (Edit.), *Gobernabilidad*

e instituciones en la integración regional, Editora Lerner SRL, Córdoba, IBN978-987-1579-34-1, Argentina.

MELLADO Noemí, GIACALONE Rita y ALI María Luciana (2012). “Las Cumbres Presidenciales sudamericanas en perspectiva comparada”, en: *Instituciones, comercio y cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional*, Editora Lerner SRL, ISBN 978-987-1579-63-1, Córdoba, Argentina.

MERCOSURABC (2015). “El debate sobre los compromisos asumidos. La adaptación del Mercosur a realidades dinámicas”. Disponible en: *Newsletter mercosurabc* 492, 21 de mayo.

MORALES SOLA Joaquín (2016). “El Presidente evitó a tiempo una doble derrota”, *La Nación*, miércoles 1 de junio, Argentina.

NOLTE Detlef - WEHLER Leslie (2014). “La creciente presencia de la Alianza del Pacífico en América Latina”, en: *Iberoamericana*, XIV, 53, pp. 173-177.

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

OMC, Organización Mundial del Comercio (2011). *Informe sobre el comercio mundial 2011, La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, Ginebra: WTO press. Disponible en: www.wto.org

_____ (2015). Disponible en: <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>

OYARZÚN SERRANO Lorena - ROJAS Federico (2013). “La Alianza del Pacífico en América Latina. ¿Contrapeso regional?”, en: *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 8, N° 16, julio-dic., pp. 9-30 en: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14682.pdf>

PASTRANA BUELVAS Eduardo (2015). “La arquitectura de gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones”, *Pensamiento Propio*, Editor invitado: Wolf Grabendorff, 42, Julio-Diciembre / Año 20.

PEÑA Félix (2014). “The Negotiation of the TTIP: a Preliminary View from the Deep South”, en: Roy, Joaquín y Domínguez, Roberto (eds.) *The Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, Miami-Florida European Union Center Jean Monnet Chair-Argentine Council of Foreign Relations (CARI), Buenos Aires, pp. 185-198.

_____ (2015). Conectividad, Compatibilidad, Convergencia, Previsibilidad. Condiciones para la integración y la articulación productiva en un espacio regional, agosto. Disponible en: <http://felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2015-08> conectividad-compatibilidad-convergencia-previsibilidad

RIGGIROZZI Pia (2012). “Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina”, Serbin Andrés, Matínez Laneydi y Ramanzini Haroldo Júnior –coordinadores.– *Anuario de Integración. El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, 9, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp.129-151, Buenos Aires, Argentina.

RIPLEY Charles G. (2014). “North-South Relations”, en: *The Oxford Companion of International Relations*, Oxford: Oxford University Press.

RODRÍGUEZ GARAVITO Cesar, BARRET Patrick y CHÁVEZ Daniel –editores– (2005). *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://latinoamerica.sociales.uba.ar/files/2015/01/Chavez-Garavito-y-Barrett-La-nueva-izquierda-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

SANAHUJA José Antonio (2009). “Del regionalismo abierto” al “regionalismo postliberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en: Laneydi Martínez Alfonso, Lázaro Peña, Mariana Vázquez, coordinadores, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N°7, año 2008-2009, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales –CRIES–, Buenos Aires, Argentina, www.cries.org

SERBIN Andrés, MARTINEZ Laneydi, RAMANZINI Haroldo Júnior –coordinadores– (2012). “El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos”, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* N°9, CRIES, Buenos Aires, Argentina.

—————–editores– (2014). ¿Atlántico vs. Pacífico? América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, N° 10, CRIES, Buenos Aires, Argentina.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO –SELA– (2014). “Evolución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)”. Informe distribuido en XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, Venezuela. 26 al 28 de noviembre de 2014. SP/CL/XL.O/Di N° 8-14.

THE ECONOMIST (2011). “Filling up the future”, November 5th. Disponible en: <http://www.economist.com/node/21536570>.

TURZI Mariano (2014). “Asia y la ¿(des)integración latinoamericana?”. Disponible en: *Nueva Sociedad*, N° 250, marzo-abril, pp. 78-87.

TURCOTTE Sylvain F. (2008). “La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias”, *Foro internacional*, octubre/diciembre, Colegio de México.

UNCTAD (2013). *Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy*, Ginebra. Disponible en: http://unctad.org/en/publicationslibrary/diae2013d1_en.pdf.

TUSSIE Diana, TRUCCO Pablo (eds.) (2010). *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, Teseo, Buenos Aires, Argentina.

VEIGA Pedro da Motta, RIOS Sandra P. (2007). *O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas*, CEPAL, Serie Comercio Internacional 82, julio, Santiago de Chile.

VEIGA Pedro da Motta; RIOS Sandra; NAIDIN Leane (2013). “Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro bienio Dilma”. CINDES, –Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento– Texto 35, abril, Río de Janeiro, Brasil, en: http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=0&view=finish&cid=713&catid=7

PRINCIPIOS ECONÓMICOS Y NARRATIVAS POLÍTICAS DE LAS PROPUESTAS DE RECONFIGURACIÓN DEL ORDEN REGIONAL LATINOAMERICANO

Rita Giacalone

INTRODUCCIÓN

La realidad histórica y geográfica ha incidido en desarrollar economías y modelos distintos de inserción internacional de los países latinoamericanos. Si no es igual la situación geopolítica y geoeconómica de un país grande como Brasil ubicado en el Atlántico que la de uno pequeño ubicado en el Pacífico, como Chile, tampoco lo es la de un país que obtiene casi todos sus recursos fiscales de exportaciones petroleras (Venezuela) o que la de los que pueden industrializarse en base a su mercado interno (Brasil, Argentina, México) o externo (Chile, Colombia, Perú). Esas estructuras tienden a la inercia y conspiran contra la reconfiguración regional, pero las crisis pueden alterarlas al debilitar el consenso político y social en su entorno. Es importante analizar los principios económicos y las narrativas políticas de las propuestas que buscan vincular los acuerdos comerciales y de integración para evaluar si la reconfiguración regional es obstaculizada por los aspectos económicos o los aspectos políticos de las narrativas gubernamentales. Se emplea el análisis de contenido para revisar y comparar documentos que ilustran los primeros y el análisis del discurso para las segundas.

En el Cuadro 1 se resumen los escenarios tendenciales²² de reconfiguración regional que fueron construidos en publicaciones anteriores (Giacalone, 2015; 2016 y en prensa). En ellas se concluía que, dado que todas las propuestas involucran al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la decisión final dependería de hacia qué propuesta se inclinará Brasil, eje central de ese acuerdo. El escenario más probable a fines de 2015 era que este país impondría la ampliación de MERCOSUR, seguida por la convergencia Alianza del Pacífico (AP)-MERCOSUR, mientras la pérdida de

22 Los escenarios tendenciales se diseñan a partir del análisis de las tendencias económicas y políticas que predominan en un momento histórico y pueden alterarse por acontecimientos y procesos imprevistos.

proyección regional de Venezuela y la falta de complementariedad económica de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) hacían inviable la ECO-Zona.

**Cuadro 1. Escenarios del regionalismo latinoamericano
en la segunda década del siglo XXI**

Ampliación de MERCOSUR para superponerlo a UNASUR (propuesta brasileña)	Convergencia en la diversidad AP-MERCOSUR (propuesta chilena)
<i>Status quo</i> (sin negociación)	ALBA-Petrocaribe-CARICOM-MERCOSUR (ECO-Zona) (propuesta venezolana)

Fuente: Giacalone, 2016 (en prensa).

Desde entonces se han producido cambios globales y regionales como: 1) la firma del Acuerdo Transpacífico (ATP), que incluye a Chile, Perú y México, miembros de la AP, junto con los Estados Unidos (EE.UU.); 2) la entrada en vigencia del Protocolo Anexo de AP (que da formato plurilateral a los acuerdos bilaterales entre sus miembros alcanzando una liberación comercial de 92% y estableciendo acumulación de origen y sistema de solución de controversias (Halperin, 2016); 3) la entrada efectiva de México en MILA (Mercado Integrado Latinoamericano de la AP); y 4) cambios de orientación en gobiernos del MERCOSUR (elección presidencial en Argentina) y problemas domésticos políticos (derrota gubernamental en elecciones legislativas de Venezuela, rechazo de propuesta gubernamental en referéndum boliviano y destitución de presidenta de Brasil). Estos cambios hacen más probable la convergencia AP-MERCOSUR y colocan en segundo lugar la ampliación de este último, por lo cual aquí analizamos, en primer lugar, los principios económicos y narrativas políticas de la convergencia y la ampliación de MERCOSUR. Sin embargo, aun con su competitividad industrial comprometida y sufriendo los efectos negativos de una coyuntura de debilidad gubernamental, la decisión de Brasil con respecto hacia cuál propuesta inclinarse sigue siendo fundamental para la región y, luego de desarrollar principios económicos y narrativas, se discute la posición actual de este país.

Las propuestas surgieron como respuesta a la necesidad de multilateralizar el regionalismo para impedir la fragmentación del comercio internacional y los conflictos entre regiones y naciones. A fines de la segunda guerra mundial el GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) se basó en la idea de que las guerras a lo largo de la historia habían surgido por problemas comerciales y buscó resolver los problemas que entorpecían el comercio con normas sobre aranceles, discriminación impositiva e inversión extranjera que han quedado rezagadas (Baldwin, 2011).

Actualmente la mayoría de los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), surgida en 1995 del GATT, son países en desarrollo que han redu-

cido sus aranceles mediante acuerdos regionales (Baldwin, 2006:6). Esos acuerdos fueron facilitados por el GATT que, primero eximió a los acuerdos de integración y comercio entre países en desarrollo de cumplir con la cláusula de Nación Más Favorecida y, más tarde, hizo lo mismo con los Sistemas Generalizados de Preferencias de países desarrollados a países en desarrollo, que crearon las bases de acuerdos comerciales Norte-Sur. A comienzos del siglo XXI, los principios generales del GATT (racionalidad, coherencia y reciprocidad) no se aplicaban (Halperin, 2004) y había crecido el número de acuerdos preferenciales que, según Baldwin (2006), entorpecen el comercio internacional porque se solapan.

Mientras tanto, rebajas arancelarias del GATT-OMC y adelantos tecnológicos que abarataron transporte y comunicaciones, facilitaron que las empresas transnacionales (TNC) se establecieran en grandes mercados consumidores o ambientes competitivos para su producción, creando cadenas productivas globales. En la Unión Europea (UE), cuando la deslocalización empresarial al Mediterráneo y el Este europeo multiplicó procedimientos y normas de origen, el Plan Europeo con Países Cooperantes permitió la acumulación de origen y llevó al ingreso a la UE de países europeos del Este. Para Baldwin (2006: 30, 34) esto muestra que la deslocalización empresarial erosionaría el fenómeno del *spaghetti bowl* promoviendo acumulación de origen y el ingreso de nuevos miembros en acuerdos regionales (Baldwin, 2006: 30, 34).

Pero también se observan diferencias entre el regionalismo del siglo XX y el del XXI. Los acuerdos regionales previos se centraban en rebajas arancelarias, normas de origen y arancel externo común. Los actuales eliminan obstáculos técnicos y protegen inversiones y propiedad intelectual para facilitar cadenas productivas. Las reglas generales y los acuerdos regionales del siglo XX eran simples porque el comercio internacional era relativamente simple, pero la deslocalización productiva exige normas más complejas que incorporen estructuras de *governance* como base de cadenas globales (Baldwin, 2014: 5, 39). Como la Ronda Doha de la OMC no logró incorporar temas como inversiones, políticas de competencia, transparencia en contrataciones públicas, etc., de interés para TNC y países desarrollados (Baldwin, 2014:29), los mega-acuerdos comerciales, como el ATP, ya firmado, y otro similar entre los EE.UU. y la UE (Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión, ATACP) incluyen esos temas, aumentan la fragmentación del comercio internacional, debilitan a la OMC y ponen en peligro la paz mundial (Baldwin, 2014: 30, 32-33, 39).

1. PRINCIPIOS ECONÓMICOS DE LAS PROPUESTAS

En cuanto a la importancia de la reconfiguración regional en el siglo XXI, la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, elevaron a la

Tercera Reunión de Ministros de Finanzas de América Latina y el Caribe (2010) un documento que señalaba que, si no se perfeccionaban y enlazaban los acuerdos existentes, la región no alcanzaría economías de escala y especialización en un mercado global unificado (“Bridging Integration Gaps”, 2010:2).

La propuesta más antigua de reconfiguración regional es el *MERCOSUR ampliado*, expresión usada para referirse a la cercanía política entre este bloque, Chile y Bolivia en la primera década del siglo, pero que aquí se refiere a la ampliación del número de sus miembros iniciada en 2006 con Venezuela²³. Aunque su ingreso no se concretó hasta 2012, la ampliación continuó con Bolivia (2014). Como los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) de MERCOSUR con el resto de los países sudamericanos establecen liberaciones arancelarias en etapas automáticas para 2019, la ampliación puede considerarse un esfuerzo por adelantar ese calendario. Sin embargo, el ingreso de Venezuela y Bolivia, miembros del ALBA opuestos a la liberalización comercial, contradice esa tendencia.

Los principios económicos de MERCOSUR ampliado se analizan partiendo de su país-eje, Brasil, que ha seguido una política económica neo-desarrollista con fuerte presencia estatal en la economía, medidas de apoyo a exportadores y protección para productores domésticos “*en una suerte de regreso al regionalismo cerrado de los 50*” (Geffner, 2014:21). Desde 2002 este país combinó su desarrollismo con elementos de neoliberalismo observables en sus políticas macroeconómicas (control de inflación, equilibrio fiscal, etc.) (Barbosa, 2014:82, 100). A partir de ello, Bresser Pereira (2003) introdujo el concepto de nuevo desarrollismo, o “tercer discurso” entre desarrollismo y neoliberalismo, que se concreta en que el Estado brasileño es fuerte en el ámbito económico y negocia directamente su inserción en la globalización. El Estado y las empresas de Brasil pueden competir fuera de América Latina para exportar bienes con mayor valor agregado sin necesidad del MERCOSUR. Pero el neo-desarrollismo no es aplicable en países pequeños o con fuertes divisiones internas (O’connor, 2010:59), como otros países miembros, y tampoco facilita la coordinación entre sus miembros mayores. O’Connor lo compara con los vaivenes del desarrollismo argentino para indicar la dificultad de determinar los principios económicos de MERCOSUR cuando sus principales miembros aplican políticas económicas distintas.

Mientras tanto, el mantenimiento de estructuras proteccionistas y el interés por desarrollar su mercado doméstico enfrentan a Brasil con intereses similares de sus so-

23 La ampliación de MERCOSUR combinó una propuesta venezolana de reorientar el comportamiento político del grupo con el interés brasileño por acceder a recursos energéticos de Venezuela, Bolivia y Ecuador (“EL MERCOSUR AHORA VA POR ECUADOR Y BOLIVIA”, 2013). Al enfatizar la apertura arancelaria entre miembros, reafirma a MERCOSUR como ejemplo de regionalismo del siglo 20.

cios. Como resultado, en el año 2000 las cadenas del sector agroindustrial de MERCOSUR eran nacionales y en soja, en otros cereales y en carne competían entre sí para alcanzar mercados extra-regionales (Bisang, 2000). En 2013 se mantenía el fenómeno, alimentado por el *boom* de las *commodities* (Paolino, 2014:83; O'Connor, 2010:58). De esta forma, la integración productiva para alimentar cadenas de valor no se da en rubros exportadores competitivos²⁴.

Para Brasil la ampliación de MERCOSUR plantea su superposición con la UNASUR que, en su tratado constitutivo, asume que la unión política es el resultado final de la integración. La diferencia es que MERCOSUR sustenta la integración económica en el comercio y, para UNASUR, lo económico es secundario frente a lo político (Guzzetti, 2012:41). Sin embargo, ambos son complementarios porque “*se potencian mutuamente*” junto con la ALADI (“ALADI, UNASUR y el MERCOSUR”, 2011). Según Guimaraes (2006:275), Alto Representante General de MERCOSUR 2010-2013, era necesario trabajar por un sistema mundial multipolar en el que Sudamérica “*constituyera uno de los polos y no... una subregión de cualquier otro polo económico o político*”, lo que representaría la continuidad del objetivo brasileño de convertir a la Comunidad Sudamericana de Naciones, luego UNASUR, “*en potencia mundial, económica y política*” (Bandeira, 2008:7-8).

Según Carlos Álvarez, secretario general de la ALADI, la creación del cargo de Alto Representante General de Mercosur abrió espacio para la coordinación entre MERCOSUR y UNASUR.

...la convergencia entre los organismos existentes podría darse a partir de la ampliación del MERCOSUR, es decir agrandarse para América del Sur a fin de abarcar a Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador... Hoy el MERCOSUR y los países asociados prácticamente contienen a casi todos los miembros de la UNASUR y en algún punto hay que hacer coincidir las agendas políticas con las económicas y comerciales buscando una mayor racionalidad, economía de esfuerzos y respuestas eficaces al desafío de construir Sudamérica como una macro-región (Álvarez y Peyrani, 2011:11).

Como construcción política, MERCOSUR depende de la voluntad de los gobiernos de turno. Esto hizo que objetivos presentes en su origen, como el mantenimiento y la consolidación democrática, se dejaran de lado para facilitar la entrada de gobiernos del ALBA, que benefician económicamente a Brasil sin poner en peligro su supremacía ni alterar el bilateralismo de las relaciones intra-acuerdo (Pereira, 2007). Con MERCOSUR ampliado, este país busca una inserción internacional autónoma frente a los EE.UU., pero Paraguay y Uruguay para atraer inversión extranjera directa

24 El Grupo de Integración Productiva de MERCOSUR analizaba en 2011 el desarrollo de cadenas regionales en sectores naval, aeronáutico y energía eólica y el fortalecimiento de la cadena productiva de madera y muebles.

(IED), “*como no pueden ofrecer mercado interno, ni acceso fluido a mercados de socios, requieren ofrecer mejores reglas u otros incentivos*”, contrarios a los intereses de Brasil (Tussie, 2009 citada en Bittencourt, 2016:90).

Adicionalmente, la presencia en MERCOSUR ampliado de gobiernos del ALBA obliga a considerar también sus principios económicos anticapitalistas, antimperialistas y anti-neoliberales. En su discurso ALBA destaca la noción de complementariedad económica, cooperación y no competencia entre países y producciones que sólo es posible cuando las economías están centralizadas y administradas por el Estado: *Sin una clara intervención del Estado dirigida a reducir las disparidades entre países, la libre competencia entre desiguales no puede conducir sino al fortalecimiento de los más fuertes en perjuicio de los más débiles... Profundizar la integración latinoamericana requiere de una agenda económica definida por los Estados soberanos...*

A pesar de que esto plantea una contradicción con MERCOSUR, Venezuela justifica su ingreso a este último porque “*este bloque comercial expresa una cierta oposición a la agenda de los EE.UU... en América Latina... Venezuela se ha unido a MERCOSUR, a fin de fortalecer la oposición*” (Principios Rectores del ALBA y el ALBA ante MERCOSUR, s/f).

Ya en el acuerdo Cuba-Venezuela (2004), junto con principios ideológicos, ALBA incorporó el comercio basado en intercambio de petróleo venezolano por servicios cubanos (médicos, entrenadores deportivos). En 2005 se agregó un programa de cooperación petrolera de Venezuela hacia el Caribe y Centroamérica (Petrocaribe) y el ingreso de Bolivia (2006) se acompañó de acuerdos bilaterales entre Venezuela y cada miembro de ALBA que recibe petróleo venezolano y créditos blandos a cambio de productos y servicios “*complementarios*” de la economía venezolana (Tratados de Comercio de los Pueblos, TCP). Según Di Lisio (2013), esto convierte al ALBA en una alianza “*energético-intensiva*” basada en la explotación y circulación de un recurso no renovable que en la actualidad ve disminuida su atracción económica por la disminución del precio del petróleo.

Venezuela ha propuesto establecer una Zona Económica Complementaria ALBA-Petrocaribe a la que se agregarían CARICOM y MERCOSUR (“*Thirteen Alba-TCP Meeting Approves Final Declaration*”, 2014; SELA, 2014a:25) y cuyo núcleo sería el ACE 70 firmado en 2013 por Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela (SELA, 2013a:17)²⁵. Desde entonces no, se registra actividad en ese sentido (Informe MERCOSUR 2014-2015, BID-INTAL, 2016) y el SELA (2013a:24) destaca la difi-

25 Desde 2012 Venezuela está convirtiendo en ACE sus acuerdos comerciales porque, luego de su período de adaptación, deberá negociarlos mediante MERCOSUR.

cultad de conformar la llamada ECO-Zona porque no hay complementariedad entre miembros del ALBA-Petrocaribe²⁶.

Con respecto a la AP, sus miembros desarrollan políticas que, aunque no descartan la participación estatal (promoción de exportaciones, empresas mixtas), surgieron de reformas económicas llevadas a cabo en los ochenta y noventa para revertir las crisis económicas y sociales que enfrentaban (hiperinflación, deuda externa, etc.). Para fines de los noventa el índice de reformas estructurales (Straface y Basco: 2006:9) mostraba a Perú y Chile superando a Colombia y México pero por debajo de Brasil y Argentina, lo que indica que países del MERCOSUR siguieron la misma tendencia. Las reformas ampliaron la participación del sector privado en sectores reservados al Estado (privatizaciones), crearon entes reguladores para evitar que las empresas privatizadas abusaran posiciones casi monopólicas y modificaron el sistema impositivo para ampliar la base de recaudación. Esto promovió aumento de IED y exportaciones que cayeron en 1998 por las crisis del sudeste asiático y México, produjeron un retiro de capitales y disminuyeron la demanda internacional de exportaciones latinoamericanas (Straface y Basco, 2006:17). Las reformas de leyes comerciales permitieron la firma de TLC con países desarrollados para brindar condiciones competitivas a productos de exportación, proteger inversiones y favorecer alianzas público-privadas.

La convergencia AP-MERCOSUR fue propuesta por Chile y se entiende que ambos grupos conservan su integridad sin “entrar a” o “pertenecer a”. Como MERCOSUR es una unión aduanera y AP un conjunto de acuerdos comerciales, su prioridad no son los aranceles sino cuestiones de infraestructura y migración junto con una “*agenda corta*” (facilitación de comercio, ventanilla única para exportaciones, acumulación de origen, certificación electrónica) de interés para las empresas (Muñoz, 2015). A su vez, como los ACE de MERCOSUR con Chile, Colombia, Perú, miembros sudamericanos de AP, establecen una liberalización amplia para 2019, sólo falta negociar aranceles entre MERCOSUR y México. Las motivaciones para la convergencia van desde que el éxito económico de la AP aumentaría la demanda de bienes de MERCOSUR, pero también podría desplazarlos por bienes de otros mercados con los que AP tiene acuerdos comerciales (racionalidad económica) (Peyrani y Geffner, 2013:24), hasta la interpretación que ve el apoyo inicial de Brasil a la propuesta como “*maniobra de distracción*” de su gobierno para disuadir a sus socios de MERCOSUR de negociar bilateral-

26 En Petrocaribe el elemento comercial surgió de la necesidad de países importadores de petróleo venezolano de pagar sus deudas con bienes y servicios pero algunos de sus miembros tienen acuerdos Norte-Sur, que cuestionan la ideología del ALBA.

mente con AP²⁷ o México (Halperin, 2016) o un gesto de la presidenta chilena Michelle Bachelet para contentar el ala radical de su partido.

La ECO-Zona-ALBA y AP-MERCOSUR se basan, respectivamente, en principios de complementación y convergencia, con una posición matizada por Brasil en MERCOSUR ampliado. Ambos principios aparecen en documentos de la ALADI pero corresponden a dos momentos históricos. Según el Artículo 11 del TRATADO DE ALADI (1980), sus acuerdos buscan “*promover el máximo aprovechamiento de los factores de producción y estimular la complementación económica*” agrupando bajo este término a acuerdos bilaterales de países que se abren mutuamente sus mercados de bienes. Agrega que “*apuntan a una apertura de mercados mayor a la de los Acuerdos de Alcance Parcial, pero menor que los Tratados de Libre Comercio. En este tipo de acuerdos se negocian todos los productos de ambos países.*” Los ACE están abiertos al ingreso de otros miembros de ALADI que lo soliciten, pero no tienen alcance regional sino parcial.

La convergencia es entendida por ALADI como la “*multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial*” para promover la integración por encima de la diversidad política y económica. Considerando que los acuerdos de alcance parcial se refieren a liberalización arancelaria, la multilateralización se produciría con la disminución o supresión de aranceles. Esto confirma a ALADI como un organismo de integración para el regionalismo del siglo XX²⁸ pero, a su vez, plantea a la convergencia como etapa superior a la complementación. Convergencia y complementación no serían principios opuestos sino etapas de una evolución esperada y deseable que facilitarían el acercamiento entre acuerdos.

Destaca el hecho de que en el proceso de constituir un mercado común regional la ALADI ha ignorado la “*integración hacia afuera*”. Aunque en 1990 sobrevivía funcional y burocráticamente, era vista con indiferencia por sus miembros por su carácter “*introvertido*” que la hacía desarrollarse “*segregada políticamente del mundo exterior*”, sin personalidad propia, autonomía o participación en la integración hacia afuera que los gobiernos se reservaban como parte de su soberanía (Magariños, 1991:3-4). Actualmente, la ALADI enfatiza la “*integración productiva*” cuya función es, en algunos casos, la construcción de cadenas “*nacionales*” que se reivindican como “*el viejo sueño de Prebisch y de la CEPAL en los años sesenta que inspira tanto al [sic]*”

27 En 2013 el presidente uruguayo, José Mujica, declaró que MERCOSUR debía acercarse a la AP (“MUJICA SAYS MERCOSUR MEMBERS SHOULD HAVE MORE NEGOTIATING SPACE WITH THIRD PARTIES”, 2013).

28 La ALALC buscaba la integración para estimular el crecimiento económico con protección de industrias locales, expansión de comercio intrarregional y creación de un mercado integrado. Al convertirse en ALADI siguió buscando desarrollar un mercado regional y protegiendo la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) (Estevadeordal, 2015:8-9).

Aladi como al Mercosur, de la integración de la producción, de hacer bienes que sean latinoamericanos” (Juan Manuel Abal Medina, embajador argentino a la ALADI en “Estamos buscando la integración productiva”, 2014) y, en otros, se limitan al ámbito regional.

Se ha puesto de moda promover la inserción en las cadenas globales de valor, pero hay que advertir que esa carrera por tratar de montarnos en el tren del progreso, puede negarnos la oportunidad... de promover las cadenas regionales de valor. La incorporación de la integración productiva como categoría orientadora,... debe estar acompañada de la complementación productiva... (José F. Rivas Alvarado, embajador venezolano en ALADI en “Venezuela en ALADI”, 2015).

En contraposición, el BID-INTAL habla de crear cadenas de valor regionales para diversificar exportaciones y constituir un mercado regional ampliado. Ellas aumentarían la productividad, atraerían IED y serían una plataforma para exportaciones extra-regionales con mayor valor agregado. La diferencia entre MERCOSUR y AP es que el primero auspicia proyectos de integración productiva en rubros o sectores determinados *a priori* desde arriba²⁹, mientras la AP armoniza reglas de origen y establece su acumulación para que las empresas aprovechen las oportunidades que esas medidas brindan, tendencias que podrían combinarse para crear y fortalecer cadenas de valor regionales (INTAL, 2016). Esto encuentra su correlato en la literatura sobre variedades de capitalismo o modalidades de economías de mercado, que confirma que Brasil/MERCOSUR y la AP aceptan premisas básicas de la economía capitalista pero difieren en los modelos de liberalismo adoptados –liberalismo alemán con presencia estatal en Brasil y liberalismo de la Escuela de Chicago con predominio del mercado en la AP– (Ramírez, 2012).

La ALADI plantea también la integración productiva América Latina-China, coherente con sus principios económicos porque en los TLC de China con Chile, Perú y Costa Rica predominan temas arancelarios y sólo se agregan servicios y, a veces, inversiones y movilidad de personas (Ferrando, 2016). Pero hay diferencias estructurales y patrones de orientación al desarrollo de los países latinoamericanos que dificultan una agenda común con China (Bittencourt, 2016). México y Centroamérica son menos dependientes de su comercio e inversiones porque se han integrado en cadenas con mayor valor agregado hacia los EE.UU. Sudamérica ha aumentado su dependencia, reflejada en el crecimiento de los productos primarios en sus exporta-

29 En el Preámbulo del Protocolo Adicional de MERCOSUR Adaptación Competitiva, Integración Productiva y Expansión Dinámica del Comercio (2006), se menciona la integración productiva y la expansión de flujos comerciales integrando cadenas de valor. Estas se basan en medidas voluntarias de restricción de exportaciones entre Brasil y Argentina, que remedien diferencias en productividad entre ambos mientras una comisión bilateral supervisaría el contenido nacional de los bienes intercambiados.

ciones. La integración productiva con China atraería IED de ese origen pero, si sigue la tendencia actual, no agregaría valor a las exportaciones regionales (Stanley y Alonso, 2016:151).

La convergencia AP-MERCOSUR tiene rasgos más amplios que la multilateralización de acuerdos de alcance parcial de ALADI porque busca aumentar el poder negociador de la región, reforzar actividades productivas y comercio intrarregional y contrarrestar la caída de exportaciones extra-regionales (Rosales, 2014: 8, 28-30), además de dar protagonismo al sector privado. La declaración final de la reunión de ministros de Comercio AP-MERCOSUR (2014) (“Chile, un push MERCOSUR, Pacific Alliance toward convergence”, 2014) y el documento de los ex presidentes Da Silva y Lagos (2014) plantean aprovechar los vínculos creados entre empresas de ambos grupos. Como en 2013, las exportaciones de AP a MERCOSUR fueron similares en valor a las de MERCOSUR a AP e incluyeron productos con mayor valor agregado (Rosales, 2014: 44, 56), la convergencia promovería comercio intra-industrial y cadenas productivas orientadas a mercados extra-regionales, que podrían usar los acuerdos comerciales de la AP (Rosales, 2014:53) al incluir acumulación de origen.

Estos rasgos acercan los principios económicos de AP-MERCOSUR al enfoque de Baldwin (2006) acerca de cómo superar el riesgo de fragmentación del sistema de comercio mundial³⁰ porque se asocia con su idea de multilateralizar el regionalismo en distintas etapas. La primera sería mediante acuerdos básicos (tratamiento nacional para inversionistas, transparencia, etc.) entre acuerdos regionales existentes, similar a la convergencia para preservar el regionalismo y dar mayor voz a países en desarrollo, mientras la OMC quedaría como foro de negociación multilateral (Baldwin y Thornton, 2008).

El interés por la “*integración hacia afuera*” ha estado presente en otros organismos latinoamericanos como la CEPAL (2013) que destaca su importancia en la post-crisis para hacer frente de forma regional a los mega-acuerdos, además de considerar que las cadenas productivas entre acuerdos de integración podrían ayudar a la región a mejorar su integración e inserción económica internacional³¹. La CEPAL (2013: 6) observa que coexisten cadenas orientadas hacia los EE.UU. (México y Costa Rica, industrias eléctrica, automotriz, aeroespacial, electrónica e insumos médicos) y otras orientadas subregionalmente –en bienes intermedios en Centroamérica (farmacéutica), entre Colombia, Ecuador y Perú en la CAN (petroquímica) y en MERCOSUR

30 Fawcett (1995), Hurrell (1995) y Sunkel et al. (1999) contraponen multilateralismo y regionalismo, pero discuten si el regionalismo es un obstáculo o escalón hacia el multilateralismo. Baldwin explica la contraposición desde el punto de vista de la historia económica y propone cómo superarla.

31 De esta forma se insertaría en un contexto global en el cual, según la UNCTAD, casi 80% de las exportaciones mundiales se dan en cadenas de valor (Oddone, 2016).

(automotriz)³²-. Recomienda crear cadenas regionales y vincularlas con Asia-Pacífico aprovechando que, aunque Sudamérica tiene pocas de ellas, hay potencial para desarrollarlas con más comercio intrarregional de bienes y servicios, inversiones y movilidad de personas.

Estas ideas continúan el pensamiento económico *cepalino* que en 1990 propuso una apertura gradual, selectiva y protegida por un tipo de cambio real elevado y estable y un proyecto de “*competitividad auténtica*” surgida del progreso técnico, la calificación de los trabajadores y una mayor equidad (Beteta y Moreno-BRID, 2012). Hay continuidad también con el primer pensamiento acerca del desarrollo productivo, de la inserción internacional y de la distribución de ingreso porque, según Beteta y Moreno-Brid (2012), CEPAL construyó sus ideas económicas revisando el acontecer regional y mundial, por lo cual, en cada etapa sus principios se sincronizan con la realidad global. Esta característica aparece con Raúl Prebisch, su primer secretario general, para quien ninguna transformación permanente de la estructura productiva de países periféricos podía ignorar la realidad económica extra-regional y la necesidad de insertarse de forma positiva en ella³³. En la actualidad, para la CEPAL la integración productiva exige una industrialización que cree economías de escala y promueva la exportación (Rodríguez, 2006) porque la expansión y diversificación del comercio exterior otorgan poder negociador a la región en un contexto internacional asimétrico.

En resumen, los principios económicos de AP-MERCOSUR y MERCOSUR ampliado tienen similitudes pero la presencia en MERCOSUR de gobiernos del ALBA complica el panorama. La complementación de la ECO-Zona se vincula con el regionalismo del siglo XX, inspirado en ALADI, y la convergencia con el del siglo XXI, más cercano a principios de CEPAL y BID-INTAL. En ambos hay expresiones de apoyo a la formación de cadenas regionales, pero MERCOSUR ampliado enfrenta el problema de que el neo-desarrollismo brasileño genera divisiones entre sus miembros, y ALBA introduce un elemento ideológico de oposición a la liberalización comercial. Las diferencias en los principios pueden explicarse por lineamientos de economía política de los gobiernos que las proponen, los que pueden alterarse, pero también nacen de distintos estilos de reacción frente a presiones externas: confrontación en ALBA y pragmatismo en Brasil y AP, que se evidencian en sus narrativas

32 En Brasil, solo el 5% de los insumos intermedios proviene de Sudamérica y el resto se importa de orígenes extra-regionales (CEPAL, 2013: 20, 22).

33 Prebisch planteaba la posibilidad de sustituir la lucha de clases por la cooperación y no apoyaba soluciones estatistas (como creación de empresas del Estado) para suplir carencias del sistema económico. El análisis de la experiencia empírica latinoamericana, le permitió destacar en los 50 la necesidad de desarrollar bienes intermedios industriales después que los mercados nacionales avanzaran en la ISI, porque si ésta se basa en restricciones aduaneras sólo produce expansión industrial horizontal y no su profundización en cadenas (Halperin Donghi, 2007: 59-60, 70).

políticas. Estas ponen de relieve con mayor claridad los elementos que diferencian a las propuestas.

2. NARRATIVAS POLÍTICAS ACERCA DE LAS PROPUESTAS

La narrativa es el discurso político de actores estratégicos que se mantiene a lo largo del tiempo (Miskimmon et al., 2012) y expresa las ideas que buscan proyectar para afectar creencias de otros o justificar sus acciones. Mediante ella los actores pueden enfrentar un medio discursivo hostil, manejar expectativas o extender su influencia. Se ocupa de los actores y del sistema internacional (*“quiénes somos”, “qué tipo de orden queremos”*) al dar sentido al pasado y el presente para alcanzar objetivos políticos, sugiriendo situaciones futuras y cómo alcanzarlas (Miskimmon et al., 2012: 4). El llamado “institucionalismo discursivo” se ocupa del contenido sustantivo de las ideas y de los procesos que generan para explicar las preferencias y las estrategias de los actores y sus cambios (Schmidt, 2010:3).

En cuanto a la narrativa de la integración latinoamericana, Devés-Valdés (2007:19) se pregunta por qué avanza tan poco la integración latinoamericana si hay tanto acuerdo y su respuesta es que *“la alta legitimidad que tiene el tema... otorga prestigio a quien lo utiliza, por lo que en demasiadas ocasiones no se aborda el tema para pensar el problema, sino para obtener legitimidad”*. Como resultado, ese discurso ha construido *“un mundo propio... más próximo de la literatura por el carácter épico”* que de la realidad (González y Ovando, 2008:2-3).

Un ejemplo de brecha entre discurso y práctica de la integración es la creación del Parlamento de MERCOSUR (2006) (Medeiros y Dri, 2013), iniciativa aprobada sin apoyo de Paraguay y Uruguay –fue necesario aprobar fondos estructurales en el mismo paquete para que la apoyaran– ni de Itamaraty y el Congreso brasileño. Predominó el proyecto del Ejecutivo brasileño por la necesidad de que MERCOSUR tuviera alguna utilidad luego del final del proceso negociador del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (2005), porque para Brasil era demasiado pequeño económicamente pero no era conveniente abandonarlo. Según un miembro del Comité Ejecutivo del gubernamental Partido dos Trabalhadores (PT) (Medeiros y Dri, 2013: 58), MERCOSUR era *“insuficiente”* para la integración y UNASUR, más dinámico. Esta pérdida de importancia puede ser la justificación política de la ampliación de MERCOSUR, aunque el discurso gubernamental siga exaltando a este como prioridad estratégica³⁴.

34 Las preferencias de MERCOSUR redujeron el *“spillover”* de información necesario para que sus miembros entrarán en mercados globales y disminuyeron la habilidad de sus exportadores para penetrar mercados distantes, por lo cual su extensión a Sudamérica sera una panacea para sus problemas (Nicita et al., 2003:449).

Según Cascante (2014:38-42), las narrativas dicotómicas de política exterior de la región nacen de la fragilidad en los escenarios domésticos y la contradicción entre modelos de desarrollo. Alianzas y acuerdos convierten al discurso individual gubernamental en colectivo y se traducen en el ámbito nacional como apoyo regional al gobierno, además de justificar los acuerdos que se firman cuando los modelos de desarrollo enfrentan oposición interna fuerte (Cascante, 2014:38-42). El Manifiesto Bicentenario (ALBA-TCP, 2010) de ALBA, que se presenta como carta de independencia del modelo capitalista neo-liberal, destaca porque no presenta logros de política exterior sino elementos del discurso político de los gobiernos firmantes (Cascante, 2014:39-40), acumulando narrativas en un ejercicio retórico que destaca la superioridad moral de ALBA en relación al resto de gobiernos y de acuerdos.

En comparación, la narrativa de AP carece de grandes contenidos simbólicos porque el lenguaje técnico y económico en el ámbito doméstico busca diferenciarla de ALBA como propuesta más práctica que grandilocuente (Cascante, 2014:40). Posteriormente, el discurso incluyó objetivos como disminuir pobreza y exclusión social, pero mantuvo el esfuerzo por distinguirse de ALBA, al incluir como requisitos de ingreso a la AP el respeto al estado de derecho, los derechos humanos y la separación de poderes (Declaración de Mérida, en Cascante, 2014:41) que, a su vez, le darían un carácter de superioridad moral.

Hay una brecha entre la narrativa oficial de la ECO-Zona y la convergencia AP-MERCOSUR. En la primera se mantiene la justificación moral superior y la retórica, cuando en la XII cumbre del ALBA, Rafael Correa, presidente de Ecuador, afirmó que en América Latina “*Se enfrentan dos visiones del mundo: el neoliberalismo, el libre comercio, y aquellos que creemos en el socialismo, en garantía de derechos, en zonas libres pero no para el libre comercio sino libre de hambre, libre de pobreza*”. El presidente de Bolivia, Evo Morales agregó “*este grupo de países de la Alianza del Pacífico deciden libre mercado, liberación de los servicios. ¿Qué quiere decir eso? Que los servicios básicos sean un negocio privado y no un derecho humano*” (Núñez, 2013).

Sin embargo, un documento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador (Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, s/f) destaca que la ECO-Zona “*confiere al Estado la responsabilidad de direccionar la configuración de las estructuras económicas nacionales para alcanzar un desarrollo justo, sustentable e inclusivo. La consecución de este objetivo está subordinado a reemplazar el concepto de competencia por el de capacidades productivas regionales*”. Según Hernández y Chaudary (2015:24), también puede ocurrir que en la negociación del ALBA con otros grupos surja un modelo revisionista híbrido (regionalismo estratégico, regionalismo social y regionalismo productivo) que no sea anti-capitalista ni anti-imperialista.

En la narrativa oficial de ALBA la ECO-Zona se presenta como profundización de la orientación revolucionaria “*frente al regionalismo hegemónico*” con una visión generalizada e indefinida de sus objetivos y alcance, sería:

Una zona económica de desarrollo compartido interdependiente, soberana y solidaria, destinada a consolidar y ampliar un nuevo modelo alternativo de relacionamiento económico para fortalecer y diversificar el aparato productivo y el intercambio comercial, así como establecer las bases para los instrumentos de carácter bilateral y multilateral que las Partes suscriban en esta materia, con miras a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de nuestros pueblos. (Acuerdo para la constitución del espacio económico del ALBA-TCP, 2012).

Pero el ACE 70 se apoya en una narrativa que promueve “*el intercambio comercial de bienes intermedios que permitan el fortalecimiento y encadenamiento de sus aparatos productivos, favoreciendo al desarrollo de la vocación exportadora del bloque hacia terceros países*” (ACE 70 Art. 2, en Briceño Ruiz, 2014:165). Para ello propone:

Alianzas de complementariedad de encadenamientos productivos, explorando las formas de asociación que para cada proyecto resulten más apropiadas, impulsando la participación de las unidades productivas comunales, indígenas originarias, campesinas, cooperativas, pequeñas y medianas empresas, de propiedad social, estatal y privada, y demás tipos de emprendimientos (ACE 70 Art. 2, en Briceño Ruiz, 2014:166)³⁵.

Esta dualidad se observa también en el discurso venezolano acerca de su participación en MERCOSUR y UNASUR, que considera a esta última un mega-proyecto de desarrollo económico:

Para combatir la pobreza, para generar empleo que a su vez expande el mercado interno [...]. “Para ello se necesita un plan coherente de industrialización, la preparación de gente especializada para aumentar la productividad...” porque “...en la medida en que se desarrollen las bases materiales de UNASUR tendrá poderío, también mayor presencia, mayor peso específico en escenarios internacionales” (“Discurso de Alí Rodríguez en la entrega de la secretaría de UNASUR”, 11 de junio de 2012”, 2012, en Giacalone, 2013a:149).

Esto contribuye a oscurecer diferencias entre ALBA y UNASUR que se asemejan en el predominio de lo político sobre lo económico pero divergen porque ALBA,

basada en la afinidad ideológica, es excluyente, mientras UNASUR se restringe geográficamente pero puede cambiar si cambian las circunstancias políticas (Diamint, 2013:63-64). La variedad de narrativas venezolanas se debe a que se ve a MERCOSUR/UNASUR como núcleo de una patria grande latinoamericana opuesta a la hegemonía de los EE.UU., una visión no compartida por otros miembros de esos acuerdos (Peña, 2007), que obliga a Caracas a moderar su discurso proponiendo nuevas aristas. Esto se refleja también en su visión de un MERCOSUR ampliado que incluya a Cuba (“Cuba busca acuerdos con el MERCOSUR, donde se estrena Venezuela”, 2006:28) mientras otros (González Núñez, 2013, representante paraguayo al Parlamento de MERCOSUR) hablan de construirlo “con la concurrencia de todos los países que constituyen la ALADI”.

En la narrativa oficial de la AP sobre la convergencia, los actores gubernamentales enfatizan distintos aspectos. En la narrativa chilena, Heraldo Muñoz (2014) la presenta como útil para:

Fortalecer nuestra voz y la capacidad de negociación de toda la región a nivel global. Una región dividida entre el Atlántico y el Pacífico no nos favorece, nos debilita... De hecho, nuestra condición bioceánica es una ventaja estratégica, porque nos conecta con los principales centros de producción y de consumo a nivel mundial. Como sostuvo una vez la presidenta Dilma Rousseff, “nuestro continente tiene la suerte de ser bañado por dos océanos, el futuro de América Latina depende de nuestra capacidad de unir esos mares.

Desde un comienzo hemos hablado de la convergencia en la diversidad. En vez de iniciativas refundacionales que no tienen un sustento real, adoptemos un enfoque gradualista, un enfoque flexible, un enfoque pragmático, de complementación. De eso se trata al final, partiendo por un trabajo conjunto en aquellas áreas donde existan comunidad de intereses³⁶.

Cómo enfrentar el desafío de China y Asia. Podemos hacerlo separadamente y, seguramente, lo seguiremos haciendo. Pero... sería más ventajoso si América Latina lo hiciera de manera conjunta. Ellos tienden a visualizarnos de manera conjunta... entre las encuestas... sobre imagen país, hay una que realiza la empresa Nation Brands Index. Según sus resultados, desde fuera de la

36 Muñoz (2014) reconoce que “como lo ha consignado la CEPAL se podrían regionalizar los temas menos conflictivos, a fin de construir un activo de base para posteriores desarrollos”. Como ejemplo coloca la acumulación de origen, “un poderoso incentivo a la integración productiva entre los países miembros de ambas agrupaciones. Este mecanismo ya existe entre los Miembros del MERCOSUR y será aplicable entre los miembros de la Alianza del Pacífico una vez que entre en vigor el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco”, protocolo que entró en vigencia en mayo de 2016.

región todos los países latinoamericanos somos vistos más o menos iguales. No hay una mayor diferenciación... Se nos mira, para bien o para mal, como latinoamericanos en todas las categorías. Y, por lo tanto, las posibilidades de destacarnos, de sobresalir, son relativamente limitadas. Así, pareciera mucho más interesante apostar a maximizar la imagen de la región conjuntamente con la imagen nacional”.

Mientras tanto, según el presidente de Colombia Juan Manuel Santos, la AP quiere “encontrar complementariedades con Brasil” y América Latina. Su interés “es poder trabajar de la mejor forma posible con Brasil” y “recordó que todos los miembros juntos tienen el mismo tamaño que el gigante suramericano” (“Rousseff quiere una integración MERCOSUR/Alianza del Pacífico”, 2015).

El canciller mexicano José Antonio Meade considera que el diálogo con MERCOSUR debe realizarse “bajo este mismo espíritu de regionalismo abierto y flexibilidad” (06.07.2014) (González Ríos, 2014: 23). “...No hay un esfuerzo de integración latinoamericana que no tenga a Brasil al centro, pero no se entiende Latinoamérica tampoco sin México” (“México fortalece su relación con países de América Latina”, 2015).

Aunque sus gobiernos apoyan políticas económicas y modelos de desarrollo similares, la narrativa tiene matices nacionales: a Colombia y a México les interesa una aproximación a Brasil y a Chile, a MERCOSUR en general. Para Colombia el peso colectivo de la AP fortalece su posición negociadora con Brasil. Mientras México señala que continuará apoyando el regionalismo abierto³⁷, Chile insiste en que la AP no es ideológica para contentar a sectores del partido gubernamental opuestos a la misma.

En MERCOSUR las respuestas de los gobiernos a la convergencia tienen también matices nacionales que en Argentina cambiaron después de la elección presidencial de 2015. Previamente, Héctor Timmerman, ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, aludía a la unión latinoamericana como objetivo final de la integración, destacaba los acuerdos arancelarios entre miembros sudamericanos de AP y MERCOSUR e insistía en la necesidad de integrarse regionalmente antes de insertarse hacia afuera en su discurso en la reunión ministerial AP-MERCOSUR (2014). En la misma ocasión, Luiz Alberto Figueiredo, ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, destacaba la convergencia como forma de profundizar la integración en infraestructura de Sudamérica, tema geopolítico y geoeconómico importante para su gobierno,

37 Rodríguez (2014) considera, sin embargo, que la AP busca un mercado común para aumentar su comercio con Asia mediante la inserción en cadenas productivas globales, mientras el regionalismo abierto de los 90 buscaba aumentar el comercio intra-bloque sin cerrarse. El objetivo actual no es ajeno al hecho que, según entrevista de Cepeda (2015: 21) a Ricardo Lagos, la AP se gestó a partir de la colaboración entre empresarios chilenos y peruanos interesados en Asia-Pacífico.

sin mencionar a México (Chile. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. 2014, pp. 30-32 y 36-37, respectivamente).

En 2016, el nuevo presidente argentino, Mauricio Macri, asistió a la cumbre de la AP y declaró que había que “*converger hacia la Alianza del Pacífico*”, mientras el ministro uruguayo, Nin Novoa, se manifestó en forma similar. Sin embargo, no se ha avanzado porque se acordó con el gobierno brasileño de Michel Temer que cualquier decisión sobre MERCOSUR exige un acuerdo previo Argentina-Brasil (Montiel, 2016). El Comunicado Conjunto Argentina-Brasil (3 de octubre, 2016) muestra interés por el diálogo con la AP en facilitación de comercio, cooperación aduanera, promoción comercial e intercambio de información sobre iniciativas que Argentina y Brasil desarrollen con los países que la integran. Se considera estratégica la inserción competitiva de MERCOSUR en cadenas globales de valor, mediante la ampliación y profundización de los acuerdos comerciales del bloque, mencionándose negociaciones con la UE, Canadá, EFTA, Corea, India y SACU (Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2016), sin mencionar a México o la AP. El presidente brasileño, después de la elección de Donald Trump como presidente de los EE.UU., destacó que podría beneficiar a Brasil y afectar negativamente a México (Horta, 2016), indicando que pese al cambio de gobierno, Brasil mantiene su objetivo de construir a Sudamérica como región política y económica separada de América Latina debido a su rivalidad con México.

A pesar de que las narrativas de ALBA (formación de mundo multipolar y anti-hegemónico, importancia de autonomía e integración energética) y AP (importancia del sector privado y los TLC para el desarrollo y la inserción global) corresponden a polos opuestos, ambos grupos ubican el horizonte de la integración más allá de Sudamérica, no son contiguos geográficamente, tienen costas pacíficas y atlánticas y acuerdos Norte-Sur los de AP y varios de ALBA (Nicaragua, Dominica, Antigua, entre otros), pero la asimetría es mayor entre miembros de ALBA que de la AP. En las narrativas de MERCOSUR y AP se habla de construir cadenas de valor regionales: en MERCOSUR, gobiernos y técnicos determinarían sectores y rubros, mientras en AP la acumulación de origen y la facilitación de negocios permitirían actuar a las empresas, lo que podría llegar a combinarse. En ALBA las menciones son esporádicas y no especifican cómo se darían.

En cuanto a la narrativa de MERCOSUR ampliado, Paraguay casi no lo menciona pero en la presidencia de José Mujica, Uruguay destacó el concepto “*patria grande*” sobre el que se asienta. La mayor parte del discurso es brasileño (especialmente cuando Guimarães fue Alto Representante de MERCOSUR), venezolano y argentino, y hay similitudes entre ellos antes de 2016. En las cumbres presidenciales de MERCOSUR de 2012 y 2013 la presidenta argentina Cristina Kirchner llamó a ampliar

MERCOSUR (Fredo, 2012). En 2013 la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, se refirió a “*la nueva América del Sur que estamos construyendo*”... “*como parte de un proyecto mayor*” que aumente la interdependencia entre sus economías para establecer un mercado ampliado con marcos regulatorios comunes, imprescindible para la estabilidad de la región (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff..., 2013). Sin embargo, después de la asunción a la presidencia de Michel Temer, Itamaraty publicó un comunicado rechazando la injerencia de ALBA en la política doméstica brasileña (Martins, 2016), que augura poco apoyo para seguir ampliando MERCOSUR con miembros de ALBA.

3. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En la actualidad, las condiciones del comercio internacional han superado la arquitectura regional que la ALADI y acuerdos como MERCOSUR diseñaron en el siglo XX. Si en la primera década del siglo XXI eso se tradujo en ampliación horizontal de los objetivos de los acuerdos existentes y creación de otros más políticos que económicos, los impactos negativos de la crisis y el reacomodo global que se vislumbra para la poscrisis enfatizan la necesidad de conectar acuerdos e incorporarles nuevos temas económicos (Estevadeordal, 2015:8-9). Las propuestas planteadas se dan en un contexto económico negativo, mientras las anteriores lo hicieron en un contexto de auge económico, que muestran la importancia de las fuerzas externas en la región.

Convergencia y complementación combinan intereses económicos y políticos y se apoyan en planteamientos cercanos a CEPAL y ALADI, respectivamente. El hecho de estar formada ALADI por representantes de los gobiernos de turno la limita a seguir sus posiciones pero abre la posibilidad de que los cambios en Argentina y Brasil influyan en ella, especialmente porque la convergencia está prevista en su articulado. CEPAL, formada por técnicos, presenta posiciones más cercanas al ámbito global que al regional. En última instancia, la decisión entre convergencia o complementación sigue en manos de Brasil/MERCOSUR.

Brasil enfrenta ahora la opción entre la ampliación de MERCOSUR y la convergencia con la AP. La primera forma parte de objetivos constantes de su política exterior porque, además de la expansión de sus exportaciones y empresas, a Brasil el MERCOSUR le sirvió para mejorar relaciones con Argentina y el ingreso de Venezuela para estabilizar a la región atrayendo al ALBA (Malamud y Rodríguez, 2013:177). Aunque MERCOSUR perdió importancia económica para Brasil después de la crisis argentina de 2001 (Vigevani y Ramanzini, 2011:331-334), continúa teniendo valor para su proyección regional por los éxitos relativos alcanzados desde su creación.

La convergencia se presenta como una alternativa económica válida para Brasil cuando su gobierno debe redefinir cómo insertarse globalmente y si, en el proceso, abandonará un horizonte sudamericano controlable por otro latinoamericano donde compartiría liderazgo con México, con quien compite dentro del orden regional. En 2011, Izquierdo y Talvi hablaban de una región latinoamericana con dos velocidades, dividida en el Grupo Brasil, economías emergentes orientadas hacia China, y el Grupo México, economías orientadas hacia los EE.UU. En ese momento se planteaba que el Grupo Brasil se había recuperado más rápido de la crisis global, pero en la actualidad el Grupo México parece aguantar mejor en términos relativos la segunda ola de la crisis, inaugurada en 2012 con la desaceleración china y la caída de los precios petroleros y otros *commodities*.

Los problemas económicos y políticos del gobierno de Brasil, después de la destitución de su presidenta, pueden favorecer la convergencia si lo llevan a buscar apoyo doméstico con posiciones económicas pragmáticas y el debilitamiento de sus vínculos con grandes empresas las vuelve más activas en la búsqueda de oportunidades internacionales. Ya algunas manifestaciones del gobierno brasileño del PT (2013-2016) parecieron favorecer la convergencia. Según el secretario de Comercio Exterior de Brasil, el Plan Nacional de Exportaciones (2015) representa un “*cambio de paradigma*” porque traslada el énfasis del comercio con sus socios a la ampliación del comercio con otros mercados con medidas de facilitación de negocios, etc. También los acuerdos de facilitación de inversiones que Brasil está negociando (“*Queremos negociar con todos los países*”, 2015: 5, 6-7) pueden intensificar la participación de empresas brasileñas en cadenas de valor.

Sin embargo, el gobierno del PT puede no haber tenido interés real en la convergencia. En 2015, la Presidencia Pro Tempore de Brasil en MERCOSUR elaboró un Plan de Acción que proponía profundizar los acuerdos firmados entre MERCOSUR y Chile, Colombia y Perú, sin abordar las relaciones con México (D’Elia y Ramos, 2016). Se asemejaba a la propuesta brasileña de 2014 de otorgar a los miembros sudamericanos de la AP tarifa cero para recuperar Brasil el rol de líder de la integración sudamericana (Jardim, 2014) o evitar que otros miembros de MERCOSUR asumieran posiciones favorables a la AP (Halperin, 2016). Esto podría significar que Brasil aspira a continuar la ampliación de MERCOSUR para superponerlo con UNASUR, pero incorporando a miembros sudamericanos de la AP antes que a los del ALBA y manteniendo afuera a México.

De todas formas, la presencia de gobiernos del ALBA en MERCOSUR y la crisis política y económica brasileña, que otorga prioridad a cuestiones domésticas, siguen obstaculizando la convergencia. Esto nos llevó a incluir en el Cuadro 1 un cuarto escenario –la no negociación–, que tiene repercusiones negativas para América Latina

al retrasar decisiones necesarias acerca de las relaciones Brasil-México que ubiquen mejor a la región en un contexto postcrisis dominado por mega-acuerdos.

Una visión positiva de la convergencia, aunque necesite tiempo para desarrollarse, contrasta con la opinión de Turzi (2014: 81) quien señala que, aunque MERCOSUR y AP no sean “*incompatibles o antinómicas*”, responden a intereses de coaliciones políticas en pugna. Por lo tanto, “*no son las diferencias, sino la decisión política de hacer de ellas irreconciliables divergencias lo que marcará un curso de mayor fragmentación*” (Turzi, 2014: 84)³⁸. Pero esas coaliciones políticas están cambiando y muestran que los que se interpretaron como cambios estructurales en la primera década del siglo XXI podrían ser solo coyunturales.

Aunque en un contexto global tan fluido como el actual es difícil establecer escenarios válidos, se concluye que los principios económicos de los acuerdos latinoamericanos de integración y de comercio pueden combinarse, exceptuando los de ALBA. El mayor obstáculo para la reconfiguración regional es una narrativa política basada en la confrontación y la dicotomía porque en ella predominan visiones enfrentadas que establecen dos polos: el de gobiernos que consideran negativa a la liberalización comercial y contraria al desarrollo regional y el de los que apoyan el regionalismo abierto y comparten su interés por la integración regional con la firma de acuerdos comerciales Norte-Sur. En una posición intermedia estaría la narrativa del MERCOSUR ampliado, si se reorienta desde el ALBA a los países sudamericanos de la AP, lo que indica que entre los extremos que existen aparecen también zonas intermedias que pueden conformar puentes para la reconfiguración regional. La diversidad de experiencias económicas latinoamericanas no desaparecerá con propuestas de convergencia o complementación, pero la primera tiene la ventaja de hacer aceptable la diversidad, disminuyendo el impacto de narrativas políticas dicotómicas que alimentan y exacerbaban conflictos intrarregionales. Inclusive si ninguna propuesta se materializa a corto plazo, analizar sus principios y narrativas contribuye a identificar potenciales puntos de convergencia.

38 TURZI considera también que la AP subestimó la importancia de la integración regional latinoamericana y sobrestimó la importancia del grupo para Asia-Pacífico. En nuestra perspectiva, la convergencia puede corregir esos problemas y el de los gobiernos del MERCOSUR que apostaron a continuar con el regionalismo hacia adentro aunque no respondiera a sus necesidades específicas.

BIBLIOGRAFÍA

- “ALADI, UNASUR Y EL MERCOSUR” (2011). 22 *Mercosur ABC* (22 septiembre).
En <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=2977&IdSeccion=3>
- ALVAREZ Chacho; PEYRANI, Julia (2011). *Los caminos de la integración. Situación actual, complementación y proyección de los distintos organismos de integración*. Buenos Aires: CEPES-FES. En <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentiniem/08610.pdf>
- ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO (2016). “Comunicado Conjunto Argentina-Brasil, 3 de octubre” Buenos Aires: MRE. En <https://www.mrecic.gov.ar/comunicado-conjunto-argentina-brasil-0>
- BALDWIN Richard (2006). “Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade”. *NBER Working Paper* 12545, October.
En <http://www.nber.org/papers/w12545>
- BALDWIN Richard (2011). “21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules”. *CEPR Policy Insight* 56.
- BALDWIN Richard (2014). “Multilateralising 21st Century Regionalism. Global Forum on Trade. Reconciling Regionalism and Multilateralism in a Post Bali World”. Paris: OECD, February 11-12. En <https://oecd.org/tad/events/OECD-gft-2014-multilateralising-21st-century-regionalism-baldwin-paper.pdf>
- BALDWIN Richard; THORNTON, Philip (2008). “*Multilateralising Regionalism*”. *CEPR Policy Report*.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (2014). *Going Global: Promoting Internationalization for Small and Mid-Sized Enterprises in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: IDB Integration and Trade Sector.
- BANDEIRA Luiz A. M. (2008). “Brasil e a América do Sul” *Correo Sindical Latinoamericano* Año III No. 1: 7-8. En <http://www.unesco.org/uy/shs/fileadmin/templates/shs/correosindical/CSLA-tematico24.pdf>
- BISANG Roberto (Coord.) *La oferta tecnológica de las principales cadenas agroindustriales en el Mercosur ampliado*. Montevideo: PROCISUR-BID. Serie Documentos 12.
- BITTENCOURT Gustavo (2016). “Estrategia de América Latina hacia la IED buscando complementación productiva con China” en Bartesaghi, Ignacio (Ed.) *Explorando espacios para la integración productiva entre América Latina y Asia Pacífico*. Montevideo: ALADI-CAF-CEPAL, pp. 63-93.
- BRICEÑO RUIZ José (2014). “El ALBA: una discusión de su modelo, sus resultados y sus perspectivas” *Anuario CRIES de Integración* 10, pp. 152-178. En <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/6-Briceno.pdf>
- “BRIDGING INTEGRATION GAPS” (2010). Policy Discussion Brief. Third Meeting of the Finance Ministers of the Americas and the Caribbean. Lima, May 28. En <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1468/Bridging%20Integration%20Gaps%20%20Scenarios%20and%20Policy%20Recommendations%20to%20Promote%20Physical%20Infrastructure%20and%20Reduce%20Intra-Regional%20Trade%20Costs%20.pdf?sequence=2>

CASCANTE SEGURA Carlos H. (2014). “Entre bloques y discursos: los procesos de alianza y disputa en América Latina” en SOTO ACOSTA, W. (Ed.) *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. San José, Costa Rica: FLACSO, pp. 35-44.

CEPAL (1992). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación económica con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL. En: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>

CEPAL (2013). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Documento Informativo 2013-597.

CEPEDA ACED Monce Cristina (2015). *Alianza del Pacífico: Desafíos como vía de integración*. Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung. Serie de Estudios 13. http://www.kas.de/wf/doc/kas_42132-1522-4-30.pdf?150811175527

CHILE. DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES (2014). *Diálogo sobre Integración Regional. Alianza del Pacífico y MERCOSUR*. Santiago de Chile: MRE. En <https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2015/09/Di--logo-de-Integracion-Regional-AP-Mercosur.pdf>

“CUBA BUSCA ACUERDOS CON EL MERCOSUR, DONDE SE ESTRENA VENEZUELA” (2006). *El Mundo* (Madrid) 20 de julio, p. 28.

D’ELIA Carlos; RAMOS Alejandro (2016). “MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. ¿Un punto de inflexión?” *Ideas de Integración* 238. Buenos Aires: BID-INTAL. <http://www19.iadb.org/intal/co-nexionintal/2016/07/05/mercosur-y-la-alianza-del-pacifico-un-punto-de-inflexion/>

DEVÉS-VALDÉS Eduardo (2007). *Cartas a la intelectualidad, estudiantes universitarios y profesionales del conocimiento de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Editorial Grafitti.

DI LISIO Antonio (2013). *Desarrollo sustentable e integración regional*. Caracas: ILDIS-FES. En <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/10368.pdf>

“DISCURSO DE ALÍ RODRÍGUEZ EN LA ENTREGA DE LA SECRETARÍA DE UNASUR” (2012) 11 de junio. En: <http://unasursg.org/uploads/77/cd/77cd2a99a9fd1432bc75b0070fb43b08/Discurso-Ali-Rodriguez-Posesion-Secretaria-General.pdf>

“DISCURSO DA PRESIDENTA DA REPÚBLICA, DILMA ROUSSEFF, DURANTE CERIMÔNIA DE INAUGURAÇÃO CONJUNTA DA LINHA DE 500 KV ENTRE VILLA HAYES E A SUBESTAÇÃO DE ENERGIA DA MARGEM DIREITA DE ITAIPU BINACIONAL” (2013). Asunción: MRE, 29 de octubre. En: <http://mre.gov.py/v2/Contenido/468/discursos-de-los-presidentes-de-paraguay-y-brasil-en-la-inauguracion-del-sistema-de-transmision-de-500-kv-margen-derecha-de-la-central-hidroelectrica-de-itaipu-binacional-el-29-10-13>

ECUADOR. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA (s/f). En: <http://cancilleria.gob.ec/la-importancia-de-constituir-el-espacio-economico-del-alba/>

“ESTAMOS BUSCANDO LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA” (2014). Montevideo: MERCOSUR. Grupo Integración Productiva. En: <http://gipmercosur.org/noticias/estamos-buscando-la-integracion-productiva>

ESTEVADEORDAL Antoni (2015). “Una mirada prospectiva”. *Integración y Comercio* 39, pp. 6- 10.

FAWCETT Louise (1995). Regionalism in Historical Perspective en FAWCETT, L. y HURRELL, A. (Eds.) *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, pp. 9-35.

FERRANDO Alonso P. (2016). “Los esquemas de asociación de China y sus TLC con Latinoamérica” en BARTESAGHI, Ignacio (Ed.) *Explorando espacios para la integración productiva entre América Latina y Asia Pacífico*. Montevideo: ALADI-CAF-CEPAL, pp. 33-61.

FREDO Carlos (2012). Cristina Kirchner pide ampliar el MERCOSUR. *Starmedia*, 1 de julio. En <http://noticias.starmedia.com/politica/cristina-kirchner-pide-ampliar-mercosur.html>

GEFFNER Maximiliano (2014). “Dos modelos en debate: Mercosur ampliado y la Alianza del Pacífico. Compatibilidades y Divergencias” Buenos Aires: Congreso ISA-FLACSO, junio. <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSOISA%20BuenosAires%202014/Archive/95b339f7-8cfd-4a99-a8414c66cfae3f0d.pdf>

GIACALONE Rita (2013a). “Venezuela en UNASUR: Integración regional y discurso político” *Desafíos* (Bogotá) 25-1(Primer Semestre), pp. 129-163.

GIACALONE Rita (2013b). “Cambios en el regionalismo sudamericano por la proyección global de Brasil” *Aldea Mundo* 36 (julio-diciembre), pp. 9-21.

GIACALONE Rita (2015). “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*. Miami: Jean Monnet Chair, University of Miami, pp. 175-187.

GIACALONE Rita (2016). “Nuevas propuestas regionales en el tablero latinoamericano: MERCOSUR-Alianza del Pacífico y ECO-ALBA-Petrocaribe-CARICOM-MERCOSUR” en Mellado, Noemí (ed.) *Latinoamérica: Inserción global e integración regional*. Córdoba: Lerner, pp.201-223.

GIACALONE Rita (en prensa). Aspectos políticos y geopolíticos de la convergencia AP-MERCOSUR. En MORA M. José y OSORIO CABALLERO M. I. (Eds.). *La Alianza del Pacífico. Nuevos Retos e Implicaciones para América Latina*. Cali, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana de Cali, pp. 36-65.

GONZÁLEZ MIRANDA Sergio; OVANDO SANTANA Christian (2008). “Hacia un nuevo pensamiento integracionista latinoamericano” *Polis* 21, pp. 1-15. En <https://polis.revues.org/2940>

GONZALEZ NÚÑEZ Alfonso (2013). “MERCOSUR y UNASUR ante la perspectiva cierta de retomar la senda de la normalidad institucional”, marzo. En <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/7022/1/parlasur/mercosur-y-unasur-ante-la-perspectiva-cierta-de-retomar-la-senda-de-la-normalidad-institucional.html>

GONZÁLEZ RÍOS Isidora (2014). “Chile y MERCOSUR. Revisión de antecedentes con miras a la segunda década del siglo XXI” SEDICI, Universidad de La Plata. En http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44709/Documento_completo.pdf?sequence=1

GUIMARAES Samuel Pinheiro (2006). *Desafíos brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.

GUZZETTI Pablo E. (2012). *Integración Sudamericana. La coexistencia entre la Unasur y el Mercosur ampliado, un marco de posibilidades*. Buenos Aires: Universidad del Salvador, Trabajo de Grado Carrera Relaciones Internacionales, febrero. En http://usal.edu.ar/archivos/di/tesis-pablo_guzzetti.pdf

HALPERIN Marcelo (2004). *Principios jurídicos del multilateralismo económico*. Buenos Aires: Edición del Autor.

HALPERIN Marcelo (2016). “Ficciones de integración económica en los países del MERCOSUR” *Informe Integrar 96* (abril). En <http://marcelohalperin.com.ar/?p=777>

HALPERIN DONGHI Tulio (2007). “Seventh Raúl Prebisch Memorial Lecture”. Santiago de Chile: ECLAC, agosto 16. En: <http://eclac.org/publicaciones/xml/7/33817/RVI94Halperin.pdf>.

HORTA Nelson (2016). “Temer cree que Trump podría privilegiar relación con Brasil”. *Las Americas Newsletter* (Miami), 15 de noviembre. En: <http://nelsonhortareporta.com/presidente-de-brasil-michel-temer-creo-que-trump-podria-privilegiar-relacion-con-brasil/>

HURRELL Andrew (1995). “Regionalism in Theoretical Perspective” en FAWCETT L. y HURRELL A. (Eds.) *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, pp. 37-58.

INTAL (2016). “The Outlook on Regional Integration. Context and Opportunities”. Resumen del Documento Base del Coloquio. En <http://19.iadb.org/intal/2016/04/07>

IZQUIERDO A.; TALVI E. (2011). *One Region, Two Speeds? Challenges of the New Global Economic Order for Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.

JARDIM Claudia (2014). “Com tarifa zero, Brasil quer anular Alianza do Pacífico” *BBC Brasil*, 28 de julio. En: http://bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/07/140728_cupula_mercosul_cj_lab.

MAGARIÑOS Gustavo (1991). “Evolución de la integración en el marco de la ALADI” *Integración Latinoamericana*, marzo: 3-10. En: http://10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/165-Estudios_1.pdf

MALAMUD Andrés; RODRÍGUEZ Julio C. (2014). “A caballo entre la región y el mundo. El dualismo creciente de la política exterior brasileña” *Desarrollo Económico* Vol. 64 No. 212 (mayo-agosto), pp. 63-78.

MARTINS Daniel (2016). “Impeachment e política externa: O que muda no governo provisório de Temer?” *Observatorio Brasil e O Sul*, 17 de mayo. En <http://obs.org.br/comercio-e-investimento/965-impeachment-e-politica-externa-o-que-muda-no-governo-provisorio-de-michel-temer>

MEDEIROS Marcelo de Almeida; DRI, Clarissa f. (2013). “Which Brazilian Policy for Regionalism? Discourse and Institutional Development in Mercosur” *Estudios Internacionales* 175: 41-61.

“MÉXICO FORTALECE SU RELACIÓN CON PAÍSES DE AMÉRICA LATINA” (2015). *Conversando con CAF: José Antonio Meade*, 14 de agosto. En <http://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2015/08/mexico-fortalece-su-relacion-con-paises-de-america-latina/>

MONTIEL Francisco (2016). “Macri trabaja para una convergencia entre MERCOSUR y la AP entusiasmado” *La Onda Digital* (Montevideo), s/f. En <http://www.laondadigital.uy/archivos/14421>

“MUJICA SAYS MERCOSUR MEMBERS SHOULD HAVE MORE NEGOTIATING SPACE WITH THIRD PARTIES” (2013). *Merco Press*, August 7. En <http://en.mercopress.com/2013/08/07/mujica-says-mercosur-members-must-have-more-negotiating-space-with-third-parties>

MUÑOZ Heraldo (2014). “Discurso del Canciller Muñoz: ‘Diálogo sobre Integración Regional: Alianza del Pacífico y MERCOSUR’”. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores, 24 de noviembre. En: <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20150309/pags/20150309163854.html>

NICITA A.; OLARREAGA M.; SOLOAGA I. (2003). “The Region as an Export Platform to the World: The Case of MERCOSUR” *Cuadernos de Economía* 40 (121) (diciembre), pp. 442-445.

NUÑEZ Rogelio (2013). “El ALBA declara la guerra a la Alianza del Pacífico” *Infolatam* 4 de agosto. En <http://infolatam.com/2013/08/04/el-alba-declara-la-guerra-a-la-alianza-del-pacifico/>

O’CONNOR Ernesto A. (2010). “El neodesarrollismo brasileño como propuesta de desarrollo para Argentina” *Economic Studies of International Development* 10 (2), pp. 55-80. <http://www.usc.es/economet/journals/eedi/eedi1023.pdf>

ODDONE Nahuel (2016). “Política comercial y cadenas de valor en Argentina contemporánea: ¿una nueva etapa?” *Puentes* 17 (2) 12 de abril. <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/pol%C3%ADtica-comercial-y-cadenas-de-valor-en-argentina-contempor%C3%A1nea-%C2%BFuna>

PEÑA Félix (2007). “Latin American Integration and MERCOSUR in a World of Multiple Options that Are Not Mutually Exclusive”. Madrid: Real Instituto Elcano. Working Paper 44 (October 9).

PEÑA Félix (2014). “América Latina entre la convergencia o la fragmentación” *Newsletter* diciembre. En: <http://felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2014-12-america-latina-entre-la-convergencia-o-fragmentacion>

PEREIRA Lia Valls (2007). “La integración sudamericana y la agenda brasileña de acuerdos preferenciales. Balance y perspectivas” *Pensamiento Iberoamericano* (2a Época) N° 0, pp. 215-234.

“PRINCIPIOS RECTORES DEL ALBA Y EL ALBA ANTE MERCOSUR”, *s/f*. En <https://scribd.com/doc/13623601/Principios-Rectores-Del-Alba-y-El-Alba-Ante-Mercosur>

RAMÍREZ Hernán (2012). “Confluencias e matices nos programas econômicos das ditaduras brasileira e chilena” *Confluence* Vol. 4 No 2, pp.63-81.

RODRÍGUEZ Octavio (2006). “Importancia histórica y vigencia del pensamiento de Prebisch” *Raúl Prebisch y los desafíos del desarrollo del siglo 21*. Santiago de Chile: CEPAL. En <http://prebisch.cepal.org/es/importancia-historica-vigencia-pensamiento-raul-prebisch><http://prebisch.cepal.org/es/el-proyecto>

RODRÍGUEZ ARANDA Isabel (2014). “Nuevas configuraciones económicas en el Asia-Pacífico y sus consecuencias para América Latina: De la APEC a la Alianza del Pacífico” *Dados* (Rio de Janeiro) 57 (2), pp. 553-580. En http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S001152582014000200009&script=s-ci_abstract&tlng=es

ROMERO Antonio F. (2011). “Articulación y convergencia para la integración productiva en América Latina y el Caribe” *Reunión entre Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración sobre Dimensión Productiva*, 5-6 de mayo. Caracas: SELA, SP/RMRSIDP/Di N° 4-11.

“ROUSSEFF QUIERE UNA INTEGRACIÓN MERCOSUR/ALIANZA DEL PACÍFICO” (2015). *Merco Press*, 12 de octubre. <http://es.mercopress.com/2015/10/12/rousseff-quiere-una-integracion-mercosur-alianza-del-pacifico-solo-traera-beneficios>

SCHMIDT Vivien A. (2010). “Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘New Institutionalism’” *European Political Science Review* 2 (1), pp. 1-25.

STANLEY, Leonardo; FERNÁNDEZ ALONSO José (2016). “Infraestructura y determinantes de la inversión extranjera en América Latina: Entre el paradigma de las reglas y los acuerdos (geo) políticos económicos ad-hoc” en BARTESAGHI Ignacio (Ed.) *Explorando espacios de integración productiva entre América Latina y Asia Pacífico*. Montevideo: ALADI-CAF-CEPAL, pp. 131-153.

STRAFACE Fernando; BASCO Ana Inés (2006). *La reforma del Estado en Perú* IDB Working Paper. En: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1004083>

SUNKEL Osvaldo; INOTAI Andra; HETTNE Bjorn. *Globalism and The New Regionalism*. Vol. I. Basingstone: Palgrave-Macmillan.

TUSSIE Diana (2009). “Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects” *Review of International Studies* Volume 36 Supplement 1, February, pp 169-188.

TURZI Mariano (2014). “Asia y ¿la desintegración latinoamericana?” *Nueva Sociedad* 250 (marzo-abril), pp. 78-87.

ZIBECHI Raúl (2013). “Los desafíos de la Alianza del Pacífico. Soberanía regional o periferia de lujo” *Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica*. En <http://www.flacsoandes.edu.ec/observatoriodiscriminacion/index.php/notas/318-los-desafios-de-la-alianza-del-pacifico-soberania-regional-o-periferia-de-lujo>

“VENEZUELA EN ALADI: POR UNA AMÉRICA LATINA NUEVA, EN PROSPERIDAD, CON UN CAMINO CERTERO DE UNIÓN” (2015). *Question* 28 de mayo. En <http://questiondigital.com/?p=28524>

VIGEVANI Tullo; RAMANZINI JUNIOR Haroldo (2011). “The Impact of Domestic Politics and International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration” *Latin American Politics and Society* Vol. 53 No. 1, pp. 125-155.

IMPLICACIONES DE LA RECONFIGURACIÓN DEL ORDEN REGIONAL LATINOAMERICANO: ¿HACIA MÁS Y MEJOR DESARROLLO?

Amalia Stuhldreher

INTRODUCCIÓN

La proliferación y superposición de iniciativas diversas de integración regional ha impregnado el comienzo del siglo XXI en América Latina, aunque reconoce antecedentes en la historia del subcontinente. Considerando las últimas décadas, se constata que tras la fase del “regionalismo abierto” de los ’90 (con la creación del MERCOSUR y el 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 post-hegemónico” o “post-liberal” (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. Respecto a dicha diversidad de paradigmas de integración competitivos existen diferentes interpretaciones en términos de sus implicaciones. Por otra parte, tampoco existen interpretaciones concordantes respecto a si se estaría frente a una fase de transición o si se tendería a una mayor convergencia.

El presente trabajo busca contribuir a la discusión respecto a las implicaciones de esta convivencia de modelos diversos del llamado “regionalismo descentralizado” en términos de la reconfiguración de la gobernanza u orden regional: se considera aquí la incidencia de dicha reconfiguración “hacia adentro” de la región, así como su posible incidencia “hacia afuera”, de cara al orden internacional global. El objetivo planteado es procurar dilucidar si esta reconfiguración en ambos planos es funcional a la promoción de modelos y estrategias de desarrollo que contribuyen a superar las brechas históricas que caracterizan a la región latinoamericana. Se procura así avanzar en la discusión de la vinculación entre integración regional y desarrollo, que curiosa-

mente ha sido poco debatida en las últimas décadas, pese a que en las declaraciones y documentos oficiales de los distintos esquemas regionales en forma recurrente se invoca la necesidad de promover el desarrollo de sus países miembros.

Teniendo en cuenta este objetivo, en la primera parte del presente trabajo se hará referencia al debate de los últimos años respecto al devenir de los procesos de integración en América Latina, con la mencionada proliferación de esquemas diversos (Nolte, 2014:2). Dado que el objetivo de las presentes reflexiones radica en dimensionar los efectos de multiplicidad de esquemas regionales de cara a la consecución de avances en materia de desarrollo, en segunda instancia se buscará establecer un nivel de análisis que permita superar la diversidad de conceptualizaciones del desarrollo que se asumen desde los diferentes esquemas regionales y sus países miembros. A los fines de este trabajo y dado su carácter inclusivo y universal, se tendrá en cuenta en especial el proceso de la Agenda Post-2015, con la definición de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) proclamados por la Asamblea de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 como forma de dar continuidad y profundizar las metas planteadas en 2000 con los Objetivos del Milenio (ODM). A partir de ello, en tercer lugar se discutirá en qué medida la superposición de iniciativas diversas afecta la configuración de la gobernanza regional ‘hacia adentro’ y ‘hacia afuera’ y de qué forma estos procesos permiten la consecución de ‘más y mejor desarrollo’ para los países de la región latinoamericana. Finalmente, a manera de conclusiones se esbozan algunas perspectivas a futuro en materia de desarrollo humano sustentable, en función de los procesos y los factores condicionantes analizados.

1. LA RECONFIGURACIÓN DEL ORDEN REGIONAL LATINOAMERICANO A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

Como ya se mencionó en un comienzo, para América Latina el inicio del siglo XXI se vio marcado por la proliferación y superposición de iniciativas diversas de integración regional, un fenómeno que, si bien reconoce antecedentes en la historia del subcontinente, en esta fase adquiere nuevas características por el carácter simultáneo de la emergencia de las diversas propuestas.

Consecuentemente, durante los últimos años el debate sobre el devenir de los procesos de integración fue atravesado precisamente por la controversia respecto a la proliferación de esquemas diversos, sin que se diera un consenso acerca de su caracterización y respecto a las consecuencias de dicha superposición para el orden regional latinoamericano. Al respecto, resultan interesantes los aportes de Detlef Nolte (2014) y Jorge Garzón (2015): tomando como punto de partida la diversidad de esquemas regionales, dichos autores procuran una sistematización de las distintas interpreta-

ciones sobre este fenómeno (que Garzón denomina el “paradigma de los modelos de integración competitivos”). Así, por una parte, el autor identifica una vertiente crítica (Malamud/Gardini, 2012:117) que subraya la segmentación y superposición de proyectos e iniciativas que atentarían contra una integración exitosa. Según esta perspectiva, el “regionalismo descentralizado” con sus múltiples membresías y lealtades inevitablemente crearía fricción entre diferentes proyectos, lo que generaría conflictos de normas y divisiones. Matizando esa visión, desde una perspectiva menos determinista, otros autores visualizan una tendencia hacia una mayor diversificación de organizaciones regionales, aunque sin lograr un acuerdo respecto a si se trata de una fase de transición (Sanahuja, 2008/2009) o si en realidad se estaría tendiendo hacia una mayor convergencia (Tussie, 2009). Finalmente, un tercer grupo de autores enfatizan el potencial positivo de la pluralidad de organizaciones regionales, postulando que la amplitud de opciones les permitiría a los Estados latinoamericanos elegir la estructura de cooperación que mejor se adaptara a sus intereses nacionales y a sus 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 identificadas se diferencian, por un lado, al momento de discutir las implicaciones negativas o positivas de la nueva configuración regional. Pese a esto, 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 compartido aún con los matices señalados, Garzón postula que la cuestión de la proliferación de esquemas puede ser mejor comprendida si se tienen en cuenta las interfases entre el denominado “regionalismo postliberal” o “post-hegemónico” (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 en realidad 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).

Desde esa visión, se postula que la progresiva emergencia de una economía política multipolar en el sistema internacional produce una modificación disruptiva fundamental, modificando radicalmente la estructura de incentivos que alguna vez impulsó el surgimiento de vínculos propios del “regionalismo abierto”, dificultando o inviabilizando aquella estrategia de inserción internacional. Pese a esto, el surgimiento del “regionalismo post-hegemónico” tampoco superaría ni trascendería el “regionalismo abierto”, ya que no asumiría 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. El autor señala que, por el contrario, este puñado de temas (inversiones y comercio) que fueran de incumbencia del “regionalismo abierto” serían asumidos progresivamente (aunque con ritmos irregulares) por la relativamente nueva institución del “regionalismo cruzado”,³⁹ que al 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 extra-regionales.

Como implicancia de esta proposición puede deducirse que, 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 función 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).

Para contrastar estas afirmaciones, en términos de contextualización resulta relevante señalar que, como afirma Giacalone (2015), si bien 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 a partir 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)⁴⁰.

2. LA AGENDA POST-2015 Y LOS NUEVOS ODS COMO PARÁMETROS DE DESARROLLO

Considerando el contexto de proliferación de iniciativas de integración regional en América Latina, que caracteriza el inicio del siglo XXI, este trabajo busca discutir

39 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 “inter-regionalismo” (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 mecanismos de consulta política. Para ejemplos de la participación de países latinoamericanos en el llamado ‘regionalismo cruzado’ véase: Garzón 2015: 12.

40 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).

en forma exploratoria sus implicaciones o efectos eventuales en la consecución del desarrollo integral de los países latinoamericanos. Cabe señalar en ese sentido, que al menos en términos de las posturas oficiales, históricamente los instrumentos de integración de los diferentes esquemas, aún con sus matices diversos, han sido visualizados como herramientas para el logro de un mayor bienestar de la población y un desarrollo integral de las economías de los países involucrados en los diferentes proyectos. En ese sentido, la integración no constituía un fin en sí mismo, sino que se convertía en un medio o instrumento que podía contribuir a la superación de los rezagos en materia de desarrollo. De todas formas es llamativo constatar que en las últimas décadas la vinculación entre integración regional y desarrollo no ha sido objeto de debate profundo, pese a la potencialidad de los esquemas regionales en la superación de los rezagos que aún caracterizan al subcontinente.

Parte de la explicación de esta situación puede radicar en la divergencia en la definición y conceptualización del desarrollo como tal dentro del espectro de las naciones latinoamericanas y sus diferentes esquemas regionales. En ese sentido, a título de ejemplo contemporáneo, puede mencionarse 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 algunos 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.

En virtud de dichas diferencias de enfoques y considerando los objetivos planteados para este trabajo, resulta relevante encontrar un plano de acción en materia de desarrollo que sea lo suficientemente incluyente en términos de países así como de relevancia temática y política que consiga convocar y aunar esfuerzos en materia de desarrollo humano sustentable. Dada su actualidad e importancia para dimensionar conceptualmente los logros en materia de desarrollo y avanzar en su implementación, este trabajo tiene en cuenta en especial el proceso de la Agenda Post-2015, con la definición de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) proclamados por la Asamblea de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Ellos representan la intención de dar continuidad y profundizar las metas planteadas en 2000 con los Objetivos del Milenio (ODM)⁴¹.

41 La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas fue firmada en septiembre de 2000, comprometiendo a sus países miembros a luchar contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medioambiente y la discriminación contra la mujer. Como resultado de dicho compromiso surgieron los ODM, que abarcan 8 objetivos y 21 metas, que orientarían la acción de los países y la cooperación internacional en materia de desarrollo hasta el 2015.

Cabe señalar que en el contexto de cambios intensos y rápidos del sistema internacional, para comienzos del siglo XXI los países de América Latina y el Caribe ya debían enfrentar desafíos en materia de desarrollo que adquirirían una complejidad que no se condecía exactamente con la agenda de los ODM definida por las Naciones Unidas. Al respecto, no puede olvidarse que los logros de un número importante de países parecían dejar atrás algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano. Por el contrario, se planteaban otros problemas característicos de los países de renta media, con sus consiguientes “trampas”, a los que se sumaban problemáticas transnacionales tales como el cambio climático, la seguridad energética, la estabilidad financiera o los mercados alimentarios. En función de eso, sus prioridades en materia de agenda de política exterior y prioridades de cooperación resultaban disímiles de caso en caso (Sanahuja, 2015:74). Por otra parte, los ODM fueron cuestionados por su enfoque minimalista y escasamente integrado del desarrollo, el progreso y el bienestar, que hubiera debido incluir la eliminación de las brechas en materia de igualdad, exclusión social y degradación ambiental. En ese sentido, los ODM no hicieron mención de problemas como el acceso a la energía, biodiversidad, el empleo, la desigualdad y la inclusión social. En particular, sus críticos enfatizan su agenda prescriptiva dirigida a los países en desarrollo, sin aspiraciones para convertirse en una hoja de ruta global hacia el desarrollo (Bárcena, 2015:130).

Dada la cercanía de la culminación del período planteado para los ODM, a partir de 2012 la comunidad internacional inició un proceso de reflexión y de evaluación respecto a los logros y las limitaciones de las metas planteadas, a partir del informe del Secretario General titulado: “Acelerar el logro de los Objetivos del Milenio”. De cara a articular una posición conjunta sobre los ODM y ante la necesidad de definir la Agenda de Desarrollo Post 2015, más de 60 países se abocaron a realizar consultas nacionales amplias, de forma de recoger las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos. También se realizaron consultas temáticas y regionales para apoyar el proceso de debate. La Conferencia de Río+20 constituyó un hito importante en dicho proceso, ya que se acordó la creación del Grupo de Trabajo Abierto Intergubernamental que luego haría las recomendaciones para definir los ODS que debían ser finalmente aprobadas por la Asamblea de Naciones Unidas (AUCI 2013). Por otra parte, junto a la reforma global de la gobernanza para el desarrollo sostenible, que surgió allí, también resulta interesante la creciente importancia que adquirió la perspectiva regional a partir de ese momento (Bárcena, 2015:133).

Para América Latina todo el proceso reseñado tenía características particulares, considerando el progresivo retiro de la asignación de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de muchos de los países de la región. Principalmente a raíz del uso del criterio basado en la renta per cápita en materia de asignación de recursos de la cooperación

internacional se imponía una visión que equiparaba la renta agregada a la noción de desarrollo. El reduccionismo de dicha visión claramente implicaba una contradicción con la generalización de la conceptualización del desarrollo humano como un fenómeno multidimensional. Por otra parte, el criterio de renta per cápita desdibuja los niveles de pobreza y desigualdad dentro de los propios países. Finalmente, dicho criterio representa una contradicción intrínseca con el objetivo primordial de la cooperación al desarrollo de combatir a la pobreza, ya que actualmente más del 70% de los pobres del mundo viven en países de renta media (AUCI, 2013).

Así, puede decirse que el proceso de deliberación y consulta en torno de la definición de los nuevos ODS representó una oportunidad para los países latinoamericanos para procurar avanzar en una visión más integral que contemplara los aspectos mencionados y que pusiera el acento en las llamadas “brechas estructurales”, es decir, en los rezagos productivos endémicos que dificultan el tránsito hacia economías y sociedades más inclusivas. Entre dichos rezagos pueden mencionarse la alta tasa de desigualdad social (la mayor del mundo en términos comparativos), las altas tasas de urbanización, de trabajo informal y de inseguridad ciudadana. Por otra parte juegan aquí aspectos tales como la estructura productiva y exportadora basada en ventajas comparativas estáticas, vinculadas a su dotación de recursos naturales, así como rezagos en innovación, ciencia y tecnología y baja inversión en infraestructura.

En esa línea, en el marco del debate en torno a los nuevos ODS y desde una visión regional, los países de América Latina contaron con los aportes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), un *think-tank* con peso significativo que influye fuertemente en las visiones regionales. También, en este caso, sus insumos representaron en muchos casos aportes de relevancia para la elaboración de documentos nacionales preparados para la negociación intergubernamental para la confección de la Agenda Post-2015, que en algunos casos fueron presentados además para la discusión regional. Como ejemplo de ello puede mencionarse la publicación “Hacia la Agenda de Desarrollo Post-2015. Explorando visiones desde América Latina”, publicada por la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI, 2013), que recoge contribuciones de la CEPAL (2010; 2012a) respecto a la problemática de los países latinoamericanos de renta media. Puede decirse que el estudio de la CEPAL contribuyó a definir un “perfil de acción” regional en este acápite, enfatizando la necesidad de apuntar a cuestiones donde 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.

Tomando como referencia lo sucedido con los ODM desde América Latina, se estimaba importante incidir en la definición de la Agenda de Desarrollo Post-2015,

considerando que las metas que se establecerían con alta probabilidad marcarían la orientación de la cooperación internacional hasta el 2030. Así, los reclamos de América Latina al momento de definirla pasaban por enfatizar la transversalidad de temas tales como el género, los derechos humanos, el medioambiente y la igualdad entendida como medida del bienestar.

También se señalaba la necesidad de abordar la intersectorialidad y la multidimensionalidad del desarrollo, para lo que resultaba central apuntar a la coherencia de políticas. Temáticamente se subrayaban aspectos relativos a la agenda ambiental global asociada a la erradicación de la pobreza, en un marco donde se explicitara el principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas para toda la comunidad internacional. Asimismo, se postulaba la necesidad de asegurar la universalización del acceso a la energía, apuntar a una educación de calidad, fomentar el desarrollo cultural y científico, promoviendo el desarrollo tecnológico y la innovación.

Finalmente, también se reclamaba reconocer los procesos de movilidad humana y las migraciones, así como se señalaba la necesidad de discutir el rol del sector privado y de la sociedad civil. Como forma de viabilizar los compromisos se postulaba el imperativo de un pacto global de financiamiento y de transferencia de tecnología, reafirmando el compromiso de los países desarrollados de aportar el 0.7% de su PIB a la AOD.

Desde los esquemas latinoamericanos de integración destaca el planteamiento de la CELAC presentado en el Plan de Acción 2015, donde se señalaba la necesidad de participar activamente en el proceso de negociación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y trabajar para identificar prioridades regionales. Asimismo, se declara la intención de desarrollar y fortalecer acciones de coordinación en las diferentes sedes y foros multilaterales en los que se considere el tema de la mencionada Agenda, subrayando la perspectiva regional. Igualmente, al abordar la participación de los Estados miembros de la CELAC en el marco de las Naciones Unidas, el Plan menciona la necesidad de enfatizar la Agenda (CELAC, 2015:9-10).

La aprobación de los ODS en septiembre de 2015 por parte de los 193 países que integran la Asamblea de Naciones Unidas, representa una oportunidad importante en la articulación de los esfuerzos de la comunidad internacional y de los niveles nacionales para la consecución del desarrollo humano sostenible, ya que se definen diecisiete objetivos que a su vez contemplan 169 medidas⁴². Frente a la reflexión planteada

42 Los diecisiete ODS aprobados abarcan: 1) fin de la pobreza, 2) hambre cero, 3) salud y bienestar, 4) educación de calidad, 5) igualdad de género, 6) agua limpia y saneamiento, 7) energía asequible y no contaminante, 8) trabajo decente y crecimiento económico, 9) industria, innovación e infraestructura, 10) reducción de las desigualdades, 11) ciudades y comunidades sostenibles, 12) producción y consumo

para este trabajo, este proceso adquiere relevancia ya que los países latinoamericanos participan del mismo, buscándose incluso desde las instancias regionales apoyar la discusión desde el momento en que se esbozaba la Agenda Post-2015.

A partir de su aprobación en septiembre de 2015 y con el comienzo del año 2016 entró en vigencia la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que contempla un monitoreo a través de exámenes periódicos de avances en cada país con la sociedad civil, las empresas y los representantes de varios grupos de interés. Por otra parte, se prevé que a nivel regional los países compartirán experiencias y tratarán asuntos que les sean comunes. Asimismo, cada año en Naciones Unidas se efectuará un balance a través del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (FPAN), donde se buscará identificar las deficiencias y problemáticas emergentes para recomendar medidas de corrección.

3. MULTIPLICIDAD DE INICIATIVAS REGIONALES: ¿MÁS Y MEJOR DESARROLLO?

Llegados a este punto, resulta relevante considerar las eventuales implicaciones de la superposición de iniciativas diversas ya mencionadas en términos de sus posibles efectos sobre la configuración de la gobernanza regional “hacia adentro” y “hacia afuera” para discutir de qué forma estos procesos de integración y de cooperación posibilitarían o no la consecución de “más y mejor desarrollo” para los países de la región latinoamericana.

Como señala Sanahuna (2015:74), los procesos de globalización actuales sitúan a los procesos de desarrollo en un marco crecientemente transnacional, con las consiguientes limitantes para la implementación de políticas exclusivamente nacionales con vistas a la reducción de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgos globales. Consecuentemente las políticas de cooperación ya no pueden limitarse a la clásica ayuda internacional y al patrón de relaciones Norte-Sur, lo que también es aplicable a la emergente cooperación Sur-Sur de América Latina: el imperativo aquí radicaría en concebir políticas de desarrollo global, con capacidad de movilizar la acción colectiva y asegurar la provisión de bienes públicos globales y/o regionales.

En ese contexto, el autor refiere también a la necesidad de una política global de desarrollo donde efectivamente se dé cumplimiento al principio de coherencia de políticas (comercial y agrícola, de inversión extranjera, inmigración y asilo, o de paz y

responsable, 13) acción por el clima, 14) vida submarina, 15) vida de ecosistemas terrestres, 16) paz, justicia e instituciones sólidas y 17) alianzas para lograr los objetivos.

seguridad (Sanahuja, 2015:74-75). Allí no son sólo relevantes las políticas nacionales, los actores internos o las dinámicas endógenas, sino también las normas y estándares adoptados en marcos regionales y globales: en la medida en que se adecúen a dichas normas y estándares, –esto es, se “regionalicen” o “multilateralicen” las políticas nacionales de cooperación– independientemente si son Norte-Sur, Sur-Sur o de carácter triangular podrán contribuir a establecer marcos de gobernanza regional y global del desarrollo que fomenten su coherencia y efectividad.

De allí se deduce la importancia de definir una agenda de cooperación que recoja las inquietudes de los países de renta media, proporcionando una nueva racionalidad para la región y un marco más amplio para el debate planteado por París y Accra (Sanahuja, 2015:75). Dado que la redefinición y mayor institucionalización sigue siendo una tarea pendiente, se requiere la participación activa de los estados nacionales, así como de la integración regional que es sostenida por dichos estados (CEPAL, 2012b:297).

Es precisamente en ese nivel donde es posible visualizar el rol que pueden cumplir los esquemas regionales de integración y cooperación, como vectores conducentes a una gobernanza “hacia adentro” y “hacia afuera” que sea más efectiva y enfocada en materia de desarrollo humano sustentable. En términos de gobernanza “hacia adentro” la integración regional puede estar orientada a un desarrollo más integral a través, por ejemplo, de políticas sectoriales de infraestructura y energía que superen los ámbitos nacionales. Incluso, puede pensarse en aspectos ligados con la mejora de la productividad mediante el fomento del desarrollo tecnológico, la incorporación del conocimiento y el fortalecimiento de sistemas nacionales de I+D+i que contemplen la cooperación allende las fronteras. La cooperación Sur-Sur desarrollada en la región durante los últimos años es indicativa en ese sentido. Así, algunos referentes como Alicia Bárcena (2015: 137 y 140) coinciden en señalar que los diálogos y acuerdos regionales pueden jugar un papel importante a la hora de mejorar la capacidad de maniobra de los países de la región a través de un espacio mayor de políticas. Esto requeriría una armonización de las políticas para llevar a cabo de manera simultánea los fines económicos, ambientales y sociales. Para la autora mencionada, América Latina ha llegado a un nivel de madurez que puede permitirle proponer y manejar su propio cambio a través de la definición de reglas, construyendo su propia agenda regional, que incluiría sus instituciones ad hoc para la provisión de bienes públicos regionales y globales.

Por otra parte, puede argumentarse que a esta coincidencia en el plano regional se suman las posibilidades de articulación abiertas a partir de la coincidencia en los ODS planteados por Naciones Unidas y refrendados por los países latinoamericanos. De hecho, el formato de los 17 ODS permite un abordaje temático que podría propi-

ciar la sistematización de los esfuerzos de los esquemas regionales y sus países miembros en torno de acciones conducentes al logro de los distintos objetivos, que serán monitoreadas en forma regular procediendo los ajustes que fueran necesarios.

Asimismo podría argumentarse que a nivel de los ODS es posible articular instancias como las señaladas por la CEPAL (2012a: 9) como necesarias para facilitar la identificación y priorización de las brechas de desarrollo, así como para generar propuestas para la elaboración de políticas y mecanismos de cooperación internacional y regional. A título de ejemplo, puede citarse la Facilidad de Inversión en América Latina (Latin American Investment Facility – LAIF), que constituye un mecanismo paradigmático para que los países de la región superen la brecha existente en materia de infraestructura⁴³. Concretamente, se trata de un mecanismo que, partiendo de la base de recursos aportados por la Comisión Europea, es utilizado para atraer préstamos más cuantiosos del Banco Europeo de Inversiones, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de fuentes bilaterales, que se canalizan luego hacia obras de infraestructura (física, energética u otros) en la región. Debe también mencionarse el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) que constituye la instancia de discusión política y estratégica, y que actúa a través de consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de programas y proyectos de los países miembros de la UNASUR.

La consideración de la cuestión de la infraestructura constituiría además un punto de partida para la superación de la brecha medioambiental existente en países de la región, donde queda mucho camino para recorrer para lograr que en su patrón de desarrollo se conjugue una convergencia productiva que sea a la vez sostenible en el tiempo, para lo que resulta esencial preservar la sostenibilidad ambiental que requiere un proceso de cambio estructural que permita reducir las diferencias de productividad con los países más desarrollados (CEPAL, 2012a: 23). A título de ejemplo y teniendo en cuenta los desafíos que impondrá el cambio climático, resultará clave el desarrollo de una infraestructura que sostenga las medidas de adaptación y de mitigación del mencionado fenómeno. Dicho desafío podría así propiciar la convergencia

43 La consideración del tema infraestructura resulta interesante, ya que como señala Tetaz (2012) en su trabajo sobre externalidades de la infraestructura regional y la gobernabilidad en contextos socioeconómicos asimétricos, la mayor gobernabilidad que surge a partir de los esquemas de integración permite avances hacia escenarios más cooperativos, lo que favorece mucho más significativamente a los países más atrasados económicamente, así como a los más inestables en lo político. Por otra parte, si bien el resultado del juego estratégico sigue arrojando un equilibrio no cooperativo – en aquellas circunstancias en las que la ventaja de incumplir los acuerdos son pequeñas respecto a la alternativa de cooperar –, pueden existir instituciones que por un lado impriman costos moderados a los 'infractores' (como para favorecer una ecuación costo beneficio que induzca la convergencia cooperativa) y por otro lado ayuden a que los países coordinen agendas de infraestructura que internalicen los derrames que los bienes públicos regionales pudieran generar.

regional en torno a acciones que den un lugar central al cuidado del medioambiente en las estrategias de desarrollo de las naciones latinoamericanas. Dentro del capítulo de infraestructura, con los controles necesarios por parte del Estado en el sector del transporte, podría propiciarse la inclusión del sector privado: como señala el Informe de Desarrollo Humano 2013 (PNUD, 2013: 106), las alianzas público-privadas pueden constituir una buena alternativa, puesto que los privados tenderían a brindar una construcción y una operación de proyectos más eficientes, mientras que el asociado público salvaguarda los derechos de propiedad, proporciona el marco regulador y, eventualmente, utiliza subsidios para acortar la brecha entre los rendimientos privados y sociales.

A esto se suma la potencialidad de los bancos multilaterales y regionales de desarrollo en vinculación a la integración del cambio climático a las políticas y operaciones actuales, a la adaptación a ese fenómeno y la prevención de crisis a través del seguro de catástrofes (Culpepe/Griffith-Jones/Titelman2015: 273-277). Su ventaja radicaría en el financiamiento anti-cíclico de largo plazo y en su trabajo articulado con los bancos nacionales de desarrollo.

Yendo al plano de las implicaciones de la reconfiguración de la gobernanza “hacia afuera”, la integración regional puede constituirse en uno de los vehículos de las políticas de mejora de la inserción internacional, junto con las políticas de competitividad y acceso a mercados externos. Más allá de los aspectos mencionados, la articulación y convergencia en torno a los esquemas regionales (“nodos” posibles de cooperación) podría propiciar un cambio también a nivel de la racionalidad que anima las acciones de la cooperación internacional en materia de desarrollo. Cabe recordar que los ODM planteados en 2000 depositaban la responsabilidad del cumplimiento de seis de los ocho objetivos en la órbita de los países en vías de desarrollo: solamente el ODM 8 hacía mención a la necesidad de fomentar una asociación mundial para el desarrollo, definiéndose algunas responsabilidades para los países desarrollados. Paradójicamente, fue precisamente este ODM donde se registraron menos avances (AUCI, 2013: 3-4).

De cara al futuro, sin embargo, un componente esencial de una gobernanza internacional más inclusiva debiera contemplar formas de cooperación para el desarrollo más eficaces: cada vez más, los países en desarrollo proveen asistencia e inversiones en forma bilateral y regional a través de nuevos acuerdos de financiamiento y de la cooperación tecnológica que brindan alternativas o complementan los enfoques de los donantes tradicionales, reforzando las opciones para los receptores de la ayuda (PNUD, 2013: 108). Teniendo en cuenta el Acuerdo de Busan, es evidente que los esquemas regionales y sus países miembros también pueden contribuir a la reestruc-

turación de la cooperación para el desarrollo, a fin de elevar su eficacia, aprovechando el potencial de los países emergentes. De hecho, se constata que en la medida de sus posibilidades muchos países en desarrollo, aun ejemplos de América Latina, han asumido progresivamente mayores responsabilidades en función de sus capacidades, a través de los mecanismos de la integración regional y la promoción de la cooperación Sur-Sur (AUCI, 2013: 7).

Por otra parte, no puede menos que recordarse que, si bien la posición de los países latinoamericanos sobre estos temas puede verse influida por los *think-tanks* como la CEPAL o por el trabajo conjunto en esquemas regionales como la CELAC, de todas formas, en última instancia, su participación en las Naciones Unidas o los organismos multilaterales es a título de Estados individuales. A eso se suma el hecho de que en muchos países latinoamericanos sigue vigente una concepción que hace de lo estatal una dimensión absolutamente central: en forma crítica, desde una perspectiva europea 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, convirtiéndose en una constante fuente de legitimación de las políticas actuales (Maihold, 2015). En ese sentido, un concepto superador estaría dado por la noción de “soberanía inteligente”, que reconoce que un solo país, sea cual fuese su poder económico o militar, no puede resolver unilateralmente los desafíos actuales del tipo de los bienes públicos globales (y podríamos agregar, regionales). En áreas temáticas caracterizadas por la interdependencia política la cooperación redundaría en el interés de los Estados: son casos en que la soberanía compartida representaría la estrategia más inteligente porque, tanto a escala regional como mundial, tendría el potencial que permitiría que la formulación de políticas coincidiera con los problemas que cruzan las fronteras y exigen una rápida solución (Kaul/Blondin, 2015: 73-74).

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 “clásicas” funciones de equilibrio de poder. De hecho, como señalan Mellado y Ali (2014), pese a la reconfiguración política regional de los últimos años no se constata una convergencia explícita respecto a la inserción mundial y a modelos de desarrollo de los países latinoamericanos.

Sin embargo, respecto a la multiplicidad de esquemas regionales y la pertenencia paralela de algunos países a diversos ámbitos de integración, las lecturas académicas

no necesariamente son negativas. Por el contrario, para algunos autores como Nolte (2014) dicha “plasticidad” constituye 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”. Por otra parte, aunque no pueda hablarse de una escisión de visiones respecto a esta temática en el ámbito regional latinoamericano, hasta ahora sí puede suponerse que la fortaleza de eventuales planteamientos conjuntos pudo haberse visto relativizada por la multiplicidad de organizaciones con diferentes misiones y visiones. Esto tendría implicaciones tales como la reducción de la capacidad de incidencia real en los ámbitos donde se define la gobernanza global relativa a las temáticas del desarrollo humano sustentable: concretamente dicha influencia pudo haber sido 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. Cabe recordar que en términos conceptuales, lo complejo y elusivo de este tema ha representado históricamente un desafío, a lo que en la actualidad se suma la existencia de un sinnúmero de foros y ámbitos multilaterales que pautan la dinámica de las políticas de cooperación en esta materia, dificultando su gobernanza.

4. A MANERA DE CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS A FUTURO

Como ya se mencionó, este trabajo procura contribuir a la discusión respecto a las implicaciones de la existencia y superposición de modelos diversos del llamado “regionalismo descentralizado” para la reconfiguración de la gobernanza u orden regional en América Latina. En esa línea, al comienzo del trabajo se planteaba el interrogante respecto a la incidencia de dicha reconfiguración de la gobernanza u orden regional (producto del surgimiento y superposición de iniciativas de integración muy diversas) en términos de sus efectos “hacia adentro” de la región, así como “hacia afuera” de cara al orden internacional global. A partir de allí, se pretendía reflexionar acerca de si la mentada reconfiguración es funcional a la promoción de modelos y estrategias de desarrollo que contribuyan a superar las brechas de rezagos históricos que caracterizan a la región latinoamericana. De esta forma, se apunta a promover la discusión acerca de la vinculación entre integración regional y desarrollo, una cuestión que habiendo sido constitutiva de los esfuerzos políticos y académicos de la región desde los años 50, con algunas excepciones ha sido poco debatida explícitamente en esos términos durante las últimas décadas⁴⁴, aunque su imbricación se

44 Como ejemplos del abordaje de la interrelación integración regional/desarrollo pueden citarse trabajos como el de Ángel M. Casas (2005), que discute el caso de los países andinos. En forma más reciente debe mencionarse una publicación conjunta de diversas instituciones latinoamericanas que tematiza

tome como implícita en muchos análisis académicos y declaraciones oficiales a nivel político. La evolución misma del concepto de desarrollo (con la generalización de su acepción de “humano” y “sostenible” en particular desde los años 90) impone de por sí la necesidad de una nueva reflexión respecto a su vinculación con la integración y cooperación regional.

Respecto a la situación imperante en América Latina, se señalaba que, pese a que la flexibilidad (o “plasticidad” en las palabras de Nolte) en la concepción de las estrategias de política exterior de los países latinoamericanos habría estado evitando “juegos de suma cero”, por el otro lado la superposición de una multiplicidad de iniciativas restaría unidad y coherencia a los posibles posicionamientos conjuntos de la región, impactan en la capacidad para incidir en los ámbitos de la gobernanza global del desarrollo. Así “hacia adentro de la región”, la superposición de iniciativas y la pertenencia paralela a diversos órganos podría afectar la fortaleza y organicidad de los programas planteados por los distintos Estados. De esa forma se generalizaría la impresión de adhesiones meramente simbólicas a los esquemas de integración, con ritmos espasmódicos que frente a las primeras dificultades provocarían una “migración” hacia la siguiente aventura integracionista. En consecuencia, más allá de las limitantes nacionales, los avances concretos en materia de desarrollo humano sostenible a partir del apoyo de las iniciativas regionales se mantendrían en niveles sumamente discretos.

A todas estas dificultades debe agregarse que la fragmentación de la gobernanza global del sistema de cooperación para el desarrollo en diversos foros es un dato de absoluta relevancia para el análisis de la *performance* de los esquemas regionales. Además de aumentar la complejidad operativa de las articulaciones posibles desde América Latina, dicha fragmentación suma el problema de la legitimidad y la representatividad de aquellos foros globales, ya que no en todos los espacios se cuenta con las mismas posibilidades para definir una agenda democrática de desarrollo sostenible. Como criterio, por ejemplo desde los organismos gubernamentales de Uruguay se ha subrayado 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. Se considera que por su composición universal e igualitaria el FCD representa el marco multilateral más incluyente y representativo (AUCI, 2014: 31).

Frente al *modus operandi* “escindido” que caracterizó al panorama de las acciones de la gobernanza regional en materia de desarrollo, la reciente adhesión generalizada de los países latinoamericanos a los ODS podría significar una aproximación a una

expresamente el vínculo integración regional/desarrollo y que fue coordinado por Antonio Pardo (CEPAL/Instituto Lula/BID/CAF, 2016).

nueva racionalidad frente a la consecución del desarrollo humano sostenible, lo que consecuentemente abriría las puertas para una nueva coherencia también a nivel de los esquemas regionales. A diferencia del proceso de los ODM, los países de la región fueron testigos de procesos consultivos a nivel nacional que involucraron también a la sociedad civil y al sector privado de cara a la definición de los nuevos ODS. Como ya se mencionó, los posicionamientos conjuntos de la región y de los propios países recogieron insumos de los debates y documentos de los *think-tanks* regionales. Algunos esquemas regionales de integración como la CELAC (el órgano regional que más abarca en términos geográficos y que recoge un conjunto muy amplio de temáticas relativas al desarrollo)⁴⁵ hicieron explícita la necesidad de apoyar e incidir en el proceso de definición de la Agenda Post-2015, lo que es indicativo del interés con el que se empezaban a calibrar los posibles objetivos a ser establecidos por la comunidad internacional.

Viendo al futuro, dada la complejidad de los desafíos venideros en materia de desarrollo humano sustentable, surge con claridad la importancia que pueden adquirir los esquemas regionales como instancias de *clearing-house* en materia de cooperación para el desarrollo “hacia adentro” del subcontinente, de forma tal que permitan sentar prioridades y articular acciones en torno de objetivos comunes. En ese sentido los ODS –con los compromisos generalizados en los países de la región– adquieren desde la perspectiva latinoamericana un “valor agregado” significativo, ya que permitirían racionalizar esfuerzos. De esa forma podrían contribuir a relativizar las implicaciones del fraccionamiento existente en la región en esquemas de integración diversos. La convergencia en torno de objetivos comunes a los que se aspira llegar representa una plataforma común valiosa como punto de partida, tanto para la coordinación de los esfuerzos nacionales como para la definición de las acciones regionales.

“Hacia afuera” de la región, la adhesión a los ODS por parte de los países latinoamericanos y los esquemas en los que se articulan tiene además una implicancia en términos de la racionalización de la agenda de la gobernanza global del desarrollo humano sustentable, ya que a través de los mecanismos de las Naciones Unidas los avances en torno a los ODS se encuentran directamente vinculados con algunos de los compromisos cruciales que negocia la comunidad internacional, tales como la

45 La mención particular de la CELAC se justifica a partir de la intención de los países latinoamericanos y caribeños expresada en la Cumbre de la Unidad de febrero de 2010 de convertir a la organización en el eje de gravedad de la institucionalidad latinoamericana en materia de integración regional, 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 puede considerarse como estrechamente ligado a la concepción del desarrollo humano sostenible.

implementación del Acuerdo alcanzado en París en diciembre de 2015 en materia de cambio climático. En ese sentido, además de su alcance específico, actuarían como vasos comunicantes entre los diferentes ámbitos involucrados en las temáticas de los diecisiete objetivos definidos como centrales. Esta interconexión tiene también relevancia en términos de los recursos que pueden movilizarse, sumando aportes de fondos diversos de la cooperación. Un ejemplo al respecto es el Fondo Verde para el Clima creado en el marco de las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que apunta a movilizar 100.00 millones de dólares anuales por parte de los países desarrollados a partir de 2020 con aportes públicos y privados. Finalmente, la adhesión a los ODS por parte de la región latinoamericana tiene implicaciones respecto a la elección de los socios dentro de la arena internacional con los que se procure alcanzar las metas establecidas. En lo que respecta a la gobernanza global del desarrollo sostenible, la Unión Europea se presenta como un eventual *partner* con una política externa que la permite perfilarse como un líder en materia ambiental, aún sin estar exenta de paradojas y contradicciones.

Como perspectiva a futuro, es evidente que la multiplicidad de iniciativas de integración y cooperación regional no será reemplazada de inmediato por algún esquema regional “superador” que tenga a los ODS como marca de identidad. En términos de gobernanza regional en materia de desarrollo humano sostenible sí puede pensarse en la necesidad de aunar esfuerzos de articulación tomándolos como nuevos principios orientadores generales de las acciones tanto en los niveles nacionales como dentro de los esquemas regionales. Dado que el surgimiento de los bloques de integración y de los esquemas de concertación política ha respondido a motivaciones muy disímiles, sería ilusorio pretender que dicha articulación se produzca eventualmente exenta de conflictos o diferencias de criterio en cuanto a los alcances de cada uno de los objetivos. Sin embargo, la dimensión de los desafíos puede contribuir a la toma de conciencia a la hora de negociar el posicionamiento y los compromisos conjuntos que la región está dispuesta a asumir para concretar las brechas de desarrollo que lo convierten en el continente más desigual del planeta, donde la temática ambiental continúa además siendo una asignatura pendiente.

BIBLIOGRAFÍA

AUCI (2013). *Hacia la Agenda de Desarrollo Post-2015. Explorando visiones desde América Latina*. Montevideo.

_____ (2014). *La cooperación internacional para el desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay*. Montevideo.

BÁRCENA Alicia (2015). “La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015. Hacia una asociación universal para el desarrollo”, en: Ocampo, José Antonio (Editor). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo Veintiuno Editores/CEPAL, pp. 115-157.

CASAS Ángel M. (2005). *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. Universidad Andina Simón Bolívar /Corporación Editora Nacional /ETEA Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, Universidad de Córdoba, Quito.

CELAC (2015). *Plan de Acción 2015*. Belén, Costa Rica.

CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile.

_____ (2012a). *Los Países de Renta Media: Un Nuevo Enfoque Basado en Brechas Estructurales*. Santiago de Chile.

_____ (2012b). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. San Salvador.

_____ (2015). *Espacios de cooperación en las Américas. Mayores oportunidades para un desarrollo con equidad*. Cumbre de las Américas, Panamá.

CEPAL, Instituto Lula/BID/CAF (2016). *Desarrollo e integración en América Latina*. Santiago de Chile.

CULPEPER Roy; GRIFITH-JONES Stephany; TITELMAN Daniel (2015). “Bancos multilaterales de desarrollo”, en: Ocampo, José Antonio (Editor). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo Veintiuno Editores/CEPAL., pp. 251-283.

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.

KAUL Inge; BLONDIN Donald (2015). “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas”, en: Ocampo, José Antonio (Editor). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo Veintiuno Editores/CEPAL., pp. 71-114.

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.

NOLTE Detlef (2014). *Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?* EUI Working Papers RSCAS 2014/89.

PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso*. PNUD, Nueva York.

ROJAS ARAVEN Francisco (2012). *Escenarios globales inciertos. Los desafíos de la CELAC*. VIII Informe del Secretario General de FLACSO.

SANAHUJA José Antonio (2015). *La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica*. Hamburgo, Fundación EU-LAC.

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.

TETAZ Martín (2012). "Externalidades de la infraestructura regional y gobernabilidad en contextos socioeconómicos asimétricos", en: Cienfuegos Mateo, Manuel; Fernández, Wilson Nerys y Mellado, Noemí (Eds.) *Desafíos del desarrollo de la infraestructura regional para el medioambiente, la cohesión social y la gobernabilidad del MERCOSUR*. UniversitatPompeuFabra /AECID / UDELAR. Uruguay; Taller de Comunicación, pp. 101-115.

TUSSIE Diana (2009). "Latin America: Contrasting Motivations or Regional Projects", en *Review of International Studies* N° 35, pp. 169-188.

RECALCULANDO LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA

Marcelo Halperin

INTRODUCCIÓN

A esta altura del siglo XXI es notoria la incompatibilidad de los viejos formatos de integración económica con las características definitorias de la fase que actualmente atraviesa el modo de producción capitalista expandido como economía global. La inoperancia de los ensayos a título de “mercados comunes” y “uniones aduaneras” seguramente responde a distintos motivos en las periferias que en las sociedades centrales, pero en ambos territorios estos engendros han dado pruebas de obsolescencia. En las periferias es imposible pretender que un país en desarrollo (como sería el caso del Brasil o de México) asuma las responsabilidades de “anclar” o absorber las disparidades e insuficiencias estructurales de otros países en desarrollo que fungen como asociados en sus proyectos de integración económica (los restantes Estados Parte del MERCOSUR en el caso del Brasil; los países centroamericanos en el caso de México).

Y debido también a la contraposición de intereses y aspiraciones, la agudización de los desequilibrios económicos y sociales entre sociedades centrales convierte al “ancla” en una especie de lastre. Este último es el caso lacerante de la UNIÓN EUROPEA, apresada por cepos auto-infligidos: la propia institucionalidad supra-nacional y el autoritarismo monetario y cambiario que en las últimas décadas ha ido de la mano con el empobrecimiento progresivo de sus poblaciones⁴⁶.

Ensayando un ejercicio teórico parece verosímil proyectar en el tiempo el esquema capitalista de la acumulación y la plusvalía y así concluir que las tendencias hacia

46 En otros trabajos he procurado examinar los procesos erosivos que han afectado a las iniciativas de integración económica sustentadas por la teoría clásica sobre las uniones aduaneras y los mercados comunes. Véanse, en tal sentido: “Organizaciones de integración económica en América Latina y el Caribe: textos vs. contextos” en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XVII, número 24, junio 2011; y “Propuestas para una sociología del conocimiento de la integración económica” en el libro “Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI”, editado por Noemí Mellado, Lerner ed, Córdoba, Argentina, 2015.

una expansión de los mercados y a una simultánea concentración de la propiedad y el control de factores y recursos lleva consigo la simiente de autodestrucción. El disparador del proceso es conocido: en la medida que la sustitución alocada de tecnologías opera como un oleaje incesante y desbocado, tiende a desplazar actividades productivas instaladas y así jaquea sistemáticamente las condiciones preexistentes bajo las cuales se organiza la producción y reproducción de la vida económica y social⁴⁷. Concibiendo de esta manera el proceso desenvuelto a escala global, debe admitirse que lo que ahora está en juego es nada más ni nada menos que la subsistencia humana bajo el sistema de dominación prevaleciente. Por tal motivo, los Estados nacionales deben hacerse cargo y negociar entre sí cuestiones temáticamente tan extensas como pormenorizadas. El “progreso” de un multilateralismo sustentado por el principio de no discriminación (que en más pequeña escala intentaron reproducir hacia dentro las uniones aduaneras y los mercados comunes) ha dejado de ser tal. Ahora, el principio de no discriminación es más bien una rémora, porque montado sobre aquellos potenciales desplazamientos transfronterizos de tecnologías, las expresiones comerciales de no-discriminación, como son las cláusulas de la nación más favorecida y el trato nacional, pueden conducir a consecuencias impredecibles para las economías de los países que hipotéticamente deberían ser sus beneficiarios⁴⁸. En su lugar no asoma otra cosa que la necesidad de recrear prácticas que con el auge del multilateralismo se había pretendido sepultar: reciprocidad, condicionalidad, regateo. Ya son muy conocidas las formas más adecuadas para instrumentar estas necesidades: los “tratados de libre comercio” (TLC) y dispositivos bilaterales y plurilaterales semejantes, incluso como desprendimientos de la propia Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴⁹.

47 Raúl Prebisch tuvo, entre otras, la virtud de focalizar el papel de las disrupciones tecnológicas en el marco de la dinámica macroeconómica que a su vez concibió implícitamente sobre una matriz marxista. Lo he planteado en “Desde la periferia: digresiones acerca del futuro próximo”, en Informe Integrar, boletín del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, número 56, agosto de 2009.

48 Los objetivos de la Ronda Uruguay del GATT y la consiguiente creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) estuvieron signados precisamente por la necesidad de forjar disciplinas multilaterales que permitieran poner fin a las prácticas coercitivas formalizadas bajo criterios de reciprocidad. Como es sabido, una cláusula que sintetiza esta orientación figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias: “ (...) ningún Miembro tratará de adoptar, adoptará ni mantendrá limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones (...)” En nota al pie, se aclara: “Son ejemplos de medidas similares la moderación de las exportaciones, los sistemas de vigilancia de los precios de exportación o de los precios de importación, la vigilancia de las exportaciones o de las importaciones, los cárteles de importación impuestos y los regímenes discrecionales de licencias de exportación o importación, siempre que brinden protección” (Acuerdo citado, artículo 11.1 b) y nota al pie número 4).

49 Es conocida la experiencia que se está acumulando en las conversaciones orientadas hacia la firma de un nuevo tratado internacional sobre comercio de servicios (“Trade in Services Agreement”, TISA) que suplantaría al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios vigente en el marco de la OMC. Impulsan la iniciativa países desarrollados –incluyendo EUA y la UE– que han negociado concesiones OMC-plus a través de una multiplicidad de TLC y que ahora procuran armonizarlas. En la nómina también participan países en desarrollo que en su mayor parte parecen guiados por el mismo interés y, entre ellos, algunos

Es preciso entonces habituarse a una gimnasia de negociaciones internacionales para formalizar, aplicar, revisar y ensamblar dispositivos no-multilaterales.

Pero aquí no debe pasarse por alto que, al regular los efectos adversos de la globalización a través de dichas regulaciones, se introduce en la misma economía global un elemento de amortización que no sólo preserva condiciones de producción amenazadas por tecnologías sobrevenientes. Al acordarse como materia sustancial en los TLC límites de distinto tipo como son las excepciones y reservas de mercado, paradójicamente se está preservando a la misma economía global de su tendencia a la inmola-ción en el altar de aquellos valores inmanentes al capitalismo histórico: acumulación y plusvalía.

En estos escenarios inestables y, por lo tanto, supeditados a convulsiones periódicas, los Estados latinoamericanos despliegan variadas estrategias de subsistencia. Propongo, a continuación, repasar sus acciones más recientes indicando especialmente, para los casos de las articulaciones intra-regionales, sus implicaciones respecto de los formatos preexistentes de integración económica que formalmente comprometen a los mismos Estados que deciden reformular los instrumentos de integración. En tal sentido, resaltan dos estrategias contrastantes: por un lado la convergencia desplegada explícitamente por los países de la Alianza del Pacífico; y por otro lado las fragmentaciones asumidas, con lábiles argumentos institucionales, en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA); y, todavía más disimuladamente por los países del MERCOSUR entre sí y con otros países latinoamericanos “asociados”. De manera simultánea continúan incentivándose los compromisos con países extra-regionales sin que aparezcan en el horizonte señales indicativas de alguna preocupación por compatibilizar esta tendencia con los compromisos asumidos a escala subregional.

1. CÓMO LIDIAR CON LOS FORMATOS DE INTEGRACIÓN PRE-EXISTENTES

Coexisten en América Latina dos estrategias contrastantes para sobrellevar los formatos preexistentes de integración económica y a la vez satisfacer la demanda por una integración más operativa: (a) una estrategia que consiste en sistematizar o extender a escala plurilateral vínculos preexistentes a escala bilateral, pero sin sustituirlos por completo; y (b) otra estrategia que consiste en circunscribir, dentro de marcos bi-

países latinoamericanos: Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Paraguay (Uruguay, que intervino inicialmente, se retiró en septiembre de 2015). Tan destacable como el abandono deliberado del esquema multilateral para poder progresar en estas tratativas, es la aspiración de imponer sus resultados en los mercados mundiales, haciendo valer el peso económico de las transacciones entre los países que lo suscribirían.

laterales, vínculos preexistentes a escala plurilateral, pero —al igual que en el caso anterior— sin suprimirlos. En el primer caso, resalta la preocupación por sostener las raíces bilaterales; en el segundo, se procura preservar el lazo plurilateral que juega como fundamento histórico de integración sub-regional. Ambas estrategias parecen llevar consigo una inconsistencia básica que pone en riesgo su viabilidad. Sin embargo, por el momento ambas modalidades son consideradas, en sus respectivos escenarios, las más adecuadas para los respectivos gobiernos y los agentes económicos involucrados.

- A. Estrategia de los países de la ALIANZA DEL PACÍFICO. Un caso en el que la sistematización o extensión plurilateral de los vínculos no implica echar por tierra el formato preexistente de articulaciones bilaterales.

Conviene repasar los antecedentes: con la única excepción de Colombia y Perú (cuya interacción económica y comercial se ajusta a la normativa de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)), los restantes vínculos bilaterales entre los países miembros de la Alianza del Pacífico están regidos por TLC registrados en ALADI: Chile-Colombia (noveno protocolo adicional al AAP.CE 24); Chile-México (AAP.CE 41); Chile-Perú (tercer protocolo adicional al AAP.CE 38); Colombia-México (octavo protocolo adicional al AAP.CE 33); y México-Perú a través del “Acuerdo de Integración Comercial” con el que culmina un proceso iniciado a través del AAP.CE 67). Como una sombrilla de legitimación común a todos ellos fue suscrito el 6 de junio de 2012, en Antofagasta, Chile, apenas un “Acuerdo Marco” que de ese modo exhibía la modalidad anti-burocrática compatible con aquellos TLC.

En el primer semestre de 2016, estas relaciones comerciales y económicas adquirieron un formato plurilateral, lo que significa esencialmente la sistematización, a esa escala plurilateral, de los programas de desgravación arancelaria y de los requisitos específicos de origen. De este modo, en textos normativos unificados cada Estado de la AP fija su programa de desgravación y los requisitos específicos de origen frente a los restantes tres Estados. Pero a su vez, todas las cláusulas del Protocolo se presumen compatibles con los vínculos bilaterales preexistentes. Todo ello surge del “Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, mismo que tiene también las características de un TLC, se firmó el 10 de febrero de 2014 y rige desde el 1 de mayo de 2016; es un ordenamiento de sistematización —y no de sustitución— de los compromisos previamente contraídos en aquellos TLC bilaterales (conforme artículo 1.2). A la vez contempla un sistema de solución de diferencias por el cual se reconoce una vía para el eventual entrecruzamiento de posiciones conflictivas entre distintas Partes.

Para poder apreciar la utilidad del Protocolo como instrumento destinado a la amplificación ordenada de los beneficios negociados entre sí y con terceros países, precisamente deben tenerse a la vista los vínculos que los países de la AP han estable-

cido fuera de la región: (a) en el caso de Chile, sus TLC con los EE.UU.; UE; AELC (Suiza, Liechtenstein, Islandia y Noruega); China; Canadá; Corea; Malasia; Turquía; Hong Kong China; Australia; Japón; Vietnam; Tailandia; y Nueva Zelandia-Singapur-Brunei (P 4); (b) en el caso de Colombia, sus TLC con los EE.UU.; Canadá; UE; AELC; Corea; (c) en el caso de México, sus TLC con los EE.UU. y Canadá (NAFTA); UE; AELC; Japón; Israel; (d) en el caso de Perú, sus TLC con los EE.UU.; UE; AELC; China; Canadá; Corea; Japón; Singapur; Tailandia.

B. Estrategia de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

B.1. La profundización de los vínculos está circunscripta a determinados países miembros, pero procurando de todos modos preservar el formato histórico de integración sub-regional.

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) está formalmente inspirado en los ideales que intentaron plasmar el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Tratado de Managua) del 13 de diciembre de 1960, y la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) del 12 de diciembre de 1962. Pero más allá de inspirarse en el Mercado Común Centroamericano, su sólo advenimiento marca una flexibilización respecto de las metas fundacionales, inaugurando así una nueva etapa. El marco general lo proporciona el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de ODECA, firmado el 13 de diciembre de 1991, que se considera como su fundamento constitucional. El Protocolo de Tegucigalpa rige en la actualidad para: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá⁵⁰. Y dentro de SICA, se desgrana un Subsistema Económico regulado por el Protocolo de Guatemala al Tratado de Managua, suscrito el 29 de octubre de 1993 y en el que, por ahora, participan Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua⁵¹. Las enmiendas a los dos Protocolos, firmadas en el año 2002, ya reflejaron la necesidad de despegar los compromisos económicos y comerciales intra-subregionales del encuadramiento político de la integración, al menos en aspectos cruciales: (i) las instancias para resolver controversias⁵² y la ejecutoriedad requerida en la ges-

50 En el año 2013, durante la XLI Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de SICA celebrada en la ciudad de San José de Costa Rica, se proclamó el ingreso al Sistema de la República Dominicana. Oficialmente no hay registros de su ratificación, si bien la disposición de este país para involucrarse en el proceso de integración centroamericana se reafirmó en agosto de 2015 cuando funcionarios de su cancillería participaron en SIECA de un taller exploratorio para discutir la posible adhesión del país caribeño al Subsistema Económico Centroamericano.

51 En una reunión del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), llevada a cabo en junio de 2015, se dejó constancia de los avances en el proceso de incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Centroamericana a través de la adhesión de este país al Tratado de Inversión y Comercio de Servicios.

52 La Enmienda al Protocolo de Tegucigalpa, suscrita en Managua, el 27 de febrero de 2002, modificó el artículo 35 de dicho Protocolo para excluir de las competencias de la Corte Centroamericana de Justicia

ción e implementación de los compromisos⁵³. La integración económica y comercial, ahora separada operativamente de la instancia política, quedó plasmada, entre otras fórmulas convencionales, mediante la suscripción en Guatemala, el 12 de diciembre de 2007, de un Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. Este Convenio rige en los cinco países miembros del Subsistema Económico desde distintas fechas del año 2011.

Las referencias precedentes se justifican una vez más porque la reciente iniciativa bilateral que mostró su dinamismo en el primer semestre de 2016, esto es, el llamado “Proceso de Integración Profunda Hacia el Libre Tránsito de Personas y Mercancías entre las Repúblicas de Guatemala y Honduras”, invoca como sus bases legales precisamente al Protocolo de Guatemala y al Convenio Marco⁵⁴. Independientemente de las ostentaciones retóricas, es evidente que Guatemala y Honduras no intentan edificar una unión aduanera bilateral en sentido estricto. Sin embargo, su mutua disposición para agilizar el flujo de personas y de bienes entre ambos territorios nacionales, marca de manera inequívoca la remanencia de notables obstáculos físicos y comerciales entre los países del istmo.

De modo que las acciones más recientes y relevantes en este proceso han respondido a una revalorización de las relaciones bilaterales dadas las dificultades operativas para progresar en el mismo sentido a través de SICA⁵⁵: (i) el 26 de febrero de 2015, los presidentes de ambos países aprobaron un “Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre la República de Guatemala y la República de Honduras”;

las diferencias surgidas en el marco del Subsistema de Integración Económica. Estas últimas, según la nueva versión del artículo (que a la fecha fue adoptada por todos los países de SICA que a su vez componen el Subsistema de Integración Económica), deben someterse al mecanismo de solución de controversias que establezca el Consejo de Ministros de Integración Económica. Al respecto, se prevé la fijación de un método alterno, incluido el arbitraje, cuyas decisiones serán vinculante para los Estados Miembros intervinientes en cada diferencia objeto de su intervención.

53 La Enmienda al Protocolo de Guatemala modificó el texto del artículo 38 estableciendo que el Consejo de Ministros de Integración Económica subroga en sus funciones al Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano y a todos los demás órganos creados en instrumentos precedentes a este Protocolo en materia de integración económica centroamericana.

54 Acerca del Protocolo de Guatemala se hace hincapié en su artículo sexto: *“El avance del proceso de integración hacia la Unión Económica, se realizará mediante la voluntad de los Estados Parte expresada según lo dispone el artículo 52 del presente Protocolo, referido a la toma de decisiones de los órganos del Subsistema. Lo cual significa que todos o algunos Miembros podrán progresar con la celeridad que acuerden dentro de ese proceso”*.

55 Los obstáculos para la profundización de los vínculos intra-centroamericanos a través de los instrumentos de integración llegan a tal punto que no pueden resolverse de común acuerdo las cuestiones de seguridad en frontera. A modo de ejemplo, por una nota de prensa de la cancillería de Nicaragua, emitida el 19 de noviembre de 2015, se denunciaba *“...ante la comunidad internacional el bloqueo sistemático del Gobierno de Costa Rica en SICA, donde se ha negado a incluir como punto de agenda la discusión sobre la emigración masiva e ilegal de ciudadanos cubanos, que por miles atraviesan nuestros territorios”*. Independientemente de la verosimilitud que pueda reconocerse a la denuncia, su sola exposición daba cuenta de una escasa confiabilidad recíproca para dirimir en el marco de SICA cuestiones prioritarias como la indicada.

(ii) cancilleres y otros ministros, reunidos en Panamá el 10 de abril de 2015, firmaron el Protocolo de Habilitación para la Implementación de la Unión Aduanera bilateral, ajustándose al modelo aprobado a título de aquel “Marco General...” que se incorporó como Anexo I de dicho Protocolo; (iii) el 4 de mayo de 2016 se depositó en la Secretaría General de SICA el “Protocolo Habilitante para el Proceso de Integración Profunda Hacia el Libre Tránsito de Mercancías y de Personas Naturales entre Honduras y Guatemala”. Formalmente cobró vigencia ocho días después; (iv) el 6 de junio de 2016 autoridades ministeriales de Guatemala y Honduras firmaron los documentos que instituyen formalmente la instancia ministerial que será responsable de la administración, implementación y perfeccionamiento de la unión aduanera entre sus países. Los ministros también aprobaron el Reglamento de Funcionamiento de la Instancia Ministerial y el Reglamento del Fondo Estructural y de Inversiones. En sesiones ulteriores, los ministros responsables de la integración económica por ambos países dieron muestras de la proyección que los gobiernos procuran darle a esta iniciativa. Por ejemplo, en el encuentro de septiembre de 2016 en Tegucigalpa, fueron aprobadas resoluciones y previstas medidas atinentes a temas tales como: el funcionamiento de un comité consultivo conformado por agentes privados, a título de “sectores productivos” arraigados en los dos territorios nacionales, armonizaciones arancelarias, desarrollo informático aplicado a cuestiones tributarias, aduaneras y sanitarias, progresos en materia de regulaciones sanitarias para mercancías de libre circulación, controles migratorios, transporte aéreo, y ...el examen de la propuesta de Nicaragua para incorporarse como tercer país a esta incipiente “unión aduanera”. De modo que puede avizorarse un enésimo “volver a empezar” con las articulaciones de integración económica, pero ahora desde abajo, es decir, desde la tímida construcción bilateral y con el sentido práctico que demanda la apertura de puestos fronterizos, la uniformidad de trámites y reglamentos para el acceso de personas y bienes, aunque sin cuestionar en teoría el acervo histórico del Mercado Común y del Sistema de Integración Centroamericana.

B.2. Debilitamiento explícito del formato de integración sub-regional a propósito del CAFTA DR.

En el marco de SICA lucen las denominadas “cláusula centroamericana de excepción” y la “preferencia centroamericana”, que deberían ser preservadas a tenor del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), artículo 13. Siguiendo la secuencia histórica, Jaime Delgado Rojas nos recuerda que la referida “cláusula centroamericana de excepción” ya estaba contemplada en un Tratado subregional de 1934, habiendo sido luego reproducida por el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica de 1958 (en el artículo XXIV) y por el Tratado General de Managua de 1960, en su artículo XXV. Implicaba en principio la obligación de consulta previa a la suscripción de acuerdos comerciales con terceros países que pudieran significar una competencia hostil con

los países hermanos de la subregión⁵⁶. Es llamativo que después de tanta parafernalia normativa, los cinco países centroamericanos signatarios de aquellos compromisos deban lidiar en el CAFTA.DR con una especie de NMF simétricamente “inversa”. En efecto, el segundo párrafo del artículo 1.3 determina que: “...nada en este Tratado impedirá a las Partes Centroamericanas mantener sus instrumentos jurídicos existentes de la integración centroamericana, adoptar nuevos instrumentos jurídicos de integración, o adoptar medidas para fortalecer y profundizar esos instrumentos, **siempre y cuando esos instrumentos y medidas no sean inconsistentes con este Tratado**” (la negrita es del autor).

C. Estrategia de los países del MERCOSUR.

C.1. Tendencias hacia la fragmentación interna del MERCOSUR mediante la celebración de compromisos bilaterales entre Estados Parte.

Es sabido que el MERCOSUR se gestó sobre la base de la integración bilateral Argentina-Brasil y que ha debido coexistir –pese a su proclamada esencia plurilateral– con acuerdos entre pares de países que simultáneamente se presentan como Estados Parte. El ejemplo más notorio es el del acuerdo de alcance parcial de complementación económica número catorce (AAP.CE 14), que reproduce, en el marco de ALADI, el Tratado de Integración entre Argentina y Brasil y cuyo mismo texto luego reprodujera el Tratado de Asunción. Pero otro ejemplo, menos llamativo, es el del AAP.CE 2 entre Brasil y Uruguay. Si bien ambos acuerdos básicamente se han circunscripto al tema automotriz, con motivo de la crisis del MERCOSUR este último acuerdo inició su metamorfosis. En tal sentido, Brasil y Uruguay firmaron el 11 de marzo de 2013 su septuagésimo primer protocolo adicional al AAP.CE 2 que se aplica desde el 15 de septiembre de 2015. El mismo representa un llamado de atención que debería ser advertido, en especial teniendo a la vista el agudo desgaste del MERCOSUR.

En efecto, este protocolo refleja por sus propias características la clara intención de ambos gobiernos para iniciar el proceso de evacuación ordenada del MERCOSUR. En tal sentido, ya no hay alusiones a sus dos insignias: la hipotética política comercial externa común y el también hipotético acceso irrestricto a los mercados. Por el contrario, el contenido del protocolo marca la necesidad de reconstruir el vínculo bilateral ante una orfandad normativa.

56 Conforme Jaime Delgado Rojas: “La especificidad de la integración centroamericana y su aporte al pensamiento integracionista latinoamericano”, en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, año XV número 20, junio 2009.

Es así que este septuagésimo primer protocolo parece augurar el lanzamiento de negociaciones bilaterales que tendrán por objeto formalizar un acuerdo de libre comercio de última generación. En efecto, además del *considerando* que alude a “*la voluntad manifestada por los Presidentes (...) de concretar la libre circulación de bienes y servicios*”, en su parte dispositiva ya pueden advertirse algunos elementos esenciales de un compromiso semejante. Ante todo, del texto se desprenden obligaciones alusivas a distintos procedimientos consensuados a propósito de los siguientes temas: (i) verificación de certificados de origen; (ii) consultas en oportunidad de investigación por *dumping*, subsidios, salvaguardias y medidas anti-elusión; (iii) búsqueda de entendimientos en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, incluyendo la posibilidad de reconocer equivalencias y elaboración, adopción y aplicación de medidas relativas a productos sujetos a vigilancia sanitaria; (iv) un mecanismo para el reconocimiento de los resultados de la evaluación de la conformidad a reglamentos técnicos; y (v) un mecanismo destinado al despacho expeditivo para la liberación aduanera de las mercaderías comercializadas entre las Partes.

Pero el protocolo no sólo fija obligaciones recíprocas en las áreas mencionadas sino que introduce una gimnasia interactiva con dos objetivos: reglamentar de manera minuciosa las cuestiones indicadas más arriba; y encauzar institucionalmente la interacción a fin de resolver los diferendos que pudieran plantearse a su respecto. En esta línea es erigida una Comisión de Comercio Bilateral Uruguay-Brasil (CCB) a nivel de viceministros con “*el propósito de profundizar la relación comercial bilateral, a través de la solución de dificultades legales, normativas y operacionales puntuales de acceso a mercado y la elaboración de iniciativas para la expansión del intercambio de bienes y servicios*”. Y en el marco de la CCB y a fin de resolver de manera expeditiva las dificultades puntuales de acceso a mercados, se crea un Mecanismo de Consultas. En el plano de las reglamentaciones es tan sutil como llamativa la minimización de la normativa fijada en el MERCOSUR. Así, acerca de las medidas sanitarias y fitosanitarias y a los efectos del reconocimiento de equivalencias, las Partes “*tendrán en cuenta*” determinadas Resoluciones Grupo Mercado Común (GMC), su órgano ejecutivo. Y para el reconocimiento de medidas de control y vigilancia sanitaria en materia de productos de salud, las Partes “*tendrán como criterios orientadores*” los establecidos en otras Resoluciones GMC que también se mencionan. Tales expresiones no son gratuitas: “*tener en cuenta*” y tener “*como criterios orientadores*” a determinadas disposiciones, difiere claramente de un mandato alternativo contundente como sería por ejemplo el de “*atenerse a*” esas normas. A su turno, en el plano de las consultas y mecanismos para la resolución de problemas, no se hace referencia alguna a los órganos ni a los procedimientos de solución de controversias del MERCOSUR.

En síntesis, Brasil y Uruguay utilizan el acuerdo de complementación económica en ALADI para ensayar, al modo de un programa de cosecha temprana, el trazado de su propio proceso de integración despegándose del MERCOSUR. He aquí una señal para los otros Estados Parte que también conservan instrumentos bilaterales con Brasil y que permitirían encauzar una reactivación comercial equivalente a la que afrontan ambos países. En tal sentido, merece tenerse presente el caso de Paraguay.

Al exhibir su disposición para reformular compromisos de integración en el MERCOSUR pero ahora en una escala bilateral, Brasil estaría entonces pisando el umbral de la revitalización de ALADI, poniendo fin al estado de parálisis institucional que ha venido padeciendo esta Asociación, alimentado desde tiempo atrás por desavenencias ideológicas entre gobiernos de los países miembros.

C.2. Tendencias hacia la fragmentación del MERCOSUR a través de la diversificación de los vínculos frente a otros países latinoamericanos.

A) MERCOSUR Y CHILE

El AAP.CE entre MERCOSUR y Chile, en su versión rectificada por la cual se conforma nominalmente una zona de libre comercio, fue celebrado el 25 de junio de 1996 y entró a regir el 1 de octubre del mismo año. Abundan los protocolos adicionales que, firmados por las representaciones de todos los Estados Parte, consagran tratamientos arancelarios y cupos de carácter bilateral: el trigésimo entre Brasil y Chile, el trigésimo primero y el trigésimo tercero entre Argentina y Chile, el trigésimo séptimo y el cuadragésimo primero entre Paraguay y Chile, el cuadragésimo tercero entre Uruguay y Chile, etc.

Durante el primer semestre de 2016, precisamente Chile y Uruguay difundieron su iniciativa para la profundización bilateral del vínculo bajo el formato de un TLC y según el anticipo, dado en diciembre de 2015, con motivo de la visita del mandatario uruguayo a Chile. De modo que el 22 de febrero una delegación de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del gobierno de Chile viajó a Montevideo con vistas a iniciar negociaciones para formalizar un TLC bilateral con Uruguay. Los avances se registraron prontamente y el 4 de octubre de 2016 los cancilleres firmaron en Montevideo el anunciado TLC, que incluye capítulos relativos a: facilitación comercial, políticas de competencia, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, comercio electrónico, comercio transfronterizo de servicios, temas laborales, protección del medio ambiente, propiedad intelectual y cooperación mutua.

B) MERCOSUR Y PERÚ

El AAP.CE 58 entre MERCOSUR y Perú, en su versión rectificada, se firmó el 30 de noviembre de 2005 dejando sentado el objetivo nominal de formar un área de libre comercio y tender a la creación de un espacio económico ampliado. Rige desde el 6 de febrero de 2006. El texto de dicho Acuerdo se desgrena en anexos y apéndices que contienen cronogramas de desgravación bilaterales. Asimismo, el Anexo V también trae apéndices que fijan respectivamente los requisitos específicos de origen entre: Perú, Argentina y Brasil; Perú y Paraguay y Perú y Uruguay.

Brasil y Perú decidieron reencauzar su relación bajo una modalidad semejante a la planteada por Brasil frente a México. En efecto, el 29 de abril de 2016, la ministra de Comercio Exterior y Turismo del Perú y los ministros brasileños de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores del Brasil firmaron en Lima tres instrumentos destinados a reencauzar la relación entre ambos países: (i) un acuerdo de profundización económico y comercial que incorpora compromisos en materia de comercio de servicios, inversiones, contratación pública y solución de controversias; (ii) un acta de entendimiento para la aceleración bilateral del cronograma de reducción arancelaria en el marco del AAP.CE 58. Según el gobierno peruano, esta reducción anticipada permitirá avanzar en la eliminación de líneas arancelarias del sector automotor para posibilitar la inserción de la industria peruana de autopartes en las cadenas de valor del sector automotriz en Brasil; y (iii) un memorándum de creación del Comité de Facilitación del Comercio Exterior Bilateral⁵⁷.

C) MERCOSUR Y MÉXICO

A diferencia de los casos anteriores, los países del MERCOSUR, al amparo de un “acuerdo marco”, negocian con México a través de acuerdos bilaterales. Así el AAP.CE 54, cuya versión rectificada se firmó el 5 de julio de 2002 y entró en vigencia el 5 de enero de 2006, dispone que los acuerdos entre México y cada uno de los países del MERCOSUR “(...) *estarán en vigor hasta la implementación del Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y los Estados Unidos Mexicanos*” (artículo 2 párrafo 3). Bajo este paraguas rigen:

–El AAP.CE 6 entre Argentina y México rige desde el 1 de enero de 1987, es decir, con anterioridad a la suscripción del Tratado de Asunción, aunque fue

57 Véase la publicación de la Oficina de Comunicación y Protocolo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, difundida a través del sitio: www.mincetur.gob.pe

objeto de un Protocolo de Adecuación Rectificado en 1993 y su texto se ordenó y consolidó mediante otro Protocolo numerado como décimo quinto que se encuentra en vigor desde el 1 de enero de 2007;

– El AAP.CE 53 entre Brasil y México está vigente desde el 2 de mayo de 2003. Durante los primeros días de julio de 2016 se registró la cuarta reunión negociadora para la ampliación y profundización de dicho Acuerdo. Estos trabajos apuntan inequívocamente hacia la formalización de un TLC, según surge de los avances logrados en distintas mesas al cabo de la segunda ronda, en febrero del mismo año: acceso a mercados, reglas de origen, facilitación del comercio, servicios, inversión, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, compras públicas, propiedad intelectual, coherencia regulatoria, política de competencia y remedios comerciales.

– El AAP.CE 60 entre Uruguay y México rige desde el 15 de julio de 2004. Este último es un auténtico TLC, dotado de regulaciones en materias tales como: el comercio transfronterizo de servicios (capítulo 10), telecomunicaciones (capítulo 11), política de competencia, monopolios y empresas del Estado (capítulo 14), y propiedad intelectual (capítulo 15). El desapego de Uruguay con respecto al MERCOSUR se advierte, por ejemplo, en una disposición de su Primer Protocolo Adicional (que rige desde el 1 de marzo de 2013), según la cual las Partes prevén la concertación de normas sobre acumulación de origen ampliado en la calificación de las mercaderías, con el objeto de asignarles origen a materiales procedentes de terceros países. Pero esta previsión no menciona siquiera a los restantes países del bloque en tanto eventuales proveedores de dichos materiales.

2. UN PROBLEMA IRRESUELTO: LA SUPERPOSICIÓN CONFLICTIVA ENTRE DISTINTOS COMPROMISOS DE INTEGRACIÓN

A. INOCUAS PREVISIONES EN ALADI

Como es conocido, esta cuestión nunca pudo ser zanjada en ALADI, de modo que distintos acuerdos celebrados entre los países miembros están permanentemente supeditados a su vulneración, tanto en virtud de otros acuerdos en el marco de la misma Asociación, como por los TLC que vinculan a países miembros con países extra-regionales.

El Tratado de Montevideo 1980 (TM 80) contemplaba una cláusula de la nación más favorecida (NMF) en su artículo 44. Esta cláusula era de por sí muy laxa, en la medida que el Tratado promovía la formalización de nexos bilaterales con la

sola restricción de tener que cumplir algunas formalidades: propiciar la convergencia, fijar tratamientos diferenciales en función de tres categorías de países, contemplar procedimientos de negociación para su revisión periódica, tener un plazo mínimo de duración y supeditar las concesiones a condiciones adecuadas de abastecimiento, calidad y precio de insumos comprometidos en esas negociaciones (conforme Resolución número 2 del Consejo de Ministros de la ALALC, dada el 12 de agosto de 1980, artículo 4, que como las restantes Resoluciones dictadas por el mismo órgano en esa fecha fueron incorporadas al ordenamiento jurídico del TM 80 en virtud del artículo 69 de este último). En conclusión, la NMF pactada en ALADI tuvo una particular flexibilidad, porque sólo consistió en fijar las cláusulas y los procedimientos de negociación que, si eran satisfechos, aseguraban la exclusividad y no extensión de las preferencias concertadas por dos o más países miembros tanto en sus relaciones recíprocas como con terceros países. De no hacerlo así, esas preferencias “...serán inmediata e incondicionalmente extendidas a los restantes países miembros”.

Al calor de las necesidades de inserción en la economía global a través de distintos TLC entre los países miembros y con terceros países, dicha NMF resultó ser, sin embargo, una exigencia excesiva, dando lugar al “Protocolo interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980”, suscripto en Cartagena de Indias el 13 de junio de 1994, por el Consejo de Ministros de la Asociación. Este Protocolo autoriza a los países miembros para que, individualmente, soliciten al Comité de Representantes “la suspensión temporal de las obligaciones establecidas en el artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980, aportando los fundamentos que apoyan su solicitud” (Protocolo, artículo segundo). Los países afectados por esa suspensión podrán solicitar negociaciones bilaterales a fin de que las concesiones preexistentes sean mantenidas “...en un nivel general no menos favorable para el comercio que el que resultaba de los acuerdos (anteriormente) concertados...” (Protocolo, artículo tercero). Mientras tramitaban las ratificaciones, en ALADI se insinuaron algunos intentos de renegociación de concesiones sobre la base de dicho Protocolo. Pero al cabo de un tiempo los cuestionamientos quedaron de lado hasta el punto que hoy día podría sostenerse que en la práctica está vaciada de toda NMF.

B. INQUIETUDES EN EL CAFTA DR

Merecen especial atención los primeros chisporroteos generados por la firma del Acuerdo Transpacífico (TPP), cuya suscripción, el 3 de febrero de 2016⁵⁸, pareció

58 Firmado en Auckland, Nueva Zelanda, por los Ministros de Comercio de los doce países signatarios. Entrará en vigor transcurridos dos años de su firma cuando al menos seis países que representen el ochenta y cinco por ciento del Producto Bruto Interno del conjunto notifiquen su ratificación. El TPP consagra un marco regulatorio para poder articular las economías de Estados Unidos y de los países

inaugurar la fase de los TLC convergentes o de segundo grado, que según la terminología en boga se individualizan como “mega-acuerdos”. Lo suscribieron doce países (Estados Unidos de América, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Vietnam, Malasia, Singapur, Brunei, y tres países latinoamericanos: Chile, Perú y México).

A través del TPP –aún pendiente de ratificación– los Estados Unidos de América podrían erosionar o vulnerar concesiones otorgadas con anterioridad a distintos países latinoamericanos. Queda entonces expuesta la posibilidad de tener que afrontar las consecuencias de una superposición conflictiva de reglas y concesiones entre el TPP y otros formatos preexistentes de integración celebrados por países latinoamericanos. A su vez esta eventualidad plantea la necesidad de contemplar la apertura de instancias para renegociar reglas y concesiones originariamente acordadas. La preocupación ha dado lugar a una primera reacción frente a sus potenciales efectos adversos respecto de la materia negociada en el CAFTA DR. Vale recordar que durante la primera década del siglo la construcción del CAFTA DR insumió regateos harto trabajosos en cuyo transcurso los países centroamericanos debieron introducir, a instancias de los EE.UU. modificaciones significativas en sus legislaciones internas⁵⁹. Al

interlocutores de China, como son los países miembros de ASEAN: Estados Unidos tiene un Tratado vigente con Singapur y ahora se agregan Malasia, Vietnam y Brunei. No debe pasarse por alto que estos diez países han venido avanzando en su interrelación con China, Japón y Corea en el marco del Grupo ASEAN + 3 a partir de su Plan de Trabajo 2007-2017. Y en la actualidad encaran proyectos todavía más ambiciosos con la inclusión de Australia, Nueva Zelanda e India (ASEAN + 6) en un “Regional Comprehensive Economic Partnership” (RCEP). El entrelazamiento de las economías de Asia y el Pacífico explica entonces la necesidad apremiante de Estados Unidos para coser su propia red y formalizar este vínculo interoceánico en el que figuran Japón y también Australia y Nueva Zelanda, con lo que se refuerza la presencia en el Índico anticipada por el Tratado en vigor entre este país y Australia.

59 Las negociaciones habían comenzado en enero de 2003. Después de nueve rondas se arribó a un texto aceptado por EUA, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua el 17 de diciembre de 2003 y con Costa Rica el 25 de enero de 2004. Los ministros acreditados de dichos países firmaron una primera versión del Tratado en la ciudad de Washington el 28 de mayo de 2004. Pero luego, con motivo de la incorporación de República Dominicana, Ministros de Economía y Comercio de los países centroamericanos y de República Dominicana y el Representante Comercial de EUA suscribieron en la misma ciudad de Washington el 5 de agosto de 2004 un texto único que, sin perjuicio de las listas y notas de cada uno de los países signatarios, permitió que los siete países pudieran enviar un mismo instrumento normativo a su respectivos Poderes Legislativos para la aprobación requerida. Dicho texto se depositó en la sede de la Organización de Estados Americanos (OEA). Pese a que el Tratado debía regir a partir del 1 de enero de 2006 (con excepción de Costa Rica que a esa fecha todavía no lo había ratificado), el Gobierno de EUA solicitó a sus pares de los países centroamericanos las reformas legislativas sobre los temas que habían sido objeto de dicho compromiso en el mismo Tratado, con especial referencia a la propiedad intelectual, medidas sanitarias y fitosanitarias, regímenes aduaneros, telecomunicaciones, contratación pública y tipificaciones penales. Como consecuencia de estos procedimientos de reforma legislativa, el 25 de febrero de 2006 y luego de una entrevista entre los Presidentes de EUA y de El Salvador, la administración estadounidense anunció que dicho Tratado entraría en vigor bilateralmente el 1 de marzo de 2006. Para llegar a esta instancia, en El Salvador debieron ser aprobadas las enmiendas. En el caso de Honduras, su Congreso también debió pronunciarse sobre reformas legislativas y, como consecuencia, el 24 de marzo de 2006 fue aprobada en Honduras una Ley de Implementación del Tratado que permitió su entrada en vigencia el 1 de abril de 2006. Por su parte, las reformas legales solicitadas a Nicaragua estuvieron referidas a cinco leyes. Efectuadas tales modificaciones, el Acuerdo entró en vigor para este país el 1 de abril de 2005. Con respecto a Guatemala, una vez implementadas las adecuaciones el Tratado se aplicó desde el 1 de julio

cabo de dichos intentos, el Tratado consagró un régimen de calificación específica de origen que, en particular para los sectores textiles y de indumentaria, había generado grandes expectativas en los países del istmo.

Pero la firma del TPP ha puesto en estado de alerta a los países centroamericanos y a la República Dominicana, hasta el punto que tuvo mucho eco la comparecencia en Washington, frente a legisladores y funcionarios de la Oficina del Representante de Comercio de los EE.UU., de una comitiva empresarial centroamericana de la industria textil y de la confección, el 12 de abril de 2016. Los empresarios advirtieron “...las preocupaciones de la región respecto del impacto que podría tener la entrada en vigencia del TPP, en caso de que persistan algunas de las actuales condiciones, especialmente en países como Vietnam. Particularmente (el ministro de Economía de El Salvador, allí presente) se ha referido a temas como la manipulación del tipo de cambio, la ausencia de regulaciones ambientales y laborales en las empresas vietnamitas, el otorgamiento de subsidios a la producción y a la exportación en empresas públicas que, entre otras cosas, dejarían a la industria centroamericana compitiendo en situación de desventaja”.⁶⁰

3. ADVERTENCIA SOBRE UNA INTERPRETACIÓN ERRÓNEA DE LAS TENDENCIAS PREVALECIENTES⁶¹

La continuidad de la corriente de negociaciones y aplicaciones de compromisos encuadrados en TLC y otros formatos tendientes a circunscribir las concesiones y regulaciones comerciales y económicas, merece ser interpretada, no como una desventura frente a los ideales del multilateralismo, sino como tendencia reconstructiva de la propia economía global.

Igualmente las actuales prácticas de integración económica contradicen aquellos proyectos ecuménicos de mercados comunes y uniones aduaneras que pretendieron reproducir, a escala subregional, el mismo ensueño del libre comercio. Sin embargo, siguiendo su incorregible apego a la idea de un orden mundial, abundan los tecnócratas que, invocando los “mega-acuerdos”, imaginan la reconfiguración virtuosa del

de 2006. En el caso de la República Dominicana, comenzó a regir el 1 de marzo de 2007. Y finalmente Costa Rica, luego de duras porfías internas, lo puso en vigor el 1 de enero de 2009.

60 Extraído de: www.minec.gob.sv

61 Los comentarios de esta sección sintetizan los argumentos desarrollados por el autor en “El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo”. Ese documento sustentó la ponencia presentada en el Simposio sobre Regionalismo Sudamericano, llevado a cabo en la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, los días 5 y 6 de noviembre de 2012. Publicado en: *Informe Integrar*, boletín del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, octubre de 2012.

multilateralismo a partir, precisamente, de la proliferación de TLC bilaterales. En este sentido, el primer paso sería el del tránsito de los actuales hacia la configuración de “mega-acuerdos” plurilaterales.

Si bien la dinámica de la economía global tironea en dirección de regulaciones cada vez más uniformes, semejante impulso debe ser entendido como parte del mismo proceso que puso al multilateralismo de la OMC patas para arriba. Basta una lectura de los más diversos TLC para detectar que la verdadera carne de su normativa está expuesta mediante la genérica expresión “*medidas disconformes*” (*non-conforming measures*). Las “medidas disconformes” consisten en “medidas que no se ajustan” a las llamativas declaraciones de principios (esencialmente: los principios del trato de la nación más favorecida y del trato nacional) que figuran encabezando de manera engañosa los distintos capítulos y secciones de los TLC. Es así que tales declaraciones de principios adornan los encabezamientos pero luego son pormenorizadamente minimizadas. Las “medidas disconformes” constituyen extensas y densas nóminas de actividades y regulaciones restrictivas que se reconocen recíprocamente los Estados Partes con el objeto de evadir la aplicación de aquellos mismos principios y fijar legítimamente reservas de mercado en materias tan variadas como el comercio de bienes, las inversiones, el comercio de servicios, las compras gubernamentales, el transporte y las telecomunicaciones. Las múltiples observaciones incorporadas a las nóminas de requisitos específicos de origen tienen en muchos casos un efecto equivalente: consagrar reservas de mercado.

Cabe destacarlo una vez más: las disciplinas incorporadas en un TLC constituyen ya no manifestaciones de libre comercio, sino transacciones destinadas a reglar la administración de sensibilidades recíprocas. De modo que por su propia estructura, atienden a la necesidad de estabilizar las condiciones de supervivencia empezando por encuadrar las relaciones bilaterales y a veces plurilaterales. En resumen, a través de las “medidas disconformes” pares o grupos de países interesados en incrementar su interdependencia, incorporan cláusulas destinadas a neutralizar los efectos indeseables de la economía global.

Sin embargo, algunos autores han optado por asignarle a los TLC una propiedad regenerativa desde la perspectiva multilateral preexistente. Por ejemplo, Peter A. Petri (2008) ha utilizado la terminología usualmente aplicada en materia de comercio internacional de servicios, para indicar que a partir de ellos estaría reconstruyéndose el sistema de comercio internacional “desde abajo” (*bottom up*). Al respecto, aplicando la concepción de Richard E. Baldwin sobre el efecto “dominó” como consecuencia de la proliferación de los TLC, Petri advierte que la progresiva multiplicación de los suscriptos por los mismos países va alterando la relación costo-beneficio respecto de los compromisos multilaterales sobre la materia negociada en ellos, desde al menos dos perspectivas. La relación costo-beneficio se modificaría por el costo administra-

tivo creciente debido a la superposición de compromisos; en tanto los beneficios comerciales asociados a la captura de los mercados recorrerían una curva descendente, hasta el punto crítico en el que las curvas de caída de beneficios y aumento de costos se cruzarían, marcando en ese punto de intersección la conveniencia de tornar hacia un sistema de concesiones multilaterales.

Lo que a mi juicio se pasa por alto es que la erosión del multilateralismo y el consiguiente auge de las relaciones bilaterales expresan los cambios estructurales en las condiciones de producción prevalecientes a escala mundial. El multilateralismo del futuro ya no será el mismo del pasado. Es decir que, aun aceptando la prevalencia de los beneficios sobre los costos a medida que convergen los TLC respecto de la misma materia negociada y para un número creciente de países involucrados en ellos, de todos modos las características del eventual retorno a un sistema multilateral debería reflejar los cambios en las condiciones de producción que fueron, precisamente, la causa del desmembramiento del régimen multilateral conocido⁶². Al respecto y una vez más debería considerarse la sustancia de los TLC como expresión o respuesta de los Estados nacionales frente al desafío de la economía global. Por eso: una cosa es imaginar la convergencia de concesiones arancelarias y otra (más difícil pero también más realista), es imaginar la de “medidas disconformes”. Ni el voluntarismo político ni la ingeniería de diseño pueden servir para ensayar una convergencia plurilateral de “medidas disconformes” negociadas bilateralmente sobre la base de un criterio de reciprocidad. Debido a que, con motivo de una eventual convergencia plurilateral dicho criterio ha de ser preservado a cualquier precio como criterio de negociación –porque sólo así los gobiernos nacionales pueden lidiar con los efectos adversos de la economía global sobre su propio mercado interno–, los ejercicios de convergencia y eventual edificación de “mega-acuerdos” seguirán requiriendo la misma minuciosidad y prudencia puestas sobre la mesa en las anteriores instancias de negociación entre pares de países.

62 Podría trazarse una línea para separar dos épocas en la economía capitalista: aquella durante la cual las condiciones de producción estaban articuladas por un poder político (más o menos concentrado), y la que atravesamos desde las últimas décadas del siglo XX, caracterizada por el desborde o descontrol político de las mismas condiciones de producción. Tomando como variable explicativa la política monetaria, la primera época puede representarse durante el siglo XIX por la vigencia del patrón oro, y desde la segunda posguerra por la del “patrón cambio oro” vinculado a la creación del Fondo Monetario Internacional en la Conferencia de Bretton Woods (1944). Cuando las paridades-oro fijadas por el FMI se fueron convirtiendo en referencias hipotéticas (1971, 1973), el sistema financiero internacional pasó a depender de la expansión del dólar estadounidense. Esta realidad, observada desde el ángulo de las políticas monetarias, puede ser leída de dos maneras: como una consolidación del poder político de Estados Unidos de América, o bien como el punto de partida de un proceso en el que las condiciones de producción en la economía capitalista pasaron a requerir una diversificación de instrumentos financieros y dieron lugar así a la pérdida gradual de control político sobre ellas. Siguiendo el proceso hasta nuestros días, la segunda interpretación parece ganar terreno a expensas de la primera, al menos teniendo a la vista la constatación sobre la insuficiencia del señoreaje sobre el dólar para desafiar las convulsiones financieras desatadas en el seno de los mercados mundiales.

BIBLIOGRAFÍA

DELGADO ROJAS Jaime (2009). “La especificidad de la integración centroamericana y su aporte al pensamiento integracionista latinoamericano”, en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, año XV número 20, junio 2009.

HALPERIN Marcelo (2009). “Desde la periferia: digresiones acerca del futuro próximo”, en: *Informe Integrar*, boletín del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata número 56, agosto de 2009.

_____ (2011). “Organizaciones de integración económica en América Latina y el Caribe: textos vs. Contextos” en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XVII, número 24, junio 2011.

_____ (2012). “El sistema económico internacional y los avatares en la construcción de un nuevo multilateralismo”, en: *Informe Integrar*, boletín del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, octubre 2012.

_____ (2015). “Propuestas para una sociología del conocimiento de la integración económica” en: Mellado, Noemí (ed.). *Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI*, Lerner, Córdoba, Argentina, 2015.

Ministerio de Economía de El Salvador: www.minec.gob.sv

Oficina de Comunicación y Protocolo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú: www.mincetur.gob.pe

LA MONEDA COMÚN LATINOAMERICANA COMO PUERTA DE ACCESO REGIONAL A BRICS

Martín Tetaz

INTRODUCCIÓN

Latinoamérica muestra, a partir del nuevo siglo, un cambio en las estrategias del regionalismo y la integración latinoamericana. El proceso se caracteriza por su heterogeneidad y fragmentación, coexistiendo fuerzas centrípetas, como los intentos de profundizar el MERCOSUR o la apuesta a la UNASUR, con presiones que dirigen hacia acuerdos con ejes en los Estados Unidos o Asia, como la Alianza del Pacífico o BRICS.

En los modelos de la Nueva Geografía Económica (Krugman 1992, Venables 1999), basados en los esquemas de localización de empresas de la Economía Espacial (Harris 1954), aparecía la idea de que la baja en los costos de transporte modificaba el equilibrio de las fuerzas antagónicas que determinaban el tamaño de las ciudades.

Si el acceso a los grandes centros de consumo y la cercanía a la mano de obra calificada y abundante generaba incentivos a la concentración de la actividad económica, sobre todo en contextos de industrias de rendimientos crecientes a escala, los costos de congestión y la imposibilidad de multiplicar la tierra conducían a la separación geográfica de los procesos de producción.

Bajo ciertas condiciones iniciales, esos sistemas convergían a un equilibrio de centro-periferia con un claro patrón de especialización en manufacturas por parte de los países más desarrollados y de productos primarios, generalmente agropecuarios, a cargo de los países menos poblados.

De Pablo (2010) sugiere, incluso, que el desarrollo del ferrocarril es la variable clave que explica el explosivo desarrollo del Gran Buenos Aires y el concomitante hundimiento del proceso de industrialización del interior argentino, toda vez que los menores costos de transporte de las mercaderías producidas cerca del puerto aumentaban la competencia con los incipientes desarrollos del interior. Un argumento simi-

lar aparece en Krugman (1992, *op. cit.*) en referencia a la asimetría industrial entre el norte y el sur de Italia.

A partir de los 80, la baja de los costos internacionales de transporte produce una tensión similar entre los países con diferente escala potencial de producción, favoreciendo la especialización de China y de la India en bienes industriales intensivos en mano de obra, en un fenómeno que cambió drásticamente los patrones del comercio internacional. Sudamérica ya no exporta sus materias primas a la metrópoli inglesa y ni siquiera comercia mayoritariamente con los Estados Unidos o algún otro país desarrollado, sino que gira mirando a Asia.

Como contrapeso a esa tremenda fuerza de concentración de la producción en Asia, durante los 90 avanzaron diversos procesos de integración regional que buscan contrabalancear las tendencias endógenas, creando áreas de mercado que permitieron la supervivencia de algunos esquemas de industrialización regional, como ocurrió con el mercado automotor entre Brasil y Argentina. En Norteamérica, la industria mexicana también ha sobrevivido gracias a su zona de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá, que además funcionó como un gran mercado que facilitó el desarrollo estadounidense de servicios tecnológicos y bienes con costos marginales nulos o despreciables, como la industria del software, el cine o el desarrollo de marcas globales. El nuevo patrón de especialización de los norteamericanos reforzó a su turno el desarrollo industrial mexicano, porque los Estados Unidos cedieron la localización de industrias de ensamblado o aquellas con alta intensidad de mano de obra.

En paralelo al crecimiento del comercio, la nueva globalización vino de la mano de un mayor desarrollo de mercados de capitales internacionales, que ya no transan los derechos sobre los activos de primera generación como los bonos y acciones, sino que se complejizan y multiplican en instrumentos mucho más sofisticados como los derivados y las opciones.

Como resultado y según datos de Naciones Unidas, las transacciones en los mercados de divisas son 100 veces mayores que el comercio internacional, demostrando que las viejas instituciones que nacieron en la necesidad de estabilizar los sistemas de pagos para permitir la recuperación del comercio a la salida de la Segunda Guerra, perdieron el control sobre el 99% de los flujos de capitales, lo que ha aumentado la vulnerabilidad de los balances de pagos de los distintos países que ahora son mucho más volátiles respecto a cambios en las tasas de interés que en relación a variaciones de precios internacionales de las mercancías.

En ese contexto, un grupo de países que empezaron siendo en 2003 el objeto de estudio de dos Académicos de Goldman Sachs, Dominic Wilson y Roopa Purusho-

thaman, sin que tuvieran demasiados denominadores comunes ni un norte estratégico compartido, están construyendo un sistema financiero internacional alternativo que puede disputarle al tradicional Fondo Monetario su poder de gobernanza de las finanzas internacionales. Brasil, Rusia, India y China, los BRIC originales, con la participación de Sudáfrica como líder de ese continente, han creado un Banco de Desarrollo que cumpliría las funciones del Banco Mundial y un Fondo de Reserva de Divisas con el objetivo de estabilizar los pagos entre esos actores.

Las nuevas instituciones suman al atractivo de la alianza comercial entre los cinco grandes emergentes, el incentivo en materia de estabilización financiera, particularmente importante para países que cíclicamente chocan con la restricción externa que limita su desarrollo.

Hasta ahora, sin embargo, parecía existir una contradicción entre la profundización de la integración regional sudamericana y la aspiración a la participación en un esquema con epicentro en Asia. El desarrollo del Mercosur, por ejemplo, opera como una fuerza centrípeta que reduce la dependencia del comercio extra zona y permite un desarrollo industrial que una mayor especialización en materias primas amenazaría. El giro hacia China, por su parte, se inscribe en la posibilidad de participar en una nueva cadena global de producción, sumado a las ventajas de acceso a un mercado de proporciones siderales, pero nada garantiza que el rol que le toque jugar a los sudamericanos y, sobre todo, a los más pequeños, como sería el caso de Argentina, no implique una mayor especialización como aportador de materias primas en esa cadena global.

La apertura de una banca de desarrollo y un fondo monetario de estabilización, representan dos nuevas fuerzas centrifugas que inclinan aún más la balanza hacia el debilitamiento de los esquemas regionales, dotando de un mayor atractivo a la opción de pedir acceso a BRICS.

Sin embargo, el argumento central de este artículo es que la conformación de un área monetaria entre Argentina y Brasil, con el primero convergiendo a la moneda del segundo, puede, al mismo tiempo, operar como una fuerza centrípeta que profundice la integración entre los sudamericanos, al mismo tiempo que le permitiría a Argentina el acceso al Fondo de reserva de divisas. Además, la mayor profundidad en la integración sudamericana podría permitir que la región calce en la nueva cadena global de producción con un rol diferente, amortiguando la tendencia a la primarización.

En la próxima sección discutimos, entonces, las condiciones bajo las cuales los países tienen incentivos para avanzar en la profundización de un proceso de integración regional que los conduzca hacia una moneda común.

Luego analizaremos las ventajas de la participación en las nuevas instituciones de estabilización de los BRICS y discutiremos si esos beneficios pueden compensar las desventajas de una moneda común, que contribuya a profundizar la integración regional.

1. FUERZAS MONETARIAS CENTRÍFUGAS Y CENTRÍPETAS

Desde el planteo inicial de la CEPAL, que se materializara con la firma del Tratado de Montevideo de 1960, los principales pensadores estructuralistas han reconocido la necesidad de avanzar en esquemas de integración regional que permitieran sortear la trampa del subdesarrollo, por la cual los patrones de inserción en el comercio internacional de los países periféricos suponían la exportación de materias primas al centro, a cambio de bienes manufacturados.

En ese sentido, Prebisch (1962) advertía sobre el lastre que para el crecimiento implicaba el deterioro secular de los términos de intercambio, toda vez que el comercio internacional no era otra cosa que un modo indirecto de producción, sino que además aumentaba la vulnerabilidad de los países de raíz *extractiva*, por cuanto resultaba mucho más volátil la evolución de los precios de las materias primas que la de cualquier índice de productos industriales.

Lo primero, debido a que el comercio internacional permite una mayor división del trabajo, y con ello se destinan los factores de producción a la fabricación de bienes o servicios que, pudiendo ser intercambiados en los centros comerciales mundiales le permiten al productor comprar otros bienes que, o bien le resultaría imposible producir (por razones climáticas por ejemplo), o bien le significaría destinar muchos más factores productivos. Quien comercia logra de este modo producir, directa o indirectamente, muchos más bienes que quien no lo hace.

Lo segundo, porque, si los precios de lo que se vende al resto del mundo son volátiles, ello implica que habrá que aceptar, salvo perfecto funcionamiento de los mercados financieros internacionales, que el consumo dentro del país será eminentemente cíclico, debiendo contraerse dramáticamente en los años en los que las cotizaciones internacionales de los *comodities* sufrieran caídas importantes.

La integración en mercados comunes más amplios le permite a los países involucrados incrementar el tamaño de mercado, lo cual genera incentivos endógenos a la industrialización y a la diversificación productiva, aumentando así el flujo de comercio intra-industrial entre los miembros. Este efecto virtuoso trasciende la mera ventaja comercialista de las uniones aduaneras que se hace presente toda vez que, como explicara Jacob Viner (1950), la creación de comercio por la eliminación de barreras arancelarias sea superior al desvío de los flujos comerciales.

El crecimiento del tamaño de mercado permite, en primer lugar, alcanzar economías de escala en industrias de costos decrecientes, como por ejemplo la del software u otras industrias culturales como los deportes, el cine y la música.

En segundo lugar, los mercados más amplios permiten una mayor diferenciación de producto, en razones de calidad o marca, impulsando el comercio internacional que se basa en las diferencias de gustos y las preferencias por la variedad de los consumidores (Krugman 1999).

En tercer lugar, la industrialización de la producción y el comercio baja la volatilidad de los términos de intercambio, porque como explicaba Prebisch, el sector agropecuario no tiene la capacidad de retener los frutos del progreso técnico, mientras que en la industria esas mejoras se trasladan a los salarios de la población.

Por último, pero no menos importante, una economía más grande y diversificada sufre en menor medida estrangulamientos del sector externo, porque baja la elasticidad ingreso de las importaciones, rompiendo de ese modo la tendencia cíclica a la que están condenados los países poco industrializados con matriz concentrada.

Ahora bien, más allá de las ventajas potenciales que un proceso de integración aportará, la pregunta central es cuáles son las fuerzas endógenas que generan incentivos para avanzar hacia mayores grados de cesión de soberanía, en comparación con las variables que le quitan atractivo a la convergencia y generan estímulos hacia la divergencia.

En ese sentido, en Tetaz (2011) se introduce un modelo donde se demuestra que, si los países de una región como Sudamérica analizan de manera estratégica la conveniencia de cooperar en la remoción de barreras al comercio con sus socios, sin poder comprometer a la contraparte a cumplir el acuerdo, acaban en un escenario de alta protección unilateral, porque el equilibrio de Nash del juego conduce a la no cooperación.

Siguiendo esa misma línea, Tetaz (2012) desarrolla otro modelo en el que los países deben decidir si coordinan las políticas monetarias y cambiarias o si, por el contrario, sucumben a la tentación de devaluar para ganar competitividad respecto del vecino. Nuevamente, el equilibrio de Nash resultante es uno en el que cada país termina fijando su política de tipo de cambio de manera no coordinada y unilateral.

En ambos trabajos, aun cuando el resultado de la cooperación era mejor que el de la rebeldía, el equilibrio endógeno era disruptivo y resultaba necesario que existiera una tecnología de compromiso lo suficientemente fuerte como para que los países cedieran ante la tentación de la unilateralidad y emergiera un acuerdo de tipo comercial, en el primer caso, o de coordinación de políticas macroeconómicas en el segundo.

Pero ahora la naturaleza de la propuesta es diferente, porque hay un *status quo* que puede ser atractivo. Ya no se trata de que cada país de manera independiente acepte resignar soberanía monetaria, sino que es uno de ellos (Argentina, o eventualmente el resto de los miembros del Mercosur) el que debe considerar la conveniencia de acceder a una moneda que ya existe (el Real), consiguiendo de esa manera el acceso indirecto a BRICS.

Cada uno de los países que potencialmente pueden ingresar al Real analiza entonces una ecuación donde suman los aspectos ventajosos de la convergencia y restan los desventajosos.

2. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA MONEDA COMÚN

En la literatura académica el artículo seminal de Robert Mundell (1961) sobre las áreas monetarias óptimas (AMO) sentó las bases, junto con los aportes subsiguientes de Mc Kinnon (1963) y Kenen (1969), para la construcción de un cuerpo teórico robusto sobre el que avanzaron luego los distintos esquemas de coordinación.

La ventaja más evidente de un área monetaria común (AMC) es que reduce drásticamente los riesgos de devaluación unilateral por parte de los países integrantes, con todo lo que ello implica en materia de ahorro de costos que las devaluaciones generan (menos incertidumbre, menos inflación, menos riesgo país, más y mejores inversiones, etcétera).

La segunda ventaja tiene que ver con la reducción de costos de transacción, lo que abarata el comercio y la movilidad factorial, aumentando la competencia y generando fuertes ganancias de eficiencia hacia dentro de los países miembros, aun cuando el nuevo equilibrio de localización de empresas resultante pueda no ser simétrico en términos de especialización.

Una tercera reside en el hecho de que, al tener una moneda común, las transacciones entre los países prescinden de la utilización de divisas externas, reduciendo las necesidades de reservas.

En cuarto lugar, al poseer una sola moneda, se reducen las posibilidades de ataques especulativos contra la misma, puesto que ahora en todo caso hay que atacar a un Banco Central mucho más poderoso.

La quinta, un área monetaria común permite una mayor diversificación de activos hacia dentro del área, reduciendo así el impacto de los shocks externos, lo que redundaría en una menor volatilidad del ciclo para cada uno de los países. Este es el argumento “nuevo” de Mundell (1973).

Obviamente todos estos beneficios son mayores cuanto más integrado comercialmente a la región se encuentre el país en cuestión.

No obstante los beneficios enumerados, renunciar a la política monetaria y cambiaria no resulta gratuito. El principal costo de ir a una moneda común, como bien lo señalan Carrera y Sturzenegger (2000), es que se pierde la capacidad de absorber shocks idiosincráticos a través del tipo de cambio, por lo que se requiere, como lo demostró originariamente Mundell, que los factores sean muy flexibles hacia dentro del área común. Nótese que, en su defecto, los precios internos de los bienes no transables tienen que ser lo suficientemente flexibles a la baja, hacia dentro del país, como para generar una reasignación de recursos que absorba el desempleo de factores ocasionado por el shock.

Adicionalmente, como demostró Krugman (1992, *op. cit.*), la baja en los costos de transporte (y el costo de transacción entre monedas distintas puede pensarse como parte de transportar un bien de una región a la otra), puede conducir a un patrón de especialización geográfica donde los grandes centros urbanos absorban las industrias y cedan a los países con menos poder de mercado las actividades primarias.

En este sentido es importante mencionar que el modelo de Krugman plantea la existencia de dos sectores productivos (campo e industria), pero que la posibilidad de exportar servicios cuyo principal costo es la mano de obra podría generar una especialización hacia esos servicios en los países con áreas de mercado más pequeñas, donde existen menores costos de congestión y resulta más barata la tierra de uso residencial, permitiendo menores salarios absolutos pero equivalentes en términos de poder de compra.

A su vez la vulnerabilidad ante los shocks idiosincráticos es mayor, como bien lo explicó Kenen (1969), cuando más homogénea y poco diversificada es la estructura productiva de un país, puesto que, si la estructura económica es lo suficientemente diversificada, pues los shocks negativos que reciban algunas de sus industrias serán compensados con positivos en las otras, siendo este punto de particular importancia para el caso latinoamericano.

Es importante mencionar que los costos enumerados no necesariamente son rígidos y exógenos a la decisión de participar de un AMC sino que, como lo han demostrado Frankel y Rose (1998), pueden reducirse toda vez que el proceso conduzca a una mayor correlación entre los shocks externos domésticos y los del resto del área. Esto último sucederá además con mayor probabilidad si la nueva área creada genera economías de escala que permiten una mayor diversificación y comercio intra-industrial. Si por el contrario, como fruto del ingreso al área monetaria los países que la conforman aumentan su especialización, pues la correlación entre los shocks externos

disminuirá sustancialmente y el área no será factible a menos que exista algún mecanismo de transferencias entre los países de la Unión o un beneficio adicional como el que sugerimos en este trabajo que implicaría la posibilidad de ingresar a BRICS.

Además, desde un punto de vista de Economía Política y si suponemos que hay gobiernos que sólo buscan ganar elecciones, también existirán costos si ellos pueden utilizar la política monetaria para recaudar impuesto inflacionario o para facilitar ajustes reales que de modo nominal no se pueden producir, como por ejemplo, reducciones de déficit presupuestario.

Finalmente, el costo de renunciar a la política de estabilización que implica la devaluación del tipo de cambio, es mucho menor cuanto mayor sea el grado de apertura comercial del país, puesto que los efectos de reasignación factorial se hacen menos importantes y además la mayor parte de los precios quedan fijados internacionalmente, de manera que no se necesita modificar el tipo de cambio nominal para producir modificaciones en el tipo de cambio real de la economía.

Suponiendo entonces que los que deben tomar la decisión de converger hacia el Real son los gobiernos que están a cargo en cada uno de los países y que éstos responden a una única motivación electoral, las ecuaciones de costos y beneficios que enfrentan son las correspondientes al votante mediano de cada jurisdicción, bajo la hipótesis de que los ciudadanos votan la propuesta que les permite maximizar su bienestar.

Entonces la utilidad del votante mediano es:

$$(UVM = f(Y; BFisc, FSob, Inf, Cred, DP, IPC, Exp, etc) \quad (1)$$

Donde Y es el ingreso, $BFisc$ es el bono fiscal (diferencia entre calidad y acceso a bienes públicos e impuestos percibidos), $FSob$ es el Factor Soberanía (variable que capta la propensión nacionalista que atenta contra la cesión de la moneda), Inf es la inflación (consecuencia tanto de factores estructurales como el tamaño del mercado y diversificación productiva, como monetarios asociados al financiamiento del gasto público con emisión), $Cred$ es el acceso y costo del crédito, DP es la diversidad de productos disponibles para el consumo, IPC es el nivel de precios promedio de los productos de consumo y Exp es una variable que capta las expectativas que la convergencia monetaria pueda generar, en términos de cuestiones estratégicas que se presume que el acuerdo logre (positivas y negativas)

Suponiendo que la función fuera separable, en el sentido de que la convergencia hacia una moneda común afectara a las distintas variables de manera independiente,

sería posible postular que el cambio en la utilidad atribuible a que el país vaya a una moneda común, es la sumatoria de los efectos de la medida sobre cada una de las variables, ponderada por su impacto en la utilidad.

Así:

$$\frac{\partial UVM}{\partial AMC} = fY * \frac{\partial Y}{\partial AMC} + fBFisc * \frac{\partial BFisc}{\partial AMC} + fFSob * \frac{\partial FSob}{\partial AMC} + fInf * \frac{\partial Inf}{\partial AMC} + fCred * \frac{\partial Cred}{\partial AMC} + fDP * \frac{\partial DP}{\partial AMC} + fIPC * \frac{\partial IPC}{\partial AMC} + fExp * \frac{\partial Exp}{\partial AMC} \quad 2)$$

Hay algunos términos de la ecuación 2 cuyo signo es “no ambiguo” y, por lo tanto, resultan fáciles de agrupar como costos o beneficios.

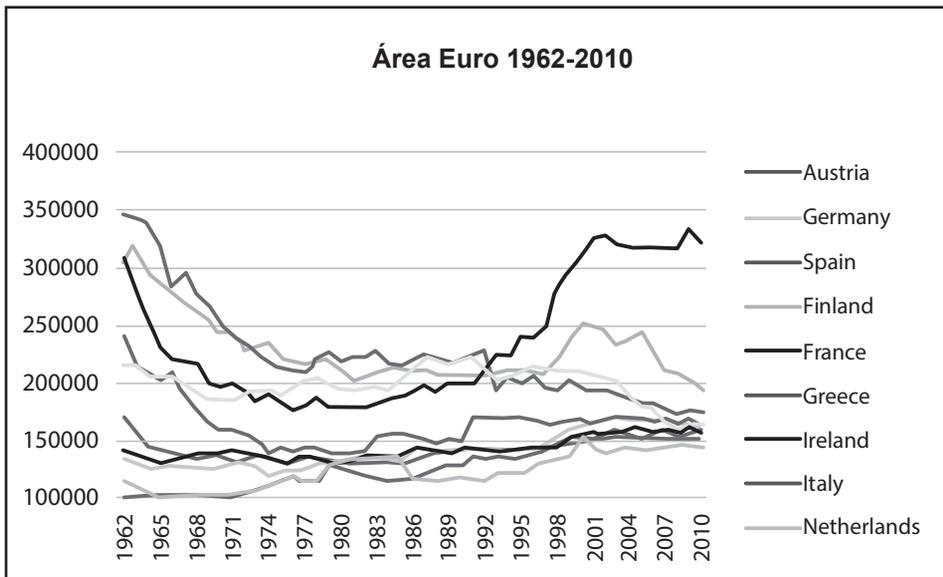
El impacto sobre la soberanía es indudablemente negativo y representa por lo tanto un costo, aun cuando su magnitud pueda variar dependiendo de la sensibilidad nacionalista de cada país. La inflación será siempre menor por cuanto los gobiernos no pueden emitir más para financiar al fisco, de modo que ese término suma del lado de los beneficios. El crédito aumentará y su costo bajará en una moneda común, por lo que también forma parte de los pros. Al bajar los costos de transacción, con una moneda común habrá mayor comercio y, por lo tanto, mayor disponibilidad de bienes y menores precios para los consumidores. El impacto sobre las expectativas no depende aquí de lo que efectivamente se espere que suceda con las posibilidades de desarrollo futuras, sino más bien con la habilidad comunicacional del gobierno para cambiar las representaciones del futuro que tienen en mente los ciudadanos.

No resulta tan fácil determinar en cambio el impacto del acuerdo, en los niveles de ingreso del votante mediano (Y), puesto que el mayor comercio podría generar desempleo friccional (momentáneo) en algún país, al tiempo que las fuerzas de atracción de los grandes centros urbanos brasileños podrían producir un impacto negativo en la localización de algunas industrias de los países que se integran al área monetaria. Pero también, las mayores inversiones y el uso más eficiente de los recursos podrían redundar en mayores salarios y no resulta descabellado pensar que el patrón de localización pudiera favorecer a industrias exportadoras de servicios en los países periféricos del MERCOSUR.

Como hemos mencionado, la moneda común crea más comercio y mayores inversiones, pero también le quita flexibilidad a cada país para absorber shocks externos, salvo que quien recibe el impacto externo tenga gran flexibilidad de precios internos (incluyendo salarios) o exista alta movilidad de factores entre los países de la unión para que los recursos puedan fluir esquivando los efectos externos desfavorables y aprovechando al máximo los shocks favorables.

Sin embargo, si tomamos como referencia el impacto en el desarrollo y concomitantemente en el ingreso a la diversificación de las exportaciones (ver Mellado y Tetaz 2015), lo que ocurrió con los países europeos que convergieron al Euro en el año 2000 fue que, salvo en el caso de Irlanda, los que partieron con menor diversificación del comercio en los años 90 fueron los que más redujeron sus niveles de especialización luego de ingresar a la moneda común, tal y como lo ilustra el siguiente gráfico:

**Gráfico 1. Índice de Diversificación de Exportaciones
(Índice de concentración de Theil)**



Fuente: Construcción propia en base a IDE (FMI)

Por si no alcanzara con ello, como veremos luego, la llave de acceso a BRICS puede contrarrestar el potencial efecto negativo en materia de desarrollo.

Por el lado del bono fiscal, en países que acostumbren usar la emisión como un recurso para financiar el gasto público, este indicador podría verse deteriorado por cuanto lo que no se recaude vía emisión podría requerir el establecimiento de nuevos impuestos o el recorte de algunos bienes públicos. Al mismo tiempo, la profundización de la integración con socios de países limítrofes puede aumentar el derrame de bienes públicos regionales (Tetaz, 2011, *op. cit.*), generando mayores beneficios fiscales para un mismo nivel de gasto.

A modo de resumen, en el siguiente cuadro se agrupan los costos y beneficios de la moneda común.

Cuadro 1. Costos y beneficios de la moneda común

Costos	Beneficios	Efectos ambiguos
$fFSob * \frac{\partial FSob}{\partial AMC}$	$fInf * \frac{\partial Inf}{\partial AMC}$	$fY * \frac{\partial Y}{\partial AMC}$
	$fCred * \frac{\partial Cred}{\partial AMC}$	$fBFisc * \frac{\partial BFisc}{\partial AMC}$
	$fDP * \frac{\partial DP}{\partial AMC}$	$fExp * \frac{\partial Exp}{\partial AMC}$
	$fIPC * \frac{\partial IPC}{\partial AMC}$	

Amerita una aclaración la utilización de cálculo para analizar cambios que pueden parecer de naturaleza discreta. Sin embargo, no necesariamente hay que pensar el proceso de integración monetaria como un problema dicotómico. Los países no están obligados a implementar una moneda común para coordinar políticas cambiarias y monetarias sino que hay más bien distintos grados en materia de administración conjunta de las mismas que pueden ir desde la completa autarquía donde cada uno fija el valor de su moneda haciendo de cuenta que el socio no existe, hasta la unificación del signo, pasando por esquemas de coordinación parcial como ocurrió con el Sistema Monetario Europeo (SME).

3. EL REAL COMO LLAVE PARA ENTRAR A BRICS

Aunque en julio de 2014, en oportunidad de la sexta cumbre de países del BRICS en Brasilia, se especuló con la posibilidad del ingreso de Argentina al club de los cinco prometedores emergentes; lo concreto es que no existieron ofrecimientos de ese bloque para ninguno de los países de la UNASUR. La región parece estar más que representada por Brasil y, el aporte que los demás miembros pueden hacer a las aspiraciones de los BRICS como nuevo centro de la gobernanza de las finanzas internacionales, no luce significativo. Para comprender esta limitación en perspectiva pensemos que el PBI del país más grande de Sudamérica explica más del 50% del total de los 4.434.000 millones que ostenta la región y acapara el 65% de las reservas internacionales de UNASUR.

En ese contexto, es poco probable que la propuesta de incorporación de Argentina, Colombia, Perú o Venezuela, pueda interesarles a los 5 países que ya tienen membresía en BRICS y ni hablar de las posibilidades de los otros sudamericanos más pequeños.

Además, hasta ahora, ese boleto de algún modo implicaba una ruptura de la integración regional que priorizaba la posibilidad de participar más intensamente en las nuevas cadenas globales de valor con epicentro en Asia, en detrimento de la construcción de un espacio de desarrollo latinoamericano.

Pero si cualquiera de esos países acordara su ingreso al área monetaria del Real, disfrutaría de los beneficios del fondo de reserva de divisas sin necesidad de pedir permiso, puesto que el Banco Central Brasileño puede pedir auxilio por ellos. Más aún, la convergencia hacia el Real beneficiaría a los países que se sumen, en el hipotético y altamente probable caso de que los BRICS avancen en mecanismos de simplificación de los pagos internacionales, bajando drásticamente los costos de transacción con los gigantes de Asia, Sudáfrica y Rusia.

Por si eso fuera poco, esta suerte de membresía por transitividad favorecería las posibilidades de participar en las nuevas cadenas de valor sin necesidad de resignar el desarrollo del proyecto regional.

Esa llave encierra un beneficio adicional en la evaluación de los pros y contras de ceder la soberanía monetaria a los brasileños, puesto que el acceso a un fondo de estabilización de esa magnitud prácticamente anula la posibilidad de chocar con la restricción de divisas que sistemáticamente ha frenado el crecimiento de los países latinoamericanos en la segunda mitad del siglo pasado, como lo demuestra Calvo (1998).

Es plausible entonces pensar que con el ingreso a BRICS el impacto de la profundización del área monetaria en los ingresos de la población que se suma al Real ($fY * \frac{\partial Y}{\partial AMC}$), junto con el efecto sobre las expectativas futuras ($fExp * \frac{\partial Exp}{\partial AMC}$), dejan de ser ambiguos para tornarse positivos y facilitar la decisión de convergencia a la moneda común.

Sólo en el caso en que se asigne un alto valor simbólico a la moneda local, como podría ser por ejemplo la situación de Inglaterra que, a pesar de estar en la Unión Europea por el momento, conserva su signo monetario, o cuando el país recaude un monto muy importante de sus ingresos a partir del impuesto inflacionario, se justificaría mantener la soberanía en materia de política monetaria.

4. DISCUSIÓN

En los análisis tradicionales sobre la conveniencia de avanzar hacia un área monetaria común (ver Tetaz, 2012), las variables clave que determinan la conveniencia o no de la coordinación, son el volumen del comercio y la correlación de los ciclos económicos entre los países que se integran.

La importancia de estas variables tiene que ver con que se presupone que el gobierno es benevolente y maximiza una función de bienestar social donde lo único que importa es el ingreso per cápita, cuya media sube con el mayor comercio y cuya varianza cae en la medida que comparten shocks idiosincráticos, porque la convergencia monetaria reduce las externalidades que cada país le ocasiona a los vecinos con su política monetaria.

En este nuevo planteo, en cambio, si bien persiste la importancia del volumen de comercio y la correlación de los ciclos, postulamos la existencia de gobiernos más realistas que sólo se preocupan por la utilidad del votante mediano y asumimos un ciudadano representativo de ese lugar intermedio que tiene cierta ilusión monetaria, en el sentido de que, si bien le molesta la inflación, no necesariamente la identifica como consecuencia del financiamiento del gasto público, de suerte tal que la misma no forma parte del análisis del Bono Fiscal que el ciudadano percibe como resultante de la acción del gobierno.

Al mismo tiempo, nuestra función de utilidad no sólo depende del consumo de bienes (ingreso versus IPC, para bienes privados; bono fiscal para bienes públicos), sino que el gobierno puede aumentar la propensión del votante mediano a sufragar por él, si logra crear valor simbólico en torno de la soberanía monetaria y si es capaz de crearle expectativas sobre la materialización de un proyecto de mediano o largo plazo.

Lógicamente, si el gobierno es capaz de construir un valor simbólico en torno de la moneda, será más propenso a financiar el gasto público con emisión monetaria agrandando de ese modo el bono fiscal, que es una de las razones más fuertes por las que podría oponerse a la convergencia hacia el Real.

Por lo tanto, cuando se trate de países con mercados con alto poder de compra caracterizados por aglomerados densamente poblados con salarios medios relativamente altos en la región, lo que reduce las posibilidades de que una mayor integración acabe generando desindustrialización, habrá incentivos a profundizar el proceso avanzando a una moneda común cuyo resultado será un fuerte incremento del comercio y la inversión. Será en cambio más complejo el escenario cuando se trate de un país de desarrollo intermedio con mercados menos avanzados, donde la baja en los costos de transacción asociados a una moneda común puede operar destruyendo una industria de desarrollo medio. En el otro extremo, en países pequeños que ya se han especializado en actividades que no requieren cercanía a aglomerados urbanos poderosos como puede ser el turismo o las finanzas, pues la unión monetaria profundizará posiblemente sus ventajas reforzando aún más la especialización.

Hasta acá el análisis se ha focalizado en los costos y beneficios del lado de los países que convergen al Real, sin preguntarse si esta decisión le conviene al anfitrión del área monetaria.

Obviamente, mientras la participación de terceros no limite su soberanía monetaria, no habría razón para pensar que Brasil pudiera oponerse a abrir su moneda a los otros países de la región. Y si bien pueden existir efectos dinámicos no deseados para el país, como una mayor competencia con la banca uruguaya o la rivalidad en materia de explotación de recursos naturales con Venezuela, los brasileños tienen dos ventajas muy fuertes como para hacer improbable un rechazo. Por un lado, cobrarían el derecho de señoreaje que podrían compartir o no con los países que requieren más moneda y, por otro lado, reforzarían su rol de líderes regionales hacia afuera por cuanto su moneda sería ahora la moneda de toda la región y la preponderancia de su Banco Central resultaría evidente.

Por último, la llave BRICS entra en el análisis no tanto como factor que desnivele el costo beneficio sino como variable que opera como una tecnología de compromiso que facilita el ingreso al Real de países que de otro modo podrían encontrar más conveniente, no sólo la reserva de la soberanía monetaria sino sucumbir a la tentación de devaluar eventualmente sus monedas para ganar competitividad respecto del principal socio comercial de la región.

En Tetaz (2012, *op. cit.*) habíamos demostrado que, si cada país tenía que decidir unilateralmente si cooperar o no en materia de coordinación monetaria, el equilibrio de Nash era uno de no cooperación, pero ahora sabemos que uno de los países (Brasil) “ya cooperó” en cierta forma y entró en el Real, por lo que el problema se simplifica y cada país tiene ahora que decidir conociendo de antemano la decisión del otro.

Aun así, como habíamos razonado entonces, seguía conviniéndole a cada país devaluar unilateralmente, pero ahora sabemos que si devaluamos pagamos un costo adicional porque perdemos el acceso a BRICS. Todavía existe la posibilidad de que esa llave no sea suficientemente valorada por el país, sobre todo para el caso de los socios comerciales que tienen más volumen hacia los Estados Unidos que hacia Brasil, como el caso de Venezuela o la mayoría de los sudamericanos que no están en el MERCOSUR. Para ellos, sin embargo, puede resultar más conveniente la convergencia a otra área monetaria: el dólar.

CONCLUSIONES

En este trabajo se planteó la antítesis entre fuerzas centrífugas y centrípetas en diferentes niveles del proceso de integración. Por un lado, la emergencia de Asia como

un nuevo actor global genera un tremendo poder de atracción que en los últimos 15 años definió la naturaleza de las relaciones comerciales de la mayoría de los países latinoamericanos, con la probable excepción de México, todavía contenido por la fuerza centrípeta que ejerce el NAFTA.

Si bien desde su puesta en marcha el MERCOSUR ha crecido, explicando en 2015 el 50% de las exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial (MOI) de Argentina, por ejemplo, su desarrollo ha quedado eclipsado por la espectacular demanda de productos primarios latinoamericanos por parte de China. En este sentido, claramente han dominado las fuerzas centrífugas.

Al mismo tiempo, también existen fuerzas centrífugas y centrípetas en el tradicional sentido de localización industrial que planteaban los modelos de la Nueva Geografía Económica (NGE), haciendo que, mientras que en la mayoría de los países de la región el fenómeno de un mayor comercio con Asia haya reprimarizado las economías, fortaleció la concentración de la producción industrial de algunos rubros, como por ejemplo el automotor, donde Brasil y México se han consolidado como actores centrales en el mercado internacional. En el caso de este último, gracias a la fuerza centrípeta del NAFTA multiplicó por tres su producción de autos y es el cuarto exportador mundial de vehículos. Brasil, que ocupa el quinto puesto, duplicó su producción en los últimos veinte años.

El artículo presenta un modelo que permite conceptualizar los costos y beneficios de la convergencia de los países sudamericanos al Real, presentando las tradicionales ventajas en materia de reducción de costos de transacción y aumento del tamaño de mercado que operarían como fuerzas centrípetas profundizando el desarrollo regional, pero introduce la posibilidad de que esa convergencia actúe como llave que facilite el ingreso de los países sudamericanos en las cadenas globales de valor con epicentro en Asia vía el acceso a las instituciones de los BRICS.

De esta forma, el ingreso por transitividad a BRICS que se consigue convergiendo al Real, aparece como una síntesis de la tensión entre la profundización del MERCOSUR, por un lado, y la tentación de fugar hacia acuerdos con China e India puesto que hace factibles ambas cosas sin que sea necesario renunciar a una para conseguir la otra.

BIBLIOGRAFÍA

CALVO, G.A., IZQUIERDO, A., & TALVI, E. (2003). *Sudden stops, the real Exchange rate, and fiscal sustainability: Argentina's lessons* (No. w9828). National Bureau of Economic Research.

CARRERA, J., & STURZENEGGER, F. (2000). *Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR*. Fondo de Cultura Económica.

DE PABLO, J.C. (2010). *200 años de economía argentina: (nunca un momento aburrido)*. Ediciones B, Argentina.

FRANKEL, J.A., & ROSE, A.K. (1998). The endogeneity of the optimum currency area criteria. *The Economic Journal*, 108 (449), 1009-1025.

HARRIS, C.D. (1954). The Market as a Factor in the Localization of Industry in the United States. *Annals of the association of American geographers*, 44(4), 315-348.

KENEN, P. (1969). The theory of optimum currency areas: a neglective view. *Monetary problems of the international economy*, 41-60.

KRUGMAN, P. (1992). *A dynamic spatial model* (No. w4219). National Bureau of Economic Research.

KRUGMAN, P.R., OBSTFELD, M., & MORENO, Y. (1999). *Economía internacional: teoría y política* (Vol. 2). Madrid: McGraw-Hill.

Mc KINNON, R.I. (1963). Optimum currency areas. *The American Economic Review*, 717-725.

MELLADO, N., TETAZ, M. (2015). “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.

MUNDELL, R.A. (1961). A theory of optimum currency areas. *The American Economic Review*, 51(4), 657-665.

MUNDELL, R.A., & POLAK, J.J. (1977). *The new international monetary system*. Columbia University Press.

PREBISCH, R. (1962). Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana. *Revista de Economía y Estadística*, 6(1), 175-188.

TETAZ, M. (2011). “Bienes públicos regionales y gobernabilidad en un contexto multi jurisdiccional; Un análisis desde la teoría de los juegos”. En *Los cambios en la Infraestructura regional y sus impacto ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el Mercosur*. Editora Noemí Mellado. Editorial Lerner.

TETAZ, M. (2012). La moneda única como un bien público regional, consecuencias sobre la cohesión social y la gobernabilidad en la UNASUR. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 18.

VENABLES, A.J. (1999). Regional Integration Agreements: a force for convergence or divergence? *World Bank policy research working paper*, (2260).

VINER, J. (1950). *The Customs Union*. *New York*.

WILSON, D., & PURUSHOTHAMAN, R. (2003). *Dreaming with BRICs: The path to 2050* (Vol. 99). Goldman, Sachs & Company.

COHESIÓN SOCIAL Y RELACIÓN INTERREGIONAL UE-ALC

Isabel Clemente Batalla

INTRODUCCIÓN

En el proceso hacia una asociación interregional entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, la cohesión social constituye un eje relevante. Se inserta en un amplio conjunto de políticas de cooperación que la Unión Europea ha impulsado tanto desde la acción de organismos comunitarios como de parte de agencias nacionales de algunos Estados miembros, con programas específicos dirigidos a combatir desigualdades en el acceso al trabajo y al conocimiento, y a promover el desarrollo equilibrado entre territorios.

Este artículo se propone examinar la discusión sobre cohesión social en la agenda de las cumbres de la Unión Europea, América Latina y el Caribe y las iniciativas vinculadas a la cooperación técnica, asistencia al desarrollo sostenible, fortalecimiento de la integración y derechos humanos. El análisis se concentrará en las iniciativas y propuestas en discusión, los espacios institucionales involucrados y los planes de acción, sus instrumentos y sus prioridades. El trabajo considera los ámbitos institucionales participantes en dos niveles diferentes: el nivel interregional que comprende organismos comunitarios europeos y de integración latinoamericano, y el nivel iberoamericano como espacio de articulación y convergencia interregional.

La primera sección del artículo examina las especificidades del inter-regionalismo de la UE, América Latina y el Caribe, y revisa algunos aportes teóricos como el concepto de “regionalismo por emulación” y la discusión sobre eurocentrismo en el pensamiento post-colonial. La segunda sección presenta la evolución de la relación interregional entre 1999 y 2010 con un examen de los contenidos de la agenda de las cumbres birregionales realizadas durante el período. La tercera sección analiza la política de cohesión de la Unión Europea, su marco conceptual, sus objetivos y sus instrumentos de acción. La cuarta sección estudia el tratamiento de los objetivos de cohesión social en el ámbito de las cumbres birregionales, a partir de consideraciones

teóricas sobre cohesión e inclusión y su correlación con algunas políticas públicas de desarrollo territorial, acceso a derechos y sustentabilidad ambiental en América Latina. La quinta sección trata de las cumbres iberoamericanas y su papel como foro de concertación política y de proyección de la cooperación birregional.

1. INTER-REGIONALISMO Y RELACIÓN BIRREGIONAL UE-ALC

La relación interregional UE, América Latina y el Caribe tiene características que la diferencian de otras relaciones interregionales con países o bloques en otros continentes. Por una parte, el vínculo histórico creado por las potencias coloniales de los siglos XV-XIX. Por otra, los vínculos generados por la inmigración europea en América Latina desde mediados del siglo XIX a mediados del XX. La diversidad de intercambios e influencias culturales entre ambas regiones reviste un carácter específico que incluye dimensiones de identidad.

El inter-regionalismo es un componente clave en la estrategia de las relaciones externas de la Unión Europea. Ha sido también una vía de inducción o difusión de prácticas y normas en la configuración de bloques de integración. En el caso de América Latina, las instituciones y las políticas de la Unión Europea han contribuido a la organización de los mecanismos de integración. Louise Fawcett (2015, 35-38) examina la relación UE-ALC a la luz del concepto de “regionalismo por emulación” para explorar en qué forma tuvo lugar la difusión de instituciones y normas. De hecho la Unión Europea ha sido una referencia constante en los procesos de integración regional latinoamericanos.

Un problema de investigación es establecer las formas por las cuales tiene lugar la difusión de normas e instituciones. Constructivismo e institucionalismo histórico aportan a la explicación de la emulación. Así, puede establecerse que las comisiones de las Naciones Unidas actuaron como laboratorios de ideas y prácticas de cooperación (en particular la CEPAL). Más tarde, el sistema de diálogos europeos actúa como una instancia de promoción de buenas prácticas y difusión de normas (Fawcett, p. 43).

Un segundo problema es determinar los contenidos por los que se manifiesta la emulación. Si bien Fawcett (41) afirma que el modelo europeo no fue replicado ni asumido con entusiasmo en todas partes, porque también inciden el contexto y la “historia del lugar,” proporciona un marco estructurante del proceso de integración latinoamericano tanto en su diseño como en su justificación.

Sin embargo, es posible también encontrar fuentes comunes y rutas convergentes entre los procesos de Europa y América Latina. La propuesta de Bolívar en 1815 para

la creación de una “anfictionía” con base en el istmo de Panamá como símil del istmo de Corinto, remite a una comunidad cultural de raíces muy antiguas. La difusión rara vez es lineal y unidireccional. Los proyectos de unión regional, discutidos en los congresos hispanoamericanos del siglo XIX, son evidencia de la larga trayectoria de la idea de asociación (Clemente, 2005).

Por otra parte, durante la segunda ola de regionalismos, planteamientos constructivistas, de la teoría crítica (Hinkelammert, 1995) y discursos post-coloniales discuten la referencia obligada a Europa, considerando que la relevancia de la Unión Europea ha sido sobrevaluada y se ha tornado “*outdated*”.

Aníbal Quijano caracteriza el eurocentrismo como una forma de racionalidad que expresa la experiencia de dominación colonial basada en la raza y en el control del trabajo y de los recursos. Sería el factor determinante de un nuevo universo de relaciones intersubjetivas y de una colonización de las perspectivas cognitivas, elaborada a partir de ideas de curso civilizatorio unilineal y evolucionismo homogeneizante cuya culminación se encuentra en el modelo europeo de modernidad (Quijano, 2000: pp. 122-134).

2. EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN INTERREGIONAL HASTA 2016

El bi-regionalismo UE-ALC es un caso específico de inter-regionalismo: de acuerdo con la tipología elaborada por Hänggi (2000) esta relación birregional contiene todas las variantes: una relación entre dos bloques plenamente integrados, varias relaciones bilaterales entre un bloque (UE) y un país (asociaciones de UE con México, Chile, Brasil) y acuerdos entre un bloque plenamente integrado (UE) y agrupamientos débilmente estructurados de países como es el caso de los países del Caribe. Un segundo componente de especificidad es el ámbito institucional elegido para la relación birregional: las cumbres regularmente celebradas alternadamente en América Latina y Europa, con sistemas de seguimiento de los acuerdos en los períodos inter-cumbre. Una constante presente desde la primera cumbre de 1999 ha sido la realización simultánea de reuniones de representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Entre 1999 y 2010 se realizaron 6 cumbres birregionales. A partir de la fundación de CELAC y de la declaración de la UE de su decisión de designarla como su interlocutor en la relación con América Latina, se retoma el programa de reuniones cumbre en el formato UE-CELAC. Aunque en el transcurso del período 1999-2013 la composición de la agenda birregional ha experimentado cambios, los objetivos de cohesión social han conservado un lugar prioritario en la relación entre bloques.

En el transcurso del período dos crisis económicas tuvieron impactos profundos en las dos regiones: la crisis financiera y monetaria en Brasil, Argentina y Uruguay (1998-2002) y la crisis mundial de 2008. Este trabajo se concentra en el período que culmina con la fundación de CELAC. El cambio que implica la creación de una organización regional que agrupa a todo el conjunto de países de América Latina y el Caribe, en calidad de interlocutor de la UE, amerita un estudio separado.

3. INTEGRACIÓN REGIONAL Y COHESIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

La política de cohesión de la Unión Europea, construida y reformulada en sucesivos tratados desde 1986, se propuso como meta reducir la distancia entre niveles de desarrollo de las diferentes regiones que la integran con el fin de fortalecer la cohesión económica y social. Con la incorporación de diez nuevos países miembros en 2004, a los cuales se sumaron en 2007 Bulgaria y Rumania, los objetivos iniciales de igualdad (o “armonización”) fueron redefinidos en una nueva perspectiva y los hasta entonces principales beneficiarios de los fondos europeos, fueron invitados a contribuir al desarrollo de sus nuevos “socios” (European Union, 2007, 6).

Un componente central del proyecto europeo, la política de cohesión, estuvo inspirada desde el principio en el ideal de solidaridad: este está en la base de políticas redistributivas y programas para reducir la brecha entre los países más ricos y los más pobres y entre las regiones dentro de los países miembros del bloque, expuestos en sucesivos documentos a partir del Tratado de Roma. De acuerdo con el análisis de Dabène (2009: 176-177) es posible identificar la siguiente evolución conceptual en los sucesivos tratados de la UE: el Tratado de Maastricht de 1992 vincula cohesión social y económica, en respuesta en parte a las demandas de los países más pobres incorporados tardíamente a la UE. Más tarde, el Tratado de Lisboa de 2007, en su artículo 3° precisa los objetivos: promoción de la economía social de mercado, pleno empleo, combate a la exclusión y la discriminación, justicia social, igualdad y solidaridad. Finalmente, la Estrategia de Lisboa enuncia como meta convertir la UE “en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del Mundo” (Sánchez, 2011:16).

La política de cohesión está directamente articulada con la política regional europea y en ella cumple un rol importante la participación de empresas, centros de investigación y universidades, para fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la competitividad internacional de la producción industrial europea. Las políticas comunitarias en general y la política de cohesión en particular tienen como objetivos promover la adaptación a los cambios estructurales, impulsar iniciativas de desarrollo, fortalecer la capacidad competitiva, apoyar las pequeñas y medianas empresas y favorecer la cooperación entre

empresas, investigación e innovación científica y tecnológica.

Un objetivo importante ha sido históricamente la reducción del tiempo de circulación entre ciencia e innovación y su aplicación a procesos productivos, con el fin de reducir la distancia que en este aspecto separaba a la UE de Japón y los EE.UU. (Sidjanski, 1998: 264). La dimensión de protección del medio ambiente, de la salud pública y de los derechos de los consumidores es un componente distintivo de la UE.

En ambas dimensiones, la política de cohesión amplía con nuevos contenidos e instrumentos la política regional avanzada desde la década de 1970, luego ratificada por el Acta Única de 1987, con el propósito de superar los desequilibrios entre regiones promoviendo el desarrollo de las regiones más pobres. El Tratado de Maastricht fortaleció esa dirección con la adopción de nuevas políticas comunitarias y con la acción de los fondos estructurales. La conformación de redes de coordinación entre regiones y el surgimiento de múltiples acuerdos de cooperación entre ellas, constituyen una evidencia de la receptividad que esta orientación de políticas logró en los niveles regionales y locales.

Las prioridades en la agenda y en las asignaciones de recursos son establecidas con base en una tipología que diferencia las regiones retrasadas, las regiones en declive y las regiones en proceso de reconversión. Empleo juvenil, desarrollo rural y ajustes agrícolas tuvieron un lugar importante en la agenda entre 1984 y 1993.

El papel de los fondos estructurales en las políticas regionales y de cohesión ha sido decisivo, en particular el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), así como el Banco Europeo de Inversiones. Pese a la explícita vinculación entre cohesión y desarrollo, la ejecución de la política de cohesión ha enfrentado tensiones de diversa naturaleza y varias transiciones en su formulación, tanto como consecuencia de la competencia externa como de los desequilibrios en niveles de innovación tecnológica, en calificación de mano de obra y en acceso a inversiones de capital entre Europa del norte y Europa del sur.

Siguiendo una propuesta de España, el Fondo de Cohesión para países cuyo producto nacional bruto por habitante era inferior al 90% de la media comunitaria (casos de España, Grecia, Irlanda y Portugal), apoya desde 1994 los proyectos de convergencia económica para las áreas menos favorecidas, enfrentadas a problemas originados en la presión competitiva, la apertura del mercado comunitario a la producción de países de la Europa del Este y el desarrollo de nuevas tecnologías (Sidjanski, 1998: 266).

Olivier Dabène (2009) propone como método para una evaluación de la política de cohesión un análisis histórico de los presupuestos comunitarios, tomando en

cuenta el principio de subsidiaridad, según el cual la UE sólo actúa cuando su intervención resulta más eficiente que la de otros niveles de toma de decisiones (nacional o sub-nacional). Los resultados de este trabajo permiten observar énfasis, variaciones y prioridades nuevas.

Así, en la década de los 60, la política agrícola común (PAC) tuvo la prioridad en la adjudicación de fondos para beneficio de las economías campesinas más pobres de Francia e Italia. La adopción de la política regional y las estructurales de los años 70 y 80 coincide con la ampliación de la integración (incorporaciones de Irlanda, Dinamarca, Reino Unido, España, Portugal y Grecia). Durante ese período, dos políticas principales reciben la mayor parte de las asignaciones presupuestales: la Política Agrícola Común (45.5%) y las acciones estructurales (38.6%). Esta situación cambia después de 2004: disminuye la proporción de fondos destinados a la PAC y la Agenda renovada de Lisboa (2000) introduce nuevas prioridades, con la asignación de la mayor proporción de recursos a Investigación y Desarrollo. Al mismo tiempo se produce una reforma en la PAC, con el descenso en las asignaciones de recursos a pequeños productores y mayores recursos para el agro-negocio. Con base en los datos de la investigación del Grupo de Economía Mundial de Sciences Po, Dabène (2009) encuentra que, para el período 2007-2013, las proporciones de asignación presupuestal son: 43% para programas de recursos naturales; 35,6% para programas de crecimiento y empleo y 5,7% para programas de competitividad y empleo.

4. COHESIÓN SOCIAL EN LA AGENDA DE LAS CUMBRES UE-ALC

El concepto de cohesión social en la Unión Europea emerge con la consolidación y ampliación del proceso de integración y vincula ideas de solidaridad social, desarrollo equilibrado entre regiones con prioridad para las menos favorecidas en términos económicos, según criterios de igualdad, vigencia del sistema de normas del estado de derecho y adhesión ciudadana, sobre la base de un consenso en torno a valores de bienestar, equidad y participación en proyectos colectivos (Ottone y Sojo, 2007, pp 15-17). En la formulación de políticas públicas, el concepto de cohesión social incorpora nociones de integración social, comunidad de valores, legitimidad política y empoderamiento de la ciudadanía. En ese sentido, la inclusión social constituye un componente imprescindible para la dinámica participativa, la solidez de los compromisos y en la afirmación de sentidos de pertenencia.

En América Latina y en el Caribe, la relación entre cohesión e inclusión sociales resultado de condiciones económicas, demográficas, culturales y políticas que determinan grandes heterogeneidades territoriales y desigualdades en términos de ciudadanía, acceso a derechos y vigencia del sistema de normas. Los problemas de segmen-

tación social y espacial explican la prioridad que los objetivos de inclusión reciben en la mayoría de programas estatales. Realidades como la pobreza, la segregación, el analfabetismo, las enfermedades endémicas, operan como factores de exclusión. En el caso de muchas comunidades indígenas, su alto grado de cohesión interna es con frecuencia un obstáculo para la inclusión en la sociedad nacional.

La discriminación racial y de género, las desigualdades en acceso a la educación y sus efectos en desafiliación del sistema educativo, las dificultades en la mediación entre sociedad civil y sistema político, configuran un contexto complejo y marcado por grandes diversidades entre países. En consecuencia, la construcción de sentidos de pertenencia enfrenta obstáculos grandes. El carácter intergubernamental de la integración latinoamericana impone un tratamiento casi exclusivamente nacional en la agenda de políticas sociales aunque, en forma incipiente, la creación de espacios de coordinación regional como las cumbres sociales que acompañan los encuentros presidenciales de la región actúan como foro para la discusión de problemas de inclusión e, instrumentos financiero-regionales como FOCEM, han facilitado la realización de algunos proyectos.

El estudio de Villatoro y Rivera (2007) propone un modelo de medición de la cohesión social con base en la revisión de la experiencia de la Unión Europea, Canadá, Nueva Zelandia y la OCDE, y la construcción de indicadores pertinentes para la medición de la cohesión social en América Latina. Por su parte, la producción académica en América Latina sobre problemas de inclusión y formulación de políticas públicas es rica y diversa, con estudios sobre pobreza y desigualdad, desarrollo sustentable, desarrollo territorial y la correlación entre ciencia, tecnología e innovación y políticas de inclusión. Al mismo tiempo, las políticas públicas de combate a la pobreza y la desigualdad han evolucionado desde el asistencialismo vinculado a la idea de beneficencia y las medidas distributivas, hacia enfoques que privilegian la construcción de ciudadanía, el desarrollo como estrategia superadora de la desigualdad y la incorporación de la innovación en la agenda de las políticas de inclusión (Arocena; Sutz, 2009; Sotomayor; Rodríguez; Rodríguez, 2011).

Desde la primera cumbre birregional, los problemas de cohesión social tuvieron lugar preponderante en la agenda de discusiones: desarrollo sostenible, bienestar, igualdad social, igualdad de género, derecho de poblaciones indígenas y afro-descendientes, combate a la pobreza, cooperación en ciencia y tecnología, empleo, educación y cultura aparecen en forma recurrente aunque con énfasis distintos en las sucesivas reuniones cumbre.

En la cumbre de Río (1999), los objetivos del desarrollo reciben un tratamiento destacado: la declaración final relaciona la promoción del desarrollo con la diversifica-

ción de comercio esperada de las negociaciones bilaterales y multilaterales entonces en curso, y en especial las celebradas entre la UE, México, Chile y el MERCOSUR. La propuesta de desarrollo se enmarca en el concepto de desarrollo sostenible, basado en la “conservación y uso responsable de los recursos naturales”, “haciendo compatibles el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y el progreso social” desde una perspectiva de largo plazo que contempla las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Entre las medidas recomendadas en forma explícita se incluyen la modificación de patrones de producción y consumo, conservación de la diversidad biológica y ecosistema global, y prevención e inversión de la degradación ambiental, particularmente de la que es ocasionada por concentración industrial excesiva.

Este abordaje del desarrollo sostenible es coherente con una concepción más amplia, la de la “universalidad de los derechos humanos” expuesta en el numeral 5 de la declaración de 1999, y con un principio central de la política europea de cohesión, la corrección de desequilibrios entre territorios con políticas específicas dirigidas a las regiones rezagadas o de menor desarrollo: el numeral 41 de la declaración recomienda “otorgar especial atención y apoyo a los países con economías más reducidas, incluso por medio de incentivos para la inversión productiva” y estudiar en foros específicos, condiciones y medidas favorables de financiación para otorgar “un tratamiento justo y adecuado a los países pobres altamente endeudados”.

Un fundamento importante de la estrategia acordada en la primera cumbre es la acción coordinada del empresariado, las pequeñas y medianas empresas, el fortalecimiento de las instituciones de educación y la cooperación en ciencia y tecnología. El intercambio de experiencias entre las dos regiones y los intercambios interregionales entre agentes educativos y culturales están identificados como medios muy fructíferos y eficaces para fortalecer la comprensión recíproca y desarrollar aprendizajes.

La siguiente cumbre, realizada en Madrid en 2002, desarrolla los contenidos de la cumbre anterior con un énfasis mayor en algunos temas como el bienestar de los niños, la erradicación del racismo y la xenofobia, una cooperación activa e integrada entre instituciones de educación superior de ambas regiones, cumplimiento de los compromisos asumidos en la conferencia internacional sobre financiación del desarrollo en Monterrey y participación activa en los esfuerzos para reforma del sistema financiero internacional. El problema de las pequeñas economías es destacado en particular para los casos de pequeños Estados insulares en vías de desarrollo.

La declaración política reclama, en su numeral 24, “promover la rápida y efectiva aplicación de la reforzada iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados”. La educación como una dimensión de cohesión social está integrada entre los objetivos de la cooperación interregional, desde un enfoque de igualdad, pluralidad, diver-

sidad, y acceso universal a la educación. Enfatiza la relación entre educación, salud y empleo decente, prevé intercambios en educación superior y cooperación en ciencia y tecnología. Finalmente, incluye una sección importante sobre cultura, acervos e instituciones culturales y recuperación del conocimiento tradicional.

La tercera reunión cumbre, realizada en Guadalajara, México, en mayo de 2004, coincidió con un momento de estancamiento en la relación birregional, originado en las dificultades para cerrar el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea. La declaración final abunda en invocaciones retóricas, reiteraciones de compromisos ya consignados en las declaraciones anteriores y reiteración de enunciados de objetivos. Los temas nuevos que registra la declaración se refieren al compromiso de cumplimiento de la Resolución 53/144 de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente, y al compromiso con el protocolo de Kyotó y Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Adicionalmente, la declaración consigna la preocupación por los riesgos para la vida humana y la seguridad ambiental marítima originados en el transporte de desechos nucleares y radioactivos no procesados transportados a través del mar Caribe y reconoce los esfuerzos de los países caribeños para instituir el concepto del mar Caribe como “zona de importancia especial en el contexto del desarrollo sostenible” según resolución 54/225 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Finalmente, la incorporación de temas como los derechos de los migrantes, la protección de las familias de los migrantes y la cooperación para la transferencia de sus remesas, atiende a una realidad especialmente sensible en las relaciones entre Europa y América Latina.

La cuarta cumbre UE-ALC de 2006 mostró un avance importante. La declaración de Viena incluyó la igualdad de género en la sección de derechos humanos, en coincidencia con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y la posterior Declaración de Beijing + 5, así como la protección de derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas como fundamento de su bienestar, desarrollo integral y “plena participación en la sociedad”.

En la dimensión medioambiental de la cohesión social, la cumbre de 2006 destacó la cooperación en el problema del cambio climático, desertificación, energía, agua, biodiversidad, bosques y manejo de productos químicos como una línea de acción a desarrollar por todas las partes. La declaración incluyó un reclamo de mayor eficiencia en las actividades desarrolladas por el Sistema de las Naciones Unidas y mejor coordinación en políticas de asesoramiento y orientación, fortalecimiento del conocimiento científico, cumplimiento de los tratados e integración de las actividades en el “más amplio marco del desarrollo sostenible” a nivel operativo.

En el área de políticas sociales, la declaración de Viena confirma anteriores compromisos con la promoción de crecimiento económico equitativo para crear empleo de calidad, luchar contra la pobreza y la exclusión social y con políticas públicas dirigidas a una mejor distribución de la riqueza y de los beneficios del crecimiento. Concretamente recomienda políticas para incorporar el sector informal de la economía en la economía formal y para empleo juvenil, con creación de capacidad técnica y formación profesional.

La lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión es entendida en esta declaración como una condición necesaria para consolidar la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible. El enfoque adoptado en la formulación de propuestas para este tema incluye con fuerza la perspectiva de género, la prioridad para los grupos de población más vulnerables y estrategias en respuesta a las necesidades y prioridades de cada país. Mayor acceso a la salud y a la educación con ampliación de su cobertura, igualdad de acceso para todos, adecuada financiación y participación de todos los actores pertinentes, son los criterios que la cumbre de Viena aprobó como guía para las políticas públicas en esas áreas. El siguiente pasaje de la declaración explicita el concepto de cohesión social que articula los compromisos aprobados:

“Subrayamos que la cohesión social, que constituye el fundamento de las sociedades más incluyentes, sigue siendo un objetivo compartido y una prioridad clave de nuestra asociación estratégica birregional. La promoción de la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad. Continuaremos proporcionando a la cohesión social una prioridad relevante en nuestros programas birregionales de cooperación y asistencia como EurosociAL y seguiremos promoviendo también los intercambios de experiencias entre nuestros países y regiones”.

La quinta cumbre birregional de 2008 se celebró en un contexto de renovado optimismo a partir del inicio de negociaciones entre la UE y América Central y la Comunidad Andina para los respectivos Acuerdos de Asociación, así como la reanudación de conversaciones sobre el acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR. En cambio, el incremento en los precios de los alimentos colocó nuevamente en el primer lugar de la agenda la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza. La declaración de Lima enfatiza la necesidad de medidas inmediatas para ayuda a los países más vulnerables y las poblaciones más afectadas por el precio de los alimentos y de participar activamente en el Plan de Acción anunciado por las Naciones Unidas y en la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial, así como en

la iniciativa de FAO “América Latina y el Caribe sin Hambre”. En ese marco se ubica también la conferencia para elaboración de un programa de seguridad alimentaria y desarrollo rural en julio de 2008, en España, presidida por Francia y Argentina en su calidad de copresidentes de ALC-UE.

La reafirmación del vínculo cohesión social-sustentabilidad ambiental y eficacia de la asociación birregional es explicada en términos económicos (los efectos negativos sobre el crecimiento) y de continuidad (los riesgos para el futuro). En ese sentido la agenda de la quinta cumbre estuvo centrada en los problemas de pobreza, desigualdad, inclusión, desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático y energía.

Con respecto a los efectos de pobreza, desigualdad y exclusión, la declaración de Lima definió como una prioridad de la asociación estratégica birregional la cooperación para implementar políticas para la erradicación de esos problemas y para promover la cohesión social. Bajo el subtítulo “El diseño y la implementación de políticas sociales efectivas” una sección de la declaración precisa los objetivos, las acciones y los recursos de un programa de acción para lograr esa meta. Entre las estrategias recomendadas se cuenta la ampliación de la cooperación con medidas como canje de deuda por servicios en salud, agua potable o vivienda, participación público-privada y la creación de fondos contra-cíclicos entre otros, nuevas políticas de empleo y la participación ciudadana en un marco de reconocimiento de las diversidades.

La declaración de Lima contiene una sección extensa dedicada al problema migratorio en la cual se enfatiza la “responsabilidad compartida” por países latinoamericanos, caribeños y europeos, y se propone una gestión ordenada de movimientos migratorios, una común posición de lucha contra el racismo, la discriminación y la xenofobia.

Finalmente, la cumbre de Madrid de 2010, convocada bajo el lema “Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”, discutió la relación birregional en un contexto ensombrecido por las consecuencias de la crisis financiera mundial (Del Arenal y Sanahuja, 2010). La declaración final reafirmó los compromisos con la cooperación, incorporando en ésta también las acciones para enfrentar las consecuencias de la crisis económico-financiera y superar los efectos sociales de la crisis en los países en desarrollo y en las poblaciones más vulnerables. En la dimensión ambiental de la cohesión social, la declaración de 2010 respalda la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, el protocolo de Kyoto, y el Convenio sobre Diversidad Biológica, y manifiesta la voluntad de contribuir a la constitución de un comité de negociación intergubernamental del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente encargado de elaborar instrumentos jurídicos sobre manejo del mercurio.

5. CUMBRES IBEROAMERICANAS Y POLÍTICAS DE COHESIÓN

El espacio iberoamericano, con una existencia que se remonta a la primera cumbre realizada en 1991, experimentó un salto cualitativo en Montevideo con la creación de la Secretaría General en la cumbre de 2006. Un acuerdo con la Comisión Europea colocó a la SEGIB en una posición de articulador entre la Unión Europea y América Latina, como un foro de concertación política y como ámbito para proyectar la cooperación iberoamericana (Del Arenal, 2005).

La idea iberoamericana proyecta a España (y en menor grado a Portugal) en una relación especial con América Latina. El tema central de la cumbre, migraciones y desarrollo, se articulaba con la agenda de las relaciones entre España y América Latina. En el contexto global, las migraciones son actualmente un fenómeno determinante en las relaciones internacionales pero, sobre todo, en las condiciones internas del país de origen. La Declaración de Montevideo reconoce los derechos humanos de los emigrantes y los derechos de reglamentación del país de acogida.

Las cumbres iberoamericanas contaron con foros paralelos con participación de organizaciones del sector privado y los movimientos sociales. El foro iberoamericano de empresas abordó una agenda nutrida en torno al tema del desarrollo y contó entre sus participantes a entidades financieras regionales como la Corporación Andina de Fomento. La visita de la Comisaria Ferrero-Waldner selló el vínculo con la Comisión Europea, demostrando así las coincidencias de agenda. En la cumbre de Viena en 2006, las dos partes firmaron un memorando que estableció el marco del trabajo conjunto sobre temas tales como emigración, cohesión social, integración regional y educación.

6. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en este trabajo revela la fuerte continuidad en las estructuras institucionales y en los contenidos de agenda de la relación birregional. La organización de cumbres birregionales conservó su diseño original agregando en forma concertada las cumbres paralelas con participación de organizaciones del empresariado y de la sociedad civil. Inclusive una cumbre “independiente” del espacio iberoamericano no sólo adoptó un diseño similar sino que su agenda y su metodología revelan una estricta articulación con las cumbres ALC-UE.

En segundo término, se destaca la continuidad en los contenidos de agenda, y dentro de ésta, la primacía otorgada a la cohesión social con un abordaje que articula, conceptualmente y en sentido prescriptivo, cohesión social, desarrollo sustentable,

educación y cultura, y diversidades e identidad. Una investigación sobre políticas sociales y de desarrollo avanzadas en el período que cubre este trabajo revelaría los vínculos existentes entre las discusiones y los acuerdos logrados en las cumbres birregionales y las políticas específicas de inclusión, identidad y agenda de derechos.

En ese sentido, es posible afirmar que el modelo de cumbres birregionales UE-ALC ha actuado como un medio para la difusión de ideas y prácticas y para la emulación de normas e instituciones incorporadas en políticas de los países participantes. Sin embargo, el trabajo destaca la identidad propia de la agenda latinoamericana, construida en torno al objetivo de inclusión social y fundamentada en tradiciones de pensamiento sobre unión latinoamericana que corresponden a un período histórico anterior. En ese sentido, la discusión sobre eurocentrismo contribuye a esclarecer los caracteres específicos de la agenda latinoamericana en torno a problemas de cohesión e inclusión, pero no impide a la vez encontrar las áreas de convergencia birregional en torno a objetivos comunes en políticas de sustentabilidad ambiental, derechos humanos y bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA PUERTA Jaime (2004). “La integración y el desarrollo de las regiones de los países de la Unión Europea y América Latina”, en: *Nueva Sociedad*, N° 189, pp. 125-140.

ALECU DE FLERS Nicole; REGELSBERGER Elfriede (2005). “The EU and interregional cooperation”, en: HILL, Christopher y SMITH, Michael (Eds.) *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, pp. 317-341.

AROCENA Rodrigo y SUTZ Judith (2009). “Sistemas de innovación e inclusión social”, en: *Pensamiento iberoamericano*, N° 5, pp. 101-120.

ATTINÀ Fulvio (2001). *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Paidós, Barcelona.

BODEMER Klaus (2003). *Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.

CIMADAMORE Alberto (2012). *Las relaciones internacionales de la pobreza en América Latina y el Caribe*, CLACSO, Buenos Aires.

CLEMENTE Isabel (2005). “The Foreign Policy of Colombia in the Caribbean Basin, 1832-1904”. Tesis de Doctorado en Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres.

DABÈNE Olivier (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America*, Palgrave-Macmillan, New York.

DEL ARENAL Celestino; SANAHUJA José Antonio (2010). *La Cumbre ALC-UE de Madrid: Un nuevo impulso a las relaciones birregionales*, Fundación Carolina, Madrid.

DEL ARENAL Celestino (Coord.) (2005). *Las cumbres iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Fundación Carolina, Madrid.

ESTEBAN Marisol; RODRÍGUEZ Arantxa; MORENO José; ALTUZARRA Amaia; LARRAÑAGA Jon (2009). “La evaluación de la política de la Política Regional Europea. Análisis empírico de las metodologías aplicadas”, en: *Investigaciones Regionales*, N° 14, pp. 157-184.

European Union. Regional Policy (2007). *Cohesion Policy 2007-2013. Commentaries and official texts*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg.

FAWCETT Louise (2015). “Regionalismo by Emulation. Considerations across Time and Space”, en: TELÓ Mario, FAWCETT Louise, y PONJAERT Frederik (Eds.) *Interregionalism and the European Union. A Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World*, Ashgate, Farnham, pp. 33-49.

GRASA Rafael (2000). “La cooperación para el desarrollo de la comunidad europea: naturaleza, mecanismos y políticas”, en: Barbé, Esther (Coord.). *Política Exterior Europea*, Ariel, Madrid, pp.55-82.

HÄNGGI Heirner (2000). “Interregionalism: empirical and theoretical perspectives”, Paper presentado en seminario, Los Ángeles.

HINKELAMMERT Franz (1995). *Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión*, DEI, San José de Costa Rica.

MALAMUD Andrés; SCHMITTER Philippe, C. (2006). “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”, en: *Desarrollo Económico*, vol. 46, N° 181, pp. 3-31.

MANCHA NAVARRO Tomás; GARIDO YSERTE Ruben, PABLO PINDADO Félix (2010). “La Política de cohesión 2007-2013. Un análisis del difícil maridaje entre cohesión y competitividad en el caso español,” en: *Thefuture of Cohesion Policy*, Badajoz, 7° Taller APDR.

MATTLI Walter (1999). *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge. Organización de Estados Americanos (2006). *Desigualdad e Inclusión en las Américas, 14 Ensayos*, OEA, Washington.

OLSEN Johan (2008). “The Many Faces of Europeanization”, en: *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, N° 5, pp. 921-952.

OTTONE Ernesto; SOJO Ana (Eds.) (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Organización de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

QUIJANO Aníbal (2000). “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina,” en: LANDER, Edgardo (Ed.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 122-151.

QUIJANO Aníbal y WALLERSTEIN Immanuel (1992). “Americanity as a Concept or the Americas in the Modern World System”, en: *International Social Science Journal*, N° 134, UNESCO, Paris.

SANAHUJA José A. (2008). The EU and Latin America: the common agenda after the Lima summit, Paper ICEI.

SÁNCHEZ DE GÓMEZ Lyda (2011). “Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea”, en: *Revista de Estudios Empresariales*, N°2, pp. 4-28.

SIDJANSKI Dusan (1998). *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Editorial Ariel, Barcelona.

SOTOMAYOR Octavio; RODRÍGUEZ Adrián; RODRÍGUEZ Mónica (2011). *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura. Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Organización de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

VILLATORO Pablo y RIVERA Elizabeth (2007). “La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores”, en *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos: conceptos e indicadores*, Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL, Organización de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

DOCUMENTOS

Cumbre Unión Europea–América Latina y el Caribe. 1999. Disponible en: www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/default_es.htm.

Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe. 2002. Disponible en: www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/ii_17_5_2002_madrid-es.pdf

Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea. 2004. Disponible en: www.europarl.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/iii_2_5_2004_guadalajara_es.pdf

Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe. 2006. Disponible en: www.europarl.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/iv_12_5_2006_viena_es.pdf

Quinta Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea. Disponible en: www.europarl.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/v_16_5_2008_lima_es.pdf

Sexta Cumbre UE-ALC. 2010. Disponible en: www.europarl.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/vi_18_5_2010_madrid_es.pdf

PUNTO DE INFLEXIÓN PARA EL MERCOSUR EN RAZÓN DE LAS NEGOCIACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Lautaro Ramírez

PRESENTACIÓN

El Mercado Común del Sur –MERCOSUR–, desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción en el año 1991⁶³, tuvo por objetivo la creación de un mercado común entre los Estados que lo ratificaron. Conforme a ello y, dada la inter-gobernabilidad otorgada al proceso de integración⁶⁴, sus órganos decisorios avanzaron en la unificación no sólo de la personería jurídica del bloque, sino en la puesta en funcionamiento de negociaciones económicas internacionales a través de este proceso de manera conjunta. En este sentido y, dado el avance en la materia respecto a la celebración de acuerdos comerciales con terceros Estados, ya sea que se encuentran en el mismo continente o fuera de éste⁶⁵, los Estados Parte del MERCOSUR lograron contar con acuerdos comerciales tendientes a liberalizar aranceles así como prever determinadas pautas que regularán el comercio bilateral entre ellos con los Estados a los que se asociaron.

Concordante con lo anterior y a fin de instaurar un marco normativo con el objeto de regular la cuestión de las negociaciones internacionales así como establecer las

63 El Tratado de Asunción entró en vigencia tras el tercer depósito del instrumento de ratificación el 29/11/91. Argentina depositó el instrumento de ratificación el 31/10/91; Brasil el 30/10/91 y Paraguay el 06/08/91.

64 Respecto a dicha calidad, es necesario recordar lo sostenido por Fresno de Aguirre (1997:178) quien manifestó respecto al MERCOSUR lo siguiente: *“En la actualidad, no es una organización supranacional sino intergubernamental. Carece de organismos comunitarios con potestades legislativas delegadas, por lo que las normas que emanan de sus órganos carecen de eficacia directa y deben ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos de cada Estado Parte conforme a los respectivos mecanismos constitucionales vigentes. Eso está establecido además en el propio Protocolo de Ouro Preto en su art. 42”*.

65 Entre los acuerdos comerciales con terceros celebrados por el MERCOSUR se encuentran vigentes los siguientes: Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea, y sus Estados Miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur, y sus Estados Partes, por otra, que fuera firmado en Madrid, España el 15/12/1995 y entrado en vigor el 01/07/99; El acuerdo MERCOSUR-Unión Aduanera del África Meridional –SACU–, que fuera suscripto el 15/12/2008 y que entrara en vigencia el 01/04/2016; y el Acuerdo MERCOSUR-India, signado el 25/01/2004 y entrado en vigor el 01/06/2009; entre otros.

competencias en el ámbito del MERCOSUR en esta materia, el Tratado Fundacional así como sus Protocolos posteriores previeron una serie de instrumentos atinentes a esta cuestión, los cuales fueron posteriormente reglados por normas derivadas de los máximos órganos con poder decisorio dentro del bloque. En este contexto y, pese a que en estos veinticinco años desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción no existieron discrepancias en torno a las negociaciones como bloque frente a terceros Estados u otros bloques⁶⁶, lo cierto es que actualmente dicha cuestión no se presenta con tal claridad como supo tenerla años atrás. Ello, en razón del cambio, no sólo del paradigma que dominó la región durante los últimos doce años en materia económico-comercial, sino que los nuevos primeros mandatarios que asumieron recientemente en los diferentes países que conforman el bloque ofrecen características más liberales. Los mismos tienen en sus agendas el llevar adelante negociaciones económicas internacionales a fin de insertar a sus países de un mejor modo en el plano internacional, así como incorporarse a las cadenas de valor global.

De este modo, tras el *impeachment* a Rouseff, quien fuera reemplazada por Michel Temer para culminar su mandato en Brasil, el cambio del gobierno de Fernández de Kirchner por Macri en la Argentina y la asunción de Tabaré Vázquez en lugar de Mujica en Uruguay, dio lugar a nuevos ejecutivos con perspectivas aperturistas y con la intención de vincularse, no sólo dentro de la región, sino también fuera de la misma contractualmente. Estas nuevas perspectivas, sin embargo, se encuentran frente a unas negociaciones iniciadas hace más de dieciséis años entre el MERCOSUR por un lado y la Unión Europea –UE– por otro, en pos de arribarse a un acuerdo de cooperación comercial que incluye la reducción y eliminación de aranceles entre ambos, el cual a la fecha, si bien se ha avanzado, no ha logrado cerrarse por diferencias existentes entre ambos bloques sobre distintas cuestiones medulares⁶⁷, así como entre

66 Con excepción de las iniciativas de Uruguay de celebrar un Tratado de Libre Comercio con los EE.UU. en el año 2008, lo cual no prosperó.

67 El inicio de estas negociaciones tuvieron lugar en el año 1995, momento en el cual ambos bloques firmaron un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación que entró en vigencia en el año 1999, el cual contiene además una Declaración Conjunta Anexo que dispone las bases para el diálogo político a diferentes niveles de gobierno –Jefes de Estado, Ministros y Altos Funcionarios. Será, sin embargo, en el año 2000, cuando ambos bloques empezarán a negociar un Acuerdo de Asociación Conjunta –como los denomina la Unión Europea–, estructurado en tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. Las negociaciones, empero, se suspendieron en el año 2004 por diferencias respecto al capítulo de comercio. Las relaciones políticas continuaron su curso profundizando el contenido del acuerdo bajo negociación, al incorporarse en el año 2008 en la Cumbre UE-MERCOSUR tres nuevos ámbitos al mismo: ciencia y tecnología, infraestructura y energías renovables. En mayo de 2010, luego de seis años sin actividades como tampoco avances respecto al Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, se retomarán las negociaciones en la Cumbre América Latina y el Caribe –Unión Europea celebrada en Madrid, la cual aún se encuentra en curso. El objetivo de la misma es negociar un acuerdo comercial completo que no se limite al comercio de bienes industriales y agrícolas sino que, además, contemple servicios, contratación pública, propiedad intelectual, facilitación comercial y obstáculos técnicos al comercio. En otras palabras, todas las disciplinas propias contempladas en los Acuerdos comerciales. Pese a no haberse dado por concluida

los propios Estados Parte del MERCOSUR. Empero, en el marco de dichas negociaciones no se ha mencionado aún si Paraguay conservaría el Sistema General de Preferencial Plus –SGP+– que el bloque europeo le ha otorgado. Frente a dicha situación y, pese al resabio de estas lentas negociaciones, los nuevos mandatarios con el afán de acceder a nuevos mercados, conservar los existentes o ampliar los propios por medio de las reducciones e incluso eliminaciones de sus aranceles aplicados en el marco de la Organización Mundial del Comercio –OMC–, se encuentran moviéndose en el plano externo en pos de concretar dichos objetivos de manera individual; en otras palabras, por fuera del proceso de integración del que participan.

Concordante a lo anterior y, ante la necesidad de converger sus economías con el plano internacional, ya sea por medio de negociaciones en materia de reducciones arancelarias o promoviendo la inversión extranjera directa en sus territorios, los primeros mandatarios se encuentran avanzando en diferentes negociaciones internacionales bilaterales o plurilaterales, o trabajando en la incorporación de sus países a los nuevos bloques comerciales existentes o incorporándose a negociaciones vigentes respecto a futuros acuerdos comerciales.

En razón de lo anterior, se hace necesario analizar qué posibilidades otorga el proceso de integración del MERCOSUR a sus socios en razón de la negociación y celebración de acuerdos comerciales por fuera del mismo. En este contexto, asimismo, deberá observarse si esta cuestión se presenta como una fuerza centrífuga o centrípeta respecto al futuro de la consolidación del bloque, lo cual se aborda desde los lineamientos esgrimidos en el proyecto de investigación 11J-153. De este modo, el presente trabajo expone los resultados preliminares de la primera parte de la investigación llevada adelante durante este año en el marco del Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

1. PREVISIONES DEL TRATADO DE ASUNCIÓN EN MATERIA DE NEGOCIACIONES INTERNACIONALES DESDE LA PERSPECTIVA DEL GRADO DE INTEGRACIÓN PROPUESTO

El MERCOSUR, dentro de la ideología que dio lugar a su nacimiento y en base a su acuerdo constitutivo, estableció la concreción de un mercado común⁶⁸ de manera

la Cumbre, lo cierto es que desde el año 2010 y hasta ahora, los avances han sido poco significativos. El nuevo intercambio de listas arancelarias de productos que quedarían comprendidos en el mismo se hizo esperar hasta mayo de este año, contemplando, además, el acceso a sus respectivos mercados de bienes, servicios y establecimiento y licitaciones gubernamentales. Sin embargo, quedarán excluidos determinados productos agrícolas –la carne vacuna y el etanol– sensibles para el bloque europeo y punto importante de la oferta de la unión sudamericana, para lo cual la UE no ofreció cuotas (Ramírez, 2016).

68 Para Bela Balassa un mercado común se caracteriza por: “...no limitarse a suprimir las restricciones al comercio, sino que también las dificultades del movimiento de los factores” (1964:2). Empero, y pese a no haberse arribado a dicho grado en el MERCOSUR, sí en cambio se alcanzó el grado de unión aduanera

progresiva. Sin embargo, al día de hoy no se ha podido arribar a dicho grado de integración. Empero, la llegada a dicho estadio justificaría la limitación de la celebración de acuerdos comerciales por los miembros de manera individual dada la necesidad de compatibilizar los intereses de los diferentes Estados Parte con los del propio bloque. A pesar de esto, se avanzó en la restricción de entablar dichas negociaciones de manera individual, más que en la propia profundización del modelo integrativo, lo cual ha generado un replanteo por parte de los socios dada la necesidad de generar nuevas vinculaciones internacionales. Conforme a ello, no se lograron mayores ventajas en el proceso de integración debido a la lentitud con la que el mismo ha avanzado y, por otra parte, se restringió a los socios a que celebren acuerdos comerciales que prevean la concesión de preferencias arancelarias, dado que sendas variables puestas en un mismo plano atentarían contra cualquier lógica.

Fundamenta lo anterior lo dispuesto en las principales disposiciones que regulan la celebración y negociación de acuerdos comerciales por los socios del MERCOSUR. A esos fines y conforme a la pirámide normativa prevista en el Art. 41 del Protocolo de Ouro Preto⁶⁹ –POP–, debe analizarse lo dispuesto en las normas originarias, en primer lugar, y luego lo establecido en las normas derivadas a fin observarse acabadamente esta cuestión.

De acuerdo a esto y respecto al grado de integración propuesto así como sus implicaciones, el Tratado de Asunción dispone en su Art. 1 lo siguiente:

Este Mercado Común implica: (...) El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales.

Frente a dicha disposición, el Tratado fundacional dispone: 1) El establecimiento de un arancel externo común –AEC–; 2) La adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados; y 3) La coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales.

De un análisis exegético dogmático de la disposición se desprende que, si bien no dispone explícitamente la restricción de entablar negociaciones de manera indi-

imperfecta, la cual en su grado completo se caracteriza, según el mismo autor por: “...traer aparejada, además de la supresión de la discriminación a los movimientos de mercancías dentro de la unión, la equiparación de tarifas en el comercio con países no miembros de la misma” (idem).

69 El Art. 41 del POP, expresamente dispone: “Las fuentes jurídicas del MERCOSUR son: I. El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios; II. Los Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos; III. Las Decisiones del Consejo Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, adoptadas desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción”.

vidual, lo cierto es que el grado de integración propuesto ofrece limitaciones tácitas dado que, por ejemplo, el establecimiento de un AEC limitaría dicha posibilidad. Ello en atención a que los acuerdos comerciales regionales⁷⁰, como los ha denominado la OMC, tienen por objeto la reducción o eliminación tanto de los aranceles como de las barreras no arancelarias. Conforme a ello, la negociación en torno a la disminución de las mismas incidirá directamente sobre los demás países toda vez que los Estados han prescindido de dicha posibilidad al celebrar el Tratado de Asunción. Por su parte, y en relación a las otras dos cuestiones que regula el artículo *supra* transcrito, debe destacarse la necesidad de coordinación de las partes en sus posiciones en los foros internacionales y la adopción de una política comercial común frente a terceros Estados. Esta última cuestión y, conforme a la redacción de la disposición, debe ser interpretada como el manejo del conjunto de instrumentos de alcance del Estado –en este caso del conjunto de los Estados que conforman al MERCOSUR–, para mantener, alterar o modificar las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo; en otras palabras, los instrumentos comerciales al alcance de los países que integran el bloque. Entre estas herramientas se encuentran, además de las arancelarias, las restricciones cuantitativas y las defensas comerciales tales como las medidas compensatorias frente a la aplicación de subsidios o derechos antidumping frente a la competencia desleal internacional. Veamos entonces la evolución y el estado de cada una de las tres variables que requiere el Tratado de Asunción para la constitución del ansiado mercado común a fin de poder determinar si los Estados que lo conforman pueden, en el estado en que se encuentra el proceso de integración, celebrar acuerdos comerciales por fuera del bloque.

2. CUESTIONES RELATIVAS A LA MATERIA ARANCELARIA

En relación a la primera cuestión que estipula el Art. 1 del Tratado de Asunción vinculado al establecimiento del AEC, lo cierto es que se ha avanzado en ello pero sólo de manera parcial, conservándose sin embargo en la actualidad la doble imposición en aquellos casos en que productos de terceros países ingresan al MERCOSUR por uno de sus Estados Parte y estos se encuentran destinados para consumo final en otro Estado Parte diferente al del ingreso, lo cual marcha de esta manera desde la puesta en funcionamiento del bloque. Dicha cuestión, si bien persiste hasta la actualidad, limita la posibilidad de celebrar acuerdos comerciales de manera bilateral por las razones que seguidamente se enuncian.

70 Los cuales también son conocidos en terminología de la OMC, como aquellos acuerdos comerciales preferenciales recíprocos entre dos o más interlocutores (OMC, 2016).

Puntualmente, y en razón de las cuestiones relativas al AEC, durante la vigencia del MERCOSUR se han emitido alrededor de cuarenta normas derivadas⁷¹ vinculadas a regular esta materia, con la finalidad de consagrar la unión aduanera tan esperada. Concordante con ello, en primer lugar debe destacarse que, si bien los Estados Parte del MERCOSUR han consolidado aranceles en el marco de la OMC al momento de sus respectivos ingresos a dicho organismo, lo cierto es que no aplican aquellos sino que emplean los comprendidos dentro del AEC del MERCOSUR, los cuales se encuentran dentro de los topes allí establecidos.

Empero, el AEC del MERCOSUR aún no ha sido establecido para el total de mercancías⁷², persistiendo de igual modo diferentes excepciones que habilitan a los Estados Parte a aplicar sus aranceles consolidados en la OMC en ciertos casos. Esta situación ha llevado a la doctrina más reconocida, a las mismas partes del proceso de integración⁷³ e incluso a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– (1996) a sostener que este bloque se encuentra en un grado de integración intermedio entre la zona de libre comercio y la unión aduanera, denominada “*unión aduanera imperfecta*”, aunque para otros autores dicha categoría no podría existir⁷⁴. La misma se caracteriza por la ausencia de esfuerzos por consolidar el arancel externo. El AEC acordado, y al cual se hace mención seguidamente, se encuentra perforado varias veces, incluso de modo unilateral. Igualmente, el Código Aduanero Común enfrenta diferentes obstáculos para implementarse. En este sentido y, según Bouzas (2003), no se ha avanzado en materia de disciplinas comunes frente a terceros países y tampoco se ha logrado una plena libre circulación de bienes. Todo lo anterior aunado a la mínima coordinación entre los países a la hora de negociar con otros determina este grado imperfecto de integración.

71 Las más importantes son receptadas y comentadas en el marco de la investigación y del presente trabajo.

72 Por esta razón, la doctrina sostiene que el MERCOSUR se encuentra en un estadio previo al de una unión aduanera, correspondiéndose con un grado inferior que es la unión aduanera imperfecta.

73 La Presidencia de la Delegación de Paraguay en el Parlamento del MERCOSUR sostuvo en su reunión ordinaria del mes de mayo del año 2012: “*Se deja constancia que en nuestra alianza regional se ha perdido de vista lo predicho, no irremediablemente, pero sí de manera inquietante y peligrosa atendiendo las desusadas maniobras proteccionistas con que las autoridades argentinas y brasileñas impugnan la filosofía del libre intercambio que gobierna el universo de los negocios entre agrupaciones de naciones soberanas. Penosamente, estos insufribles desbarajustes que acogotan el comercio recíproco y multilateral en la zona, obedecen en gran porcentaje a que el proceso de integración en el MERCOSUR se halla estancado desde hace más de una década, debatiéndose entre un Área de Libre Comercio incompleta y una Unión Aduanera imperfecta, ciclos que habrá que finiquitarlos con rapidez y orden si verdaderamente se concibe avanzar a la siguiente etapa, el Mercado Común, fase identificada por la desaparición de las barreras aduaneras, la consolidación del arancel externo común y la entronización de la libre movilidad de bienes, servicios, capital y recursos humanos por los territorios unificados.*” (Parlamento MERCOSUR, 2012).

74 Sobre esta postura véase: Cardona Montoya Giovanni (2013), ¿Es Mercosur una Unión Aduanera Imperfecta? Análisis conceptual y aplicado de la realidad y el potencial de la integración entre los países del Cono Sur. En: Revista Escenarios: Empresa y Territorio No.2, ISSN 2322-6331, ene-dic de 2013, pp. 55-69.

De acuerdo a ello, las excepciones en esta materia o perforaciones como sostiene el autor citado, se visualizan de dos modos en el plano del MERCOSUR: por un lado continúan vigentes exclusiones de determinados productos dentro del AEC del MERCOSUR para cada una de las Partes, las cuales se encuentran contempladas en las denominadas “*Listas Nacionales*” en las que cada uno de los Estados disponen ciertas mercancías que quedan excluidas del acuerdo. Al momento, si bien las comprendidas en dichas listas se han ido reduciendo con el correr del tiempo y a fin de arribar a la unión aduanera, actualmente los Estados Partes continúan conservando facultades reservadas para establecer qué bienes queden comprendidos dentro de aquellas listas sino también de modificarlas anualmente, siempre que respeten la cantidad asignada a cada uno de ellos. Conforme a esto, la CMC/DEC. N° 31/03 expresamente prorroga el mantenimiento de un listado de cien ítems del Nomenclador Común MERCOSUR –NCM– como excepciones al AEC para Argentina y Brasil, mientras que para Paraguay prevé que además podrá agregar un adicional de ciento cincuenta y para Uruguay un total de ciento veinticinco ítems adicionales, pesando sobre todos ellos la obligación de notificar los productos comprendidos dentro de las mismas.

Concordante con ello y, con reservar cada uno de los Estados la potestad de excluir determinados bienes en el marco de sus Listas Nacionales del AEC, no se arribará a la unión aduanera deseada.

Frente a la posible exclusión de los AEC, por parte de los miembros del MERCOSUR de diferentes mercancías, corresponde realizarnos el siguiente interrogante: ¿Podrían los Estados Parte negociar acuerdos comerciales preferenciales sobre los productos incluidos dentro de sus listas nacionales? La respuesta a todas luces podría ser afirmativa dado que no impacta por sobre el resto de las Partes, toda vez que en principio conservan en esos casos autonomía en materia arancelaria sumado a que el establecimiento de las listas, si bien ha sido transitorio, han sido prorrogadas desde el propio establecimiento del AEC en el año 1994, persistiendo hasta la actualidad. Esto último entraría en pugna con el objetivo del Tratado de Asunción de crear un mercado común entre los Estados Parte, no pareciendo ser lo más adecuado, sobre todo por tratarse de un régimen excepcional cuya eliminación, de ser la voluntad de los Estados en profundizar el grado de integración, deberá llevarse adelante para arribarse efectivamente a la unión aduanera.

Otra cuestión relativa a la materia arancelaria viene dada en la posibilidad de que uno de los Estados Parte desee elevar el AEC frente a terceros, en cuyo caso: ¿ello podría prosperar? La respuesta viene dada por la CMC/DEC. N° 18/09 que dispone que los niveles arancelarios aplicados a los productos para los cuales un Estado Parte no aplique el AEC deberá retornar a los niveles de este último ni bien cese el motivo

que originó la elevación, por lo que el incremento de los AEC de manera unilateral por parte de alguna de las Partes deberá restablecerse tras la culminación del motivo que llevó a su incremento. Es por ello que, al preverse una causa para poder llevarse adelante dicho aumento, el mismo deberá presentarse como transitorio al disponerse que, tras el cese del motivo que originó el alza, deberá retomar los niveles del AEC, por lo que tampoco en este caso quedaría comprendida la posibilidad de negociarse de manera bilateral la reducción de aranceles tras elevarse los mismos a los topes consolidados en la OMC pero que se encuentren por encima de los AEC del MERCOSUR. Esto atento a que dicha posibilidad sólo se prevé de manera transitoria.

Sin embargo, y tal como se vio anteriormente, el propio MERCOSUR autoriza el aumento en forma transitoria de las alícuotas por encima del AEC a todos los Estados Parte para las importaciones originarias de extra zona, empero las mismas no podrán ser superiores al máximo consolidado por aquellos en la OMC, limitando dicho incremento a un número determinado de ítems arancelarios tal como dispone la CMC/DEC N° 31/03 antes analizada. Esta excepción se mantendrá vigente hasta el año 2021, según lo establece la CMC/DEC. N° 27/15.

Una segunda excepción al AEC viene dada respecto a la exclusión de diferentes sectores del mismo, tal el caso de los lácteos que, si bien se dispone la aplicación de las alícuotas de dichos bienes para la Argentina, Brasil y Uruguay, dispensa a Paraguay y a Venezuela hasta el año 2023 de la imposición de aquellos, autorizándolo a emplear sus aranceles nacionales conforme se establece en la CMC/DEC. N° 30/15. Semejante situación sucede con las aguas edulcoradas sobre las que se dispone que tanto Uruguay como Paraguay y Venezuela podrán continuar aplicando sus respectivas alícuotas, según se dispone en la CMC/DEC. N° 29/15; igual tenor ofrece el sector de juguetes respecto de todos los Estados Parte del MERCOSUR quienes podrán continuar aplicando sus aranceles nacionales hasta el año 2021, según lo establece la CMC/DEC N° 28/15. Por su parte los “duraznos”, se encuentran exceptuados de la aplicación del AEC por parte de Venezuela, conforme la CMC/DEC N° 14/13; idéntica situación ofrece el sector del calzado, en el cual se ha autorizado a Uruguay y a Paraguay a mantener los niveles vigentes de sus aranceles nacionales hasta ocho posiciones arancelarias hasta tanto se resuelva el tratamiento a darse a estos productos, lo cual se encuentra regulado en la CMC/DEC. N° 27/08, entre otras, que establecen las excepciones sectoriales en la aplicación de las alícuotas correspondientes al AEC del MERCOSUR.

Por su parte, y pese a la posibilidad de aplicarse las alícuotas nacionales en determinados productos, ya sea que éstos se encuentren en sectores excluidos del AEC o comprendidas en las Listas Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, el

CMC ha establecido topes a los mismos a fin de encontrar un equilibrio entre los aranceles nacionales que aplican las Partes con aquellos consolidados en la OMC. En este sentido, el CMC ha declarado que las consolidaciones arancelarias registradas en las Listas Nacionales contenidas en el Protocolo de Marrakech al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994 –GATT 1994–, que consta en el Acta final de la Ronda Uruguay de la OMC, permanecen vigentes en los términos estipulados en dicho ámbito; empero, en aquellos casos en que el MERCOSUR apruebe una norma estableciendo un nivel de AEC superior al consolidado en el Protocolo anteriormente mencionado por alguno de los Estados Parte, prevalece, para éste, el arancel consolidado; ello según la CMC/DEC. N° 17/09, por lo que prevalecerán los aranceles consolidados en la OMC en el caso que los AEC del MERCOSUR sean superiores a los que se han notificado individualmente al organismo multilateral. Con lo cual, en vez de avanzarse en pos de la consolidación de este bloque en torno a la preponderancia de su AEC, se reconoció la primacía en esta materia de los aranceles individuales consolidados en la OMC en su detrimento.

De lo hasta aquí expuesto, se desprende que la vinculación existente entre los miembros del MERCOSUR, al haberse avanzado en la constitución de un AEC del bloque, pese a las excepciones anteriormente mencionadas limitan a todas luces la posibilidad de llevar adelante negociaciones internacionales a fin de celebrar acuerdos comerciales con terceros de manera bilateral, salvo, claro está, el desmantelamiento necesario de dichos AEC. Ello, toda vez que el CMC si bien ha establecido excepciones al mismo, ha limitado las posibilidades que podrían tener las Partes para llevar a cabo dichas negociaciones en materia de acuerdos comerciales, quienes, conforme a lo anterior se enfrentan a:

- a. Un AEC que contiene la mayoría de las posiciones arancelarias comprendidas en el NMC el cual conserva plena vigencia en la actualidad.
- b. Excepciones a la aplicación del AEC que se presentan como transitorias, hasta tanto se constituya la unión aduanera del MERCOSUR en pos de la concreción del mercado común dispuesto por el Tratado que le da origen al bloque.
- c. Límites en cuanto al incremento y reducción de las alícuotas de manera unilateral sobre el AEC del MERCOSUR, dentro de las cuales si bien prevalecen los consolidados en la OMC en el caso que los AEC sean superiores, lo cierto es que sus topes máximos encuentran una restricción en aquellos, al presentarse como tales y de manera transitoria, es decir, en tanto y en cuanto persista la necesidad, la cual al disiparse obliga a aquél que aumentó sus alícuotas a retrotraerlas a las previstas para el AEC.

Concordante con ello y, a fin de poder participar, los Estados Parte del MERCOSUR, de manera singular en negociaciones económicas internacionales en materia de acuerdos comerciales regionales, deberán dar por acabado con este intrincado régimen creado en el ámbito de este proceso de integración con el objeto de recuperar la autonomía respecto a los aranceles aduaneros cuyos límites se encuentran en los consolidados en la OMC.

3. CUESTIONES EN MATERIA DE POLÍTICA COMERCIAL: MEDIDAS DE DEFENSA COMERCIAL

Una segunda cuestión en torno al objeto que se analiza viene dada en la aplicación de medidas de defensa comercial, las cuales se vinculan estrechamente a la constitución de la unión aduanera. En este sentido debe destacarse que, si bien en materia arancelaria se avanzó hasta cierto punto persistiendo ciertas excepciones en esta materia, lo cierto es que en este ámbito el avance ha sido menor que en aquella. El Tratado de Asunción establece la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados, dentro de la cual se encuentran comprendidas las medidas que se analizan en el presente acápite que son aquellas relativas al antidumping, compensatorias frente a las subvenciones y salvaguardias.

Empero, en esta materia el MERCOSUR se quedó a mitad de camino, toda vez que no sólo no cuenta aún con un régimen común para las Partes en esta cuestión sino que permite la aplicación de dichas medidas intrazona, en clara contraposición con el objeto propio de las uniones aduaneras y confrontando lo dispuesto en el Art. XXIV del GATT⁷⁵. Sobre el particular, debe recordarse que a la actualidad cada uno de los Estados Parte de este proceso conserva su legislación interna⁷⁶ vigente respecto

75 Según el Acuerdo de la OMC, la aplicación de medidas de defensa comercial en el comercio intrazona no está permitido teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo 8 a) del artículo XXIV del GATT 1947, sin embargo, esta posibilidad se encuentra vigente en el MERCOSUR (Dirección de Normas y Negociaciones Comerciales de Paraguay, 2013:4) Dicho artículo XXIV del GATT 1947 en su parte pertinente dispone: *"a) se entenderá 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."*

76 1) En la Argentina, La Ley N° 24.425/94, el Decreto N° 766/94 y el Decreto N° 1393/08 constituyen la normativa específica en materia de dumping, subvenciones y derechos compensatorios. Asimismo, el procedimiento se rige supletoriamente por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 y el Reglamento de Procedimientos Administrativos, Decreto N° 1759/72 T.O. 1991 siempre y cuando no estén en contraposición con los principios que rigen la materia específica. En materia de Salvaguardias rige la Ley N° 24.425 y el Decreto N° 1059/96. Además la Ley N° 19.549 y su Decreto Reglamentario N° 1759/72 regulan el procedimiento administrativo en general y se aplican supletoriamente cuando existen vacíos en la legislación específica siempre que no estén en contraposición con los principios de la misma. 2) El Decreto Legislativo N° 30/94 y el Decreto N° 1.355/94 aprueban el Acta Final de la Ronda Uruguay

a la investigación y aplicación de dichas medidas. Sostenido lo anterior, observemos el estado y vigencia de las reglas que norman la aplicación e instrumentación de las medidas de defensa comercial, las cuales se encuentran vinculadas al AEC, toda vez que éstas permiten la aplicación de aranceles diferenciales ya sea bajo la forma de derechos antidumping o de derechos compensatorios que se determinen sobre las posiciones arancelarias que comprenden los productos o mercancías sobre las cuales existen subvenciones o se vendan por debajo del valor de plaza, identificándose aquellos con los ítems arancelarios comprendidos dentro del NMC.

Sobre el particular, en el año 1996 se aprobó la CMC/DEC. N° 17 que establece el Reglamento Relativo a la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones provenientes de países no miembros del MERCOSUR⁷⁷; en el año 1997 tuvo lugar la CMC/DEC. N° 11/97 por la que se aprobó el Marco Normativo del Reglamento Común Relativo a la Defensa contra las importaciones objeto de dumping provenientes de terceros países no miembros del MERCOSUR; y en el año 2000 tuvo origen la CMC/DEC. N° 29 que establece el marco normativo del reglamento común de defensa contra importaciones objeto de subvenciones provenientes de ellos. Empero y, pese a ello, lo cierto es que las mismas no fueron internalizadas por los Estados Parte⁷⁸, con excepción de la primera de ellas, que entró en vigor conforme

“Acuerdo de la OMC” (Acuerdo Antidumping, Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, y Acuerdo sobre Salvaguardias). La Ley N° 9019/95 dispone sobre la aplicación de derechos antidumping y compensatorios. El Decreto N° 8058/13 reglamenta los procedimientos administrativos relativos a la investigación y aplicación de medidas antidumping. El formulario para la presentación de las solicitudes de investigación de dumping y subsidios fue establecido en la Circular SECEX N° 20/96. La Portaria SECEX N° 36/13 reglamenta el compromiso de precios en las investigaciones de dumping. Las Portarías SECEX N° 41/13 y 44/13 reglamentan la información necesaria para las investigaciones de dumping. Con respecto a la aplicación de las medidas compensatorias, está vigente el Decreto N° 1.751/95. Los Decretos N° 1488/95, 1936/96 y 2667/98 reglamentan el procedimiento para la aplicación de medidas de salvaguardia. La Ley N° 12546/11 dispone sobre la relación entre las investigaciones de defensa comercial y las reglas de origen no preferenciales. La Portaria SECEX N° 38/13 reglamenta la representación legal de las partes interesadas en los procesos de defensa comercial. La Portaria SECEX N° 34/13 reglamenta la entrega de documentos al Departamento de Defensa Comercial (DECOM); 3) La normativa uruguaya vigente sobre defensa comercial antidumping está contenida en la Ley N° 16671/94 que aprueba el Acuerdo de la OMC y el Decreto N° 142/1996. Con relación a subvenciones y derechos compensatorios rige el Decreto N° 395/2008. Con respecto a la normativa sobre la aplicación de salvaguardias está vigente el Decreto N° 2/99; 4) Paraguay incorporó a su ordenamiento jurídico nacional, a través de la Ley N° 444/94, el Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT “Acuerdo de la OMC” (Acuerdo Antidumping, Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Acuerdo sobre Salvaguardias). El Decreto N° 15286/96 reglamenta el procedimiento para la aplicación de medidas antidumping y compensatorias. El Decreto N° 1827/99 reglamenta el procedimiento para la aplicación de medidas de salvaguardia. El Decreto N° 7105/00 dispone la vigencia en la República del Paraguay del Reglamento relativo a la aplicación de Medidas de Salvaguardias a las Importaciones provenientes de países no miembros del MERCOSUR. El Decreto N° 10363/00 aprueba el Formulario para la presentación de solicitudes de aplicación de medidas de salvaguardia por el MERCOSUR como entidad única y en nombre de un Estado Parte.

77 Decisión N° 17/96, protocolizada en ALADI como XIX Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 18.

78 En este sentido el Art. 42 del POP dispone: “Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser

a su art. 29 que dispone su entrada en vigencia tras su publicación, a diferencia de las otras dos que nada establecieron a ese respecto. Conforme a ello, se contó con reglamentaciones comunes para todos los Estados Parte en materia de medidas de defensa comercial aplicables a productos provenientes extra zona, pero al no haber sido internalizadas carecen de vigencia, con excepción de aquella que contempla las salvaguardias, cuya vigencia se encuentra discutida por el modo en lo que se encuentra regulado en la norma.

Por su parte, es en el año 2000 que tiene lugar la CMC/DEC. N° 28 por medio de la cual se regula la aplicación de medidas de defensa comercial intra y extra zona. A esos fines la Decisión mencionada instruye al Grupo Mercado Común –GMC– a fin de que elabore una propuesta con el propósito de disciplinar los procesos de investigación y la aplicación de medidas antidumping y derechos compensatorios en el comercio intrazona, cuyos trabajos deberían estar finalizados en noviembre de ese año para ser elevados bajo la forma de una propuesta al CMC. De igual modo dicha Decisión instruye a la Comisión de Comercio del MERCOSUR –CCM– para que, en forma conjunta, con el Comité Técnico N° 5 y el Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias elaboren una propuesta que defina los instrumentos aplicables con vistas a la eliminación gradual de la instrumentación de medidas antidumping y derechos compensatorios en el comercio intrazona. Dichos trabajos deberían finalizar el 30 de junio de 2001 y elevarse para la consideración y análisis del GMC a más tardar el 31 de diciembre de 2001. Esta tarea culminó con una propuesta elevada al CMC. Por su parte, y en relación a las medidas extra zona, la misma Decisión encomendó al GMC instruir a la CCM para que esta elabore una propuesta de Reglamento Común sobre Defensa contra Dumping y Subsidios en productos provenientes de países no miembros del MERCOSUR, teniendo en cuenta el Marco Normativo del Reglamento Común de Defensa contra Dumping y el Marco Normativo del Reglamento Común relativo a la defensa contra subsidios concedidos por países no miembros del MERCOSUR. Estos trabajos debieron estar concluidos antes del 15 de diciembre de 2000.

Empero, ese año, respecto a la aplicación de las medidas extra zona, la CMC/DEC. N° 29/00 aprobará el *“Marco normativo del reglamento común de defensa contra subvenciones concedidas por países no miembros del MERCOSUR”*, estableciendo que los Estados Parte adoptarán las medidas necesarias para adecuar su normativa interna vigente al marco normativo aprobado.

De igual modo, pero en el plano intrazona, la CMC/DEC. N° 69/00 estableció que las investigaciones que lleven adelante los Estados Parte para la aplicación de me-

didadas antidumping o compensatorias a las importaciones de productos originarios de otro Estado Parte, deberán contener además de las disciplinas normalmente aplicables, las que constan en el Anexo a la decisión. Conforme a ello, dicha Decisión tiende a disciplinar el régimen de las medidas de defensa comercial intra-MERCOSUR.

Frente a lo anterior, y ante la imposibilidad de eliminarse la aplicación de estas medidas intra-MERCOSUR en razón de los instrumentos de defensa comercial, los Estados Parte resolvieron adoptar el “*Acuerdo Antidumping de la Organización Mundial de Comercio*” a fin de ser aplicado para el comercio intrazona. Ello se aprobó por medio de la CMC/DEC. N° 13/02 y fue ratificado tanto por la Argentina⁷⁹, Brasil⁸⁰ y Uruguay⁸¹ a la actualidad, por lo que allí es de aplicación el régimen previsto en este acuerdo. Idéntica situación sucede con los subsidios y derechos compensatorios al haberse aprobado la CMC/DEC. N° 14/02 sobre: “*Acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias de la Organización Mundial de Comercio*”, que adopta dicho acuerdo y establece su aplicación intra zona. Esta decisión ha sido internalizada por la Argentina⁸², Brasil⁸³ y Uruguay⁸⁴, y se encuentra vigente entre ellos⁸⁵.

Por otra parte, y en relación a los terceros o a la aplicación de las medidas extra zona, no sólo no se avanzó en la reglamentación común, sino que la existente no fue internalizada, con lo cual cada uno de los Estados Parte continúa aplicando sus regulaciones internas anteriormente mencionadas⁸⁶.

Concordante con ello y, si bien lo anterior no encuentra sustento en el objeto del Tratado de Asunción, lo cierto es que, debido a la falta de concreción del grado de integración de unión aduanera y, gracias a la existencia de las excepciones existentes en torno a la aplicación del AEC antes mencionadas, es que persiste esta posibilidad de aplicarse medidas de defensa comercial intra-bloque, lo cual habilita además a que los Estados Parte puedan aplicar medidas de defensa comercial unilaterales contra terceros Estados, siendo llamadas a intervenir las normas de la OMC así como también será éste el foro para resolver cualquier controversia que exista en razón de las mismas. Esto posibilita, sin embargo, las consultas así como las negociaciones bilaterales, las cuales se encuentran estrechamente vinculadas a las políticas comerciales que, de profundizarse el grado de integración del MERCOSUR, deberían ser comunes y no ya individuales.

79 Argentina: Nota C.R. N° 33/03 de 15/04/03 (CR/di 1605).

80 Brasil: Nota N° 176 de 27/09/02 - Decreto 4390 de 26-09-2002 (CR/di 1482).

81 Uruguay: Nota N° 403/06 de 19/07/2006 (CR/di 2290).

82 Argentina: Nota C.R. N° 33/03 de 15/04/03 (CR/di 1605).

83 Brasil: Nota N° 200 del 08/11/2002- Decreto 4.459 del 5/XI/02. (CR/di 1511).

84 Uruguay: Nota N° 403/06 de 19/07/2006 (CR/di 2290).

85 Desde el 04/08/2002.

86 Véase la nota al pie N° 12 del presente trabajo.

Este gris existente en materia de defensa comercial, ya sea por la aplicación de los Acuerdos de la OMC intra MERCOSUR así como dichas normas frente a terceros Estados de manera unilateral por parte de las Partes del proceso de integración, genera una serie de interrogantes e incluso crea confusión ya que, por un lado, existe un AEC del MERCOSUR mientras que por otro los Estados han conservado su autonomía en materia de políticas comerciales vinculadas a la defensa comercial internacional, lo cual se comprueba con los siguientes datos, según el área de su intervención:

- a. *Intrazona*: Argentina, por mencionar sólo un caso, mantiene medidas anti-dumping contra productos originarios de Brasil, vgr.: compresores a tornillos⁸⁷, la cual continúa vigente desde el 16/03/16 (CNCE, 2016a).
- b. *Extrazona*: Argentina, por mencionar sólo un caso, mantiene medidas anti-dumping sobre productos originarios de Taiwan/Taipei Chino, India, Corea Republicana, Corea Democrática y China, vgr.: Tereftalato de polietileno (PET)⁸⁸, la cual continúa vigente desde el 04/04/16 (CNCE, 2016b).

Las medidas de defensa comercial que mantiene Argentina tanto intrazona como extra zona muestran a las claras la autonomía que existe en esta materia, ya sea que éstas tengan lugar contra sus propios socios como contra terceros países, de lo cual se deduce que en este punto existe un mayor retraso en cuanto a la consecución del objetivo pregonado por el Tratado de Asunción.

4. CUESTIONES RESPECTO A LA COORDINACIÓN DE POSTURAS EN FOROS INTERNACIONALES

Esta tercera cuestión que expresa el Tratado de Asunción en materia de coordinación de posturas comunes en foros internacionales, se presenta en la actualidad un tanto gris semejante al anterior, en atención a que no todos los países que conforman el MERCOSUR han seguido una misma línea en relación al modo de llevar adelante su relacionamiento externo frente a terceros países y foros internacionales.

En primer lugar, debe recordarse que los *“foros internacionales”*, tal como indica la disposición, son el *“lugar físico o virtual que se emplea para reunirse e intercambiar ideas y experiencias sobre diversos temas”* (Definición ABC, 2016). Conforme a dicha conceptualización y en el contexto del MERCOSUR, debe entenderse que se refieren a foros económico-comerciales cuyas decisiones tengan implicaciones en el proceso de integración que se analiza.

87 Medida de defensa comercial aplicada a las siguientes posiciones arancelarias: 8414.80.32 y 8414.30.99.

88 Medida de defensa comercial aplicada a la posición arancelaria: 3907.60.00.

Veamos algunos ejemplos sobre la falta de coordinación que existe aún entre las partes que conforman al MERCOSUR en esta materia. En este sentido, el primer foro internacional netamente vinculado a cuestiones comerciales que las Partes del Tratado de Asunción también son parte, es la OMC. Sin embargo y, si bien en los diferentes comités que conforman la estructura institucional han sostenido posturas comunes, como el Comité de Comercio y Desarrollo⁸⁹, lo cierto es que no han logrado aún concentrar sus posiciones en una materia esencial y a la cual me he referido anteriormente que es la arancelaria.

En este sentido y, dado que el MERCOSUR tiene por finalidad la concreción de un mercado común entre sus partes, lo lógico hubiera sido que ellas notifiquen los aranceles externos del bloque de manera homogénea y no individual como lo hicieron⁹⁰. Conforme a ello, recuérdese que el Tratado de Asunción entró en vigencia el 26 de marzo de 1991; mientras que los acuerdos por los que se constituye la OMC lo hicieron en enero de 1995, incluso un año después de que el MERCOSUR adquiriera personería jurídica internacional⁹¹; por lo que en esos cuatro años pudo haberse avanzado en la elaboración de los listados arancelarios NMF comunes para todas las partes. Pese a ello, se adoptó la notificación unilateral por cada uno de los Miembros, lo que trae dificultades para avanzar en la consolidación de la unión aduanera a través de la puesta en funcionamiento del AEC para el total de las posiciones arancelarias. Ello ha generado inconvenientes entre las Partes, tanto intra como extra MERCOSUR favoreciendo la prórroga de las excepciones al AEC tal como se vio anteriormente, ya sea por sectores como para cada una de las Partes del proceso de integración. Esta ausencia de homogeneización impacta sobremanera en los intereses que ellas defenderán dentro de dicha Organización, la cual tiende a la apertura comercial y al libre comercio, posturas que a título nacional tienen lugar de manera individual y no como bloque; a diferencia de lo que acontece con la UE dentro del mismo foro.

En este contexto, además, en la actualidad persisten diferencias entre las Partes del MERCOSUR respecto a la incorporación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, el cual ya ha sido ratificado por las legislaturas nacionales de

89 Vgr. En torno a la interpretación y alcance del Art. 2 c) de la Cláusula de Habilitación en materia de notificación de acuerdos comerciales regionales celebrados entre Países en Desarrollo.

90 Vgr. si se observa la primera posición de las Listas Nacionales notificados por los Estados Partes del MERCOSUR a la OMC, se visualiza la diferenciación que existe entre todos ellos. Así, para la posición arancelaria 01.01.11, Argentina consolidó un máximo arancelario del 3,8%; Brasil, 35%; Uruguay, 35%; Paraguay, 35%; y Venezuela del 40%.

91 El MERCOSUR adquirirá personería jurídica tras la entrada en vigencia del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, conocido como POP, suscripto el 17/12/94., ratificado por la Argentina bajo la Ley N° Ley 24.560, sancionado el 20 de septiembre de 1995 y promulgado el 6 de octubre de 1995.

Brasil⁹², Uruguay⁹³ y Paraguay⁹⁴, mientras que Argentina aún no lo ha hecho. Esto demuestra una vez más la falta de coordinación de posiciones comunes en foros internacionales, además que la vigencia del Acuerdo para tres Estados Partes del proceso de integración incidirá sobre aquel que aún no lo ha ratificado.

Otro ejemplo respecto a la falta de coordinación en los foros internacionales viene dado en las relaciones que mantienen cada una de las Partes con los Estados Unidos de América. Concordante con ello y, si bien ellas comenzaron a trabajar conjuntamente con dicho país, tras la celebración del Acuerdo que recibió extraoficialmente el nombre de 4 + 1 y cuya denominación oficial fue la de: *“Acuerdo relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión entre los Gobiernos de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de los Estados Unidos de América”*, tuvo por objeto, tal como lo indica su nombre, el establecimiento de un Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversión –Art. 1– que se compondría por representantes de todos los Estados signatarios.

Cuando las Partes se reuniesen en los EE.UU. la presidencia sudamericana rotaría entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La delegación sería presidida por los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores; por parte de los EE.UU. intervendría la Oficina del Representante de Comercio de dicho país –Art. 2–. Según el propio acuerdo el Consejo se reuniría con la participación de los cinco países cuando así se acordare, estableciéndose que la reunión inicial tendría lugar en este país y el sitio de las reuniones subsiguientes rotaría entre las Partes, si se considerase apropiado, y el país anfitrión funcionaría como Presidente para los propósitos de dicha reunión –Art. 3–. En relación a la vigencia del Acuerdo, el Art. 4 dispone que el mismo entraría en forma inmediata, sin perjuicio de los procedimientos internos de cada una de las Partes intervinientes (Secretaría de Comercio, Ministerio de Producción de la Nación Argentina, 2016:38).

Asimismo, en su parte propositiva, el mencionado acuerdo reconoce la importancia de la promoción de un ambiente abierto y predecible para el comercio internacional y la inversión y el significativo papel que el mismo desempeña en el aliento al crecimiento económico y al desarrollo; reconoce, además, los beneficios que para cada Parte resulta del incremento del comercio internacional y la inversión. Asimismo, hace mención a la conveniencia de la eliminación de las medidas para la inversión que distorsionan el comercio, así como también se refiere al proteccionismo, el cual privaría a las Partes de tales beneficios; menciona al papel esencial de la inversión

92 Ratificó el Acuerdo el 29.03.2016.

93 Ratificó el Acuerdo el 30.08.2016

94 Ratificó el Acuerdo el 01.03.2016.

privada, tanto nacional como extranjera, en la promoción del crecimiento, toda vez que a través de la misma se crean empleos, se expande el comercio, se mejora y adquiere tecnología y aumenta el desarrollo económico; reconoce también que la inversión extranjera directa confiere beneficios ciertos a cada Parte y mejora las relaciones entre ellas. Toma en cuenta la necesidad de eliminar las barreras no arancelarias con el objeto de facilitar un mayor acceso a los mercados de las Partes y reconoce la importancia de proveer adecuada protección a los derechos de propiedad intelectual y medios efectivos para el goce de los mismos cuando se vinculan con el comercio, considerando y reconociendo las diferencias en los sistemas legales nacionales imperantes; así como también tiene en cuenta la importancia de la liberalización mundial del comercio agrícola y de una reforma fundamental en las políticas agrarias, incluso evitando los subsidios a las exportaciones entre las Partes y en terceros mercados.

Empero y, pese a lo dispuesto en el Acuerdo, si bien tuvieron lugar una serie de reuniones entre todos los firmantes del documento, lo cierto es que las primeras de ellas se realizaron entre los años 1991-1995 dejando de ser convocadas hasta el año 2001, manteniendo vigencia hasta el año 2003, finalizando la actividad en septiembre de dicho año. En ese período se celebraron un total de nueve reuniones⁹⁵ las cuales versaron sobre diferentes temas comerciales de interés común, suspendiéndose hasta el momento. De este modo y, si bien las Partes del MERCOSUR avanzaron en reuniones conjuntas con los EE.UU., lo cierto es que los intereses comunes perduraron en periodos relativamente cortos y esporádicos, lo cual favoreció a que avancen en reuniones bilaterales con este país.

Conforme a ello y dada dicha situación, debe recordarse que Argentina, en el año 2016⁹⁶, celebró con los EE.UU. el *“Acuerdo del Marco de Trabajo para el Comercio e Inversiones”*; en dicho contexto, ambos Estados se comprometieron a trabajar mancomunadamente y a extender el comercio bilateral de productos agrícolas y combatir las barreras no científicas al respecto. Empero, el resto de los Estados Partes del Tratado de Asunción ya venían trabajando con los EE.UU. de manera bilateral desde años atrás. Así, Paraguay cuenta desde el año 2003 con el Acuerdo por el cual se establece el Consejo Bilateral sobre Comercio e Inversiones con los EE.UU., el cual se reuniría una vez por año. En dicho marco tuvieron lugar tres reuniones bilaterales entre los años 2010 y 2015. Brasil, por su parte cuenta con el Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica –TECA en inglés–, en el marco del cual se creó la Comisión de Comercio e Inversiones entre ambos en el año 2011. Si bien en el ámbito de la mis-

95 Las cuales tuvieron lugar en las siguientes fechas: 24/09/01; 16/10/01; 6 y 7/12/01; 15/04/02; 17/04/02; 20/05/02; 06/06/02; 16/10/02 y 5/08/03.

96 El Acuerdo fue rubricado por los presidentes de ambos países el 23/03/16, tras la visita de Barack Obama a la Argentina.

ma tuvieron lugar tres reuniones, la última de ellas fue la de mayor importancia dado que fue en marzo de 2016 al encontrarse el representante comercial de los EE.UU., Michael Froman, siendo éste además quien dirigió la reunión a nivel ministerial, y por el Gobierno de Brasil fue copresidida por el ministro de Relaciones Exteriores Mauro Vieira y el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior Armando Monteiro. En dicha reunión se abordaron cuestiones comerciales bilaterales y multilaterales, incluyendo las respectivas agendas, así como el trabajo futuro en la OMC. Los ministros también tomaron nota de la firma y entrega de la carta de intención de Brasil de la aceptación del Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio al director de la OMC, Roberto Azevedo (White House, 2016).

Por último, Uruguay también cuenta con un acuerdo bilateral denominado Acuerdo Marco sobre Comercio e inversiones del año 2007, por medio del cual se creó el Consejo sobre Comercio e Inversión entre ellos. Conforme al mismo y en el marco de dicho Consejo, ambas naciones se reunieron con el objeto de avanzar en temas comerciales y de inversión. De esta manera desde 2007 y hasta 2016 tuvieron un total de seis reuniones, celebrándolas cada dos años.

Dado que Argentina ha sido el último país que ha creado una comisión bilateral con los EE.UU., en 2016 tuvo lugar la primera reunión en Washington D.C. previéndose una segunda para 2017. En la misma se abordaron cuestiones vinculadas al acceso al mercado de ambos países, se comenzaron las negociaciones del reingreso de Argentina al Sistema Generalizado de Preferencias –SGP–, y el ingreso de productos al mercado de los EE.UU. tales como limones y carne (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2016).

Un tercer ejemplo viene dado con lo acontecido frente a la incorporación de los Estados Parte del MERCOSUR en calidad de observadores al nuevo proceso de integración conocido como Alianza del Pacífico, para lo cual lejos de presentarse como bloque a fin de adquirir tal calidad, cada una de las Partes lo hizo de manera individual. De este modo, sólo han adquirido tal condición Argentina, Uruguay y Paraguay, incorporándose el primero de ellos recientemente, en junio de 2016.

Un cuarto ejemplo viene dado en las negociaciones con la UE desde larga data, donde no puede arribarse a un acuerdo tanto entre los bloques, como entre los miembros del MERCOSUR. Ello en atención a que, si bien Argentina y Brasil estarían alineados en estas negociaciones, lo cierto es que Paraguay cuenta actualmente con el SGP+⁹⁷ otorgado por dicho bloque. Conforme a ello, y para acceder al mismo Pa-

97 El Sistema se compone de un régimen general y dos especiales: el general va dirigido a todos los países en vías de desarrollo que comparten una necesidad de desarrollo común y se encuentran en una fase similar de desarrollo económico. El especial de estímulo del desarrollo sostenible y gobernanza

raguay tuvo que ratificar una serie de acuerdos internacionales a cambio de ventajas arancelarias unilaterales; la celebración y entrada en vigencia del Acuerdo entre ambos bloques, podría dar por tierra con aquellas preferencias, las cuales tendrán vigencia hasta el año 2017.

Por lo expuesto, y respecto a la coordinación de posiciones en foros internacionales, lo cierto es que, si bien existieron posturas comunes en los comienzos del MERCOSUR, en los últimos años, conforme a los ejemplos antes esgrimidos, dicha coordinación ha dejado de ser tal para conducir de manera individual sus posturas frente a los diversos foros de los que participan cada uno de los Miembros, con excepción de las negociaciones con la UE.

5. RESTRICCIONES NORMATIVAS EN RAZÓN DE LA NEGOCIACIÓN DE ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES

Pese a que el Tratado de Asunción es claro en cuanto al modo de llevar a cabo el mercado común, conforme al análisis hasta aquí realizado, con el transcurrir del tiempo el CMC ha dictado normas derivadas con el objeto de no sólo evitar que los Miembros negocien acuerdos comerciales de manera bilateral por fuera del proceso de integración del que forman parte, sino que además ha creado un sistema complejo para esos fines. En este sentido, se destacan dos decisiones que reglan la cuestión de las negociaciones comerciales internacionales del MERCOSUR.

Por un lado, la CMC/DEC. N° 32/00, por medio de la cual se dispone en su Art. 1: *“Reafirmar el compromiso de los Estados Parte del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países ex-*

se basa en el concepto integral de desarrollo sostenible reconocido en los convenios e instrumentos internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo del año 1986, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992, la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo –OIT– relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo del año 1998, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000, y la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible del año 2002. Por consiguiente, el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible ofrece preferencias arancelarias adicionales y la gobernanza que se concede a aquellos países en vías de desarrollo que son vulnerables debido a su falta de diversificación y a su insuficiente integración en el sistema de comercio internacional, a fin de ayudarles a asumir las cargas y responsabilidades particulares que resultan de la ratificación de convenios internacionales fundamentales sobre derechos humanos y laborales, protección del medio ambiente y gobernanza, así como de su aplicación efectiva. Estas preferencias están orientadas a promover un mayor crecimiento económico y, con ello, a responder positivamente a la necesidad de desarrollo sostenible. En virtud del régimen especial de estímulo, los aranceles Ad Valorem se suspenden para los países beneficiarios en cuestión, así como también se anulan los derechos específicos, salvo que se combinen con un derecho Ad Valorem. Los países en desarrollo que cumplen los criterios para optar por este régimen se benefician también de las preferencias arancelarias adicionales si, tras analizar su solicitud, la Comisión determina que se cumplen las condiciones pertinentes, tal el caso de Paraguay. Un segundo régimen especial sólo es aplicable para los Países Menos Adelantados (ALADI, 2015:47).

trazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”, mientras que en el año 2011 se aprobó la CMC/DEC. N° 22 por medio de la cual se le da estatus permanente al Grupo de Relacionamiento Externo del MERCOSUR –GRELEX–, conforme a su art. 1, el cual tendría atribuciones en materia de negociaciones económico-comerciales del MERCOSUR con terceros países y grupos de países, según su art. 2⁹⁸.

Por lo tanto, sendas decisiones vienen a regular las negociaciones de acuerdos comerciales con terceros países o bloques comerciales en las cuales se otorgan preferencias arancelarias que deberán ser realizadas en forma conjunta entre todos los Estados Parte, a cuyos fines, posteriormente, se le concederá estatus permanente al GRELEX.

De este modo, si bien los Estados Parte del MERCOSUR encuentran otras limitaciones en torno a la negociación de acuerdos comerciales dentro de los cuales se establezcan concesiones arancelarias, como se vio anteriormente, estas decisiones conservan plena vigencia, por lo que, en principio, ninguno de ellos podría celebrarlos por fuera del bloque. Empero, ello no pareciera ser la voluntad de los miembros en su actual composición toda vez que éstos están avanzando de manera individual en diferentes negociaciones económicas internacionales, las que se repasan seguidamente.

6. ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES DEL MERCOSUR Y DE SUS MIEMBROS INDIVIDUALMENTE

Pese a existir restricciones dadas por el propio proceso de integración originado en los años noventa, tanto en sus normas originarias como derivadas, ya sea en materia arancelaria, de política comercial y en torno a la coordinación de sus posturas en foros internacionales o para avanzar en negociaciones económicas internacionales de manera individual por los miembros del MERCOSUR, lo cierto es que éstos en los últimos años han avanzado en diferentes cuestiones que atentan contra la propia esencia del bloque comercial. Con ello, si bien se encuentra en un grado intermedio respecto a la profundización del modelo de integración propuesto, lo cierto es que ello obsta, restringe y limita la autonomía de las Partes respecto a la posibilidad de avanzar en negociaciones bilaterales por fuera del bloque que incluyan la eliminación o reducción de los aranceles.

98 El Art. 3 por su parte, establece que: “Son funciones del Grupo de Relacionamiento Externo: a) Asesorar al Grupo Mercado Común en materia de negociaciones externas del MERCOSUR en áreas económico-comerciales; b) Dar seguimiento a los acuerdos económico-comerciales suscriptos por el MERCOSUR; c) Coordinar y realizar el seguimiento de las negociaciones económico-comerciales en el proceso de adhesión de terceros países al MERCOSUR; d) Coordinar y realizar el seguimiento de las Comisiones Administradoras u órganos equivalentes de los acuerdos económico-comerciales suscriptos por el MERCOSUR; e) Elaborar y realizar las actualizaciones de los textos base de las distintas disciplinas incluidas en los acuerdos económico-comerciales con terceros países y grupo de países; f) Preparar y actualizar las presentaciones MERCOSUR a ser empleadas en diálogo con terceros países y grupos de países en el ámbito de sus competencias.”

6.1. NEGOCIACIONES EN CURSO CONJUNTAS EXTRA-MERCOSUR

En esta materia no existe impedimento alguno para llevar adelante negociaciones en materia de acuerdos comerciales que contemplen la reducción o eliminación de los aranceles recíprocos, dado que la voluntad de los creadores del Tratado de Asunción así como la de los funcionarios que se desempeñan en el ámbito de la estructura institucional del MERCOSUR, ha sido la de consolidar el proceso de integración en materia de negociaciones. Habida cuenta, si bien el MERCOSUR ha celebrado acuerdos comerciales con terceros estados o bloques⁹⁹, lo cierto es que en bloque se encuentran aun negociando el acuerdo con la UE, el cual ya cuenta con diez rondas de negociaciones¹⁰⁰, teniendo lugar la última de ellas en octubre del año 2016, pese a las diferencias existentes dentro del bloque al respecto, tal como se mencionó anteriormente.

Además de aquellas negociaciones entre ambos bloques, desde 2005 se vienen celebrando reuniones conjuntas con el Gobierno de Corea del Sur a fin de avanzarse en un acuerdo de comercio entre ellos. Pese a ello, los avances sólo prosperaron durante dicho año, relanzándose las mismas en noviembre de 2016; del resultado de estas reuniones se considerará avanzar o no en la celebración de un tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y dicho país (SICE-OAS, 2016).

6.2. NEGOCIACIONES EN CURSO INDIVIDUALES DE LOS ESTADOS PARTE DEL MERCOSUR

Tal como se analizó anteriormente, los miembros del MERCOSUR no podrían negociar acuerdos comerciales en los que se reduzcan o eliminen aranceles, por lo que muchos de ellos han optado por negociar o participar en otros que no contemplen dicha posibilidad; tal el caso de Brasil que ha solicitado ser incorporado formalmente a las negociaciones del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios –TISA en inglés– que toma por base al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios –AGCS– de la OMC, y tiene por objeto la apertura de mercados así como mejorar las normas en materia de concesión de licencias, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, transporte marítimo y desplazamiento temporal de trabajadores para la prestación de servicios (Comisión Europea, 2016). En las negociaciones de este

99 Al respecto, véase la nota al pie N° 2 del presente trabajo.

100 La primera Ronda de Negociaciones tuvo lugar entre el 29/06 y el 02/07/10; la segunda Ronda entre el 11 y el 15/10/10; la tercera el 8/12/10; la cuarta entre el 14 y el 18/03/11; la quinta entre el 2 y el 6/5/11; la sexta entre el 4 y el 7/7/11; la séptima entre el 7 y el 11/11/11; la octava el 16/3/12; la novena entre el 22 y el 6/10/2012; y la última y décima ronda tuvo lugar entre el 10y el 14/10/16.

acuerdo participan 23 miembros de la OMC¹⁰¹. Empero, si bien el mismo regula la cuestión del sector de los servicios en el plano internacional y en principio no atendería contra el MERCOSUR, lo cierto es que no prospera la idea de la coordinación de políticas en foros internacionales en este aspecto, tal como lo requiere el Tratado de Asunción. Sobre el particular, sin embargo, debe recordarse que el TISA es un tratado plurilateral negociado en el contexto de la OMC a propuesta de los EE.UU. y la UE que se puso en marcha en 2012 a fin de avanzar en las negociaciones sobre el comercio de servicios que han estado paralizados desde el estancamiento de la Ronda de Doha. Dicho acuerdo busca liberar diecisiete segmentos, contando en la actualidad con dieciocho rondas de negociaciones¹⁰², la mitad del texto ya está finalizado y la conclusión de las mismas está prevista para finales de 2016.

Argentina, por su parte, ha avanzado en negociaciones con los EE.UU., en el marco del acuerdo bilateral suscripto tras la visita de Barack Obama a ese país, requiriendo el reotorgamiento del SGP que fuera derogado en 2012 para favorecer el acceso al mercado norteamericano de los productos nacionales. Dicha cuestión tampoco encontraría contradicciones con las normas previstas en el marco del MERCOSUR, toda vez que Argentina, de avanzar en este tema, no debería conceder preferencias arancelarias al país otorgante del sistema general. Respecto a otros anuncios realizados últimamente por esta administración, en torno a la negociación de acuerdos de comercio, tal el caso de Canadá, Japón y Corea del Sur, resulta que hasta el momento no se ha informado oficialmente el inicio de negociaciones en ese sentido.

Por otra parte, Uruguay, a diferencia de Argentina y Brasil, sí ha ido más allá. Recuérdese que este país y China fijaron un plazo de dos años para firmar un Tratado de Libre Comercio que consolidara las relaciones bilaterales. La decisión se tomó en la reunión que mantuvieron el presidente Tabaré Vázquez y su par Xi Jinping, el 19 de octubre de 2016 (El País, 2016). Sin embargo, para ello y conforme a la CMC/DEC. N° 32/00 requerirá el consenso de los demás Estados Parte o de lo contrario el retiro de este país del bloque, a fin de recuperar la autonomía en esta materia.

7. CONCLUSIONES

Lo analizado a lo largo del presente trabajo ofrece como resultados las siguientes conclusiones.

101 Los participantes actuales del TISA son los siguientes Países: Australia, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, EE. UU., Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, México, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Perú, Suiza, Taiwán, Turquía y la Unión Europea.

102 Para un análisis más detallado de esta cuestión, véase: Revista Puentes (2016), Brasil decide participar de las negociaciones del TISA, Normas puntuales para el comercio internacional, publicación del Centro Internacional para el Comercio y Desarrollo (ICTSD), Volúmen 17 - Número 8, 16 Noviembre, Ginebra, Suiza,

1. Por un lado, la estructura jurídica e institucional del MERCOSUR ha creado los anticuerpos necesarios a fin de evitar que, pese al cambio de los ejecutivos de los Estados Parte, éste conserve su objetivo en pos de alcanzar el grado de integración propuesto por los creadores de dicho tratado. Si bien a la fecha no se ha logrado alcanzar aquello, lo cierto es que en estos veinticinco años de vigencia se ha avanzado lo suficiente para evitar el desarme del bloque de manera unilateral, tal como se vio a lo largo del presente trabajo.

2. Los Estados, pese a sus intenciones de negociar acuerdos bilaterales, se han resistido a celebrar los mismos cuando contemplen concesiones arancelarias, tal es el caso de Argentina y Brasil últimamente, a diferencia de Uruguay que ha ido más allá de sus posibilidades, pese a que es miembro fundacional del proceso de integración y encuentra límites en la propia normativa que da cuerpo y sustento al MERCOSUR, tiene claras intenciones de celebrar un Tratado de Libre Comercio con China. Empero, para habilitar dicha posibilidad de negociación por fuera, deberán darse diferentes situaciones:

- a. Por un lado deberán derogarse las CMC/DEC. N° 32/00 y 22/11 que son las que limitan e impiden explícitamente la negociación por parte de alguno de los Miembros del MERCOSUR en clara protección del bloque en su conjunto, o en su caso contar con la autorización y el consenso de los demás Estados Parte.
- b. Por otro lado, deberá resolverse la cuestión del AEC respecto a Uruguay el cual también limita la posibilidad de otorgar concesiones arancelarias en el marco de acuerdos comerciales celebrados de manera bilateral por fuera del MERCOSUR, toda vez que de llevarse adelante dicha posibilidad, impactaría directamente por sobre los demás socios del proceso de integración.
- c. En tercer lugar, persisten zonas grises en atención a las políticas comerciales comunes, especialmente en materia de defensa comercial, que se presenta como una cuestión inconclusa, al permitirse la aplicación de las mismas de manera unilateral ya sea para terceros Estados como también continúa permitiéndose la aplicación de las mismas intra-MERCOSUR. Sin embargo, el punto de contacto en esta cuestión encuentra sustento en los acuerdos que regulan dichas herramientas en el ámbito de la OMC.

3. Por lo anterior, debe destacarse que la mera derogación de las disposiciones vinculadas a las negociaciones económicas internacionales, no basta para posibilitarlas; sino que, por el contrario, el Estado que desee negociar acuerdos comerciales que contemplen reducciones o eliminaciones arancelarias deberá, además, dismantelar el AEC. Frente a esta posibilidad se presentan diferentes escenarios:

- a. El primero de ellos, se vincula al retiro de las Partes del proceso de integración del MERCOSUR a fin de recuperar el manejo de sus relaciones económicas internacionales así como su autonomía en foros internacionales y, de ese modo, poder negociar acuerdos comerciales que contemplen cuestiones arancelarias, manteniéndose el bloque vigente para los demás Estados signatarios. Esta postura se presenta como extrema, pero se vislumbra como una posibilidad.
- b. Una postura intermedia, de existir consenso entre los miembros, sería el retroceso del grado de integración, por medio de una reforma al Tratado de Asunción, así como la derogación de otras normas originarias¹⁰³ y de las derivadas, a fin de concretarse el mismo conocido como zonas o áreas de libre comercio¹⁰⁴, las cuales no obstan a las negociaciones económicas internacionales de las Partes que las conforman.
- c. Una tercera posibilidad sería la de lograr el consenso necesario entre los miembros a fin de llevar adelante negociaciones conjuntas, tal como lo vienen realizando con la UE y con el relanzamiento de las negociaciones con Corea del Sur, recientemente anunciadas.

4. Pese a lo anterior, lo cierto es que los hechos de los últimos tiempos muestran la necesidad que tienen los Estados Parte del MERCOSUR de buscar nuevas alianzas y socios estratégicos así como también revalorar sus roles en el marco del organismo multilateral del comercio y en otros procesos de integración conocidos. En ello se observa una falta absoluta de coordinación de posturas frente a estos nuevos desafíos, lo cual se presenta a todas luces como un atentado al propio proceso de integración del que forman parte. Si bien esto no ha mostrado efectos negativos hasta el momento, toda vez que las Partes juegan dentro de diferentes límites, lo cierto es que últimamente ellos se han vuelto más borrosos.

5. La última reunión bilateral entre Argentina y Brasil¹⁰⁵ celebrada en Buenos Aires, en octubre del año 2016, dejó entrever la necesidad de la flexibilización del MERCOSUR con el objeto de que los Estados recuperen la autonomía de sus relaciones económicas internacionales y, a su vez, que es clara la necesidad que tienen todos ellos –Argentina, Brasil y Uruguay, inclusive Paraguay– de vincularse internacionalmente con el objeto de acceder a nuevos mercados y formar parte de las nuevas tendencias en esta materia. Recuérdese que estamos actualmente frente a una crisis

103 Tal las mencionadas al referirme en el presente a las cuestiones vinculadas al AEC.

104 En las cuales, según Bela Balassa: *“las tarifas y las restricciones cuantitativas son abolidas, pero cada país mantiene sus propias tarifas frente a los países no pertenecientes al área”* (1964:3).

105 La reunión tuvo lugar en Buenos Aires el 4 de octubre del año 2016 y se celebró en la Casa Rosada.

de la OMC que ha dado lugar a la negociación de los conocidos Acuerdos Mega Comerciales, los cuales si bien se encuentran en una pausa, frente al nuevo gobierno de los EE.UU., lo cierto es que las negociaciones de las que este país no participa, continúan su curso.

6. El contexto actual requiere de nuevas vinculaciones internacionales que respondan al nuevo paradigma económico-productivo, del cual el MERCOSUR participa tímidamente, por lo que los Estados Parte del proceso de integración han manifestado sus intenciones de incorporarse a las cadenas de valor globales.

7. Debe destacarse que, si bien cada una de las Partes ha mostrado sus cartas, ninguna de ellas ha avanzado en alguna de las posibilidades que permitirían la recuperación del manejo individual y autónomo de las relaciones económicas internacionales y la celebración de acuerdos comerciales, con excepción de Uruguay, lo cual podrá profundizar la crisis por la que atraviesa el proceso de integración puertas adentro tras el bloqueo a Venezuela para asumir la Presidencia Pro-Témpore del Bloque en el segundo semestre de 2016.

8. Habrá que esperar para conocer cómo se desenvuelven los próximos meses, bajo la nueva presidencia Pro-Témpore en la que asumirá Argentina, en enero de 2017, para conocer si efectivamente se concretará la flexibilización del MERCOSUR o las Partes del mismo seguirán trabajando con los límites impuestos por el propio proceso, en claro detrimento de sus intereses nacionales, los cuales ya no serían los del bloque.

Por lo expuesto, puede afirmarse que el manejo de las relaciones económicas internacionales por parte de los Estados Parte del MERCOSUR se presenta actualmente como un punto de conflicto intra-bloque, por lo que puede sostenerse que esta cuestión se muestra como una fuerza centrípeta que disrumpe la consolidación del bloque nacido de la vigencia del Tratado de Asunción.

BIBLIOGRAFÍA

ALADI (2015), *Paraguay y los sistemas generales de preferencias. Análisis técnico, aprovechamiento y potencialidades*; documento elaborado por el consultor: Lautaro M. Ramírez para el Departamento de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Relativo (PMDER), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Julio, Montevideo, Uruguay.

BELA BALASSA J.D. (1964), *Teoría de la Integración Económica*, Ed. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, UTEHA, México.

BOUZAS Roberto. (2003), *Acerca de la cuatros falacias*, Revista Todavía, en: [Recurso en línea disponible en: <http://www.revistatodavia.com.ar/todavia21/5.bouzasnota.html> (Consultado el 17 de abril de 2013)].

CARDONA MONTOYA Giovanni (2013), “¿Es Mercosur una Unión Aduanera Imperfecta? Análisis conceptual y aplicado de la realidad y el potencial de la integración entre los países del Cono Sur”, en: *Revista Escenarios: Empresa y Territorio No.2*, ISSN 2322-6331, ene-dic.

CEPAL (1996), *Las uniones aduaneras subregionales*, en: [Recurso en línea disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/4235/capv.htm> (Consultado el 17 de noviembre de 2016)].

COMISIÓN EUROPEA (2016), *Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (ACS)*, en: [Recurso en línea disponible en http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/index_es.htm (consultado el 23 de noviembre de 2016)].

COMISIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (2016a), *Medidas vigentes*, en: [Recurso en línea disponible en: <http://www.cnce.gov.ar/0/0/70/2015.064> (consultado el 24 de noviembre de 2016)].

_____ (2016b), *Medidas vigentes* en: [Recurso en línea disponible en: <http://www.cnce.gov.ar/0/0/70/2015.030>(consultado el 24 de noviembre de 2016)].

DEFINICIÓN ABC (2016), voz: “Foros internacionales”, en: [Recurso en línea disponible en: <http://www.definicionabc.com/social/foro.php>(consultado el 16 de octubre de 2016)].

EL PAÍS (2016), *Uruguay y China fijaron fecha para un TLC, el 2018*, en: [Recurso en línea disponible en <http://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-china-fijaron-fecha-tlc.html> (consultado el 24 de noviembre de 2016)].

FRESNEDO DE AGUIRRE Cecilia (1997), *El derecho internacional privado del MERCOSUR: ¿Hacia un Sistema institucional?*, Derecho Internacional Privado Interamericano en el umbral del Siglo XXI, Sextas Jornadas de Profesores de DIP, Segovia, Madrid, 1995. Eurolex, 1997.

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (2016), *Estado de situación frente a un acuerdo de libre comercio entre la Argentina y los Estados Unidos de América -2016. Negociaciones Económicas Internacionales. Supuesto de Tratado de Libre Comercio entre los EE.U –Argentina*; Secretaría de Comercio, Documento de trabajo, Primera Parte– Generalidades Reservado, septiembre.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2016), *Primer Reunión del Consejo de Acuerdo Marco en materia de Comercio e Inversión con los Estados Unidos*, Información de prensa N^o 389/16, 7 de noviembre, Buenos Aires, Argentina.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2016), *Acuerdos Comerciales Regionales*, en: [Recurso en línea disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm (Consultado el 19 de noviembre de 2016)].

PARLAMENTO MERCOSUR (2012), *Superar la Unión Aduanera imperfecta y avanzar hacia el Mercado Común pide la Delegación Paraguaya, pronunciamiento del Presidente de la Delegación Paraguaya del PARLASUR*, Alfonso González Núñez, en: [Recurso en línea disponible en: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/6310/1/secretaria/superar_la_union_aduanera_imperfecta_y_avanzar_hacia_el_mercado_comun_pide_la_delegacion_paraguaya.html (Consultado el 12 de noviembre de 2016)].

RAMIREZ Lautaro M. (2016), “La Unión Europea y el MERCOSUR: Avances en el Acuerdo Comercial Intrarregional”, en: [Recurso en línea disponible en: <http://lauroramirez.com/la-union-europea-y-el-mercosur-avances-en-el-acuerdo-comercial-intrarregional/> (Consultado el 22 de noviembre de 2016)].

REVISTA PUENTES (2016), *Brasil decide participar de las negociaciones del TISA*, Normas puntuales para el comercio internacional, publicación del Centro Internacional para el Comercio y Desarrollo (ICTSD), Volumen 17 - Número 8, 16 Noviembre, Ginebra, Suiza.

SICE - OAS (2016), “MERCOSUR-Corea del Sur: Antecedentes y negociaciones”, en: [Recurso en línea disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_KOR/MER_KOR_s.ASP (consultado el 16 de octubre de 2016)].

WHITE HOUSE (2016), *United States and Brazil Hold Third Meeting of the Commission on Economic and Trade Relations under the United States-Brazil Agreement on Trade and Economic Cooperation*, en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2016/march/united-states-and-brazil-hold-third> (consultado el 13 de septiembre de 2016)].

EL MERCOSUR EN APRIETOS... ¿CRISIS EN LA INTEGRACIÓN SUB-REGIONAL?

Rita Marcela Gajate

1. LOS HECHOS

El conflicto por el traspaso de la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR ha provocado interrogantes acerca de la viabilidad, cohesión y futuro de este proceso de integración subregional.

El canciller paraguayo, Eladio Loizaga, inició la polémica con su comunicado –de inusitada dureza– contra sus pares de Argentina y Uruguay. El día anterior a su emisión ambas cancillerías habían acordado permitir que Venezuela asumiera la presidencia del MERCOSUR. “La Presidencia del MERCOSUR no es una cosa cualquiera, tiene la representación jurídica internacional y el país que la ejerza debe tener totalmente las credenciales de que respeta el Estado de derecho, las libertades individuales y la libre expresión. Estamos preocupados por la amenaza que pueda ser clausurada la Asamblea Nacional de Venezuela”¹⁰⁶.

Es que la crisis venezolana ha generado una evidente tensión entre Paraguay y Argentina. El primer país rechaza que Venezuela presida el MERCOSUR mientras Buenos Aires había aceptado –en principio– que la continuidad se produjera. Brasil propuso entonces, al inicio de la crisis, posponer la decisión.

Claramente la definición de la presidencia de turno de Venezuela ha provocado una profunda crisis en el MERCOSUR. No obstante, se asegura que al bloque le aquejan “serios problemas no sólo relacionados a los asuntos espectaculares que concentraron la atención de la prensa regional”¹⁰⁷. Se ha afirmado que: “Si –el MERCO-

106 Diario EL PAIS. 1-07-16. *La crisis venezolana genera tensión entre Paraguay y Argentina. Asunción rechaza que Caracas presida Mercosur mientras Buenos Aires lo acepta*. Disponible en: http://elpais.com/tag/mercosur_mercado_comun_sur/a

107 VAILLANT Marcel (2016) *La región y su laberinto*. Disponible en: http://www.180.com.uy/articulo/65155_la-region-y-su-laberinto

SUR— está en problemas lo es por asuntos mucho más estructurales y menos espectaculares. Sin embargo, la rotación inconclusa que se ha producido en la presidencia ilustra que el estado de la situación es tan confuso que no es posible responder hoy, con certeza, quién ostenta dicha presidencia. Como es habitual, lo que se dice y lo que se hace son cosas diferentes”¹⁰⁸.

Por su parte Venezuela anunció que asumiría con beneplácito el ejercicio de la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR en virtud de los artículos 12 del Tratado de Asunción y 5 del Protocolo de Ouro Preto¹⁰⁹. Asimismo, Paraguay, a través de su canciller, señaló que “no reconoce la decisión unilateral de Venezuela”. Indicó —a su vez— que: “La presidencia temporal del MERCOSUR no puede ser trasladada de forma automática, en base al Protocolo de Ouro Preto. Para nosotros no existe la tan mentada automaticidad”¹¹⁰. Se ha señalado al respecto que debió hacerse como de costumbre se ha hecho —y como hace 25 años— a través de una reunión de cancilleres y jefes de Estado y por medio del consenso. Esta actitud de Venezuela va en contra de la institucionalidad del MERCOSUR¹¹¹.

La cancillería paraguaya inició así una serie de consultas a sus homólogas en Brasil y Argentina para buscar alternativas a la situación. Paraguay y Brasil sostuvieron que para que Venezuela asuma la presidencia *pro tempore* primero deberá mejorar sus condiciones políticas y económicas.

El presidente brasileño Michel Temer explicitó que “Venezuela debe completar primero el proceso de adaptación al MERCOSUR para luego ser considerado como miembro pleno del bloque y entonces poder asumir su presidencia rotativa. Brasil no está exactamente oponiéndose a que se transfiera la presidencia a Venezuela pero está ponderando que para ser parte integral del bloque debe cumplir requisitos pactados hace cuatro años, que aún no cumplió”¹¹².

Uruguay —por el contrario— mantuvo que no habría argumentos jurídicos que impidiesen el traslado a Venezuela¹¹³. Asimismo y —entre otras repercusiones—, se destaca el comunicado de Bolivia quien, a través de Evo Morales, saludó a la presidencia venezolana del bloque.

108 Ídem

109 Agencia EFE (2016) Disponible en: <http://www.efe.com/efe/cono-sur/9>

110 Agencia EFE 31/07/2016. Disponible en: <http://www.infobae.com/america/america-latina/2016/07/31/mercosur-venezuela-asumio-unilateralmente-la-presidencia-y-no-es-reconocida/>

111 Ídem.

112 Ídem.

113 Ídem.

Una reunión clave fue citada para el 1 de agosto y en ella se buscaría consenso para resolver la situación. La misma fue cancelada en razón de que Paraguay y Brasil anunciaron que no acudirían.

Tal el estado de la cuestión, la realidad surgente evidencia que el MERCOSUR está atravesando una de sus crisis políticas más complejas desde su fundación. Es manifiesto que el Cono Sur está mutando a nivel político. Con la victoria de Mauricio Macri como presidente en Argentina y la destitución de Dilma Rousseff, que dejó a Michel Temer como presidente en Brasil, nos encontramos ante un cambio de orientación política en la región y una nueva consolidación en la estructura de poder. Brasil, que fuera un claro estratega regional, se ve condicionado por el impacto que la destitución de su presidenta podría acarrear tanto a nivel interno como externo. La mandataria está acusada de llevar a cabo maniobras fiscales tendientes a disimular hechos de corrupción en el informe de las cuentas públicas de su gestión en 2014 y 2015 con miras a garantizar su reelección.

Ante esta situación, los países de la región se debatieron entre el apoyo y el repudio al proceso, llevando sus posiciones a divisiones internas en el MERCOSUR. En el primer grupo se encuentra Argentina, que calificó el juicio a Rousseff como un proceso constitucional, y en el segundo caso se ubica Venezuela, que ha considerado la decisión del Senado brasileño como un golpe de Estado. Por su parte, Uruguay ha manifestado sus dudas sobre el proceso sin calificarlo de golpe (Ramos: 2016).

En el ámbito internacional, a lo antes mencionado se le suma la decisión de Uruguay del 29 de julio de 2016 de dejar el mandato del bloque al terminar su semestre presidencial. En ese momento, Venezuela, país al que le correspondía tomar el testigo en virtud del orden alfabético estipulado para la rotación de la presidencia, anunció al resto de socios que tomaba el mandato pese a que no hubo ningún acto de traspaso, como la tradicional cumbre de presidentes y pese a la oposición de Argentina, Brasil y Paraguay que consideran vacante la presidencia. Argentina, Brasil y Paraguay denuncian que Venezuela ha incumplido los compromisos de adhesión al bloque y cuestionan la calidad de la democracia en el país caribeño, de ahí que consideren que la conducción del MERCOSUR está vacante. En este contexto, desconocen las acciones y convocatorias surgidas desde Venezuela con impacto en el MERCOSUR.

De este modo, el bloque se ve inmerso en una parálisis institucional. Por el momento se debate la primacía entre los aspectos estrictamente formales del derecho internacional y las buenas prácticas contra el contexto político del momento y, por ende, la convivencia ideológica de sus pares.

2. ¿CÓMO PREVÉ EL TRATADO DE ASUNCIÓN QUE SE TRANSFIERA LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE?

¿Es aplicable al caso el Protocolo de Ushuaia?

El artículo 12 del Tratado de Asunción determina:

La Presidencia del Consejo se ejercerá por rotación de los Estados Parte y en orden alfabético, por períodos de seis meses. Las reuniones del Consejo serán coordinadas por los ministros de Relaciones Exteriores y podrán ser invitados a participar en ellas otros ministros o autoridades de nivel ministerial.

A su vez, el artículo 5 del Protocolo de Ouro Preto reafirma: *“La Presidencia del Consejo del Mercado Común será ejercida por rotación de los Estados Parte, en orden alfabético, por un período de seis meses”*.

Ambas normas establecen que la presidencia del MERCOSUR se entregue y rote cada seis meses entre los países miembros de manera alfabética: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. De modo que, habiendo finalizado Uruguay la presidencia, no ofrece ninguna duda quién ha de suceder en la presidencia del bloque.

El conflicto se origina entonces cuando Paraguay manifiesta que no reconoce la decisión “unilateral” de Venezuela de asumir la presidencia. En el mismo documento la cancillería paraguaya expresa que Argentina es el miembro adecuado para ocupar la vacante pendiente.

A su vez, es necesario considerar el artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto que explicita: *“Las decisiones de los órganos del MERCOSUR serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte”*.

La República Oriental del Uruguay, a través de su Cancillería, manifestó el 29 de julio de 2016, que había vencido el período de seis meses de su presidencia *pro tempore* del MERCOSUR y que “Uruguay entiende que al día de hoy no existen argumentos jurídicos que impidan el traspaso de la Presidencia *pro tempore* a Venezuela”¹¹⁴. Este país respondió con vehemencia denunciando “maquinaciones de la derecha extremista del sur del continente...”, “...expresando el falso supuesto de vacío en la Presidencia *pro tempore* que ejercemos legalmente desde el día 29 de julio del corriente”¹¹⁵.

114 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA ROU. Comunicado de prensa N° 82/16. 29 de julio de 2016. Montevideo. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-pal2.O.e.s.0.PAG:CONP:1961:15:P:finalizacion-de-la-presidencia-pro-tempore-uruguay-del-mercosur:1:PAG>

115 MINISTERIO DEL PODEO POPULAR PARA LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Nota de Prensa PPTV 01.2016. 1 DE AGOSTO DE 2016. Caracas.

Así las cosas, la ausencia anunciada de Paraguay y Brasil a la reunión convocada para el 1° de agosto, imposibilitó el consenso necesario para tomar decisión alguna. Ante las claras manifestaciones del canciller del Paraguay, nos preguntamos si el Consejo Mercado Común no debió entonces poner en marcha el Protocolo de Ushuaia en el que “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Parte del presente Protocolo” (artículo 1°).

El referido protocolo determina el supuesto de su aplicación en su artículo 2°:

Este Protocolo se aplicará a las relaciones que resulten de los respectivos Acuerdos de integración vigentes entre los Estados Parte del presente Protocolo, en caso de ruptura del orden democrático en alguno de ellos.

La situación de hecho temida es la disolución de la Asamblea venezolana. Este supuesto podría viabilizar la aplicación del Protocolo de considerarse “una ruptura en el orden democrático” (artículo 3°). En este caso, los demás Estados Parte deberían haber promovido un sistema de consultas entre sí y con el Estado afectado (artículo 4°). En el caso de que tales consultas resultaren infructuosas, los otros considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Dichas medidas podrían abarcar desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos (artículo 5°).

Las medidas referidas deben ser adoptadas por consenso por los Estados parte del Protocolo y comunicadas al Estado afectado, el cual no participará en el proceso decisorio pertinente. Esas medidas entran en vigencia en la fecha en que se realiza la comunicación respectiva. En el caso, la referida disposición del artículo 6°, vinculada al necesario consenso para producir la puesta en marcha del Protocolo de Ushuaia, se tornó de imposible cumplimiento dada la ausencia anunciada de Paraguay y Brasil a la reunión convocada para el 1° de agosto; situación que podría dar lugar a interpretar que no desearon poner en marcha el referido protocolo.

3. LA SOLUCIÓN QUE LOS MIEMBROS DEL MERCOSUR ENCONTRARON

El 13 de septiembre de 2016, los cancilleres de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron la “Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”. En este documento expresan el modo en que ejercerán en la coyuntura actual la conducción del bloque.

Los cancilleres recordaron que, con fundamento en el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, la Decisión CMC N° 28/05 y el Protocolo de Adhesión de

la República Bolivariana de Venezuela al bloque, que el MERCOSUR se funda en el principio de reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Parte.

En los considerandos de la referida Declaración explicitan que en el artículo 10 del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela se le atribuyó la condición de Estado Parte y –por tal razón– se le ha reconocido derecho a la participación en el MERCOSUR con todos los derechos y obligaciones, de conformidad con el artículo 2 del Tratado de Asunción.

En ejercicio del derecho de reciprocidad, los Estados Parte han verificado el no cumplimiento por parte de la República Bolivariana de Venezuela de lo acordado en el Protocolo de Adhesión en cuanto a la adopción del acervo normativo vigente del MERCOSUR.

Particularmente, manifiestan la necesidad de considerar que la República Bolivariana de Venezuela no ha adherido al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 18 (ACE 18).

En el entendimiento de que es menester asegurar el funcionamiento del MERCOSUR y considerar la participación de la República Bolivariana de Venezuela en base a los principios y al objeto y fin del Tratado de Asunción, establecieron que a partir de la fecha de suscripción –13/09/16– de la Declaración –por razones de urgencia y a fin de asegurar el funcionamiento del MERCOSUR–, los cuatro Estados Parte signatarios del Tratado de Asunción definirán los cursos de acción y adoptarán las decisiones necesarias en materia económica y comercial y otros temas esenciales.

La Declaración que hemos referido ha sido aprobada por consenso de los cuatro Estados Parte signatarios del Tratado de Asunción, con el apoyo expreso de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil y de la República Oriental del Uruguay y la abstención de Paraguay.

Por su parte, el ministro de Asuntos Exteriores de Paraguay, Eladio Loizaga, aclaró que los socios fundadores de MERCOSUR han decidido “una cesación y no una suspensión” de Venezuela como Estado miembro de este proceso. Asimismo, dijo que el bloque no puede ser selectivo con el grado de integración de sus miembros, “en un marco donde existen obligaciones y derechos”.

El canciller paraguayo expresamente declaró: *“En la medida en que Venezuela cumpla los requisitos, se volverá a revisar y serán los Estados miembro los que verán un nuevo procedimiento”*.¹¹⁶

116 Agencia EFE 31/07/2016. En: <http://www.infobae.com/americas/america-latina/2016/07/31/mercosur-venezuela-asumio-unilateralmente-la-presidencia-y-no-es-reconocida/>

La cancillería paraguaya insiste en que Venezuela no ha cumplido con la internación del acervo jurídico del MERCOSUR, especialmente el acuerdo de complementación económica y el protocolo de Asunción sobre Derechos Humanos, un instrumento de extrema importancia para el proceso de integración que califica de condición *sine qua non* para ser miembro.

Se determinó –asimismo– que durante el período julio-diciembre de 2016, las negociaciones externas con terceros países y grupos de países serán coordinadas por los cuatro Estados Parte signatarios del Tratado de Asunción.

La cláusula clave de este atípico decisorio del MERCOSUR se encuentra en el artículo 3 que expresamente determinó: “*El 1 de diciembre de 2016 se analizará nuevamente el estado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por la República Bolivariana de Venezuela en el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR*”.

Una consecuencia queda pre establecida en el artículo 4°:

La persistencia del incumplimiento a partir de la fecha señalada importará el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR, hasta que los signatarios del Tratado de Asunción convengan con la República Bolivariana de Venezuela las condiciones para restablecer el ejercicio de sus derechos como Estado Parte.

4. VENEZUELA DESPUÉS DEL 1° DE DICIEMBRE DE 2016

Las cancillerías de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay notificaron a Venezuela el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR¹¹⁷.

La comunicación efectuada lo fue en virtud de lo dispuesto en la “Declaración Conjunta sobre el funcionamiento del MERCOSUR”, del 13 de septiembre de 2016. En este sentido, cumplido el plazo fijado en ella, los restantes Estados Parte expresan haber constatado la persistencia del incumplimiento de las obligaciones asumidas por

117 MERCOSUR. Comunicado de Prensa del 2/12/16. “Los Cancilleres de los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción, Susana Malcorra, de la República Argentina; José Serra, de la República Federativa del Brasil; Eladio Loizaga, de la República del Paraguay; y Rodolfo Nin Novoa, de la República Oriental Uruguay, integrantes del Consejo Mercado Común del MERCOSUR (CMC) notificaron a la Ministra de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, Delcy Rodríguez, el cese del ejercicio de los derechos inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR de la República Bolivariana de Venezuela. Dicha medida fue adoptada dando cumplimiento a lo dispuesto en la “Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”, suscrita por los Cancilleres de los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción, el 13 de setiembre de 2016”. Disponible en: <http://www.mre.gov.py/v2/Noticia/6749/notifican-a-venezuela-el-cese-del-ejercicio-de-los-derechos-inherentes-a-la-condicion-de-estado-parte-del-mercosur> y <https://www.mrecic.gov.ar/situacion-de-venezuela-en-el-mercosur>

Venezuela en el Protocolo de Adhesión. El gobierno venezolano, en diversas comunicaciones, había manifestado la imposibilidad de incorporar normas específicas del bloque a su Ordenamiento Jurídico Nacional en el plazo otorgado.

La comunicación referida se funda –asimismo– en lo dispuesto por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, tanto en carácter de principio general del derecho como en su condición de norma consuetudinaria. En consecuencia, explícitamente se expresa que: “se ha decidido el cese del ejercicio del derecho del Estado Parte”.

Se aclaró, a su vez, que dicha decisión de cese de los derechos ha entrado en vigor a partir del día 2 de diciembre y hasta que los restantes signatarios del Tratado de Asunción convengan con la República Bolivariana de Venezuela las condiciones para restablecer el ejercicio de los derechos en esta condición.

La respuesta venezolana no se hizo esperar. La canciller de ese país planteó una formal controversia con fundamento en el Protocolo de Olivos y lo allí establecido en el Preámbulo, capítulos I, artículo 1.1 y IV artículos 4 y 5.1. y en todo lo relacionado con el Reglamento del CMC 37/03 artículo 14. 1.2.3. Ha iniciado así el pedido de negociaciones directas con respecto al cumplimiento de Venezuela conforme el protocolo de Adhesión suscripto en julio de 2006 y vigente a partir de agosto de 2012.

Denuncia “el desconocimiento *ex profeso* por parte de los respectivos gobiernos, de la Presidencia *pro tempore* Venezolana del MERCOSUR que le correspondía plenamente, sin que hubiere elementos legales y jurídicos que imposibilitaran la función”¹¹⁸. Los duros términos en los que se ha redactado el comunicado de mención se completan con el señalamiento que expresa que los gobiernos de los Estados Parte del MERCOSUR han pretendido ignorar esta presidencia “usurpando funciones con evidente desacato de lo dispuesto en los tratados constitutivos del bloque (artículo 12 del Tratado de Asunción y artículo 5 del Protocolo de Ouro Preto), lo que evidentemente afecta a este país en sus derechos y crea un precedente *contra legem* en desmedro del conjunto normativo que rige al MERCOSUR”¹¹⁹.

Así las cosas, este “cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte como Estado miembro del MERCOSUR” abre una nueva serie de interrogantes. ¿Significa una imposibilidad temporal? ¿Si Venezuela interna la normativa MERCOSUR suspende / interrumpe la cesación? ¿Se compadecen las nociones de suspensión / cesación?

118 Comunicado DM N° 790194 de la Cancillería Venezolana 2/12/16 suscripto por la Canciller Delcy Rodríguez.

119 *Idem*.

Claramente, la consecuencia evidente de este proceso contradictorio producido en el último semestre de 2016 es que Venezuela pierde su carácter de miembro pleno del mercado común y podrá participar en reuniones y nuevos acuerdos cuando los demás Estados así lo consideren. Sin embargo, la medida –tomada con fundamento en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados– fue puesta en práctica sin especificar sus efectos.

Se ha dicho que esta medida significa que lo que se suspendió fue la aplicación del Protocolo de Adhesión de Venezuela, que es el acuerdo internacional que le otorga su condición de Estado Parte del MERCOSUR. En términos prácticos podría considerarse equivalente a una suspensión en el bloque –pérdida del derecho al voto y pérdida del derecho a participar salvo invitación–.

Sin embargo, suspensión y cesación no son conceptos equivalentes. Con la medida adoptada este país no sólo pierde su derecho a participar sino que también pierde su condición de Estado Parte.

La manera más directa con la que se hubiese podido suspender a Venezuela podría haberse tomado aplicando el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático (De Alba Mariano: 2016), lo cual no ocurrió. Formalmente no ha ocurrido un juicio de valor sobre el estado de la democracia ni de respeto a los derechos humanos allí, sino una decisión adoptada como consecuencia de la falta de incorporación de las normas dictadas en el MERCOSUR al ordenamiento jurídico venezolano.

Visto que pierde su condición de Estado Parte, ahora, presumiblemente, tendrá la condición de Estado Asociado. Este es un *status* que generalmente tienen los países cuando buscan llegar a ser miembros plenos de MERCOSUR o cuando quieren participar en reuniones y suscribir ciertos acuerdos pero sin llegar a serlo.

Por ende, el hecho de que este país pasaría ahora a ser considerado un Estado Asociado significa que, en principio, seguiría siendo parte de la mayoría de los acuerdos que ya ha suscripto y podría eventualmente recuperar su condición de Estado Parte una vez que cumpla con su obligación de adoptar la normativa emanada del MERCOSUR en su ordenamiento jurídico interno (García Marco Daniel: 2016).

El Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR no prevé que la falta de adopción de la normativa traiga como consecuencia su suspensión o la pérdida de su condición de Estado Parte. Quizás sea esta la razón por la cual los países recurrieron a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que establece normas para la suscripción y ejecución de tratados internacionales.

4.1. APLICACIÓN DE LA CONVENCION DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS AL INCUMPLIMIENTO DEL PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE VENEZUELA

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados efectivamente permite en su Artículo 60.2 la suspensión de la aplicación total o parcial de un tratado siempre y cuando se configure una violación grave de ese acuerdo por una de las partes.

Establece en su primera y segunda parte:

Artículo 60: Terminación de un tratado o suspensión de su aplicación como consecuencia de su violación.

1. Una violación grave de un tratado bilateral por una de las partes facultará a la otra para alegar la violación como causa para dar por terminado el tratado o para suspender su aplicación total o parcialmente.
2. Una violación grave de un tratado multilateral por una de las partes facultará:
 - a) A las otras partes. Procediendo por acuerdo unánime para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente o darlo por terminado. Sea:
 - i) en las relaciones entre ellas y el Estado autor de la violación; o
 - ii) entre todas las partes;
 - b) A una parte especialmente perjudicada por la violación para alegar ésta como causa para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente en las relaciones entre ella y el Estado autor de la violación;
 - c) A cualquier parte, que no sea el Estado autor de la violación, para alegar la violación como causa para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente con respecto a sí misma, si el tratado es de tal índole que una violación grave de sus disposiciones por una parte modifica radicalmente la situación de cada parte con respecto a la ejecución ulterior de sus obligaciones en virtud del tratado.

En la tercera parte del artículo se definen los presupuestos de configuración de “violación grave”:

- a) un rechazo del tratado no admitido por la presente Convención; o
- b) la violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado.

En la normativa presentada se explicita el concepto de imposibilidad de cumplimiento:

Artículo 61: Imposibilidad subsiguiente de cumplimiento.

1. Una parte podrá alegar la imposibilidad de cumplir un tratado como causa para darlo por terminado o retirarse de él si esa imposibilidad resulta de la desaparición o destrucción definitivas de un objeto indispensable para el cumplimiento del tratado. Si la imposibilidad es temporal, podrá alegarse únicamente como causa para suspender la aplicación del tratado.
2. La imposibilidad de cumplimiento no podrá alegarse por una de las partes como causa para dar por terminado un tratado, retirarse de él o suspender su aplicación si resulta de una violación, por la parte que la alegue, de una obligación nacida del tratado o de toda otra obligación internacional con respecto a cualquier otra parte en el tratado.

Conforme las normas presentadas una “violación grave” es un cumplimiento contrario o incumplimiento de una disposición que sea esencial para la consecución del fin del tratado. Los países del MERCOSUR han considerado que el hecho de que Venezuela no haya incorporado todos los acuerdos que garantizan el arancel externo común y la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, constituye una violación grave y esto los faculta a hacer cesar sus derechos como Estado Parte.

Teniendo esto en cuenta, el problema fundamental que se presenta es que para poder aplicar el Artículo 60.2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, necesariamente hay que seguir un procedimiento que está establecido en los artículos 65 y siguientes de ese tratado. Dicha normativa prevé que, si se pretende suspender su aplicación, primero habría que notificar a Venezuela esta intención, indicando la medida “que se proponga adoptar con respecto al tratado y las razones en que ésta se funde”. Esa primera disposición ya evidencia que la suspensión no podía darse de manera automática.

Quizás podría considerarse que esa notificación ocurrió el 13 de septiembre de 2016 con la “Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela”. Sin embargo, el punto crucial es que el Artículo 65.2 establece que la medida de suspensión únicamente se podía tomar después de un plazo que no podía ser inferior a tres meses desde la recepción de la notificación y si ninguna parte hubiere formulado objeciones. En consecuencia, al menos hasta el 13 de diciembre de 2016 los países del MERCOSUR no podían proceder a la suspensión. Adicionalmente, puede entenderse que el 30 de noviembre este país presentó su objeción cuando planteó la existencia de una controversia con respecto a este tema y solicitó la activación del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR. Lo anterior significa que la medida adoptada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay podría haber sido puesta

en práctica de forma irregular y en violación al procedimiento previsto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Si el MERCOSUR quiere retornar al estricto apego de su normativa debe poner en práctica los mecanismos de dicho Protocolo. En primer término, esto supondría un lapso de 15 días de negociación y de persistir las diferencias el sometimiento de la controversia al Grupo del Mercado Común o a un procedimiento arbitral.

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay tienen efectivamente argumentos jurídicos para suspender el Protocolo de Adhesión porque Venezuela incumplió con el lapso de más de cuatro años que se acordó para adoptar la normativa en su ordenamiento jurídico. El incumplimiento de la incorporación de la normativa estaría en el orden del 20% de su totalidad¹²⁰. Sin embargo, es necesario que esa suspensión sea realizada cumpliendo con los procedimientos que existen y fueron acordados dentro del bloque.

En efecto, el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR firmado el 4 de julio de 2006, estableció que este país debía adoptar el acervo normativo vigente de manera gradual y “a más tardar en cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del protocolo”¹²¹.

El aludido instrumento de adhesión de Venezuela determina una serie de fechas límite o plazos máximos para el cometido de internación en su artículo 5. El cuestionamiento surge acerca de si el incumplimiento *ipso facto* de esos plazos implicaban *de iure* su salida automática o posibilitaban la aplicación de una sanción. Tal consecuencia no se determinó en el mencionado protocolo.

Brasil determinó con su comunicado del 13 de agosto¹²² que Venezuela no tuvo éxito en la internación de la normativa en el plazo fijado. Paraguay se sumó a esta denuncia¹²³ solicitando al resto de los miembros una “revisión jurídica” de la situación de ese país. La Declaración emitida por los Cancilleres del bloque el 13 de septiembre es el documento común finalmente emitido.

Dicho documento tiene un dudoso valor jurídico pues está titulado como una “Declaración”, no obstante es en esencia una “Decisión” en este caso suscripta por los cancilleres. Esta modalidad sorprendió pues el Consejo Mercado Común cuando

120 SEGRÉ Gustavo (2016) (Universidad de Sao Paulo) en BBC Mundo, 2/12/2016.

121 PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE VENEZUELA AL MERCOSUR. Artículo tercero.

122 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL. Comunicado N°296. 13/08/16. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14596-estado-da-implementacao-do-protocolo-de-adesao-da-venezuela-ao-mercosul>

123 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE PARAGUAY. Comunicado N° 187. 13/08/16. Disponible en: http://www.presidencia.gov.py/noticia/22012-paraguay-solicita-a-sus-socios-la-revision-juridica-del-protocolo-de-adhesion-de-venezuela-al-mercosur.html#_WFL6TTWxUrl

resuelve lo hace a través de “Decisiones” por consenso. En este caso se contó con la abstención de Uruguay.

Es poco probable que la situación de Venezuela en el MERCOSUR cambie en el corto plazo. Con su decisión, los países fundadores han confirmado que no deseaban que ella siguiera siendo parte del proceso de integración porque este país no se encuentra persiguiendo los mismos objetivos que el resto de los miembros.

En la práctica, su presencia significa un foco de conflicto. Para Paraguay y Brasil no es aceptable la participación venezolana ante la grave crisis que vive internamente, sobre todo ante las violaciones a su propia Constitución y a los derechos humanos.

Argentina y Uruguay consideraron que las recurrentes descalificaciones provenientes de la cancillería venezolana hacia los demás países y sus representantes se constituyeron en un serio obstáculo para la convivencia dentro del MERCOSUR. Asimismo, su figura hacía sumamente difícil la consecución del objetivo fundamental que actualmente se ha visualizado para los países del bloque: la firma de un tratado de libre comercio con la Unión Europea.

La medida adoptada constituye una señal hacia al resto de la comunidad internacional de que el gobierno venezolano no es capaz de cumplir con sus compromisos internacionales. Asimismo, la decisión demuestra, al menos de forma subyacente, que existe preocupación por su crisis política, económica y social.

La notificación enviada a la canciller venezolana abre un espacio de discusión entre los Estados Parte del MERCOSUR y este país para acordar –si hubiera voluntad política– las condiciones para reestablecer el ejercicio de sus derechos como Estado Parte. Ciertamente, existe una posibilidad de que, en el ínterin, deje de verse beneficiada por las preferencias arancelarias que ya han sido acordadas. Pero eso dependerá más de la decisión de su gobierno porque son los países del MERCOSUR que exportan hacia Venezuela los que aprovechan en mayor medida esas deferencias.

Finalmente, es posible que este país, en retaliación, decida abandonar el MERCOSUR. Su salida podría concretarse formalmente en un plazo de dos años según lo establece el Artículo 22 del Tratado de Asunción.

4.2. LAS CUESTIONES JURÍDICAS A DILUCIDAR EN UNA POSIBLE CONTROVERSIA ENTRE LAS PARTES

En un intento de síntesis entendemos que las cuestiones jurídicas a dilucidar en el caso presentado son:

- Si debió aplicarse el Protocolo de Ushuaia al caso. Venezuela lo internó y posibilita la aplicación de sanciones.
- Si el incumplimiento del protocolo de Adhesión de Venezuela importa la “denuncia” del tratado de Asunción; si implica *ipso facto* la cesación de los derechos como Estado Parte.
- Si el consenso obtenido y expresado en la Declaración Conjunta de los Cancilleres era el requerido y cómo deben interpretarse en este caso las “abstenciones”¹²⁴. Esto es, si la manifestación debe ser siempre positiva o alcanza con una abstención o ausencia de oposición.
- Si este *status* definido en la Declaración Conjunta de los Cancilleres admite revisión. En este tópico será necesario definir su valor jurídico.
- Si es aplicable la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y si ha sido correctamente aplicado el artículo 60.
- Si se someterá la cuestión al Sistema de Solución de Controversias, al Tribunal Permanente de Revisión. En este supuesto habrá que revisar si el procedimiento efectuado ha sido el correcto.
- Cuáles son los compromisos que mantiene Venezuela en su actual situación y cuáles el resto de los Estado Parte.

Finalmente, y si la preocupación es la situación crítica de Venezuela, cuál será la actitud de los países frente a ella. ¿Basta con su separación del MERCOSUR?

5. LO QUE HA REVELADO ESTA CRISIS

Los cancilleres del MERCOSUR se reunieron en Buenos Aires el 14 de diciembre de 2016. Se concretó así la XI Reunión Extraordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC) del MERCOSUR, con la participación de los cancilleres de los cuatro Estados Parte signatarios del Tratado de Asunción –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay–. Argentina asumió finalmente la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR.

Como producto de dicha reunión, los cancilleres analizaron y aprobaron decisiones sobre cuestiones relativas al funcionamiento interno del bloque, incluyendo cuestiones presupuestarias y nombramientos de autoridades de sus instituciones.

124 PROTOCOLO DE OURO PRETO. Artículo 37: Las decisiones son tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados parte.

Se anunció que se priorizarán las negociaciones externas del MERCOSUR, lo que permitirá optimizar las oportunidades que ofrece la consolidación del bloque como una plataforma de inserción de los Estados Parte en la economía global.

“Decidimos que la negociación del MERCOSUR y la Unión Europea es prioritaria, pero también tenemos que trabajar en el avance con Japón, India, Canadá, y también tenemos que ver la cuestión de China como un tema importante”, afirmó la canciller en ese momento, Susana Malcorra. Y agregó: *“Vamos a tener una agenda muy rica en todas las cuestiones de negociación”*¹²⁵.

La canciller argentina anunció que las prioridades de la presidencia argentina del MERCOSUR se concentrarán en la eliminación de los obstáculos al comercio intrazona, el perfeccionamiento de la unión aduanera y la coordinación efectiva de las posiciones de los cuatro Estados Parte, con vistas a la pronta concreción de acuerdos en el marco de una ambiciosa agenda de negociaciones externas del MERCOSUR.

Además de encuentro del CMC, también tuvieron lugar la XLVII Reunión Extraordinaria del Grupo Mercado Común (GMC) y la XXV Reunión Extraordinaria de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). Como resultado de estos encuentros se aprobaron 9 Decisiones del CMC, 4 Resoluciones del GMC y 21 Directivas de la CCM.

La canciller Delcy Rodríguez de Venezuela se apersonó a la reunión lo que generó momentos de suma tensión. En este marco hizo acusaciones muy fuertes respecto de los Estados Parte del MERCOSUR.

Con todo lo reseñado es claro que en América Latina se tensionan diferentes modelos de integración regional. Algunos de más claro corte comercialista: NAFTA, Alianza del Pacífico y la actual búsqueda de firmar Tratados de Libre Comercio. Otros pugnan internamente entre la contradicción de su diseño original –esencialmente comercial– y su transformación posterior: la incorporación de un perfil más social y productivo –MERCOSUR, Comunidad Andina–. Quizás pueda visualizarse una tercera especie: con un marcado discurso emancipatorio a nivel político y económico –UNASUR, CELAC, ALBA–.

Esta mirada sobre la realidad de la integración latinoamericana lleva a considerar que la integración se define políticamente y es fruto de las ideas predominantes en la época en la que se enmarca. El deseo de integrarse y –más aún– la definición de con quién y cómo hacerlo se despliegan a partir de cuestiones ligadas a la ideología y a las políticas macro llevadas a la práctica.

125 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. Comunicado de Prensa N° 446/16. Disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/mercosur-argentina-asumio-la-presidencia-pro-tempore>

Tras la etapa del regionalismo abierto se viró hacia el reconocimiento del valor estratégico de la integración regional, la incorporación de nuevas agendas para la integración multidimensional, la creación de nuevas instituciones y la definición de un nuevo posicionamiento en el escenario hemisférico y global.

No obstante algunos países latinoamericanos como México, Chile, Colombia y Perú cuentan con tratados de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos y la Unión Europea, y apuntan a profundizar modelos extractivos de productos primarios y a sumar voluntades de naciones centroamericanas e incluso del Cono Sur. Aun así, se advierte que sus objetivos son construir un área de integración profunda para avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas e impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de sus integrantes con miras a convertirse en una plataforma de articulación política, económica y comercial con énfasis en la región Asia-Pacífico.

La contraposición de modelos de integración se visualiza en momentos en los cuales el fenómeno de internacionalización productiva se consolida por el dinamismo del comercio y las inversiones globales, la potenciación de los flujos financieros y el exponencial crecimiento de la velocidad en las comunicaciones. Se trata en definitiva de una división en la estructura productiva y de negocios a lo largo del mundo, con empresas crecientemente transnacionalizadas, estableciendo cadenas de valor a escala regional o internacional. Este esquema necesariamente implica el aumento del comercio exterior y de la inversión extranjera directa (IED) (De Felipe: 2016, 101).

Ocurre que la región continúa exportando productos intensivos en recursos naturales (agropecuarios, combustibles, minería), generándose una marcada dependencia de coyunturas de las que en buena medida es ajena. Como consecuencia, los positivos desempeños macroeconómicos con desarrollo social de los años anteriores se esfumaron con balances fiscales y en cuenta corriente deteriorados en toda la región. Asimismo, el deterioro de la situación mundial tornó complejo afrontar el fuerte crecimiento del gasto público y la demanda de insumos importados por el nulo cambio en la matriz productiva. Desde diversos ángulos se señaló el desaprovechamiento de los ingresos extraordinarios de los años previos y la reducción del margen para implementar políticas expansivas.

La coyuntura internacional impacta como factor exógeno en el giro de la integración regional sudamericana. Mientras tanto, como factores endógenos pueden señalarse la acumulación de experiencias frustradas y las múltiples opciones de cualquier país de la región –incluso los pequeños– para insertarse en el mundo globalizado.

En este escenario, el rumbo político que tomen Brasil y Argentina, en tanto se comportan como líderes de la región, será determinante para el futuro del conjunto. Pero se

suma a los factores antes mencionados uno que merece especial atención: se trata de la curva de desencanto en los procesos de integración en Sudamérica (Peña, 2014).

En el caso del MERCOSUR, se percibe una pérdida de la fuerza inicial con el transcurso del tiempo, con el consiguiente pasaje del impulso fundacional a cierto letargo. Se trata de un desencanto existencial y no sólo metodológico, que no necesariamente lleva al abandono de los proyectos integracionistas pero sí a la irrelevancia. Ello puede haberse producido por haber esbozado objetivos muy ambiciosos, por pérdida de la efectividad y de la legitimidad de las reglas pautadas, porque se van diluyendo los factores comunes coincidentes en el origen de los acuerdos o por darle más peso al corto que al largo plazo.

En 2012 se incorporó Venezuela al MERCOSUR con discutida validez, ya desde el inicio de su participación; se necesitaba la aprobación parlamentaria de todos los miembros permanentes. Paraguay no lo conseguía por tener mayoría opositora en el Congreso. Finalmente, la adhesión se llevó a cabo tras la suspensión del mismo como miembro pleno, justificando que el ex presidente de Paraguay, Fernando Lugo, era víctima de un golpe político del sector conservador. Una suerte similar está teniendo Bolivia que, hasta la fecha, sigue esperando el visto bueno de los parlamentos nacionales para formalizar su ingreso (Rey Caro, 2015:3).

Como contrapartida, con horizonte esperanzador, podrían señalarse algunos de los factores que permitirían sostener en el tiempo la voluntad política de trabajar por la integración. Así, la capacidad de adaptación del proyecto original según la realidad de los países y los cambios del entorno regional y global, la calidad institucional y las reglas de juego medidas según la efectividad, la eficacia como capacidad de producir resultados, la legitimidad social y la participación social (Peña, 2013). Áreas que aún experimentan pendientes no resueltos (Gajate, 2015).

Las declaraciones iniciales del presidente Macri revelan su posicionamiento respecto al proceso de integración MERCOSUR:

Tengo presente que el MERCOSUR es un proyecto para pensar hacia el futuro. Subrayo esta línea de futuro porque el MERCOSUR tiene que ser el horizonte que nos guíe, especialmente en momentos de mayor dificultad, donde no podemos dejarnos desanimar [...] El MERCOSUR es un proyecto de largo plazo, un verdadero proyecto estratégico, un camino hacia la mejor calidad de vida de toda la gente¹²⁶.

126 Mauricio Macri, durante la 49ª Cumbre presidencial del MERCOSUR realizada en Asunción del Paraguay diez días después de la asunción de la presidencia. *Página 12*. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-288725-2015-12-21.html>

La cumbre de presidentes de diciembre de 2015 fue significativa en cuanto a varias de las declaraciones de los primeros mandatarios:

Tabaré Vázquez: “Debemos sincerarnos. Sé que el uso de esta expresión puede resultar antipático pero más es hacernos los distraídos. Si siempre hablamos de lo nuevo, si de lo malo siempre tienen culpa los demás, si no miramos al mundo y al futuro, ¿cómo pretendemos mejorar nuestro proceso de integración? [...] Hay que trabajar fuertemente para mejorar aún más el relacionamiento entre nuestros países así como en el relacionamiento del bloque con otros países extrarregionales”¹²⁷.

Michelle Bachelet: “Mi país impulsa el diálogo entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR y a mediados del año que viene asumirá temporalmente la presidencia de la Alianza del Pacífico... Chile valora los avances como la suscripción de Convenios de Cooperación Aduanera, la complementariedad económica y la igualdad de género”¹²⁸.

En los primeros días de junio de 2016, la Alianza del Pacífico aprobó la solicitud de Argentina de integrarse a ese bloque como “observador” y un mes después el propio presidente Macri se sumó a la cumbre realizada en Puerto Varas, Chile. El giro argentino aparece entonces claro: se trata de fortalecer los vínculos bilaterales en materia comercial y de rediscutir el rol del MERCOSUR para abrir paso a acuerdos con la Alianza del Pacífico y desde allí con la Unión Europea, los Estados Unidos y Asia. Como advierte Peña (2015), ese sería el “puente” para que Argentina y la región se redireccionen hacia tratados y alianzas internacionales como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) o el Acuerdo sobre el Comercio Internacional de Servicios (TISA).

A su vez, Brasil y Uruguay se encuentran utilizando el acuerdo de complementación económica en ALADI para ensayar el trazado de su propio proceso de integración despegándose del MERCOSUR. He aquí una señal para los otros Estados Parte, que también conservan instrumentos bilaterales con Brasil y que permitirían encauzar una reactivación comercial equivalente a la que afrontan este país y Uruguay al exhibir su disposición para reformular compromisos de integración en el bloque, pero ahora en una escala bilateral. Brasil estaría, entonces, pisando el umbral de la revitalización de ALADI, poniendo fin al estado de parálisis institucional que ha venido padeciendo esta Asociación, alimentado desde tiempo atrás por desavenencias ideológicas entre gobiernos de los países miembro (Halperin, 2016). Hay un evidente

127 Ídem.

128 Ídem.

giro político en el MERCOSUR. Mauricio Macri explicita otra dirección. La destitución de Dilma Roussef se suma en el mismo sentido. El 14 de mayo de 2016 se aprobó por las dos Cámaras el inicio del *impeachment*, lo que implicó la suspensión de la presidenta por un tiempo máximo de 180 días y la asunción del vicepresidente. Sea cual fuere el desenlace, la crisis económica y política está instalada y afecta fuertemente la continuidad del liderazgo brasileño en el MERCOSUR. Sólo de superarse esta situación se puede pensar en un verdadero salto regional hacia la integración (Crisafulli, 2016).

Con una propuesta moderada Uruguay ha mantenido cierta coherencia ideológica y económica durante las presidencias de José Mujica y Tabaré Vazquez. Actualmente, el gobierno ha sabido tomar distancia política de sus dos vecinos, Brasil y Argentina, sin descuidar lo lazos comerciales que los unen. Gracias a la estabilidad de la que goza, pudo promover una buena inserción en los nuevos mercados como el de la carne y le permitió sortear con éxito los efectos de las turbulencias vecinas (Crisafulli, *op. cit.*).

En el caso de Paraguay, desde 2008 hasta 2012, fue gobernada por una coalición llamada Alianza Patriótica para el Cambio de tendencia centro-izquierda. Fue la primera vez después de 70 años que se terminaba con el dominio del partido colorado más vinculado a políticas liberales y fuertemente sospechoso de corrupción. El presidente Fernando Lugo, fundador del Frente Guasu, un partido de grupos de izquierda y centro-izquierda, llegó al poder con el apoyo del resto de los gobiernos progresistas de ese momento: Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay, Ecuador y Venezuela. Si bien el objetivo era transformar Paraguay y promover una fuerte política social que atiende la problemática histórica de desigualdad y subdesarrollo, las tensiones de los grupos opositores dieron poco espacio de acción. Finalmente, y tras una serie de denuncias sobre la persona del presidente, fue destituido a través de un controvertido juicio político y retirado del cargo. Desde 2013, tras elecciones libres, Horacio Cartes, del partido colorado es el presidente a cargo (Masi, 2014:15).

Venezuela ha sido desencadenante de una profundización de la crisis que viene cursando la victoria de la alianza de derecha en las elecciones parlamentarias con la consecuente constitución de una Asamblea Nacional opositora, la demora de Evo Morales para encontrar a un sucesor y el despliegue en el poder de las opciones más moderadas de la centro-izquierda en Chile y Uruguay. (De Felipe: 2016,104).

De lo dicho por los más altos funcionarios y de los primeros pasos de su gestión, se extrae que el gobierno argentino apunta a “redefinir” el MERCOSUR, dejando en claro que, si bien es viable, se buscará fortalecer las relaciones bilaterales individuales con cada uno de sus miembros. Pero también se pretende lanzar a Argentina hacia Asia utilizando como plataforma el Pacífico, posiblemente recurriendo a Chile como

línea de acercamiento hacia la Alianza del Pacífico. Precisamente, ese sería el puntapié inicial para alinear posiciones con los Estados Unidos y Europa.

El nuevo consenso busca convertir al MERCOSUR en un esquema de integración “flexible”, estructurado en torno al libre comercio. Ha sido Uruguay el que ha presentado este año una propuesta de flexibilización que, de aprobarse, terminaría con la obligación de negociar conjuntamente con terceros países y bloques. Varios gobiernos han expresado el deseo de emular a la Alianza del Pacífico y han puesto énfasis en una inserción comercial basada en la firma de acuerdos de libre comercio bilaterales, con países incluso como los Estados Unidos y China con los cuales la asimetría de desarrollo es tan evidente como devastadoras las consecuencias de estos acuerdos en los términos en que se negocian (Vázquez, 2016).

El interrogante radica en clarificar si el MERCOSUR será en el futuro el proceso de integración preponderante o si el modelo Alianza del Pacífico será el que tenga la “flexibilidad” que la nueva administración requiere. Se advierte, asimismo, una fragmentación a través de la diversificación de vínculos con otros países latinoamericanos: Chile, Perú, México, como los principales.

Esta parálisis del bloque motivó, incluso, una declaración unánime del plenario del Parlamento del MERCOSUR, es decir, de todas las fuerzas políticas allí representadas, inclusive las hoy oficialistas, solicitando a los gobiernos “(...) normalizar de manera inmediata el funcionamiento del MERCOSUR, en estricto apego a la normativa correspondiente”¹²⁹.

El mismo plenario del Parlamento, en la declaración unánime mencionada, insta a los gobiernos a “canalizar sus diferencias y controversias a través de los mecanismos institucionales previstos en la normativa”.

El futuro político interno de los países miembro definirá escenarios de continuidad y complementariedad, o bien ruptura y viraje completo de aquí en más.

6. LA INTEGRACIÓN MERCOSUR COMO PERSPECTIVA

El actual estado de cosas plantea una encrucijada para el bloque regional MERCOSUR. El dilema entre su profundización y su ampliación aún existe y se actualiza. En un sentido, aún el comercio intrarregional está afectado por restricciones que contrarían el espíritu de un acuerdo que tiene desde su origen por objetivo liberar

129 Proyecto de Acuerdo del Parlasur en reafirmación del respeto a las normas y a la institucionalidad del MERCOSUR. Montevideo 1712/16. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/13034/1/proyecto-de-acuerdo-del-parlasur-en-reafirmacion-del-respeto-a-las-normas-y-a-la-institucionalidad-del-mercotur.pdf>

los flujos comerciales entre sus miembros; por el otro, el grupo de países miembro se encuentra ante aparentes diversas posiciones en relación con el futuro y la inserción extra bloque del acuerdo.

Ha revivido la negociación por un tratado de libre comercio con la Unión Europea y esta circunstancia ha puesto a Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina ante la necesidad de definir, no ya una propuesta para una negociación con Europa, sino una postura estratégica para el futuro institucional del bloque.

El MERCOSUR no ha tratado la propuesta uruguaya, efectuada hace ya más de tres años de lograr un arancel externo común respecto a China.

Para Argentina se trata de un momento de relevancia especial: el MERCOSUR es el principal destino de las exportaciones y ha sido la mayor experiencia de relacionamiento internacional en los últimos años (mientras en 1980 Argentina exportaba a Brasil menos de US\$800 millones, en 2014 exportó a su principal socio US\$15.000 millones, y en 30 años Brasil duplicó su participación porcentual en las exportaciones argentinas). En 2014, exportó al resto del bloque US\$20.000 millones (de un total de casi US\$72.000 millones a todo el mundo) (Mercado, 2015).

Se ha señalado que la integración del MERCOSUR ha experimentado avances nada despreciables. Los lentos avances se vinculan con las dificultades estructurales que presentan las economías de la región. Así Vigevani (2013) explicitó:

Todos os países da região, não só o Mercosul, têm relações econômicas centralmente orientadas para os países centrais, ao que se acrescenta a China no século XXI. O Mercosul não conseguiu, ou tal vez não tenha se proposto, alterar esse tipo de relação. Do ponto de vista dos interesses empresariais e corporativos essas relações são vantajosas.

Sin embargo, la tendencia a la diversificación en sus relaciones internacionales, la no complementariedad y la disparidad en términos de desarrollo económico, en especial de los respectivos sectores industriales, dificultan el logro de acuerdos que impulsen decisivamente la integración.

Aun así, el MERCOSUR ha logrado avances, como el acuerdo en torno al Código Aduanero (Decisión CMC 27/2010). Si logra ponerse en práctica, será finalmente un único territorio aduanero y dispondrá de los recursos generados por el arancel externo común, ya sea para elaborar un presupuesto común o para incrementar los montos de mecanismos compensadores de las asimetrías como el FOCEM. Ahora bien, acordar no significa implementar. Aun cuando se establecía que el Código debía entrar en vigencia, a más tardar el 1° de enero del año 2012, hasta el momento sólo Argentina lo ha internalizado (Ramos, 2016).

En resumidas cuentas: ni estancamiento ni avance decisivo; la integración parece caminar a un ritmo propio, entre las reiteradas muestras de “voluntad política” y las compleja suma de contradicciones que presenta el MERCOSUR a nivel regional y a nivel doméstico de cada estado miembro.

Se ha marcado que el modelo de funcionalidad del MERCOSUR es el modelo de integración. El funcionamiento del acuerdo no es comparable a ningún otro en términos de acuerdos comerciales preferenciales, ya sea pasado o presente. En los hechos funciona como una zona de libre comercio a nivel arancelario para una canasta casi universal de productos, pero excluye un sector de actividad muy relevante: el automotriz, que sigue rigiéndose por un sistema de tres acuerdos bilaterales. Los productos de libre comercio circulan regidos por normas de origen, debido a que las políticas comerciales de los países miembros son muy distintas entre sí. Y no son distintas en virtud de que el Arancel Externo Común (con más de veinte años de vida) está múltiplemente perforado por los aranceles nacionales aplicados, sino porque no se satisface la decena de requisitos adicionales necesarios para que su funcionamiento se pueda acercar al de una Unión Aduanera (Vaillant, 2016).

La negociación y suscripción de acuerdos comerciales con terceros países es uno de los pocos ingredientes de la política comercial común que buscó regularse de manera más estricta. Sin embargo, tampoco tuvo éxito; los acuerdos existentes han sido contruidos sobre bases bilaterales, lo que le resta la posibilidad de una política comercial común (Vaillant, *op. cit.*).

Aldo Ferrer (2015) señala que surgen dos aproximaciones distintas. Una de ellas, desde la perspectiva del MERCOSUR ideal; la otra, desde la del posible. La primera considera que el MERCOSUR ha fracasado porque no ha logrado cumplir los requisitos de la existencia de un mercado común. La segunda sostiene que es mucho más que el Tratado de Asunción. Abarca procesos dentro de una realidad geográfica, histórica, económica y cultural, que se despliega en planos múltiples, dentro de los cuales las metas del Tratado son sólo algunos de sus componentes.

Cuando se evalúa la experiencia en el contexto de la realidad de la región, se advierte que el MERCOSUR ha conseguido logros importantes. Ha sido y es un proyecto positivo para fortalecer la seguridad interna y externa, la paz y la democracia. Es el ámbito donde se despliega la voluntad política de los Estados miembros en la búsqueda de la convergencia y las respuestas solidarias a los problemas comunes. Se verifica, asimismo, el estrechamiento de las relaciones en todos los planos, incluyendo la adopción de posiciones conjuntas frente al resto del mundo (como en el caso de ALCA y la OMC) y la resolución definitiva de antiguas desinteligencias entre Argentina y Brasil (como, por ejemplo, los objetivos del desarrollo nuclear). Los avances

son considerables y marcan una diferencia notable con la situación existente al tiempo de la firma del Acta de Foz de Iguazú por los presidentes de Argentina y Brasil, en 1985, acontecimiento que es la auténtica partida del nacimiento del MERCOSUR.

En conclusión, el MERCOSUR conserva plena vigencia para ejecutar multiplicidad de acciones convergentes y posibles en un espacio solidario, que sean funcionales a los respectivos desarrollos nacionales. No es viable dejar librada la integración a las fuerzas del mercado en una aproximación esencialmente comercialista. Debe ser, en cambio, un proceso administrado, suficientemente firme y flexible, para abrir simultáneamente oportunidades a todos sus miembros, consistentes con su propio desarrollo y transformación interna que, incluye, en primer lugar, expandir el empleo y promover el desarrollo social.

El acuerdo regional está en problemas dado que la estructura institucional que se creó es totalmente disfuncional para construir un proceso de integración auto reforzado que aprenda de los errores y vaya corrigiéndose y perfeccionándose. La estructura intergubernamental únicamente basada en las cancillerías fracasó. Es necesario reconocer este fracaso para poder corregirlo. El mal desempeño y la falta de reconocimiento del mismo por parte de los sectores especializados de los gobiernos son evidentes. Hay una inercia e incapacidad para modificar el rumbo. La integración es una tecnología compleja que requiere precisión en su gestión: ésta ha estado ausente. Se llevó adelante como un proceso inercial de continuidad, pero sin un rumbo claro (En sentido coincidente: Gajate, 2016 y Vaillant, 2016).

La ausencia de un proceso maduro de integración regional es un obstáculo para la inserción global. Una política más expansiva de inserción internacional, por parte de los países de la región, será más eficaz con un proceso de integración en perfeccionamiento y consolidación constantes que con uno paralizado. Para perfeccionarse debe cambiar, y el cambio requiere un liderazgo energético, imposible de gestar en el contexto del funcionamiento actual. Es necesaria una reflexión crítica al más alto nivel y estructurar la institucionalidad sobre nuevas bases.

En términos comerciales, el acuerdo podría orientarse a consolidar la construcción de una zona de libre comercio profunda y eficaz que abarque todos los sectores e instrumentos, que además incluya ingredientes de integración de mercados a través de la liberación en servicios.

Comprenderá, también, el desarrollo de las disciplinas complementarias (inversión, compras gubernamentales, propiedad intelectual, competencia, etc). En cuanto a relaciones con terceros países se requerirá también ir hacia una armonización de las políticas comerciales, pero con flexibilidad en las negociaciones con dichos países. La amplísima mayoría de los acuerdos plurilaterales regionales en el mundo siguen este

modelo (ASEAN, EFTA, CA, MCCA, entre otros), y muchos de ellos registran niveles de comercio intrarregionales muy superiores al MERCOSUR.

Este punto es central: si se pretende mantener una negociación conjunta, será poco verosímil conseguir nuevos buenos acuerdos. De esta forma el proceso se condena a una trayectoria inercial que reproduce un *status quo* de muy bajo desempeño. La historia de los últimos veinte años así lo confirma. Por otra parte, este cambio daría un nuevo aliento a la credibilidad en el bloque, aumentando la posibilidad de nuevos miembros plenos que con el estatuto actual no podrían ingresar. Es el caso de Chile, que sin dudas es el país sudamericano que está más integrado a los cuatro países fundadores en virtud de todas las disciplinas comerciales que acordó y aplica.

El MERCOSUR nació por la convicción de un conjunto de gobiernos que fueron capaces de interpretar un momento y una época. Hoy la situación es análoga. Necesitamos la integración y, para que la misma avance y se proyecte, debe estar adaptada a la contemporaneidad. Las estructuras actuales del MERCOSUR reproducen el *status quo* y llevan más de una década y media de fracaso en fracaso, sin rendir cuentas a las ciudadanías de lo que se hace. Mientras las estructuras de la integración engordan, el desempeño del acuerdo de integración enflaquece. La acción actual de su Parlamento es un claro ejemplo de dirección equivocada. Esta inercia debe cambiar, el nuevo rumbo debe generar hitos significativos que permitan señalar una nueva orientación y un nuevo gobierno para el acuerdo (Vaillant, 2016).

El cambio de orientación de la agenda del MERCOSUR no ha significado la adopción sostenida de una orientación política hacia la profundización y concreción de sus pendientes. La adolescencia mayor del proceso se encuentra en su estructura e instrumentos.

Los avances registrados expresan la voluntad política sin regreso de sostener un MERCOSUR que avanza con esfuerzos asistemáticos. Aún en el contexto de un mapa político armónico, entre los años 2005-2015, la prioridad de los ejecutivos no se centró en la profundización del MERCOSUR sino en la creación de nuevos escenarios de integración: CELAC, Alianza del Pacífico, por ejemplo (Gajate, 2016).

Las alternativas a futuro se complejizan con el cambio de rumbos políticos en la dirigencia de recambio de los Estados miembros. Es mi expectativa que el proceso de integración MERCOSUR, como política sostenida de estado, alcance las metas y objetivos propuestos superando sus condicionamientos.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia EFE (2016). MERCOSUR – Venezuela. 31/07/16. Disponible en: <http://www.efe.com/efe/cono-sur/9>
- CRISAFULLI Andrés (2016). “Integración regional sudamericana: la situación política y económica actual de los miembros del MERCOSUR”. En: *Revista de Economía y Comercio Internacional*. Fundación CEIC –Centro de Estudios Internacionales y Contemporáneos. N°6. Agosto. Pp. 28-33.
- DE ALBA Mariano (2016). Disponible en: <http://prodavinci.com/2016/12/02/actualidad/venezuela-suspendida-irregularmente-del-mercosur-y-ahora-por-mariano-de-alba/>
- DE FELIPE Jonathan Fernando (2016). “El cambio de rumbo de la integración sudamericana durante el primer semestre del gobierno de Macri”. En: RACOVSKICH María Alejandra – RAIMUNDI Carlos (Compiladores). ¿Fin de ciclo o paréntesis en la región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR. Documento de Trabajo N° 4. Páginas 99 – 111. FLACSO. Argentina.
- Diario EL PAIS. 1-07-16. *La crisis venezolana genera tensión entre Paraguay y Argentina. Asunción rechaza que Caracas presida Mercosur mientras Buenos Aires lo acepta*. Disponible en: http://elpais.com/tag/mercosur_mercado_comun_sur/a
- FERRER Aldo (2015). *El MERCOSUR ideal y el que es posible*. En: MERCADO (2015). ¿Tiene futuro el MERCOSUR? 28/09. Disponible en: <http://www.mercado.com.ar/notas/grandes-interrogantes/8019437/tiene-futuro-el-mercosur>
- GAJATE Rita (Directora) (2016). *El MERCOSUR y sus pendientes. Agenda jurídico-política*. Informe final de investigación del Proyecto 11/ J 141. Julio.
- HALPERIN Marcelo (2017) *Recalculando la Integración Económica en Latinoamérica*. En: Mella-do Noemí (Directora) (2017) “Desafíos para el Regionalismo Latinoamericano en el contexto internacional del S. XXI. En prensa.
- MASI Fernando (2014). *La integración regional en la vida democrática del Paraguay*. Revista Debate.
- MERCADO (2015). ¿Tiene futuro el MERCOSUR? 28/09. Disponible en: <http://www.mercado.com.ar/notas/grandes-interrogantes/8019437/tiene-futuro-el-mercosur>
- MERCOSUR (2016) *Declaración conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*. 13/09/16. Publicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-actualidad>
- PEÑA Félix. (2015). *Los espacios regionales y la transición del orden mundial: Su protagonismo en la construcción de una renovada gobernanza económica global*. Buenos Aires. Mayo. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=-negociaciones&neagno=informes/2015-03-espacios-regionales-orden-mundial>
- PEÑA Félix (2014). *La curva del desencanto: Factores que suelen conducir a la frustración en los procesos de integración regional*. Newsletter de enero 2014. Disponible en: <http://www.felixpena.com>.

ar/index.php?contenido=negociaciones&neago=informes/2014-01-rustracion-procesos-integracion-regional

PEÑA Félix. (2013). *Mercosur y Alianza del Pacífico en la integración regional: Primera aproximación a la pregunta ¿se contraponen o se pueden complementar?* Newsletter de junio 2013. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neago=informes/2013-06-mercosur-alianza-del-pacifico-integracion-regional>

RACOVSKICH María Alejandra – RAIMUNDI Carlos (Compiladores) (2016). ¿Fin de ciclo o paréntesis en la región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR. Documento de Trabajo N° 4. FLACSO. Argentina.

RAMOS Hugo Daniel (2016). *El nuevo MERCOSUR: cambios y continuidades institucionales a nivel regional en el periodo 2003 – 2013*. En: *Dimensões*, v. 35, jul.-dez. 2015, p. 470-493. ISSN: 2179-8869. UFES –Universidad Federal Do Spiritu Santo– Programa Pós Graduação em História. Brasil.

REVISTA MERCADO (2015). ¿Tiene futuro el MERCOSUR? 28/09/2015. Disponible en: <http://www.mercado.com.ar/notas/grandes-interrogantes/8019437/tiene-futuro-el-mercosur> (Consulta del 29/11/16)

REY CARO Ernesto (2013). *Crisis institucional en el Mercosur*. Revista de la Facultad de Derecho. Volumen 4, N° 2. Universidad Nacional de Córdoba.

VAILLANT Marcel (2016) *La región y su laberinto*. Disponible en: http://www.180.com.uy/articulo/65155_la-region-y-su-laberinto

VAZQUEZ Mariana (2016). *Crónica de un golpe anunciado*. Diario Página 12, 11/12/16. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/8118-cronica-de-un-golpe-anunciado>

VIGEVANI Tullo (2013). “Mercosul e os problemas da integração regional”. En: SARTI Ingrid; PERROTA Daniela; LEITE LESSA, Mônica; CARDOSO CARVALHO, Glauber (Org.). *Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI*. Rio de Janeiro: PerSe. Pp. 421-428.

MARCO REFERENCIAL PARA EL ANÁLISIS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO¹³⁰

Carlos Alberto Chaves García

“La Alianza del Pacífico es el proceso de integración más exitoso en la historia de América Latina” (Juan Manuel Santos, 29/07/2016).

“La gente dice que el siglo XXI será el siglo del Pacífico y podría ser también el siglo de América Latina” (Deng Xiao Ping, 1988).

INTRODUCCIÓN

En el marco de la economía política global en los últimos años se observan numerosas y profundas transformaciones que se expresan en nuevas dinámicas globales que alteran necesariamente los mapas cognitivos tradicionales. Los resultados insatisfactorios de las negociaciones de la Ronda de Doha en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que reflejan el debilitamiento estructural del multilateralismo comercial; el auge de Asia-Pacífico como región epicentro del sistema económico internacional en la última década a partir de su liderazgo en los flujos de comercio, finanzas e inversión, y su posicionamiento estratégico en cadenas de valor global; las secuelas de la crisis económico-financiera de 2008 que debilitó la capacidad económica de los países centrales y desplazó el eje de gravedad del crecimiento de la economía global hacia los mercados emergentes; el estancamiento de la integración económica europea a partir de la crisis de la deuda de la eurozona y los efectos aún por ver que pueda generar la salida del Reino Unido; el posicionamiento

¹³⁰ Este capítulo es resultado del avance del proyecto de investigación en curso “Sensibilidades y vulnerabilidades de Colombia frente a las externalidades del sistema internacional: la Alianza del Pacífico como estrategia de inserción internacional”, Universidad de San Buenaventura, Bogotá, Colombia, Centro de Investigaciones y Vigilancia Tecnológica. Fecha de inicio del proyecto 1/02/2016, fecha de finalización 30/11/2017.

geopolítico y geoeconómico de potencias no occidentales como China e India que lideran el aumento del comercio de tipo sur-sur y pretenden reconfigurar el sistema de gobernanza mundial; son algunos de los factores de orden sistémico que han alterado radicalmente el panorama internacional al que se enfrentan las regiones y los actores nacionales.

El nuevo contexto internacional obliga a repensar las estrategias de inserción regional y global de los países latinoamericanos. La creciente multipolaridad e interdependencia que identifica al escenario global contemporáneo, inevitablemente cuestiona los paradigmas tradicionales de integración y las estrategias habituales de inserción internacional, por lo cual los Estados se ven obligados a definir nuevas fórmulas de internacionalización con base en la variable regional como plataforma de proyección al ámbito global. Acorde con esto, los procesos de integración y los regionalismos en América Latina, al construirse sobre la base de articular la lógica de incentivos sistémicos con la de las preferencias domésticas, terminan siendo condicionados por *factores externos o sistémicos* (cambios de orden global/regional), *factores operativos* (las condiciones de funcionamiento de cada esquema regional y el tipo de regionalismo que se conceptualiza), y por *factores domésticos* (los intereses de los miembros o preferencias nacionales)¹³¹.

Esta interacción de factores configura un nuevo mapa de la integración regional en el marco del regionalismo del siglo XXI que impulsa el debate sobre modelos de desarrollo e inserción internacional. La Alianza del Pacífico (AP) es representativa de este fenómeno, evidenciando nuevamente la apuesta de los gobiernos latinoamericanos por el regionalismo como estrategia de política exterior para afrontar en mejores condiciones los desafíos que plantea el sistema internacional del siglo XXI. (Mellado, 2016).

La AP representa uno de los regionalismos más novedosos en la escena latinoamericana, no sólo por sus innovaciones discursivas y sus objetivos centrales, sino por su éxito mediático que la ha posicionado como un esquema altamente atractivo para sectores académicos y empresariales de la región e, incluso, de países de otras latitudes¹³². No obstante, este esquema aún embrionario requiere ser contextualizado desde lo global, lo regional y lo nacional –como niveles de articulación de los factores condicionantes de los regionalismos anteriormente señalados–, para aportar a

131 Esta situación nos remite al debate entre estructura vs agente, debate de naturaleza ontológica y epistemológica transversal a la teoría de las relaciones internacionales para determinar incentivos de la estructura vs preferencias del agente en la toma de decisiones, y que en el campo del análisis del regionalismo resulta de gran relevancia (ver Merke, 2009).

132 Actualmente la AP cuenta con 49 países con estatus de observadores, lo que refleja el gran interés que ha despertado este esquema regional en la comunidad internacional con tan sólo cuatro años de funcionamiento. Ver en <https://alianzapacifico.net/paises/#paises-observadores>.

una más objetiva comprensión de sus logros, alcances, potencialidades, debilidades y amenazas, buscando superar miradas ideologizadas que abundan en el análisis de la AP. Este análisis contextual y teórico-conceptual se orienta a responder las siguientes preguntas: ¿Qué factores del contexto global-regional inciden en la trayectoria de los regionalismos latinoamericanos y han propiciado el surgimiento de la AP?; ¿cómo puede re-conceptualizarse el regionalismo a partir de la experiencia de la AP?; ¿qué diferencias y semejanzas hay entre el regionalismo de la AP frente a otros regionalismos?; ¿cuáles son las particularidades propias del regionalismo de la AP?

Con esta perspectiva, el presente trabajo desarrolla un marco de análisis referencial de la AP en tres momentos: en primer lugar, se efectúa una contextualización histórica de factores sistémicos geopolíticos y geoeconómicos de naturaleza global y regional, revisando su incidencia en la creación de la AP; en la segunda parte, se efectúa una aproximación de orden teórico-conceptual que enfatiza en aspectos relevantes sobre el tipo y la naturaleza del regionalismo que practica la AP; finalmente, se presentan unas reflexiones en torno a su futuro con base en la contextualización histórica y la aproximación teórica efectuada.

1. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA: INCIDENCIA DE FACTORES SISTÉMICOS DE ORDEN GLOBAL/REGIONAL EN LA CREACIÓN DE LA AP

El escenario global contemporáneo está atravesado por la confluencia de varias dinámicas de naturaleza sistémica que están alterando el orden mundial de Posguerra Fría. En términos generales, la aceleración del proceso de globalización y su incidencia en los procesos de integración regional (regionalismos) se manifiesta en la readaptación y redefinición de estrategias de los actores estatales para no perder protagonismo o mitigar los efectos adversos derivados de las transformaciones de la economía global (Mellado, 2016).

Autores como Halperin (2015) y Bernal Meza (2013) sostienen que las transformaciones en las condiciones de producción que ha sufrido la economía global, han desestructurado el orden multilateral actual y, en consecuencia, los formatos de integración ya no responden a los moldes conceptuales preconcebidos (como ocurre con la AP), por lo cual los regionalismos expresan una transformación espacial de las relaciones internacionales originada en la reestructuración del capitalismo a escala global. Los cambios y las nuevas tendencias geoeconómicas, junto con la reorganización global de las relaciones de poder a nivel geopolítico, son fuerzas que inciden en los diferentes procesos de integración regional y en la reconfiguración del regionalismo latinoamericano, impactando en el funcionamiento de regionalismos vigentes y el desarrollo de nuevos proyectos regionalistas como la AP.

A continuación, se describen una serie de factores de orden sistémico del entorno global y regional que han incidido en la concreción y trayectoria de la AP.

En primer lugar, el sistema internacional del siglo XXI resulta más global, más multipolar y más policéntrico que antes. El papel protagónico de potencias emergentes como el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en las agendas multilaterales y su mayor posicionamiento en términos geoeconómicos, evidencian una fractura y un serio cuestionamiento estructural a la hegemonía de Occidente. Mientras la crisis financiera de 2008 y la crisis de la deuda de la eurozona de 2010 pusieron en evidencia el debilitamiento de la capacidad económica de los Estados Unidos y de Europa, la dinámica de crecimiento global en los últimos años se ha desplazado hacia los mercados emergentes, desplegándose una economía política multipolar que será el telón de fondo de la competitividad económica internacional en las próximas décadas. De hecho, la AP se activó formalmente como bloque económico luego de la notoria caída de exportaciones hacia los mercados occidentales que coincidió con el creciente intercambio comercial de las economías latinoamericanas con Asia –especialmente China, India y el sureste asiático– en el periodo 2002-2012.¹³³

Esta economía política multipolar se explica, por un lado, desde enfoques que proyectan a futuro un sistema internacional más global a partir del papel protagónico de las regiones, configurándose un *sistema internacional región-céntrico* (Acharya, 2014) basado en un esquema de regiones que reemplazarán a los Estados como actores principales de los procesos de gobernabilidad global. Este esquema se sustenta en el liderazgo de los poderes o potencias regionales que reorganizarán sus regiones de influencia, particularmente los países BRICS. Por otro lado, también hay enfoques que analizan esta nueva economía política multipolar, pero a partir de la superación del papel centralizador de los poderes regionales desde una *multipolaridad descentralizada* (Garzón, 2015), resaltando las preferencias de los Estados secundarios que, debido a la emergencia simultánea de polos de poder en otras regiones y a la presencia o no de estímulos regionales, pueden integrarse con poderes extra-regionales que muestren interés en asociarse con ellos. Esto resulta de gran relevancia para analizar el papel de los regionalismos como la AP en la futura arquitectura del sistema internacional a partir del potencial de su rol como ejes articuladores de intereses regionales y nacionales, teniendo presente que ni América Latina ni Sudamérica han logrado posicionarse globalmente como “regiones cohesionadas” debido a los objetivos divergentes de los regionalismos que las representan. La superación de este déficit de posicionamiento global de la región latinoamericana es un desafío central para medir el éxito de los regionalismos.

133 En dicho periodo las exportaciones latinoamericanas a Asia se cuadruplicaron y las importaciones asiáticas se duplicaron (CEPAL, 2012).

De igual manera, se observa una radical transformación en el ejercicio del poder a escala global: se está dispersando con mayor rapidez que antes, y entre más actores estatales y no estatales, está fluyendo de los países del norte a los países del sur, del Atlántico al Pacífico. Se observa el auge de micro poderes que desafían a los poderes tradicionales en el ámbito empresarial y en el geopolítico, gracias a las transformaciones demográficas, económicas, tecnológicas, culturales y sociales de las últimas décadas. Esto se conceptualiza como la *degradación del poder* (Naim, 2013) o como la *era de la no polaridad* (Haass, 2008)¹³⁴.

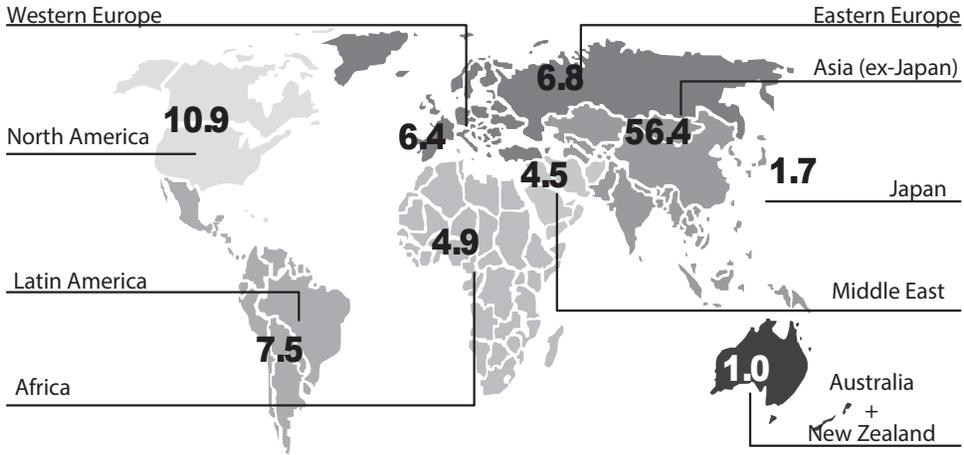
En segundo lugar, el escenario global evidencia el inobjetable desplazamiento del centro de gravedad de los asuntos mundiales del eje del océano Atlántico al del Pacífico. Este proceso que viene desde finales del siglo XX¹³⁵ y que se ha profundizado particularmente en la primera y segunda década del siglo XXI, es reflejo del elocuente auge industrial, comercial, financiero y tecnológico de la región de Asia-Pacífico que se convierte en el nuevo epicentro económico mundial, lo cual, a su vez, genera cambios en la estructura de poder, es decir, en el posicionamiento internacional de regiones y países. El gráfico 1 ilustra el crecimiento mundial por regiones para la próxima década, siendo esta región la que liderará la economía mundial con cerca del 60% del producto interno bruto (PIB) mundial; un dato altamente relevante es que en 2014 China superó por primera vez a los Estados Unidos en términos de PIB ajustado a poder de paridad adquisitiva (PPA), como lo muestra el gráfico 2. El rol de China como potencia mundial y el de India como potencia emergente se explican a partir de este escenario que evidencia el declive de la era occidental, como señala Mahbubani:

... la crisis financiera de 2008-2009 tuvo como resultado una desmitificación global de la noción de suficiencia occidental, toda ilusión de que las economías occidentales están mejor preparadas para manejar grandes crisis se ha desvanecido, y esto a su vez ha acelerado el fin de la era de dominación occidental (2013:17) (...) el resto del mundo ha avanzado, una ininterrumpida deslegitimación del poder y de la influencia occidentales está en curso, espoleada por la creciente percepción de que aun cuando las sociedades occidentales hablan de necesidades e intereses globales, en sus discursos y declaraciones (basta leer cualquier declaración del G7) están dispuestas a sacrificar las necesidades globales para satisfacer intereses domésticos (2013:150).

134 Richard Haas propone la idea de no polaridad como característica principal de las relaciones internacionales del siglo XXI, refiriéndose a un mundo en el que el poder está cada vez más distribuido. Es la concepción de un mundo dominado por una multiplicidad de actores que ejercen diversos tipos de poder (ver en Haas, 2008).

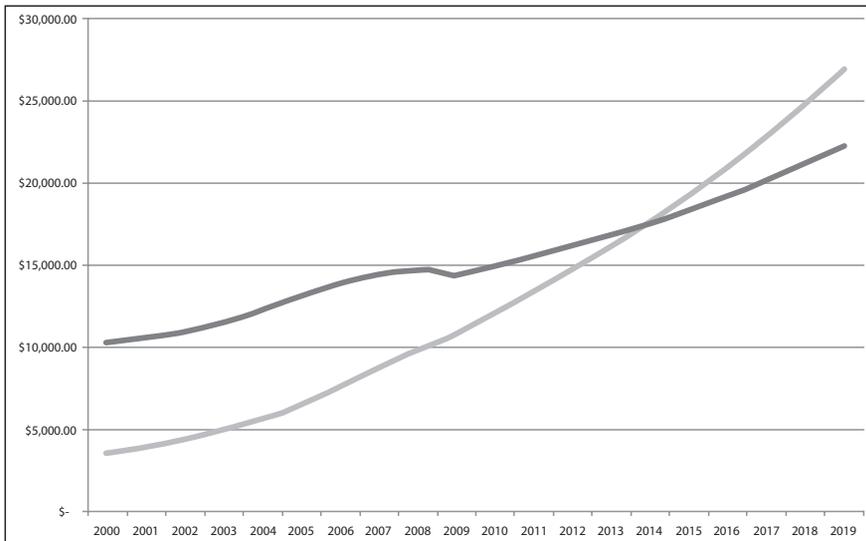
135 En 1993 ocurrieron dos sucesos claves: 1) el monto total del comercio transpacífico superó al comercio transatlántico por primera vez desde el siglo XV; 2) el comercio intrarregional de los países asiáticos superó el comercio con el resto del mundo, alcanzando un nivel del 65%, superando incluso al comercio intrazona de la Unión Europea. Con estos dos hechos, Asia-Pacífico se empezó a consolidar como la región más dinámica del comercio mundial (Villamizar & Mondragon, 1995: 62).

Gráfico 1. Contribución esperada al crecimiento mundial (por regiones)



Fuente: BBVA, "Eagles Economic Outlook", Annual Report 2015

Gráfico 2. China como primera economía mundial (PIB-PPA en miles de millones de dólares)



Fuente: FMI (2014), World Economic Outlook Database, octubre 2014

De acuerdo con datos del FMI (2014), en el presente siglo Asia casi ha duplicado su participación en el PIB mundial pasando de representar el 17% en el año 2000, al 30% en 2014, mientras los países desarrollados pasaron del 57% al 43% para el

mismo periodo. Así mismo, la región Asia-Pacífico se ha convertido en el segundo socio comercial de América Latina y China representa la mitad de estos flujos comerciales¹³⁶.

El auge de esta región se convierte en un factor geopolítico y geoeconómico que impacta y altera la trayectoria de los regionalismos latinoamericanos, dando lugar a nuevos alineamientos entre las dos regiones. Bien sea bajo la idea de *vector asiático* frente al cual las economías latinoamericanas buscan posicionarse a partir de un diferencial de ventajas comparativas en términos de facilitación del comercio y entorno de negocios que las convierta en socios estratégicos del eje asiático (Turzi, 2014); sea bajo la noción de *consenso asiático* —que reemplaza al famoso consenso de Washington impulsado por los Estados Unidos en los años noventa—, y se configura como una red de poder global basada en comercio e inversiones, siendo China el punto focal de esta red y en la que los países latinoamericanos y africanos asumen un rol protagónico como exportadores de *commodities*, reproduciendo un modelo centro-periferia (Vadell, 2014). Lo cierto es que la incidencia del factor asiático resulta definitiva para comprender la reorientación de los esquemas regionales latinoamericanos y el afán de establecer nuevos vínculos interregionales. Esto se observa plenamente en los propósitos estratégicos que se ha planteado la AP cuando señala en su objetivo número tres que quiere “convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico” (AP, 2012).

También es relevante señalar los rasgos que marcarán el futuro desarrollo de Asia-Pacífico como región competitiva en los próximos años, los cuales la configuran como un sistema geoeconómico que liderará la economía global de las próximas décadas, escenario al cual deberán enfrentarse los países latinoamericanos en su inserción a dicha región:

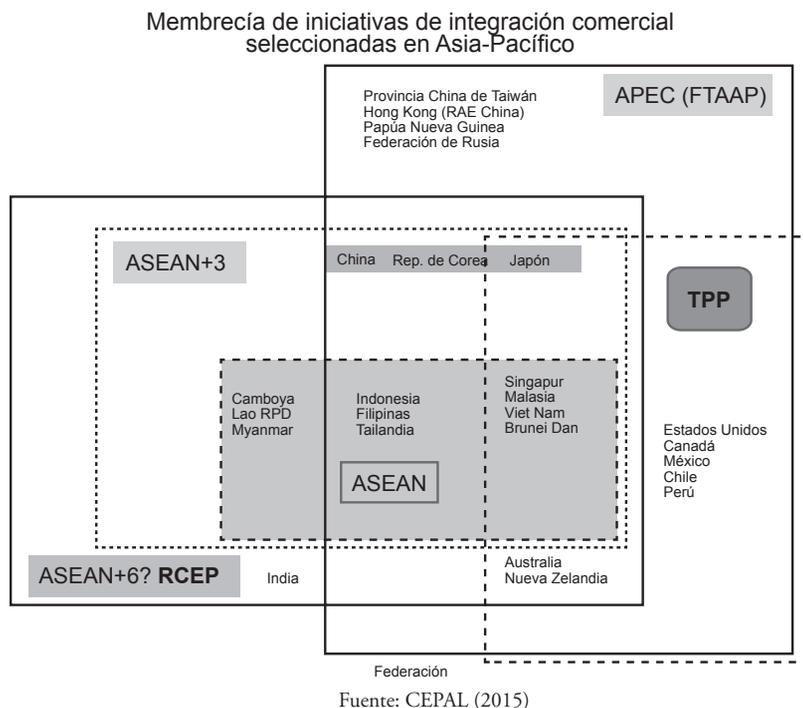
- Asia-Pacífico e India consolidarán su rol de mercados estratégicos de la economía global en las próximas décadas: China, India, Japón como potencias globales y Corea del Sur, Indonesia, Tailandia y Malasia, como potencias de rango medio, serán las principales economías protagónicas de este proceso.
- Asia es la región que más se integra hoy en el mundo: el comercio intrarregional pasó de representar el 28% en 1990, al 46% en 2014, siendo la única región en donde este indicador ha seguido creciendo.
- Inserción intra-industrial en cadenas globales de valor, profundizando la concentración de la producción mundial en Asia (el fenómeno de la *Asian*

136 El valor del comercio China-América Latina se multiplicó 22 veces en el periodo 2000-2014, convirtiendo a China también en el segundo socio comercial de la región como una tendencia de largo plazo. (CEPAL, 2015).

Factory); la reestructuración intra-industrial de la región elevará su nivel tecnológico, desarrollando esquemas de cooperación competitiva regional en tecnologías de la información y comunicación.

- Incremento de las negociaciones comerciales intra-asiáticas e interregionales: su actual magnitud representa ya un gran desafío para el establecimiento de vínculos económicos transpacíficos afectando a los países de la AP (ver gráfico 3). El ingreso de China, India y las economías del sudeste asiático en la era de los tratados de libre comercio (TLC) afectarán la configuración geoeconómica global y a los mercados latinoamericanos (Moneta, 2012: 45).
- Fuerte crecimiento de la clase media a nivel mundial; alterará los patrones de producción y consumo mundial (demanda de bienes y servicios), 75% de esta población vivirá en Asia-Pacífico (ADB, 2011).
- Consolidación de un sistema financiero asiático, la promoción china del yuan como moneda de reserva internacional en abierta oposición a la hegemonía del dólar, junto con la creciente participación de fondos soberanos asiáticos en las corrientes de inversión extranjera directa mundial. Mientras en 2009 Asia tenía el 23% del total de bonos y depósitos bancarios a nivel mundial, para 2025 se prevé que supere valores del 30%, incrementando su presencia en los mercados financieros (ADB, 2011:56).
- Auge de poderosas empresas transnacionales (ETN) originadas en Asia dotadas de capacidad de acción global y líderes en cadenas de valor en manufacturas y servicios.
- La agenda global del siglo XXI ofrecerá diversos temas para ampliar la cooperación entre Asia-Pacífico y América Latina (medio ambiente, finanzas, energía, tecnología, cadenas de valor, barreras no arancelarias, normas de propiedad intelectual).
- La diversidad de actores e intereses en juego en el tablero asiático permitirán que en los próximos años se avance simultáneamente en iniciativas bilaterales y grupales frente a otras regiones como América Latina, lo cual es simultáneamente una oportunidad y una amenaza para los esquemas regionales como el Mercosur y la AP.
- De no concretarse las negociaciones comerciales con potencias occidentales, posiblemente América Latina sea la región más vinculada con Asia-Pacífico a través de la firma de TLC en la próxima década (Moneta, 2012:67).

Gráfico 3. Mapa de la integración económica en Asia-Pacífico



Este panorama pone de manifiesto la relevancia de Asia-Pacífico como región central de la economía global, y la necesidad de comprenderla y percibirla como un sistema interactivo y no de manera individual, situación que desborda la dimensión económica, por lo cual es necesario recurrir a la categoría de *transpacificidad*, concepto que alude al reconocimiento de la Cuenca del Pacífico “como un espacio permanente de conectividad compleja y dinámica entre actores estatales y no estatales” (Velarde, 2013). Este concepto busca resaltar el alcance y el grado de profundidad de los vínculos con esta región geoestratégica, que es más que un espacio geográfico: la *transpacificidad* implica reconocer a Asia-Pacífico como una realidad política, económica, social y cultural que permita conocer una vecindad asiática históricamente desconocida para América Latina. Este aspecto resulta crucial ya que precisamente América Latina (unos países más que otros)¹³⁷ evidencia bajos niveles de *transpacificidad*, que se manifiestan en incipientes estrategias de los procesos de integración

¹³⁷ Como lo plantea Velarde (2013:223), los países latinoamericanos tienen diversas intensidades o grados de “transpacificidad”. Esto se manifiesta aún más al interior de los socios de la AP: mientras países como Chile y Perú han desarrollado una activa política transpacífica en el plano de la diplomacia comercial en los últimos 30 años, Colombia evidencia serios rezagos en su inserción en Asia-Pacífico, lo cual demuestra que el país históricamente no ha tenido una vocación ni una proyección transpacífica (García, 2011).

latinoamericanos para desarrollar vínculos trans-regionales y fomentar la institucionalización de espacios de articulación con la Cuenca del Pacífico¹³⁸.

En tercer lugar, el escenario global observa la reciente configuración de súper bloques económicos conformados a través de acuerdos trans-regionales entre países de diferentes regiones, que impactan actualmente –y lo harán más aún en el futuro– la solidez y vigencia del sistema multilateral de comercio liderado por la OMC. El auge de este fenómeno expresa que el mundo está entrando en “la era de los mega acuerdos” o del “mega regionalismo comercial”, fenómeno que se estima tendrá un gran impacto en la arquitectura de las relaciones económicas internacionales en las próximas décadas¹³⁹.

Entre los principales mega acuerdos se destacan el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), liderado por los Estados Unidos y Japón, y que incluye doce países de la cuenca asiática y de la cuenca latinoamericana del Pacífico; el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP) y 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. Este es un fenómeno de reciente aparición en la escena internacional pero que sin duda tiene una incidencia transversal en los diferentes esquemas de integración regional, siendo América Latina particularmente una de las regiones más afectadas por esta tendencia (Rosales & Herreros, 2014, Bartesaghi, 2015). Este tipo de acuerdos tienen una serie de características que los diferencian de los comerciales previos y los dotan de una identidad propia: a) su alcance numérico y geoeconómico, al involucrar varios países, muchos de los cuales son potencias económicas; b) su alcance geográfico que supera el ámbito regional y genera intercambios interregionales y c) su alcance temático, al abordar áreas no tratadas a nivel multilateral y profundizar en regulaciones existentes.

Baldwin (2011) sintetiza este fenómeno bajo la categoría conceptual *del regionalismo del siglo XXI* que, a diferencia del regionalismo del siglo XX, no se refiere principalmente al acceso preferencial a los mercados y a la negociación arancelaria tradicional, se trata de disciplinas normativas más recientes que sustentan el nexo inversión-servicios-comercio (concebido como soporte del nuevo paradigma económico) para llenar el vacío entre las normas del siglo XX y las necesidades del comercio

138 Si bien el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE) creado en 2001 como mecanismo de cooperación es una buena iniciativa de diálogo birregional, aún no ha logrado posicionarse como escenario estratégico para articular una agenda regional cohesionada desde América Latina frente a Asia debido a la poca importancia que le han dado los gobiernos latinoamericanos.

139 El Instituto para la integración de América Latina y el Caribe (INTAL) desarrolló una página web dedicada a este fenómeno con material interactivo ver en <http://www19.iadb.org/intal/interactivo/site/?p=786>.

del siglo XXI. Estas disciplinas profundizan y elevan los estándares de los compromisos normativos ya existentes en la OMC (se les llama normas OMC Plus) y generan nuevas regulaciones (normas OMCx), las cuales aplican a temas no tratados en el régimen multilateral de comercio¹⁴⁰.

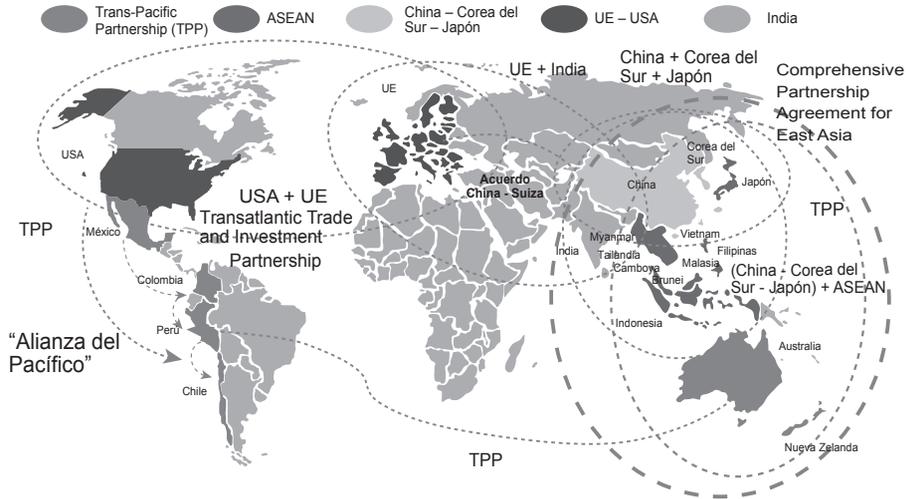
El surgimiento de este tipo de acuerdos es una consecuencia directa del fracaso de las negociaciones en el ámbito multilateral ya que los fracasos de las rondas multilaterales generan incentivos para los regionalismos: precisamente la parálisis de las negociaciones de la Ronda de Doha en el marco de la OMC que terminó decantándose en el acuerdo de facilitación comercial de Bali mucho menos ambicioso en sus objetivos (2001-2014), motivó a los países a buscar y participar en nuevos ámbitos comerciales, a través del desarrollo de acuerdos profundos de comercio e inversión de forma bilateral y plurilateral, que, a su vez han generado la fragmentación de la regulación del comercio mundial y el consecuente debilitamiento del rol normativo de la OMC. De igual manera, los acuerdos megarregionales se convierten en instrumentos de renegociación de las reglas del comercio mundial, justificados por la necesidad de regular el comercio de las cadenas globales de valor, ya que la coordinación de las redes de producción transnacionales requiere de un nuevo ámbito regulatorio.

Junto al auge de acuerdos mega regionales también se incrementan las negociaciones comerciales bilaterales, plurilaterales e interregionales, conformando un complejo mapa de negociaciones comerciales múltiples (ver gráfico 4), dinámica que dificulta la comprensión del escenario global y afecta las estrategias de inserción internacional que despliegan los países en desarrollo como los latinoamericanos. Ante este escenario, la AP pretende acortar las distancias y participar en estas dinámicas comerciales mediante estrategias birregionales (como una posible y deseable negociación bloque a bloque entre AP y ASEAN) que le permitan afrontar en mejor posición los desafíos que generan esos acuerdos, especialmente los que se están negociando en el Asia-Pacífico. A diferencia de otros bloques latinoamericanos, la AP cuenta con dos ventajas comparativas que le permiten una mejor posición negociadora: 1) su ubicación geográfica, ya que al ser parte de la Cuenca del Pacífico le permite participar en escenarios como el Foro Económico Asia-Pacífico (APEC), y 2) sus miembros tienen TLC con los Estados Unidos y la Unión Europea, a diferencia de varios países asiáticos que aún no han podido acceder plenamente a dichos mercados y, por consiguiente, pueden ver en ella una plataforma de negocios e inserción competitiva. También vale la pena señalar que, en términos de su agenda comercial, acoge los principios

140 Entre los principales temas de tipo OMC Plus aparecen los flujos de capital e inversión extranjera, la política de competencia, las regulaciones ambientales y laborales, los temas migratorios, la convergencia regulatoria, el comercio electrónico, uso de datos, el comercio de servicios, la propiedad intelectual, compras públicas, entre otros.

del regionalismo del siglo XXI en sintonía con su afiliación a los postulados liberales retomados del regionalismo abierto (Giacalone, 2016).

Gráfico 4. La era de los megacuerdos comerciales



Fuente: Bartesaghi (2015).

En cuarto lugar, como factores de orden regional, está, por un lado, el peso de los intereses de China y los Estados Unidos en el espacio latinoamericano y su proyección en la AP y, por otro, las fracturas del liderazgo brasileño en la región. En relación al primer factor es notorio que tanto los Estados Unidos como China buscan reconfigurar el sistema internacional a su favor incorporando a América Latina en sus respectivas estrategias geoeconómicas y geopolíticas. Como señala Tso Lee (Citado en Rodríguez y Vieira 2015), para los Estados Unidos, América Latina ha sido históricamente un área estratégica de su política exterior y un mercado seguro para sus exportaciones e inversiones; para China es de gran interés como fuente de recursos naturales y materias primas estratégicas, pero también como socio político en el ámbito multilateral bajo el discurso de cooperación sur-sur.

Para el caso de la AP, los Estados Unidos ve en este bloque la posibilidad de ampliar su área de influencia que le permita recuperar la iniciativa de socio dominante de la región; igualmente la AP puede ser funcional a la defensa de mercados para las empresas norteamericanas, así como un instrumento diplomático para ampliar su liderazgo hegemónico en la Cuenca del Pacífico (intereses geopolíticos de incluir a países latinoamericanos en el TPP). Por su parte, China ve en ella un potencial de convergencia con el mercado asiático y una plataforma de interlocución para for-

talecer sus relaciones bilaterales y multilaterales con la región, como contrapeso al proyecto geopolítico y geoeconómico del TPP, teniendo en cuenta que Chile, Perú y México son economías con alto volumen de comercio con este país, las dos primeras ya tienen TLC con la potencia asiática.

Se observa un choque entre dos ejes de atracción que marcan el origen y condicionan el futuro de la AP: un eje bajo la órbita de los Estados Unidos y otro bajo la órbita de Asia-Pacífico con el protagonismo de China (ver gráfico 5). Esta situación requiere de la AP un delicado ejercicio de análisis costo-beneficio que descansa en la articulación de intereses frente a ambos ejes geopolíticos-geoeconómicos, los cuales se encuentran estrechamente vinculados en el marco de las relaciones Estados Unidos, China, América Latina.

Gráfico 5. Ejes geopolíticos/geoeconómicos que condicionan la AP



Fuente: elaboración propia

En relación a las fracturas del liderazgo brasileño en la región, este factor también es relevante para contextualizar el origen de la AP ya que, el proyecto regionalista brasileño que se afianzó en la primera década del siglo XXI (Chaves, 2015), evidencia desgaste acorde con los cambios que sufre el orden regional sudamericano en la segunda década (Giacalone, 2016). Se observa una pérdida de dinamismo del regionalismo brasileño que se enmarca en los siguientes aspectos: a) incapacidad de proveer bienes públicos regionales; b) regionalismo no atractivo en el siglo XXI: estancamiento del MERCOSUR como esquema de negociación comercial y pérdida de impulso de UNASUR para disminuir conflictos inter e intra-estatales; c) crisis interna que afecta el liderazgo regional de Brasil; d) crisis del ciclo de gobiernos neo desarrollistas que fundamentaron el apoyo al proyecto brasileño; e) insatisfacción de potencias secundarias como Chile y Colombia con el tipo de liderazgo brasileño; f) crisis del modelo de convergencia CAN-MERCOSUR.

2. APROXIMACIÓN TEÓRICA Y CONCEPTUAL DEL TIPO DE REGIONALISMO QUE DESARROLLA LA AP

Frente a un panorama de crisis global del modelo neoliberal expresado tanto a nivel regional (ruptura del consenso de Washington y giro electoral a la izquierda) como en las economías occidentales (crisis financiera y crisis del euro), no era de esperarse que surgieran nuevos regionalismos que retomaran la defensa y adopción de los postulados de liberalización comercial y atracción de inversión extranjera propios del regionalismo abierto, identificado como el tipo de integración funcional al neoliberalismo¹⁴¹. El surgimiento de la AP fue sorpresivo y revolucionario en el sentido de ir contra la tendencia ideológica dominante en América Latina, marcada en la última década por la aparición de organismos regionales como ALBA, UNASUR y la CELAC, caracterizados como regionalismos de corte posliberal –regionalismos que se apartan del enfoque comercial y se orientan por desarrollar objetivos políticos– (Sanahuja, 2008), o pos hegemónico –regionalismos que hacen una ruptura con el discurso hegemónico neoliberal y la influencia de los Estados Unidos en la región– (Riggiozzi & Tussie, 2012). Ellos surgieron como reacción al agotamiento del regionalismo abierto especialmente desde el hundimiento del proyecto del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) en la cumbre de las Américas de 2005.

La creación de la AP se aleja de las categorizaciones anteriores y reintroduce en la agenda de la integración latinoamericana los postulados del regionalismo abierto de los años noventa, en sintonía con la afinidad ideológica de los gobiernos miembros del bloque. Debido a esto genéricamente ha sido identificada por la mayoría de la comunidad académica desde el punto de vista teórico, como un esquema típico del regionalismo abierto sin mayores diferencias en cuanto a contenidos temáticos y forma de funcionamiento. Sin embargo, un análisis más detallado de la AP, permite establecer que esta identificación es incompleta ya que, aunque defiende sus principios, también presenta algunos rasgos específicos que superan su concepción tradicional, como se pretende explicar a continuación.

La AP en efecto, retoma y reivindica varios de los postulados del regionalismo abierto, lo cual se observa fácilmente tanto en la declaración de Lima de 2011, que

141 El regionalismo abierto se concibió como una estrategia de política comercial funcional a las reformas neoliberales implantadas en los años noventa legitimando las políticas de liberalización comercial y de desregulación financiera a nivel interno –lo que se conoce como el efecto candado–, y promocionando la homogeneidad regional en torno a modelos de desarrollo y modelos de inserción internacional (Cancino y Chaves, 2011:20). *El regionalismo abierto* fue definido por la CEPAL como “la interdependencia entre acuerdos de carácter preferencial y la integración de hecho, determinada por las señales del mercado, como resultado de una apertura no discriminatoria. Se trata de un proceso de integración regional llevado a cabo en un ambiente de liberalización y desregulación, que por lo tanto es compatible y complementario con la liberalización multilateral” (1994:14).

dio nacimiento al bloque, como en el acuerdo marco de 2012 que formaliza su creación. Revive el regionalismo abierto en América Latina, buscando aumentar el comercio extra-regional (Nolte, 2013). El carácter comercial de naturaleza abierta, que postula para negociar de forma bilateral o grupal con otros bloques, el desarrollo de acuerdos sectoriales menos restrictivos, la inclusión de disciplinas comerciales tipo OMC Plus (comercio de servicios, tratamiento de inversión extranjera, protección de propiedad intelectual), la ausencia de niveles de supranacionalidad y de instituciones comunes, la identifican a primera vista con experiencias previas del regionalismo abierto como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN), el G-3 y el fallido ALCA¹⁴².

El regionalismo abierto de los años noventa fue parte de una tendencia de homogeneidad regional caracterizada por la adopción común de un modelo económico centrado en las directrices del consenso de Washington, políticas exteriores que compartían la visión del internacionalismo liberal norteamericano y una visión optimista sobre la globalización y sus vínculos con la integración (Bernal Meza, 2013; Nolte, 2013). El mismo representó numerosas falencias que se pueden sintetizar en las siguientes: 1. Sobredimensión de la apertura comercial: los gobiernos tuvieron un enfoque más *aperturista* que regionalista lo cual no favoreció un horizonte programático de largo plazo; 2. Regionalismo ligero caracterizado por una débil dimensión institucional, fragilidad de los marcos jurídicos y el excesivo intergubernamentalismo o protagonismo presidencial; 3. Regionalismo disperso: débiles compromisos comunes en términos de agenda negociadora; 4. Regionalismo asimétrico: marcado énfasis en acuerdos comerciales de tipo norte-sur sin reconocimiento de asimetrías entre las partes; 5. Bajo nivel de apoyo social y ausencia de la dimensión ciudadana para la generación de identidad regional; 6. Bajos niveles de comercio intrarregional, priorizándose más el comercio interregional mediante la negociación de acuerdos norte-sur; 7. Ausencia de mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales (devaluaciones monetarias, instrumentos de defensa comercial, etc.); 8. Énfasis en suprimir restricciones comerciales pero no en avanzar en integración productiva a través de cadenas regionales de valor; 9. Prevalencia de un fuerte sesgo comercial que impidió el desarrollo de otras dimensiones de cooperación política y social entre los países.

Los anteriores aspectos reflejan un vicio de origen en el regionalismo abierto, como lo explica Rodríguez (2015:38): “los regionalismos de los años noventa pusieron más énfasis en las metas que en las formas del proceso para lograr las metas, las cuales permitirían avanzar en el cumplimiento de las metas, es decir, en el logro de

142 Como lo señala Briceño (2013:31), “existe una relación directa en términos de agenda, instrumentos y disciplinas comerciales entre el TLCAN y la AP”, lo cual permite ubicarla en el campo del regionalismo abierto y estratégico, en la clasificación de los tipos y modelos de integración que teoriza este autor.

una integración profunda”. Esto puede observarse en el fracaso de la concreción de las uniones aduaneras que se crearon o se redefinieron bajo la influencia de este modelo de integración: la Comunidad Andina (CAN), el MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano.¹⁴³

No obstante, siendo el regionalismo abierto de los años noventa un referente, la AP lo retoma pero no se limita a sus lineamientos y pretende acercarse más a la experiencia del asiático, al que considera más atractivo para sus fines, lo cual es entendible debido a dos fuertes razones: a) la AP no quiere repetir las falencias y los errores que se le señalan al regionalismo abierto latinoamericano, y b) existe la convicción de que compartir rasgos doctrinarios y de identidad con el regionalismo abierto asiático¹⁴⁴, puede facilitar un mayor acercamiento entre la misma y el Asia-Pacífico.

3. ¿CUÁLES SON LOS RASGOS ESPECÍFICOS DE LA AP?

Los Estados miembros de la AP le apuestan a la creación de un nuevo proyecto regional que: a) se desmarque de los modelos clásicos de la integración regional inspirados en la experiencia europea y de los regionalismos limitados a simples áreas de libre comercio derivados del modelo norteamericano; b) plantee nuevas agendas sectoriales de cooperación que amplíen la cobertura temática, complementando la dimensión comercial; c) desarrolle dinámicas de funcionamiento bajo la lógica de un liderazgo compartido; d) defina un horizonte geográfico de proyección internacional compartido por los cuatro países (Asia-Pacífico); e) se oriente por un concepto de región marcado por la afinidad ideológica más que por la proximidad geográfica; f) busque equilibrar la vocación aperturista con el enfoque regionalista a partir de la puesta en marcha de escenarios de integración productiva y una nueva lectura de integración profunda.

De acuerdo con lo anterior, **en primer lugar**, la AP en la dimensión comercial retoma el énfasis en promover TLC pero de *segunda generación* y se aparta de configurar uniones aduaneras, como respuesta a las nuevas condiciones del contexto histórico. Mientras la arquitectura de los acuerdos comerciales en América Latina, durante los años noventa, giró en torno al establecimiento de uniones aduaneras siguiendo el modelo europeo, el fracaso de las negociaciones comerciales a nivel hemisférico (ALCA) y a nivel multilateral (Ronda de Doha/OMC) en la primera década del siglo

143 El estancamiento del arancel externo común como factor común, hace que estos bloques en la realidad fluctúen entre ser zonas de libre comercio y pretender ser uniones aduaneras, tensión no resuelta que perjudica la consolidación y solidez competitiva de dichos bloques.

144 El regionalismo abierto tiene su origen en las corrientes de cooperación económica desarrolladas por los países de Asia-Pacífico desde los años setenta, en oposición al modelo europeo, vinculando apertura regional con desregulación multilateral (Kuwayama, 1999).

XXI, abrieron el espacio de oportunidad para la proliferación de zonas de libre comercio de segunda generación consideradas como más flexibles y compatibles con el nuevo contexto del comercio internacional, convirtiéndose en la estrategia predilecta de los nuevos regionalismos (De la Reza, 2013, Baldwin, 2011).

Las zonas de libre comercio de segunda generación remiten al enfoque del regionalismo del siglo XXI y al concepto comercial de área de integración profunda (Lawrence, 1996). Se caracterizan por la apertura de bienes y servicios, la negociación de barreras no arancelarias y la incorporación de nuevos estándares normativos para la regulación de temas de naturaleza OMC Plus. Se concibe que la integración profunda promueve la interdependencia económica y la reducción de la brecha con las políticas nacionales, afectando la autonomía decisoria de los países y enfatizando el vínculo de los acuerdos regionales con la globalización comercial y financiera. Esta acentuación de las características comerciales es un componente identitario de la agenda programática de la AP, que adopta así la imagen de un regionalismo abierto recargado (Quiliconi, 2014).

La promoción de fortalecer y expandir zonas de libre comercio sin aspirar a crear posteriormente uniones aduaneras se desmarca del modelo europeo, así como de la experiencia de la CAN y del MERCOSUR, pero es plenamente congruente con la estrategia de negociación unilateral que los países miembros de la AP defienden celosamente, ya que la adopción de un arancel externo común obstaculizaría el desarrollo de negociaciones comerciales unilaterales con terceros países. Como lo expresara el Viceministro de Comercio de Chile Álvaro Jana Linetzky:

... La AP es un proceso abierto con metas pragmáticas y flexibles. Ser miembro de ella no implica para ninguno de ellos que no pueda negociar a su vez otros acuerdos de integración con otros bloques. No tenemos un arancel externo común, no hemos pensado en una moneda común. Estamos demostrando que sumados podemos lograr mucho más, pero respetando absolutamente las agendas y los proyectos individuales (Centro Gilberto Bosques, 2014:18).

Precisamente, uno de los aspectos que más se resalta de la AP es que la participación de México, Chile, Colombia y Perú en dicho esquema no ha significado un conflicto programático para ninguno de ellos, ya que hasta el momento el funcionamiento de la misma como integración pragmática y flexible no ha afectado la orientación ni la naturaleza de sus modelos de desarrollo ni de sus estrategias de inserción internacional.

No obstante, el objetivo número 1 de la AP de “construir un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas” (AP, 2012) también la desmarcan del modelo de integración norteamericano tipo TLCAN centrado únicamente en fomentar áreas de libre comercio.

Adicionalmente la AP evidencia un acercamiento a los principios rectores del regionalismo abierto asiático, del cual quiere ser su mejor exponente en América Latina: en la experiencia asiática ha estado más caracterizada por el desarrollo dinámico y la interdependencia de los mercados que por políticas formales y mecanismos institucionales; los actores asiáticos se han guiado por los principios de *integración abierta y flexible* (estructuras no discriminatorias y apertura a nuevos miembros bajo la aplicación de la cláusula de nación más favorecida para permitir la liberalización comercial conjunta), *asociación concertada pero voluntaria* (no hay cesión de poderes de regulación a organizaciones supranacionales), *profundización de interdependencia económica* (facilitación del comercio y la inversión), *efecto demostración* (promoción de la liberalización en otros ámbitos), y *ausencia de paymaster* o líder hegemónico (Garnaut, 1996; Kuwayama, 1999; Falck, 2001;).

Estos aspectos difieren sustancialmente de la experiencia del regionalismo abierto de la CEPAL como se puede sintetizar en la tabla 1, pero para el caso de la AP se observan importantes similitudes con la experiencia del foro APEC identificado como fuerte referente, del que retoma varios aspectos operativos: a) liberalización y facilitación del comercio y la inversión; b) agenda de cooperación técnica; c) estructura organizativa con base en reuniones ministeriales, grupos de trabajo sectoriales y diplomacia de cumbres presidenciales.

Tabla 1. Diferencias y similitudes entre el regionalismo abierto asiático y el latinoamericano

Regionalismo asiático	Regionalismo latinoamericano
Promovido por la interdependencia de mercados y actores privados.	Promovido por la iniciativa gubernamental.
Alta movilidad de factores productivos.	Limitada movilidad de factores productivos.
Alto poder de negociación conjunta.	Débil poder de negociación conjunta.
Acciones concertadas pero voluntarias flexibilidad institucional.	Instancias institucionales no consolidadas y modelos de desarrollo en pugna.
Carácter no discriminatorio.	Carácter discriminatorio.

Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, la AP ha desarrollado, desde el momento de su creación, una activa agenda de cooperación diversificada y multidimensional que refuerza la idea programática de integración profunda, en la que la dimensión comercial es estratégica pero no suficiente y requiere, por lo tanto, el desarrollo de otros ámbitos de cooperación, razón por lo cual no puede ser entendida o definida simplemente como un área de libre comercio (Rodríguez, 2015). El bloque ha venido vinculando diferentes áreas de trabajo pretendiendo complementar la agenda comercial con la incorporación de agendas

relevantes y necesarias para mejorar los niveles de competitividad de los cuatro países: la firma del memorando de entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico en diciembre de 2011, suscrito por las agencias de cooperación de los cuatro países miembros, incluyó la cooperación en cuatro áreas sensibles y estratégicas: a) medio ambiente y cambio climático; b) innovación, ciencia y tecnología¹⁴⁵; c) Apoyo a medianas y pequeñas empresas; d) desarrollo social. Esta cobertura temática busca superar el sesgo comercial dominante en los anteriores esquemas de regionalismo abierto, ampliar el alcance y la influencia de la AP en la discusión de agendas nacionales, regionales y multilaterales y, así mismo, le permite ir construyendo una legitimación de tipo social, de la cual han carecido los regionalismos de los años noventa.

La cooperación regional multidimensional supone la colaboración entre Estados para la consecución de objetivos comunes, pero acorde con los principios de pragmatismo y flexibilidad que defiende la AP; esta dimensión no implica un compromiso jurídico-institucional. En este sentido, los principales logros concebidos como metas concretas que ha obtenido el bloque regional en un corto periodo de tiempo desbordan la dimensión comercial y elevan su nivel de atracción, lo cual distingue a la AP como un regionalismo liberal re-potencializado con nuevas agendas:

- Avances en temas *migratorios*: obtención de la eliminación de la visa de turismo para que ciudadanos peruanos y colombianos puedan ingresar a México, así como la exoneración de visas de negocios hasta por 180 días en los cuatro países. También se ha avanzado en la “Plataforma de Intercambio de Información Inmediata para la Seguridad Migratoria de la Alianza del Pacífico”, cuyo objetivo es facilitar la movilidad de personas entre sus países miembros.
- Avances en temas *financieros*: Creación de una plataforma de integración de mercados bursátiles a través del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) entre los cuatro países de la Alianza, cuya capitalización superó los 950 mil millones de dólares en 2015.
- Avances en temas *educativos*: puesta en marcha de una plataforma de movilidad académica y estudiantil para promover los intercambios de estudiantes universitarios, docentes e investigadores.
- Avances en temas de *sostenibilidad ambiental*: suscripción del Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación y la Red de Investigación Científica en Materia de Cambio Climático.

145 Este tema resulta crucial para mejorar los estándares de competitividad de los países de la AP, ya que tanto el sector público como el sector privado invierten muy poco en temas de ciencia, tecnología e innovación. Según el informe de competitividad global del periodo 2013-2014, en una escala de 1 (cero inversión) a 7 (alto grado de inversión) las empresas de los países de la AP obtienen 2.8 en investigación y desarrollo, 3.3 en capacidad de innovación (Ver Foxley & Meller, 2014:72).

- Avances en temas de *infraestructura*: creación de un fondo de cooperación para el financiamiento de proyectos de infraestructura con posible financiamiento extranjero.
- Avances en temas de *turismo y emprendimiento*: participación conjunta en macro-ruedas de negocios, ferias internacionales y encuentros empresariales, y en 2013 se lanzó la Asociación de Emprendedores Latinoamericanos (ASE-LA) que trabaja temas de innovación y emprendimiento.

Un tercer aspecto diferenciador de la AP es el ejercicio de liderazgo que se observa al interior del bloque regional. Mientras en otros procesos de integración resulta habitual la presencia de un actor dominante, líder natural o *paymaster*¹⁴⁶, (por ejemplo, Alemania en la Unión Europea o Brasil en el MERCOSUR) que reproduce el modelo de eje y radios y la lógica centro-periferia, en su caso de este aspecto no resulta visible en la gestión de la agenda programática y en la evolución del bloque. Aunque la presencia de México por ser potencia regional latinoamericana y el actor de la AP con mayores recursos de poder y mejores indicadores de presencia global (ver tabla 2), haría prever que sería el líder natural del bloque, la realidad muestra que no es así y que, por el contrario, el liderazgo se efectúa de manera colectiva a partir de un renovado multilateralismo cooperativo mediante la rotación anual de la secretaría pro-tempore (Ardila, 2015). Esto responde a los intereses de política exterior de los miembros de la alianza Colombia, Chile y Perú, para quienes es más atractivo este enfoque de liderazgo compartido y no el tradicional cooptativo o hegemónico que se le acusa a Brasil en la región. Como señala Flandes:

América del Sur se distingue de otras regiones en el mundo por la distribución relativamente equilibrada de los recursos entre las potencias secundarias (...) las potencias secundarias pueden definirse como los Estados que ocupan la segunda posición más poderosa dentro de una jerarquía regional, su posición secundaria está determinada por sus relativas capacidades en términos materiales y/o de ideas (2012:19-21).

Chile y Colombia han sido categorizados como *potencias secundarias regionales*, (Flandes, 2012), mientras Perú tiene la ambición de obtener mayores grados de protagonismo en las agendas regionales; así, de manera conjunta, estos tres países tienen como un objetivo fundamental en sus respectivas estrategias de inserción internacio-

146 Este concepto no tiene una traducción exacta al español, pero hace referencia al actor con mayores recursos de poder que asume los costos y beneficios derivados del liderazgo de un proceso de integración y así mismo define e impone las agendas temáticas a los demás socios. La idea de *paymaster* se usa para explicar el funcionamiento de un proceso de integración regional en la identificación y análisis del posicionamiento de un país que, en el transcurrir del proceso, acaba llevando con gran parte de los costos. Aunque su existencia no garantiza el éxito de una iniciativa de integración, es un factor que puede ayudar a generar expectativas de beneficios para sus miembros. Sin embargo, debe existir una correlación entre la capacidad de un *paymaster* de pagar los costos de la integración y su capacidad de hacerlo. (Ver Mattli, 1999:14).

nal participar activamente en la conducción de los asuntos regionales y simultáneamente mejorar su posicionamiento en el ámbito global. Cabe recordar que uno de los factores de orden regional que favoreció la creación de la AP fue el debilitamiento del regionalismo brasileño en términos del liderazgo compartido y las estrategias de impugnación de las potencias secundarias pueden ser motivadas por su descontento con el *status quo* de la estructura de poder regional. Chile, Colombia y Perú despliegan estrategias de tipo *softbalancing*¹⁴⁷ *cooperativo* en sus relaciones con México y *softbalancing competitivo* en sus relaciones con Brasil. Desde esta mirada común se puede caracterizar a la AP tanto como un instrumento de *softbalancing* y como un regionalismo representativo del nuevo multilateralismo latinoamericano de corte ofensivo, liberal y aperturista (Ardila, 2015).

Tabla 2. Indicadores de presencia global de los países de la AP

Ranking Índice de País	2013		2014		2015	
	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición
México	79.7	23	80.7	23	98.4	21
Chile	33.3	46	33.3	48	40.2	45
Colombia	28.6	52	29.3	52	40.0	46
Perú	18.1	59	17.2	62	20.9	59

Fuente: elaboración propia con base en datos del Índice de Presencia Global (Informe Elcano, 2016).

La tabla 1 muestra los resultados en términos de puntuación en las tres áreas que mide el índice de presencia global elaborado por el Real Instituto Elcano¹⁴⁸ y evidencia que: 1) el mejor posicionamiento de México en el ranking mundial frente a los demás socios de la AP coincide con su estatus de potencia regional; 2) Chile y Colombia obtienen puntajes cercanos que reflejan su perfil de potencias secundarias; 3) todos los países de la AP avanzaron en el ranking, siendo Colombia el que más puestos avanzó entre 2013 y 2015; y 4) este avance refleja positivos niveles de internacionalización y proyección global de estos países, lo cual valga aclarar no es un resultado que se genere a partir de la participación de estos países como tal en la AP, pero sí es un insumo que puede facilitar la concreción de sus objetivos. La jerarquía de poder que se observa dentro de la AP hasta ahora no ha generado ningún obstáculo para el

147 *Softbalancing* es una opción estratégica para las relaciones de las potencias secundarias con potencias regionales, en regiones con bajos niveles de conflicto, en la que la rivalidad es reemplazada por patrones competitivos. Su propósito es equilibrar o mejorar la distribución asimétrica de poder existente (Flemes, 2012:20).

148 Este Índice mide a 90 países a partir del rastreo de datos en tres áreas: presencia económica (mide aspectos como exportaciones de bienes y servicios, flujo de inversiones, exportaciones de recursos energéticos), presencia militar (número de efectivos de fuerzas armadas, equipamiento y tecnología militar) y presencia de poder blando (migraciones, turismo, producción de artículos científicos, acceso banda ancha, patentes, deportes, cultura, cooperación). Ver metodología en Informe Elcano (2016).

funcionamiento del liderazgo compartido dentro del bloque, pero con mayores niveles de compromisos comerciales a futuro queda abierta la pregunta si las posiciones estructurales jerárquicas no afectarán el proceso integrador.

Un cuarto aspecto diferenciador de la AP es su proyección de inserción geográfica orientada no exclusiva, pero sí especialmente hacia la región de Asia-Pacífico. Configurada como un “regionalismo estratégico hacia afuera” (Rodríguez, 2015), tiene en sus genes una vocación externa a la región que ha permitido que tanto países que antes apuntaban a formas de inserción internacional en bloque como Colombia y Perú (desde el marco de la CAN), como países que optaron históricamente por estrategias unilaterales como México y Chile (énfasis en TLC), converjan en el objetivo común de utilizar a la AP como plataforma de inserción exitosa en la cuenca del Pacífico.

La AP es el primer regionalismo latinoamericano en la historia que se ha puesto como meta específica el desarrollo de relaciones interregionales con la Cuenca del Pacífico, por lo cual se ha promocionado regional y globalmente como un mecanismo de coordinación política y proyección económica hacia Asia-Pacífico, articulando los intereses y las preferencias de política exterior de los cuatro países miembros en torno a los siguientes aspectos: a) fomentar vínculos y negociaciones interregionales con las economías del sudeste asiático; b) erigirse como foro privilegiado y actor regional estratégico en las relaciones entre la cuenca asiática y la latinoamericana del Pacífico, retomando la noción de transpacificidad; c) asumir el rol de interlocutor preferencial y facilitador de cohesión regional en las relaciones China-América Latina (China es país observador de la AP y en su estrategia de fortalecer las relaciones con América Latina se infiere que hay interés en incrementar vínculos con los países de la AP; sin embargo, hoy predomina la opción bilateral en las relaciones China-AP y China-América Latina, aspecto que se espera la AP pueda mitigar); d) lograr un mejor posicionamiento negociador para enfrentar los acuerdos mega regionales que se configuran en la región (RCEP y TPP).

Como quinto aspecto, sobresale del análisis de la AP su concepción novedosa de región. Para este bloque toma más importancia la afinidad ideológica (concepción de modelos de desarrollo, estrategias de inserción internacional, enfoque de integración) que la proximidad geográfica, lo cual le otorga una cohesión de identidad y es un punto de ruptura en relación a otros esquemas de integración latinoamericanos. Se configura como una región *socialmente* construida a partir de rasgos de identidad retomados del regionalismo abierto combinados con aspectos propios; su identidad regional va más allá del habitual enfoque espacial, como lo plantea Ardila:

La Alianza del Pacífico presenta una identidad que va más allá de ser países con una vertiente hacia el Mar Pacífico, y los une vínculos ideológicos, un modelo de desarrollo y un creciente interés por fortalecer relaciones más profundas entre ellos y con la región Asia-Pacífico. Su conformación se enmarca dentro de un nuevo multilateralismo latinoamericano (2015:247).

La presencia de México también es un punto de ruptura con esquemas como MERCOSUR, UNASUR y la CAN, ya que con esto rompe el enfoque sur americanista del regionalismo brasileño y permite la reinserción diplomática de México en el espacio suramericano. Esto, a su vez, puede ser el germen para la futura construcción de un área latinoamericana del Pacífico que permita una mayor interacción hemisférica y una mejor proyección de la región como bloque competitivo siempre y cuando el criterio geográfico de integración se maneje de forma flexible y no rigurosa, para no generar una nueva fragmentación del espacio regional. Su participación eleva el perfil del bloque y además le imprime un impacto y alcance regional que no tienen otros regionalismos.

Además, la entrada de México altera un componente clave del regionalismo abierto neoliberal de los noventa, al definir a la AP como un regionalismo de naturaleza sur-sur, lo cual es otra característica innovadora del bloque, ya que modifica un postulado central de este concepto: la preferencia por la negociación de acuerdos de tipo norte-sur. Esto a su vez es un factor que puede facilitar la convergencia entre la AP y el Mercosur en la búsqueda de una región latinoamericana más cohesionada en los próximos años y los nexos con otros regionalismos extra-regionales como la ASEAN, que también clasificaría como alianza de tipo sur-sur. Así amplía su radio de acción no sólo con la búsqueda de acuerdos norte-sur sino de carácter sur-sur también.

Como sexto factor, también es necesario destacar que la AP busca superar el sesgo de liberalización comercial complementando los objetivos comerciales con el desarrollo de estrategias de integración productiva a través de: 1) su propuesta de un área de integración profunda a partir de la concreción de un mercado común (libertad de bienes, servicios, personas y capitales), lo que implica una coordinación de políticas económicas más allá de lo comercial e incluso compromisos institucionales mayores, pudiendo ser una fuerte contradicción para la evolución de la AP¹⁴⁹; 2) la generación de cadenas de valor al interior del bloque y su vinculación a otras de carácter intra-in-

149 Desde una lectura crítica Tremolada ha señalado correctamente que la integración profunda pretendida necesariamente se fundamentaría en “entes supranacionales que impongan patrones de conducta y administren el espacio económico que resulta fusionado para garantizar la plena liberalización de las cuatro libertades referidas, ya que de lo contrario es condenar la eficacia del proceso a la revalidación política permanente de los Estados miembros, y someter las decisiones adoptadas a mecanismos no automáticos de incorporación en legislaciones internas” (2013:243).

dustrial, con una nueva reglamentación sobre *normas de origen*, esto es, un proceso incipiente cuya concreción le permitiría dar un gran salto competitivo frente a otros bloques de la región, 3) incrementar los niveles de comercio intrarregional¹⁵⁰ potenciando mayores espacios de integración y complementación productiva que equilibren la vocación aperturista con el enfoque regionalista del bloque.

Los procesos de integración económica en América Latina evidencian débiles eslabonamientos productivos en los sectores dinámicos, bajos niveles de transferencia tecnológica, débil financiamiento a las pymes y la ausencia de una política industrial regional, lo cual no ha permitido impulsar adecuadamente cadenas de valor regional. Este panorama es un reto crucial para la AP, como lo explica Vieira:

Al permitir la acumulación de normas de origen para los insumos de los cuatro países fundadores se superan las restricciones que comenzaba a representar este instrumento, y se fomenta el desarrollo de encadenamientos productivos y cadenas regionales de valor en el marco de la AP, que debe ser el primer escenario para comenzar a consolidar experiencias en las cadenas de valor. Este es un cambio significativo y un acierto aportado por este proceso, pues mientras anteriores TLC se habían caracterizado por el endurecimiento de las normas, el interés en ir desarrollando cadenas globales de valor va, por el contrario, a flexibilizar la norma de origen en la AP al permitir la acumulación extendida entre países. (...) Aquí reside uno de los mayores desafíos de la AP: convertirse en el marco para el aprendizaje y mejoramiento en el establecimiento de cadenas globales de valor (2015:90).

4. REFLEXIONES FINALES PARA LA DISCUSIÓN

El presente trabajo ha hecho una exploración analítica sobre los factores del entorno internacional que han favorecido la creación de la AP. Esta contextualización resulta necesaria para comprender cómo las transformaciones sistémicas de orden global/regional afectan la trayectoria y la renovación de los regionalismos en América Latina. En consecuencia, la AP responde a un contexto histórico específico caracterizado por diferentes dinámicas, factores e influencia de actores que orienta y condiciona su naturaleza, principios y estándares de funcionamiento. De igual manera, la aproximación teórico-conceptual efectuada en la segunda sección del trabajo ha permitido identificar aspectos de la AP de carácter novedoso y propio a su proyecto, que permiten establecer rasgos similares y rasgos diferenciadores con regionalismos

150 Las relaciones comerciales entre los miembros de la AP son poco densas (el comercio intrabloque no supera el 3.5% del comercio total de la AP) y muy asimétricas: Chile presenta déficits comerciales crónicos con los tres socios, Perú con Colombia y México, y Colombia un fuerte déficit crónico con México (Vieira, 2015).

previos y con el enfoque del regionalismo abierto al que se le ha encasillado de manera genérica. La presencia de rupturas con el regionalismo abierto de los años noventa evidencia que es un regionalismo que presenta particularidades propias que requieren mayor análisis y abordajes críticos.

El contexto histórico descrito hace que la creación de la AP por parte de países que hacen parte de la cuenca latinoamericana del Pacífico resulte tan llamativo. Como institucionalización de este proceso, ingresa en el espectro de la integración latinoamericana como un esquema atractivo tanto para países desencantados con las falencias y las parálisis de los regionalismos previos como la CAN y el MERCOSUR (Colombia y Perú), como para países que desean reforzar sus vínculos con Suramérica (México y Chile). Teniendo en cuenta que los regionalismos se configuran con base en las respuestas a presiones del ambiente internacional y a las demandas del ambiente doméstico, las particularidades del modelo de regionalismo, que hasta el momento evidencia la AP, son resultado de dicha articulación de factores, que es específica para cada caso: “esta articulación varía de región a región, por lo cual el regionalismo puede adoptar diversos matices, geometrías y profundidades” (Merke, 2009:5).

A continuación, se presenta una síntesis de aspectos identificados en la primera fase de la investigación que afectan el funcionamiento de la AP y la inserción internacional de sus miembros, derivados de la contextualización histórica y la reflexión teórica:

- Estamos en presencia de un periodo de profundas y radicales transformaciones en la economía global y en las estructuras de poder global, lo cual trae consigo la modificación de paradigmas, estrategias, valores, actores, roles y órdenes geopolíticos que impactan la trayectoria de los regionalismos latinoamericanos, siendo ella una respuesta y a su vez una apuesta de los países miembros a dicho escenario.
- América Latina no ha logrado posicionarse en el escenario internacional como un actor unificado. (Birle, 2008). Esto se observa en sus relaciones frente a Asia-Pacífico ya que, a pesar del rápido crecimiento de las relaciones comerciales en la última década y del auge de la presencia de China en la región, desde la orilla latinoamericana no se observa una postura regional para enfrentar el desafío asiático y particularmente el chino. La región experimenta aún bajos niveles de transparencia y, en el caso concreto de la AP, si bien Chile y Perú han desarrollado de forma más temprana vínculos transpacíficos, esto aún no se traduce en un mejor posicionamiento del bloque frente a los socios del Asia-Pacífico.
- La AP se configura como una plataforma de coordinación política y económica muy interesante para establecer relaciones estratégicas con actores asiáticos, bien sea bajo el formato de negociación bloque a bloque (estrategia birregional) o bloque a país (frente a China imitando a la ASEAN, por ejemplo). Sin embargo, actualmente en su interior predominan las lógicas unilaterales sobre

las estrategias colectivas en el relacionamiento de sus miembros con los escenarios de Asia-Pacífico: la “marca AP” aún no se estrena como estrategia de negociación, ya que a pesar de su eslogan de “alianza” en la realidad aún no se observa una estrategia de alianza¹⁵¹. En cierto modo, la situación actual de la AP es que sus miembros realizan mayores esfuerzos a nivel unilateral más que como bloque en su acercamiento a regiones como Asia-Pacífico, pesando más la suma de logros de desempeño individual, generándose indirectamente un “efecto bloque AP” (Levi & Reggiardo, 2016). Además, la carencia de un organismo de representación de su política exterior dificulta su proyección internacional.

- Las transformaciones globales que se observan en las primeras dos décadas del siglo XXI otorgan una vigencia para el desarrollo de nuevos esfuerzos de integración regional y han favorecido el propósito de mayor grado de autonomía regional para América Latina en general y para la AP en particular. Los desafíos globales resultan mejor abordados de manera colectiva con base en mecanismos regionales y marcos comunes de acción para enfrentarlos, garantizando a los países una mejor defensa de sus intereses comunes frente al mundo.
- No obstante, la carencia de estrategias claras de cohesión regional hace que esta situación no sea irreversible y que, en consecuencia, tanto la AP como la región se puedan ver condicionadas por nuevos alineamientos con las potencias –tradicionales o emergentes– del sistema internacional que alteren su estrategia de inserción global.
- Aunque a primera vista la AP podría ser identificada como un nuevo instrumento del contraataque comercial de los Estados Unidos en América Latina –una especie de ALCA versión 2.0–, esta mirada debe relativizarse y contextualizarse con su ambición por incrementar y mejorar sus vínculos comerciales con actores asiáticos especialmente con China. La AP no puede ser interpretada meramente como la extensión del fallido ALCA por otra vía, es necesario comprender el entorno actual de las negociaciones comerciales de los acuerdos mega regionales –tipo TPP y RCEP– y de otras coyunturas como la posible convergencia entre ella y el MERCOSUR, dinámicas que impactan y complejizan su funcionamiento y su alcance.
- La AP requiere definir una hoja de ruta de mediano y largo plazo sobre sus prioridades económicas, su modelo de inserción, la articulación de políticas públicas y la definición de sectores productivos estratégicos para elevar sus niveles de competitividad; en otras palabras, materializar sus iniciativas de mejoramiento del comercio intrarregional e integración productiva que se convierta a su vez en un valor agregado que pueda aportar a la integración latinoamericana. El re-

151 Ejemplo de esto fueron las negociaciones desarrolladas por México, Chile y Perú en el marco de su ingreso al TPP, las cuales se efectuaron bajo un formato unilateral y no desde posiciones colectivas a partir de su membresía a la AP.

gionalismo abierto que le ha sido inicialmente funcional para presentarse como bloque aperturista competitivo, no le garantiza el mejoramiento de su inserción internacional, la cual requiere de la protección estratégica de sectores industriales sensibles que fomenten cadenas de valor regionales y su articulación a cadenas globales en mejores condiciones para que los países miembros modifiquen su estatus actual de economías especializadas en exportación de bienes *commodities*.

- La adecuación de la AP a las nuevas dinámicas de la economía global –como los acuerdos mega regionales– implica en el corto plazo acelerar el tránsito del bloque hacia mayores niveles de cohesión negociadora más allá de la convergencia de mercados que permitan una mejor o menos dolorosa su compatibilidad con tratados como el TPP. Estos acuerdos mega regionales están diseñados para profundizar relaciones asimétricas de intercambio comercial en favor de las economías más industrializadas, por lo cual restringen el margen de maniobra de las economías latinoamericanas. Deberá enfrentarse en los próximos años a un contexto de mega acuerdos comerciales, con poca capacidad de alterar o renegociar a su favor las nuevas regulaciones y los estándares normativos que surjan de estos acuerdos.
- Si bien el desarrollo operativo-institucional de la AP se ha guiado por principios de flexibilidad y pragmatismo, lo cual le ha resultado beneficioso y ha facilitado en el corto plazo logros visibles, la experiencia de la integración latinoamericana refleja que los entornos institucionales débiles son proclives para la improvisación y el incumplimiento entre los socios. Debe establecer una estructura de incentivos a través de una institucionalidad organizada que permita superar el voluntarismo presidencial y blindar el proceso integrador de coyunturas políticas de los miembros que afecten la concreción de sus objetivos, debe predominar una integración centrada en políticas de Estado y no en ambiciones cortoplacistas de gobiernos.
- La irrupción de la AP en el escenario de los regionalismos latinoamericanos ha alterado la dinámica y los formatos de la integración regional y ha significado una reconfiguración de las relaciones intrarregionales en Suramérica (pasando del esquema CAN-MERCOSUR al AP-MERCOSUR) y de las relaciones extra regionales (formato AP-Unión Europea, AP-ASEAN). Profundiza la crisis de la CAN (ya que la desplaza como plataforma de negociación comercial e inviabiliza el arancel andino común), altera las condiciones de prevalencia del regionalismo brasileño con la entrada de México y reimpulsa el peso de los aspectos económico-comerciales en la discusión de la integración latinoamericana.
- El objetivo de ser una plataforma de inserción en Asia-Pacífico no garantiza *per se* que dicha inserción sea exitosa para sus países; esto requiere redefinir el patrón de inserción internacional actual (tipo TLC asimétrico característico del regionalismo abierto) con miras a un mejor posicionamiento global del bloque.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHARYA A. (2014). *The end of the American World Order*. Polity Press. Cambridge, UK.
- ALIANZA DEL PACÍFICO (2012). Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Paranal, Cuarta Cumbre.
- ARDILA Martha (2015). La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica. En *Pensamiento Propio* N° 42, CRIES, pp.243-261.
- ASIAN DEVELOPMENT BANK (2011). *Asia 2050: Realizing the Asian Century*. Singapore.
- BALDWIN Richard (2011). 21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules. Working Paper, WTO, Ginebra.
- BARTESAGHI Ignacio (2015). “La integración regional y los desafíos ante las tendencias globales”. VII cátedra de Integración Latinoamericana y Caribeña, AUALCPI, Bogotá, 29 de octubre.
- _____ (2015). *La estrategia comercial de Estados Unidos y la Unión Europea con América Latina*. Universidad Católica de Uruguay, Grupo Magro, Montevideo.
- BERNAL MEZA Raúl (2013). *América latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. GEL, Buenos Aires.
- BIRLE Peter (2008). “Muchas voces ninguna voz: las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional”. *Nueva Sociedad*, N° 214, Buenos Aires.
- BRICEÑO José (2013). “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”. *Estudios Internacionales* N° 175, Universidad de Chile, pp.9-39.
- BBVA (2015). *Eagles Economic Outlook Annual Report*. Consultado en: https://www.bbva-research.com/wp-content/uploads/2015/04/BBVA-EAGLES-2015_esp_final3.pdf.
- CANCINO Arturo y CHAVES Carlos (2011). *Tendencias de la inserción internacional de Suramérica: el caso de la UNASUR*. Serie: Documentos de Investigación de Economía, No. 9, Universidad Central, Bogotá.
- CEPAL (1994). “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”. Documento 39, Santiago de Chile.
- CEPAL (2012). “La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global”, Naciones Unidas, Santiago de Chile. Disponible en: <www.cepal.org/publicaciones/xml/1/47221/ChinayALCesp.pdf>
- CEPAL (2015) “América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica”. Disponible en: http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/20150826_presentacioncelacchina.quito_.pdf.
- CHAVES Carlos (2015). “UNASUR en la estrategia de inserción internacional de Brasil: encuentros y desencuentros”, en: Mellado, Noemí (ed). *Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI*. Córdoba, Lerner Editora.

DE LA REZA Germán (2013). “El regionalismo abierto y su renovación teórica: una agenda analítica”. *CESLA* N° 16, Varsovia, pp.207-229.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES (2014). *La Alianza del Pacífico ¿el futuro de la integración latinoamericana?* Documentos de Análisis No.1, Senado de la República de México.

FALCK Melba (2001). “La dinámica del regionalismo en Asia-Pacífico”, en: **México y la Cuenca del Pacífico**. Vol.4 No.14, septiembre-diciembre 2001.

FMI (2014). World Economic Outlook Database, October.

FLEMES Daniel (2012). “La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neo-clásico”, en: Jost, Stefan (Ed.). *Colombia ¿una potencia en desarrollo?* Fundación Konrad Adenauer, Bogotá.

FOXLEY Alejandro & MEYER Patricio (eds.) (2014). *Alianza del Pacífico en el proceso de integración latinoamericana*. CIEPLAN, BID, Santiago de Chile.

FRIEDMAN Gil & STARR Harvey. (1997). *Agency, Structure and International Politics. Fromontology to empirical inquiry*. Routledge, London and New York.

GARCÍA Pio (2011). “Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional”, en: Diedo Cardona (ed) *Colombia: una política exterior en transición*. Fescol, Bogotá.

GARNAUT Ross (1996) *Open Regionalism and Trade Liberalization. An Asia-Pacific Contribution to the World Trade System*. Singapore and Sydney: Institute of Southeast Asian Studies, Allen & Unwin.

GARZÓN Jorge F. (2015) *Multipolarity and the Future of Regionalism*. GIGA Working Papers No. 264.

GIACALONE Rita (2016). “Nuevas propuestas regionales en el tablero latinoamericano”, en: Mellado, Noemí (Ed.) *Latinoamérica: inserción global e integración regional*. Córdoba, Lerner.

HALPERIN Marcelo (2015). “Propuesta para una sociología del conocimiento de la integración económica”, en: Mellado, Noemí (Ed). *Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI*. Córdoba, Lerner.

HAASS Richard (2008). “La era de la no polaridad”. *Foreign affairs: Latinoamérica*, Vol. 8, N° 3, págs. 66-78.

INFORME ELCANO DE PRESENCIA GLOBAL (2016). Real Instituto Elcano. Madrid. Ver en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/498364804ca34ff8a4cfefb6e29671b7/Presencia_Global_2016B.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=

KUWAYAMA Mikio (1999). *Open regionalism in Asia-Pacific and Latin America: a survey of the literature*. CEPAL, Serie Comercio Internacional No 3, Santiago de Chile.

LAWRENCE Robert (1996). *Regionalism, multilateralism and deeper integration*. The Brookings Institution, Washington.

LEVI Michel & REGGIARDO Giuliana (2016). “Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual”. *Revista Mexicana de Política Exterior* N° 106, pp.187-204.

MAHBUBANI Kishore (2013). *El nuevo hemisferio asiático: el irresistible desplazamiento del poder global hacia el Oriente*. Siglo XXI Editores, México D.F.

MATTLI Walter (1999). *The logic of regional integration: Europe and Beyond*. Cambridge. Cambridge University Press.

MELLADO Noemí (2016). *Latinoamérica: inserción global e integración regional*. Ediciones Lerner, Córdoba, Argentina.

MERKE Federico (2009). *Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica*. CINDES, Río de Janeiro.

MONETA Carlos (2012). “Algunos de los factores relevantes que incidirán en la evolución del sistema global”, en: Ardila Martha (ed). *El Pacífico latinoamericano y su inserción internacional*. Bogotá, Universidad Javeriana.

NAIM Moisés (2013). *El fin del poder*. Random House Mondadori, Barcelona.

NOLTE Detlef (2013). *The Pacific Alliance: Casts its cloud over in Latin America*. GIGA, Hamburg. Focus, 8.

PASTRANA Eduardo (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Fundación Konrad Adenauer, Universidad Javeriana, Bogotá.

QUILICONI Cintia (2014). “Atlántico vs Pacífico: alternativas en competencia de la integración comercial en América Latina”. *Relaciones Internacionales*, N° 47, pp.165-184.

RIGGIROZZI Pía and TUSSIE Diana (2012). *The Rise of Post Hegemonic Regionalism in Latin America*. In *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, edited by Pía Riggirozzi and Diana Tussie, pp. 1-16. United Nations University Series on Regionalism 4. Heidelberg, London and New York: Springer.

RODRÍGUEZ Isabel (2015). “Oportunidades y desafíos que plantea la Alianza del Pacífico para la política exterior y para los nuevos modelos de integración regional de sus miembros”, en: Isabel Rodríguez & Edgar Vieira (eds.) *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*. CESA, Bogotá.

ROSALES O. & HERREROS Sebastián (2014). “Acuerdos comerciales megarregionales: ¿que está en juego para América Latina?” *Puentes*, Vol.15 número 2. ICTSD, Ginebra.

SANAHUJA José Antonio (2008). “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* No. 7, Buenos Aires, CRIES, pp. 12-54.

TREMOLADA Eric (2013). “La alianza del Pacífico: ¿una organización consecuente con sus objetivos?”, en: Tremolada Eric (Ed.) *Repensando la integración y las integraciones*. Universidad Externado, Bogotá.

TURZI Mariano (2014). “Asia y la ¿(des)integración latinoamericana?” *Nueva Sociedad* N° 250, Buenos Aires, pp. 78-87.

VADELL Javier (2014). “Las implicaciones políticas de la relación China-América Latina: el consenso asiático como red de poder global y el caso brasileño”. *Comentario Internacional* N°14, Quito, pp.135-161.

VIEIRA Edgar (2015). “La Alianza del Pacífico: ¿integración profunda hasta qué grado?”, en: Isabel Rodríguez & Edgar Vieira (eds.) *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*. CESA, Bogotá.

VILLAMIZAR Rodrigo & MONDRAGON Juan C. (1995). *Zenshin: lecciones de los países del Asia-Pacífico para Colombia*. Editorial Norma, Bogotá.

LA ALIANZA DEL PACÍFICO: INTERESES DE SUS MIEMBROS E IMPORTANCIA GEOESTRATÉGICA

Martha Ardila

INTRODUCCIÓN

Los países miembros de la Alianza del Pacífico presentan diversos intereses en su participación en este grupo de integración, concertación y cooperación y, aunque todos ellos tienen vertiente hacia el Océano Pacífico, su interés e importancia geoestratégica va más allá. Se vincula con su ubicación en la jerarquía de poder regional que posibilita convertirse en el puente latinoamericano entre América Latina y Asia Pacífico.

En este sentido este artículo busca dar respuesta a varios interrogantes: ¿A qué tipo de multilateralismo responde la Alianza del Pacífico?; ¿cuál es su importancia y qué intereses persigue?; ¿es una integración más hacia afuera de la región que obstaculiza la integración latinoamericana?

En la viabilidad de la Alianza del Pacífico incide su afinidad ideológica acompañada de pragmatismo y un liderazgo compartido. Las relaciones con los Estados Unidos y el interés que esta potencia tuvo durante el gobierno de Obama de re-posicionarse en la región, contribuyeron a la visibilidad e interés por este grupo de cooperación, concertación y futura integración, hasta el punto de que esa potencia ingresara como observador en el 2013. Además de los vínculos ideológicos, a los miembros de la AP les une una identidad por un modelo de desarrollo similar basado en el regionalismo abierto.

No obstante, el nuevo mandatario norteamericano Donald Trump se muestra proteccionista y carente de interés por lo comercial y lo multilateral, sosteniendo que se retira del TTP y señalando preferencia por los acuerdos bilaterales, lo cual conduciría a la aceleración del relacionamiento de la Alianza del Pacífico con Asia.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, este artículo se encuentra dividido en tres partes. La primera examina los modelos de inserción latinoamericanos y los tipos de multilateralismo que se presentan en América Latina. La segunda analiza las características e importancia geoestratégica de cada uno de los miembros de

la Alianza. La tercera hace énfasis en las variedades de relacionamiento y cómo ellas contribuyen o no a la integración latinoamericana. Finalmente, se reflexiona en torno a la incidencia de la AP en América Latina, sus obstáculos y retos.

1. INSERCIÓN Y MULTILATERALISMO LATINOAMERICANO

En América Latina se observan diversos modelos de inserción internacional en los cuales tiende a privilegiarse la relación con una gran potencia como los Estados Unidos, a buscar el equilibrio como Brasil o a confrontar como la Venezuela chavista. De ahí que, a lo largo de la historia reciente, analistas internacionales se refieran a países no-alineados, líderes de bloques, balanceadores o satélites (Holsti, 1970); pro-core o anti-core, autónomos-dependientes, y/o ideológicos (Hey, 1997), pragmáticos e ideológicos (Gardini, 2011), aquiescentes y/o autónomos (Russell y Tokatlian, 2013) que compiten, confrontan o cooperan (Flemes, 2012) entre ellos y respecto a otros países que presentan una ubicación superior en la jerarquía de poder regional o internacional.

En todos ellos, la búsqueda de la autonomía ha sido una constante dependiendo de su historia e interés nacional. En razón de ello han surgido conceptos como el de autonomía periférica y autonomía relacional. No obstante, dichos conceptos parecería que han tenido una evolución y un tratamiento diferenciado para Suramérica que para Centroamérica y México. Este último, debido a las invasiones e injerencias de potencias externas en su territorio como la norteamericana, francesa y española, equipara dicho concepto a la soberanía y en variadas ocasiones desarrolla elementos vinculados con el nacionalismo. De ahí que autores como Meyer se refieran a una soberanía relativa o a un nacionalismo defensivo (Meyer, 2006 y 2008), y que se sostenga, por parte de varios internacionalistas, que Colombia presenta una relación de dependencia (país pro-core) y de subordinación activa con los Estados Unidos. No obstante, la integración regional con vocación autonomista ha sido uno de los objetivos de la inserción internacional de América Latina en el escenario internacional (Briceño y Sminorff, 2015), ya que la asociación mejora el poder negociador de los países; y bien sea México, Colombia, Chile o Perú, buscan mayores márgenes de autonomía en su inserción externa.

Es por ello que América Latina transita hacia una nueva mirada del multilateralismo (Ardila, 2016) en el que la autonomía ya no es sólo confrontativa frente a la potencia hegemónica sino que tiende a la cooperación, aunque ello va a depender del tipo de modelo de desarrollo y de quien ocupe la casa de gobierno. No es lo mismo un gobierno de la nueva izquierda como los de Chávez o Maduro, que manejan un discurso agresivo y de confrontación, que otro como el de Chile o Colombia que son pragmáticos y neoliberales.

En esa nueva arquitectura multilateral y de gobernanza regional, los nuevos organismos regionales como la UNASUR, CELAC, ALBA y Alianza del Pacífico, responden a cambios ocurridos a nivel del escenario regional e internacional y a la búsqueda de un nuevo multilateralismo más diverso, flexible y autónomo y con la participación de actores no gubernamentales. Sin embargo el único actor no gubernamental que ha desempeñado un importante papel ha sido el sector empresarial; otras voces han estado ausentes.

El debilitamiento y desinterés de los Estados Unidos en América Latina, el florecimiento económico de algunos países del Asia Pacífico y la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo en la región, condujeron a un nuevo multilateralismo y regionalismo que vincula más estrechamente lo económico con lo político, es más autónomo y ágil, aboga por un nuevo papel del Estado y de la sociedad y una diversificación de los vínculos internacionales latinoamericanos, pero que presenta sus particularidades según el organismo regional. Son diferentes los del Pacífico que muestran un interés más comercial que los del Atlántico que son más políticos y abogan por una mayor participación del Estado. La relación con la potencia hegemónica ha sido un elemento importante a tener en cuenta en la implementación de esta nueva arquitectura que exhibirá matices y variaciones con el nuevo jefe de la Casa Blanca que se muestra proteccionista y en contra de tratados de libre comercio sobre todo multilaterales.

Referirnos a la integración o unidad latinoamericana resulta utópico debido a la fragmentación de la región; una América Latina con diferentes modelos de desarrollo y, sobre todo, diversas concepciones en materia de integración. Hay países como Venezuela y Brasil que se refieren a una integración política como antesala a la económica; otros que descartan la presencia de los Estados Unidos; los hay también que utilizan la asociación para ascender en la jerarquía de poder regional y/o acercarse a América Latina. Es por ello que resultan más viables aquellos grupos integrados por pocos países aunque no todos ellos sean limítrofes. Y es que hoy en día hay una tendencia a conformar regiones socialmente construidas, algo más que defensa y territorialidad y, se orienta a la asociación con identidades, valores e ideología compartida.

Con una nueva mirada se busca un proceso de integración y/o de cooperación que una y no fragmente y, sobre todo, que disminuya las diferencias económicas dentro de la región y en cada uno de los países; y que, a su vez, supere la visión netamente estatista de conformación de los grupos de asociación, dándole participación a la sociedad civil y construyendo vínculos con otras áreas geográficas. Es decir, una autonomía con mayor diversificación y desarrollo.

Es así como podemos diferenciar dos tipos de nuevo multilateralismo. El primero es el post liberal (Serbin, 2012; Sanahuja, 2012; Legler, 2011; Briceño, 2012) que es

defensivo, anti hegemónico, estatista y contestatario, que trata de hacerle un contrabalanceo a los Estados Unidos, siendo más político, autónomo y buscando construir nuevas alianzas. El segundo es el liberal que es más comercial, aperturista y con una ubicación geográfica hacia el Pacífico, a diferencia del primero que es andino y caribeño. En el liberal ubicamos la Alianza del Pacífico, integrada por México, Chile, Perú y Colombia que tiene su origen en el Arco del Pacífico Latinoamericano y que varía según su ubicación en la jerarquía de poder regional.

Sobre la base de un discurso “pragmático” y un énfasis en los aspectos comerciales, se busca la diferenciación respecto a los otros organismos regionales catalogados de “ideológicos”. Colombia, Chile, México y Perú hacen parte de la Alianza del Pacífico, creada el 28 de abril de 2011, formalizando su acuerdo el 6 de junio de 2012 con la suscripción del Acuerdo Marco en Paranal, Chile. Estos cuatro países se basan en un modelo de desarrollo aperturista y de regionalismo abierto. México busca hacer contrapeso a la relación estructural con los Estados Unidos, mientras que Colombia se acerca tanto al Asia-Pacífico como a países del Pacífico latinoamericano. A su vez, los cuatro países le hacen balanceo a Brasil y al ALBA, no cuestionan el ordenamiento internacional, como sí lo hace Venezuela y Brasil que se muestran partidarios de la multipolaridad a diferencia de los miembros de la Alianza del Pacífico que son más partidarios de fortalecer relaciones bilaterales en un marco de regionalismo abierto.

En este contexto, la Alianza del Pacífico presenta una relevancia geopolítica en su conjunto y de cada uno de sus miembros. Veamos.

2. IMPORTANCIA GEOESTRATÉGICA DE LOS MIEMBROS DE LA AP

La importancia geoestratégica de la Alianza del Pacífico va más allá de su litoral hacia el Océano Pacífico. Tiene una pertenencia amazónica, al incluir países que hacen parte de la Cuenca Amazónica, de grupos como la Comunidad Andina, MERCOSUR y el NAFTA, pero no sólo ello sino también el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, APEC, y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, TTP. Esta múltiple pertenencia abre el abanico para las posibilidades de una inserción diversa de la AP.

Chile tiene una extensión sobre el Pacífico muy superior a la del Perú, México y Colombia, en su orden, y el interés que los cuatro países tienen en sus regiones hacia el Pacífico también varía, aunque los cuatro tengan un litoral sobre el Océano Pacífico.

La inserción de Chile constituye una prioridad para su política exterior, una política de Estado con elementos de identidad nacional y de poder marítimo que condiciona su seguridad nacional. Complementariamente, la economía del Perú depende

de las exportaciones de harina y aceite de pescado. Por su parte, México desde hace varios años, ha prestado gran atención a su región del Pacífico, muy rica en flora y fauna donde se ubican centros turísticos como Acapulco, Zihuatanejo, Puerto Vallarta y Manzanillo, entre otros, fomentando el desarrollo portuario y de infraestructura.

A diferencia del impulso que tienen en la región del Pacífico estos países, el Pacífico colombiano presenta problemas de seguridad, deficiente infraestructura y bajo desarrollo, siendo la región más golpeada por los grupos alzados en armas y la violencia; tiene un sólo puerto profundo y vías de comunicación muy precarias; es una zona muy deshabitada con una densidad de 5 habitantes por kilómetro cuadrado. Esta región tiene una participación del 15 por ciento en el PIB nacional, 10 millones de habitantes, un índice de pobreza que supera el 60 por ciento. A eso se suma que el 85% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas, el 60% se encuentra en la pobreza absoluta, la cobertura en salud no logra el 30% y alcanza un 50% de analfabetismo. En Buenaventura el 80% de la población pertenece a estratos 1 y 2, según datos de Planeación y DANE.

Chile tuvo una inserción temprana en la región Asia-Pacífico, a diferencia de Colombia que se interesó de manera tardía (Ardila 2012). Hace parte de la APEC y presenta un marco institucional con varios países asiáticos. A su vez, a nivel interno, ha desarrollado la región del Pacífico, su infraestructura vial y portaria. México y Perú también se han proyectado hacia el Pacífico e integran la APEC, foro económico al que Colombia no ha ingresado formalmente pero que integra grupos de trabajo como el energético. México busca equilibrar su relación con los Estados Unidos con un interés hacia esa región desde hace muchos años, al igual que Perú. Chile, México y Perú hacen parte del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP).

El TTP se suscribe en febrero de 2016 y está integrado por Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Responde a la orientación de la política estadounidense del Gobierno de Obama hacia Asia por el dinamismo de ese continente y por la voluntad de contrarrestar la influencia de China tanto en la región como en el resto del mundo. No obstante, el TPP seguramente sufrirá alteraciones durante el gobierno de Trump vinculadas con la falta de interés de esa potencia en este acuerdo.

Chile tiene firmados 22 acuerdos comerciales con 60 países; Colombia 15 TLC que implican casi a una cincuentena de países, y México 15 Tratados de Libre Comercio con 45 países (TLC) y 9 acuerdos de comercio (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Para el país azteca, la Diplomacia Económica constituye uno de los pilares de inserción internacional para el cual cuenta con el apoyo

de la población. A diferencia con los otros tres países se debate acerca del tipo de modelo e inserción que más conviene, lo cual dificulta su aplicabilidad. Por último, Perú tiene 17 tratados de libre comercio entre acuerdos regionales y bilaterales.

Durante muchos años, Colombia descuidó su diplomacia económica e institucional y cerró embajadas en Asia-Pacífico, al contrario de lo que hicieron otros países latinoamericanos. Brasil tiene 16 embajadas, Chile 12, México 11, Perú y Colombia 10. El gobierno de Juan Manuel Santos inició un proceso de reapertura de algunas de ellas como las de Indonesia, Singapur y Tailandia. Hoy en día, los cuatro países comparten oficinas comerciales con Chile en ciudades como Shanghai. Sin embargo, el esfuerzo hasta ahora realizado es insuficiente y a veces da la impresión de que su interés hacia esta área geográfica es más retórico que real. Colombia carece de una presencia económica e institucional continua y efectiva en esa región. Por su parte, la falta de interés de Donald Trump en América Latina conducirá a una diversificación regional de las relaciones internacionales y a una profundización en las relaciones con otras áreas geográficas como Asia.

Los cuatro países se muestran partidarios del multilateralismo, buscan una mayor interdependencia y comparten un liderazgo por medio de la Secretaría pro témpore que pasó de México a Perú y luego a Chile. Esta identidad los ha llevado a convertirse en el enlace y puente con los países de la región asiática. Llevar iniciativas conjuntas a otros organismos multilaterales constituye un reto.

La Alianza del Pacífico es una región socialmente construida en la que no todos sus países miembros son limítrofes pero a la que sí la unen vínculos ideológicos y de posiciones neoliberales, aperturistas, siendo todos ellos partidarios de un regionalismo abierto. Aunque la conformación de este grupo es muy reciente y resulta temprano hacer un análisis sobre sus resultados, resulta pertinente analizar los diversos intereses que sus miembros tienen en su participación, su relación con los Estados Unidos, y eventual acercamiento de Brasil a este grupo de integración y cooperación. Recientemente, Argentina ingresó como miembro observador.

Los países son cercanos a los Estados Unidos y tienen tratados de libre comercio con esta potencia que también es observadora en este grupo de integración. En su conformación, factores externos –como los Estados Unidos, la globalización, el desarrollo y posicionamiento del Asia Pacífico...– y la posición de elites gubernamentales en asociación con el sector empresarial, resultan fundamentales. Muchas dudas generó la elección de Donald Trump debido a su posición frente a los TLC y al hecho de que para estos 4 países lo mismo que otros de Latinoamérica, los Estados Unidos constituye el principal destinatario de sus exportaciones.

La relación de los países de la AP con este país ha sido cercana y se mueve entre dos lógicas: la de la aquiescencia y la de la autonomía (Rusell y Tokatlian, 2013). México y Colombia son los más afines a esa potencia. El primero ha experimentado un sostenido crecimiento económico en la última década. Según estudios de Goldman Sachs, para el año 2020 el país azteca estará entre las 6 mayores economías del mundo. Su comercio con los Estados Unidos abarca más del 85% y entre 12 y 16 millones de mexicanos residen en ese país. De esta forma, México resulta estar estrechamente vinculado al devenir de su vecino del norte y, en el plano interior, se encuentra sumido en graves problemas sociales y políticos, de manera tal que posee limitados márgenes de acción para formular una política exterior con mayor nivel de autonomía. El presidente Trump sostiene que colocará un arancel del 35% a los productos procedentes de este país.

También Colombia ha tenido una relación muy estrecha con los Estados Unidos. Desde la década de los 20 del siglo XX fomentó un *Respite Polum* de su política exterior que, posteriormente al finalizar ese siglo, analistas internacionales se refirieron a una “intervención por invitación”, impulsando programas como el Plan Colombia que generó desconfianza en los países vecinos. Durante los últimos años, en el plano económico indicaron un buen desempeño y, según cifras de la CEPAL, para el periodo 2015-2017 proyectaron un crecimiento colombiano del 4.7 por ciento (CEPAL, 2015). No obstante, para 2016 el Banco de la República de Colombia señala un crecimiento tan sólo del 2% (Banco de la República, 2016).

Por su parte, Chile y Perú han experimentado en el último lustro unas desgastantes relaciones vecinales tras las respectivas demandas ante La Haya a Chile por parte de sus vecinos, si bien este conflicto no ha escalado más allá de retiros momentáneos de embajadores y agendas paralizadas. A su vez, Chile posee una política exterior estrechamente ligada a la promoción económico-comercial. A partir de la llegada del gobierno de Michelle Bachelet ha intentado acercarse al resto de los esquemas de integración en un esfuerzo de hacer converger su participación tanto en la Alianza del Pacífico como en MERCOSUR con una visión pragmática. Se debe tener presente que Chile posee una clara tradición integracionista contando con importantes personalidades –Felipe Herrera, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, entre otros–, que en su época influyeron en los estamentos intelectuales y políticos sobre la necesidad que el país ocupara un rol destacado en su formulación y desarrollo.

Adicionalmente debe mencionarse que hay temas como el de seguridad que, aunque no ha sido aún tratado en la AP, reviste especial importancia para esta región. Se presentan amenazas tradicionales como la de Perú y Chile y nuevas amenazas orientadas al crimen transnacional, el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, el tráfico de personas y de órganos. Debe haber acciones de cooperación en seguridad y fijar unos

lineamientos y acciones comunes. Los países miembros de la AP tienen una concepción multidimensional que abarca al Estado y al individuo, orientada a la transparencia y a la confianza. Y la anhelada paz colombiana profundizará esta visión integral de la seguridad.

La Alianza del Pacífico hace parte de un nuevo multilateralismo latinoamericano que muestra la relevancia de los factores externos en la construcción de regímenes internacionales. Sus cuatro miembros son potencias regionales de diverso rango las cuales presentan variados intereses en su participación, tendiendo a un multilateralismo cooperativo y a un liderazgo compartido por medio de la Secretaría pro-témpore que rota anualmente entre sus miembros y que profundiza un relacionamiento en diversos frentes.

3. ALIANZA DEL PACÍFICO: RELACIONAMIENTO DENTRO Y FUERA DEL ORGANISMO REGIONAL

El concepto de región ha venido variando y ya no se mira exclusivamente por sus límites geográficos sino que tiende a ser socialmente construido, en lo que la identidad juega un importante papel. Su autonomía podría ser una fase transitoria, de reacomodamiento del sistema internacional y también del declive de los Estados Unidos.

Dentro de la tendencia a conformar regiones y subregiones, en América Latina los primeros 10 años del siglo XXI fueron testigo de la creación de grupos como la UNASUR, el ALBA, la CELAC y la Alianza del Pacífico. Algunos de ellos como el ALBA y la UNASUR, con el liderazgo de Venezuela y Brasil y con un multilateralismo defensivo, pero otros, como la Alianza del Pacífico, con un multilateralismo cooperativo y un liderazgo compartido.

La interdependencia económica y política en América Latina es baja y también lo es entre los países miembros de la Alianza del Pacífico¹⁵², como lo indica el Cuadro

152 Para Chile, por ejemplo, en el 2015 las exportaciones de la AP fueron del 43% en el caso de Perú, 36% para México y 21% para Colombia. En materia de importaciones, estas provinieron en un 52% de México, 27% de Perú y 21% de Colombia. La ex ministra de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, Cecilia Álvarez-Correa, dijo que el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico que entró en vigor permite profundizar los acuerdos entre los países que componen esa iniciativa de integración. Para el caso de Colombia, un total de 41 productos que no tenían acceso libre a Chile podrán ingresar sin arancel. Con México, un total de 413 productos no podían ingresar, pero con la entrada en vigor del Protocolo lo podrán hacer libremente.

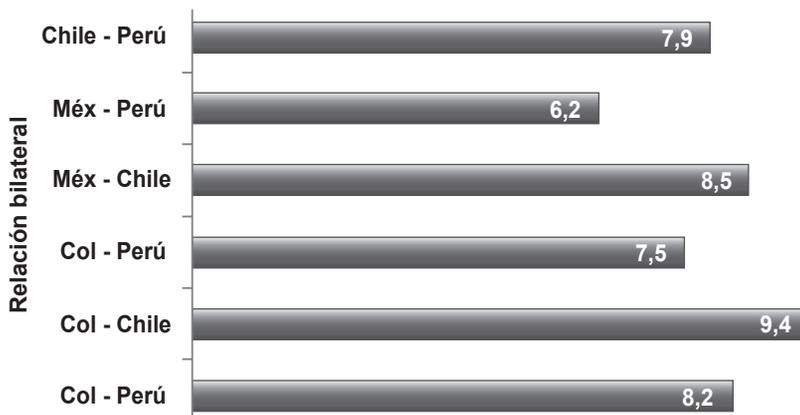
El mayor beneficio que trae el Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico a los empresarios es la posibilidad de incorporar insumos de cualquiera de los cuatro países al bien final.

Por ello, se abren nuevas posibilidades de usar los acuerdos comerciales que los socios de la Alianza tienen vigentes con países como China, Japón, Singapur, Malasia y Australia.

No 1. Sus economías no son complementarias, hay balanzas comerciales deficitarias que preocupan a países como Colombia y obstáculos vinculados con la deficiente infraestructura y proyectos que dependen del gobernante de turno. La cooperación e interdependencia entre ellos y con otros países incluye valores e ideas compartidas, la búsqueda de consenso y la interacción con diversos actores de la sociedad civil¹⁵³. Estos países se expresan cooperativa y/o competitivamente frente al surgimiento de nuevas potencias secundarias en la región.

Los países y grupos regionales responden de diferente manera a la inserción multilateral y al liderazgo. Los hay defensivos, confrontativos y cooperativos. Los miembros de la Alianza del Pacífico buscaron una inserción externa más hacia afuera de Latinoamérica que hacia la misma región, sobre todo porque sus economías no son complementarias; son cooperativos y en menor medida defensivos; su mayor potencial se orienta a la construcción de cadenas productivas para insertarse conjuntamente en la economía global.

Gráfico 1: Interdependencia entre los países de la Alianza del Pacífico



Fuente: elaboración propia, con base en datos del Instituto Elcano para el año 2010.

Se tuvieron en cuenta las exportaciones, las importaciones, la balanza comercial, la inversión extranjera directa.

Si examinamos la interdependencia vemos que en algo ha crecido aunque la tendencia económica y comercial no es similar para todos los países. La podemos clasificar en dos niveles: el primero de cooperación y, el segundo, económico y comercial.

153 Francisco Rojas Aravena trabaja acerca del concepto de Multilateralismo Cooperativo, vinculándolo también con la Diplomacia de Cumbres y la búsqueda de coordinación.

3.1. LA COOPERACIÓN EN DIVERSOS FRENTE

En cooperación ha habido avances notorios en materia institucional y académica que conducirán a construir confianza y proponer más acciones conjuntas. La secretaria Pro-Témpore colombiana (junio 2013-junio 2014) lideró la consolidación de la plataforma de movilidad estudiantil con cuatro convocatorias exitosas y 444 becas otorgadas a estudiantes, investigadores y docentes de los países que componen la Alianza del Pacífico. A su vez, firmó un Memorando de Entendimiento sobre vacaciones y trabajo, el cual permite a los jóvenes estudiantes de Chile, Colombia, México y Perú, ingresar como turistas a cualquiera de estos países y efectuar actividades remuneradas en los periodos de vacaciones.

Con el objetivo de facilitar la movilidad de los ciudadanos de la Alianza del Pacífico, fueron eliminadas las visas de turismo y para empresarios en desarrollo de actividades de negocios no remuneradas, por parte de México y Perú. De manera complementaria, se editó la Guía del Viajero de Alianza del Pacífico dirigida a los viajeros originarios de los cuatro países, la cual contiene datos de interés y recomendaciones útiles como información migratoria, consular y ubicación de embajadas, entre otros. También se impulsó la profundización de la Plataforma de intercambio de comunicación migratoria que permite el flujo de información en tiempo real entre las autoridades migratorias, de forma tal que se facilite el tránsito entre los cuatro países.

De igual manera, se fomentó la asistencia consular en aquellos lugares donde no hay representación diplomática o consular de su país de origen y se identificó el turismo como gran potencial. Para su promoción se elaboró una cartilla con los principales destinos turísticos de la región; se diseñaron paquetes de viaje conjuntos; se realizaron encuentros de operadores turísticos de los países miembros; y se participó de forma conjunta en IMEX (*Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions*), una de las ferias de turismo de incentivos y reuniones más importantes del mundo. La eliminación de las visas contribuyó en el incremento del turismo intra-Alianza.

Dándole continuidad a estos proyectos, la Secretaria Pro-témpore de México, que terminó en julio de 2015, enfatizó en programas de cooperación e intercambio de información. A su vez, lanzó la quinta convocatoria del Programa de Becas y la celebración de actividades de cooperación en materia deportiva y cultural. Lo anterior, con la finalidad de generar una agenda en temas prioritarios e identificar las áreas de interés según los cuatro pilares del mecanismo: libre movilidad de personas, bienes y servicios, capitales, y cooperación.

En adición, se estrecharon vínculos con los países observadores de la Alianza y se fortaleció el diálogo con otros esquemas de integración exitosos como la Asocia-

ción de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y la Unión Europea. Con ANSEA tuvo un primer acercamiento durante el 69° periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, en el mes de septiembre de 2014. El intercambio estudiantil y el involucramiento de los sectores privados fueron identificados como los principales temas de cooperación. También, los cancilleres de la Alianza del Pacífico sostuvieron un primer encuentro en Colombia (noviembre, 2014) con sus homólogos de los países miembros del MERCOSUR, el cual permitió conocer con mayor detalle las actividades que cada mecanismo desarrolla, información indispensable para diseñar futuros programas de colaboración en áreas de interés mutuo.

La Secretaría Pro-Témpore de Perú (2015-2016) enfatizó en el relacionamiento externo de la Alianza del Pacífico en proyectos de cooperación con los países observadores y con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Asimismo, se acercó a otras naciones o formas de integración como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En su traspaso a Chile, los Ministros de Finanzas acordaron desarrollar una agenda de trabajo para el periodo 2016-2017 que busque implementar estrategias para el financiamiento inclusivo, a través del desarrollo de proyectos de inversión de alta calidad y consolidar la marca de “Alianza del Pacífico” en cuatro áreas: integración financiera, inversión en infraestructura, manejo de riesgos catastróficos y gestión y transparencia fiscal.

En este sentido, sus miembros pretenden interconectar los cuatro países, basándose en un mayor conocimiento y acercamiento con el objetivo de intercambiar experiencias y vincularse de manera conjunta a otras áreas geográficas y grupos regionales. De ahí la eliminación de visados y los intercambios de estudiantes y profesores entre sus países miembros. En este sentido también han cooperado, compartiendo embajadas y oficinas comerciales. A partir de los acuerdos de la Alianza funcionan sedes diplomáticas compartidas en Ghana (entre los cuatro países), Vietnam (Colombia y Perú), Marruecos (Chile y Colombia), Argelia (Chile y Colombia), Azerbaiyán, (Chile y Colombia) y la Misión Diplomática en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE– (Chile y Colombia) y en Singapur (Colombia y México).

3.2. EL INTERCAMBIO ECONÓMICO

En cuanto al intercambio económico y comercial, la interdependencia es muy baja (cuadro 1). El comercial es una situación preocupante: para Colombia la balanza con México ha sido desfavorable y tiende a empeorar como lo han manifestado diversos gremios económicos, principalmente los agrícolas. El comercio se concentra en la

venta de automóviles con cerca de un 20% y las importaciones son principalmente aceites de petróleo. Su balanza comercial es deficitaria en más de \$5.400 millones de dólares, siendo de US\$ 7.065.100. El de México se dirige principalmente a Estados Unidos en más de un 80% y tan sólo el 2.2 % a Latinoamérica y el 1.1% a Colombia. Se teme que el Protocolo Comercial suscrito en febrero de 2014 empeore la situación¹⁵⁴.

No obstante, el sector gubernamental ve con optimismo su entrada en vigor en mayo de 2016 y señala que “la acumulación de origen es una oportunidad clave para las empresas de los cuatro países al permitirles hacer uso de las materias primas y bienes intermedios para exportar con preferencia arancelaria al interior de la AP o para llegar a terceros importantes pero poco penetrados, como China y Japón, cumpliendo con las normas origen de los acuerdos”.

En cambio Colombia presenta balanzas favorables con Chile y Perú. En el 2014-15 se avanzó en varios proyectos como el energético. La cooperación con estos países resulta fundamental debido a su proyección temprana hacia la región Asia-Pacífico y a su pertenencia a la APEC y OECD, grupos a los que Colombia desea ingresar.

Por otra parte, se viene realizando un análisis de la proyección económica de la Alianza. Un estudio del BBVA de junio de 2015 muestra sus potencialidades comerciales no sólo con base en lo que se pueden vender entre sí sus países miembros, sino en lo que a mediano y largo plazo se estima que demandaría el mercado mundial. “Hay 97 sectores posibles, entre los que producen bienes intermedios y de capital, y bienes de consumo que se pueden aprovechar. En cada país hay entre 4 y 8 de bienes intermedios y entre 6 y 8 de bienes de consumo”.

Hay que destacar que para la identificación de los sectores potenciales no se tuvieron en cuenta aquellos que ya manejan cada uno de los cuatro países. En consecuencia, entre las ramas de la economía colombiana no aparecen ni productos minero-energéticos (petróleo, gas, energía), ni agrícolas (café, flores o banano); tampoco se incluyeron las materias primas. Esto debido a que se trata de un tipo de productos donde los sectores con mayor potencial ya están más identificados: Chile con salmón, frutas, cobre. Colombia con petróleo, hierro, acero, zinc. México con petróleo y Perú con metales. Deben buscar producir bienes intermedios y de capital como fungicidas, papel y cartón, maquinaria y material eléctrico, entre otros. También la producción de bienes de consumo como azúcares y artículos de confitería, perfumería y cosméti-

154 El Protocolo Comercial busca establecer una Zona de Libre Comercio entre los países miembros de la Alianza. A través de él se disminuyen a cero el 92% de los aranceles industriales, mientras que el 8% restante se desmontará gradualmente en un plazo de máximo 17 años en un intento por proteger bienes sensibles del sector agropecuario.

ca, medicamentos y otros productos farmacéuticos. De igual manera, habría margen para desarrollar las líneas de prendas y complementos de vestir, preparaciones alimenticias incluyendo las que se hacen a base de café, telas, hilados y cuerdas, vehículos y sus partes y, papel y cartón con todas sus manufacturas.

Desde esa perspectiva, se deben construir “cadenas de valor” que permitan a cada país de la Alianza hacer parte de un engranaje que, al final, convierta a este bloque de naciones en un gran exportador. La expectativa de que sea un trampolín para impulsar el comercio exterior de los cuatro países se basa, en parte, en los caminos que ya han recorrido. Pero no sólo lo comercial sino también otros aspectos como el científico que beneficiaría a toda la región.

Por otra parte, se destaca el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico – CEAP-, que está conformado por representantes del sector privado designados por los presidentes de los cuatro países y que promueve el diálogo y la retroalimentación en temas claves entre el gobierno y el sector privado.

A su vez, se reconoce que las Pymes son el tipo de empresa prevalente en esta alianza y por lo tanto se creó un grupo técnico encargado de compartir mejores prácticas para su fomento. Así mismo, se mejoraron los estándares regulatorios para fomentar el comercio y el crecimiento económico y avanzar en la definición de protocolos para el intercambio de información tributaria, bajo los más altos índices internacionales, para fomentar la transparencia de las operaciones que se realizan en economías cada vez más integradas.

Conscientes del gran potencial que tiene en materia de comercio agrícola, se adelantan trabajos encaminados a promover las exportaciones del sector entre nuestros países y frente a terceros mercados. Complementario a estas acciones, se desarrolló un mecanismo para el intercambio de información en materia de insumos agrícolas, el cual permitirá contar con mejores elementos para la toma de decisiones que faciliten el acceso de los agricultores.

Finalmente, vale la pena resaltar el Mercado Integrado Latinoamericano, MILA, compuesto por las bolsas de valores de los mercados de Perú, Chile y Colombia. Inició operaciones en mayo de 2011 con la finalidad de integrar los mercados de capitales de los tres países y así, dar a los inversionistas de terceros una mayor oferta de valores y emisores desde una bolsa unificada. Ésta representa grandes esfuerzos de integración para la Alianza del Pacífico en la búsqueda de una mayor competitividad económica no sólo en la región sino en el mundo. En agosto de 2014 la Bolsa de Valores de México se adhirió; con el ingreso del país azteca se sitúa el MILA casi al nivel de Brasil en capitalización bursátil (cantidad de emisión de acciones), configurándolo como el segundo mercado accionario más importante de la región.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, podemos señalar que la Alianza del Pacífico ha conseguido posicionarse como uno de los grupos de mejor rendimiento en el PIB sólo superado por los BRICS y la Asean. “Cuenta con una población de 214 millones de habitantes y un PIB per cápita promedio de US\$10.000 dólares” (CPAO, 2015). Esto evidencia la seriedad a la que apunta la organización y la voluntad de sus Estados miembros de constituirse en el puente con la región del Asia-Pacífico para hacer de este reto una realidad exitosa a mediano plazo.

4. REFLEXIÓN FINAL

La importancia geoestratégica de la Alianza del Pacífico radica en sus capacidades y posicionamiento en la jerarquía de poder regional y la posibilidad de ser puente de América Latina con el Asia-Pacífico. Las características de sus miembros y el debilitamiento de países que ejercieron un liderazgo regional como Brasil y Venezuela, contribuyen en este sentido.

En una Latinoamérica fragmentada, muestra más fortalezas que otros grupos regionales y éstas se enmarcan en su identidad, ideología y relacionamiento con Estados Unidos, aunque varios de ellos presentan un acomodamiento a los intereses norteamericanos, combinando así elementos ideológicos y pragmáticos. La Alianza hace parte de la transición que atraviesa ese nuevo multilateralismo y fomenta otro cooperativo, complementario y/o contrario a ese defensivo y hegemónico que abogan otros organismos regionales.

América Latina muestra un creciente interés por países asiáticos y a su vez China, India, Corea y Japón han venido aumentando su presencia en esta región haciéndole un contrapeso a la tradicional hegemonía norteamericana; y esa presencia asiática será cada vez mayor.

Las inversiones asiáticas aumentan, principalmente las chinas, en Brasil, Argentina, Perú y Venezuela. No obstante, se observan obstáculos vinculados con la infraestructura, la educación y la desigualdad, mostrándose diferentes velocidades en la inserción de cada uno de los países de la AP en la región Asia-Pacífico, así como diverso desarrollo en las regiones nacionales con vertiente hacia el Pacífico.

Con el objetivo de profundizar las relaciones de la Alianza como grupo con el Asia en su conjunto o a nivel bilateral (Alianza-país), se debe avanzar en la interdependencia de los 4 miembros latinoamericanos que, si bien ha mejorado, en el plano comercial continúa siendo baja, aunque sí han crecido las inversiones de Chile en Perú y Colombia así como de México en Chile y Perú, siendo las colombianas más diversificadas. De todas maneras, deberá vencerse esa desconfianza que existe entre las

economías de la AP, bien sea por el tamaño y/o la baja complementariedad. A su vez, a diferencia de otros organismos, existe un gran interés del sector privado de fomentar relaciones comerciales con esa región.

La fragmentación latinoamericana contribuye a que se fomenten grupos afines y países que pertenecen a varios organismos dando lugar a nuevos esquemas de cooperación. Este nuevo multilateralismo que se construye atraviesa una transición en la que la baja institucionalidad constituye una contradicción, pero también un gran reto. Si queremos que dichos grupos continúen deberán construir instituciones sólidas.

Colombia es el país más vulnerable dentro de la Alianza del Pacífico debido a características externas e internas. Su cercanía y alianza con los Estados Unidos obstaculizó su presencia y proyección hacia otras áreas geográficas como la asiática. A su vez, su economía se muestra desprotegida frente a otras como la mexicana y, a nivel interno, el bajo desarrollo de la región del Pacífico colombiano y los problemas de seguridad, entre ellos el conflicto interno, dificultan su proyección hacia la región Asia-Pacífico. Con la firma de paz se identifican grandes posibilidades para la política exterior colombiana. Países como Japón y Corea jugarán un importante rol en el post acuerdo en materia de cooperación y de desarrollo rural.

La Alianza del Pacífico también busca fortalecer vínculos y cooperación entre los países que la integran y con América Latina en general. Durante los últimos años, Chile ha tenido relaciones estrechas con la Nueva Izquierda aunque tuvo vínculos difíciles con los Kirchner, Morales y Chávez oponiéndose al ALBA. Las diferencias con Venezuela llevaron al país austral a oponerse al intervencionismo de ese país. Chile aboga por un acercamiento de la AP al MERCOSUR, lo que permitiría, a su vez, el estrechamiento de vínculos entre México y Brasil. Hasta hace poco, la nueva izquierda y el liderazgo y los intereses de Brasil, llevaron a Chile a buscar nuevos aliados y a profundizar las relaciones con Colombia y México.

El país austral compite con Brasil y Venezuela y le hace un contrabalanceo al ALBA, mientras que Colombia coopera con ellos desde el 2010 cuando Juan Manuel Santos llegó a la Casa de Nariño. Ambos, tanto Chile como Colombia, fomentan nuevas alianzas y profundizan sus relaciones entre ellos y con México, el cual compite con Brasil. La interdependencia entre los miembros de la Alianza ha venido profundizándose, pero aún falta mucho.

La geopolítica ha sido una variable relevante en los lineamientos internacionales de los cuatro países. Chile y Perú por su amplia vertiente hacia el Pacífico, han desarrollado una política marítima concentrando su crecimiento en dichas zonas. En cambio, la región del Pacífico colombiana, como ya se mencionó, se encuentra atra-

sada a pesar de su gran riqueza ecológica, hidrográfica, minera y forestal; de alguna manera parecería que las diferentes administraciones poca atención le han prestado, y éste es un obstáculo para la inserción de Colombia en una región como la de Asia con un gran significado a nivel del sistema internacional.

México, teniendo también dos mares, desde los años 80 enfatizó en el desarrollo social y económico del Pacífico donde se encuentran puertos profundos como el de Lázaro Cárdenas y también Manzanillo, Puerto Vallarta y Cabo San Lucas, entre otros.

Así pues, la Alianza del Pacífico y los países que la integran presenta diversas velocidades, atraviesa una transición y una creciente incertidumbre en la que los países miembros también hacen parte de un reacomodo en la jerarquía de poder regional. Los intereses varían y su importancia geoestratégica se acrecienta.

Esta Alianza tiene un interés geoestratégico para América Latina por sus posibilidades de asociación con MERCOSUR y Brasil y su proyección hacia el Asia Pacífico. Las diversas capacidades de los países miembros le otorga un lugar superior en la jerarquía de poder regional que posibilita convertirse en el puente entre América Latina y el Asia-Pacífico.

BIBLIOGRAFÍA

- ARDILA Martha (2012). Editora, *El Pacífico Latinoamericano*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- ARDILA Martha (2015). “La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica”, en: *Revista Pensamiento Propio*, Volumen 20, diciembre 2015.
- BAUMANN Renato (2008). *Integration in America Latina: Trends and Challengers*, CEPAL.
- BRICEÑO José (2012). “La Alianza del Pacífico: la viabilidad del naciente bloque regional”, en: Ardila, Martha (Ed.) *El Pacífico Latinoamericano*, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.
- BRICEÑO José y SIMONOFF Alejandro, (2014). Editores, *Integración y cooperación regional en América Latina*, Editorial Biblos, Argentina.
- BUZAN BARRY Waever Ole (2006). *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press.
- CPA (2015). “La Alianza del Pacífico y los retos que representa la interdependencia e institucionalización de acciones conjuntas”. Recuperado el 20 de noviembre de 2016, de Cuadernos sobre Asia-Pacífico: <http://www.javeriana.edu.co/sites/ujc/Publicaciones> 2015
- DESTRADE Sandra (2010). “Regional Powers and their strategies: empire, hegemony and leadership”, en: *Review of International Studies*.
- FERMANDOIS Joaquín (2011). “Pragmatism, Ideological Tradition in Chilean Foreign Policy since 1990”, en: Gardini, *Latin American Foreign Policy: Between Ideology and Pragmatism*. New York, Palgrave Mac Millan.
- FLEMES Daniel y WENHER Leslie (2012). *Drivers of Strategic Contestation in South America*, GIGA No 207, October.
- FLISFISCH (2011). “La política exterior chilena”, en: *Estudios Internacionales*. Universidad de Chile, 43(168), 114-141.
- GAMBOA Ricardo (2011). “Chile y el liderazgo suramericano de Brasil. ¿Qué estrategia prefieren sus élites?”, en: Sorj, B. and Fausto (Ed.), *Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas*. Argentina CATALOGOS, SRL.
- GARDINI Gian Luca (2011). “Latin American Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism: A Framework Analysis”. En: *Latin American Foreign Policy: Between Ideology and Pragmatism*. New York, Palgrave Mac Millan.
- GOMES Miriam (2012). “Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del MERCOSUR y la UNASUR”, en: *Revista CIDOB d’Affers Internationals*, No 97-98, abril 2012.
- GRABENDORFF Wolf (2002). “Perspectivas de una integración política de América del Sur”, en: *Nueva Sociedad*, No 177, págs. 21-34.

HASENCLEVER Mayer and RITTBERGER Volker (1997). "Regimes and Links Between States: Three Teoretical Perspectives", No 29, *Center for International Relations*.

JEANNE A.K. Hey (1997). "Is there a Latin American Foreign Policy?" en: *Mershon International Studies Review*, No 42, págs 106-116.

HOLSTI Kalevi J. (1970). "National Role Conceptions in the study of Foreign Policy", in: *International Studie Quarterly*, Vol 14, No 3.

HURRELL Andrew (1995). "Explaining the resurgence Regionalism in World Politics", en *Review of International Studies*, No 21.

HURRELL y otros (2000). "Paths to Power. Foreign Policy Strategies of Intermediate States". *Latin American Power*.

KELLY Robert (2007). "Security Theory in the "New Regionalism", en *International Studies Review*, No 9.

KEOHANE Robert (2002). *Power and Governance in a partially Globalized World*, London.

KRASNER Stephen D (1999). *Sovereignty Organized Hypocrisy*, Princeton University Press.

IKENBERRY John (2002). *America Unrivaled: The Future of balance of Power*, Cornell University Press.

IKENBERRY John (1996). "The Future of International Leadership", en *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No 3.

LEGLER Thomas y SANTA CRUZ Arturo (2011). "Los Desafíos del Multilateralismo en América Latina", *CRIES, Pensamiento Propio*, No 33.

MALAMUD Andrés (2010). "A lider without followers? The growing divergence between the regional and global performance of brazilian foreign policy", *Latin American Politics and Society*.

MALAMUD Carlos (2013). "La Cumbre de la Alianza del Pacífico", *Instituto Elcano, España*.

MEYER Lorenzo (2006). "Estados Unidos y la evolución del Nacionalismo Defensivo mexicano", en: *Foro Internacional*, México.

MEYER Lorenzo (2008). "México y la Soberanía Relativa. El vaivén de los alcances y los límites", en *Foro Internacional*, México.

MURILLO ZAMORA Carlos, (2004). "Aproximación a los regímenes de integración regional", en: *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*.

NOLTE Detlef (2011). "How to compare regional powers: Analytical Concepts and Research Topics", en *Review of International Studies*, No 36.

NYE Joseph (2003). *La paradoja del Poder Norteamericano*, Bogotá, Santillana Editores.

O'TOOLE Gavin (2009). "Inter-State Relations within Latin America", en: *Politics Latin America*, England, Pearson Education Limited.

PÉREZ LLANA Carlos (2008). "Modelos Políticos Internos y Alianzas Externas", en: R. Lagos, Editor, *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: Edhasa.

PORTALES Carlos (2011). “La (re)construcción de la identidad internacional de Chile: la política multilateral de la Concertación (1990-2010) y los nuevos desafíos para la política exterior”, en: *Working Papers ICASO-UDP*, Universidad Diego Portales, Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales, en URL: <http://www.icaso.cl/wp-content/uploads/2012/01/Working-Papers-ICSO-Taller-4-pdf>

RUSELL Roberto y TOKATLIAN Juan (2013). “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiequencia y la autonomía”, *Revista CIDOB d’ Affers Internationals*, No 104, Diciembre, España.

SALAZAR SPARKS Juan (1999). *Chile y la Comunidad del Pacifico*, Santiago de Chile, Universitaria SA.

SANAHUJA José Antonio (2012). *Post-Liberal Regionalism in South America: the case of UNASUR*. *Working Papers RSCAS 2012/05*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme-13.

SERBIN Andrés (2012). “El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos”, en: *Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, CRIES.

PÁGINAS WEB

www.bancomundial.org

www.banrep.gov.co

www.bbvaresearch.com/tag/alianza-del-pacifico

www.cepal.org

www.eltiempo.com

POPULISMOS ENDÓGENOS Y EXÓGENOS: NUEVOS DESAFÍOS PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE CENTROAMÉRICA

Juan Carlos Fernández Saca

Populismo, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española¹⁵⁵ lo define como “*Tendencia política que pretende atraerse a las clases populares*” y aclara que el término es “*usado más en sentido despectivo*”. En efecto, el populismo mantiene una connotación negativa en las sociedades centroamericanas que se han visto plagadas durante su historia política de gobiernos populistas, de derecha e izquierda y según el contexto con tintes nacionalistas, lo cual ha traído aparejado altos niveles de corrupción, polarización política y estancamiento en los indicadores de desarrollo social.

Las sociedades centroamericanas, en mayor o menor grado, se encuentran viviendo importantes cambios en las formas bajo las cuales se interrelacionan gobernantes y gobernados. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación han contribuido a una menor tolerancia hacia actos de corrupción y nepotismo, a mejorar los mecanismos de interrelación de diferentes actores de la sociedad civil y ciudadanos en general para apoyar causas comunes.

Estos cambios se llegan a manifestar en términos de inestabilidad e incertidumbre política si comprendemos que las relaciones entre gobernados y gobernantes en Centroamérica han estado históricamente marcadas por la opacidad en el ejercicio del poder y de subordinación de la sociedad hacia las élites dominantes. Es claro que el entorno político, social y económico de la región está mutando hacia mayores exigencias por parte de la ciudadanía de mayores grados de transparencia en la gestión de los recursos públicos, lucha frontal contra la corrupción, eficiencia y efectividad de las políticas públicas, equilibrio real e independencia entre los poderes del Estado e instrumentos legales acordes a las realidades actuales; sin embargo, lo que se observa

es que la mayor parte de integrantes de la clase política centroamericana aún no están en sintonía con esas nuevas demandas y tendencias en el ejercicio del poder.

Estas nuevas exigencias hacia la construcción de sociedades más prósperas se caracterizan, sin embargo, por la carencia de claridad y definición de aquellos elementos que se consideran necesarios para alcanzar esa prosperidad. Los paradigmas que hasta hace pocos años servían de guía para la construcción de políticas públicas tales como la globalización, el libre comercio, la libre movilidad de personas, sociedades inclusivas y conciencia sobre los efectos del cambio climático, se encuentran ahora cuestionados en mayor o menor medida por amplios segmentos de la sociedad en países que otrora fueron los pilares que sustentaron valores tales como la libertad, la democracia y la igualdad. Procesos de integración como el europeo, que por muchos años fue considerado la respuesta exitosa del mundo occidental a los totalitarismos y populismos, se encuentra ahora en un halo de incertidumbre.

A partir de los resultados del referéndum del Reino Unido que dio como resultado el “*Brexit*”, del “no” al acuerdo de paz en Colombia y de la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, el 2016 quedará marcado como el año en el cual lo imposible se hizo posible y donde la única certeza es la incertidumbre política que genera el resurgimiento de populismos nacionalistas en algunas de las democracias más consolidadas del mundo.

Así las cosas, Centroamérica y su proceso de integración regional, además de enfrentar los tradicionales desafíos asociados a la corrupción, pobreza, inseguridad y debilidad institucional, deberá enfrentar ahora la incertidumbre política internacional que amenaza el orden democrático-liberal que hasta ahora ha imperado en el mundo occidental y que puede tener serias repercusiones económicas y sociales a raíz de posibles cambios en las dinámicas del libre comercio, cooperación para el desarrollo, inmigración y lucha contra el narcotráfico.

1. LOS POPULISMOS ENDÓGENOS

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tiene su basamento jurídico en el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), suscrito el 13 de diciembre de 1991. El SICA es el resultado de un largo proceso histórico que vio en la revitalización del proceso de integración un mecanismo para la pacificación y democratización de Centroamérica. La década de los noventa inicia con la finalización de los conflictos armados gracias a la cooperación intrarregional e internacional, así mismo se instauran políticas de apertura, ajuste, privatización y liberalización, otorgando al mercado un papel central en la

asignación y distribución de bienes y servicios y como regulador del proceso productivo. Existía, entonces, un consenso entre todos los presidentes del área de que para alcanzar el desarrollo regional una de las vías era la consolidación de la integración a través de la reestructuración y fortalecimiento de los organismos comunitarios. En ese sentido, el SICA parte del reconocimiento de que los países del área conforman una “Comunidad Centroamericana” que busca convertirse en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Visto en retrospectiva, lo que en su momento significó el carbón y el acero para la construcción de lo que ahora conocemos como Unión Europea, en el caso centroamericano fue el establecimiento de la democracia y la pacificación de la región.

Llegar al consenso de la imperante necesidad de instaurar la democracia significó un paso trascendental en la vida política de las sociedades centroamericanas, sin embargo, la consolidación, desarrollo y calidad de la misma se ha convertido a lo largo de los años en uno de los retos más importantes, debiendo sortear dificultades que se creían históricamente superadas como el golpe de Estado en Honduras, ocurrido en junio de 2009, ligado a los intentos del entonces presidente Manuel Zelaya para reformar la Constitución a través de la consulta popular, y así permitir la reelección presidencial¹⁵⁶; hecho que sí lograron alcanzar Costa Rica y Nicaragua, pero a través de vías legales, aunque no exentas de detractores y fuertes polémicas, particularmente en lo que se refiere al caso nicaragüense¹⁵⁷.

Los países centroamericanos, en su mayoría, no han logrado alcanzar un nivel de desarrollo democrático sostenible, en gran medida debido a situaciones que por su complejidad se convierten en causa y efecto a la vez, tales como la corrupción, pobreza, narcotráfico, violencia, descrédito, autoritarismos y populismos de la clase política, solo por mencionar los más relevantes. Estos aspectos generan inestabilidad y no permiten que se desarrollen políticas públicas sostenibles y de largo plazo que busquen erradicar, o al menos disminuir, los impactos negativos que generan los problemas antes citados, lo cual, a

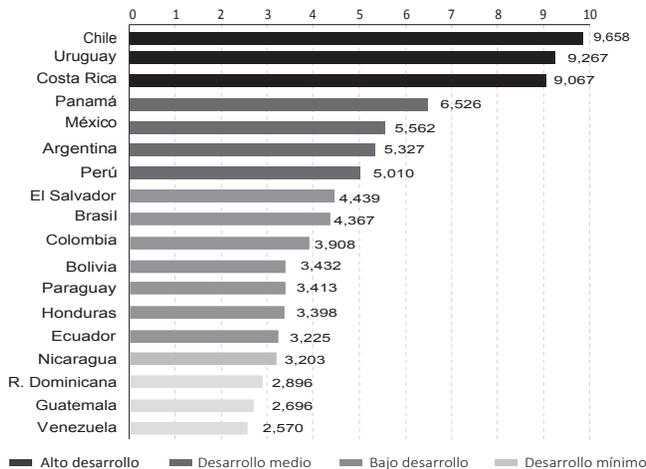
156 Para un relato más detallado sobre los acontecimientos previos y posteriores al golpe de Estado en Honduras, véase: Fernández Saca, J.C. (2010) Integración regional y gobernabilidad en Centroamérica: un barco de papel navegando en aguas turbulentas, en N.B. Mellado (Editora), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional* (pp. 246-254). Editorial Lerner, Córdoba, Argentina. ISBN 978-987-1579-34-1. Recuperado el 7 de enero de 2017, de: <http://www.ujmd.edu.sv/investigaciones/687-gobernabilidad-e-instituciones-en-la-integracion-regional>

157 Para un relato más detallado sobre el proceso legal que llevó a la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua a decretar la inaplicabilidad de la reelección presidencial véase: Fernández Saca, J.C. (2012) El permanente conflicto entre Lilliput y Blefuscu: infraestructura, medio ambiente, inmigración, institucionalidad y política como causas y efectos de la disputa territorial entre Nicaragua y Costa Rica, en M. Cienfuegos Mateo, W.N. Fernández y N.B. Mellado (Eds. y Dirs.), *Desafíos del desarrollo de la infraestructura regional para el medio ambiente, la cohesión social y la gobernabilidad en el MERCOSUR* (pp. 165-166). Financiado por AECID, Montevideo, Uruguay. ISBN 978-9974-8301-7-2. Recuperado el 12 de enero de 2017, de: <http://www.ujmd.edu.sv/investigaciones/686-desafios-del-desarrollo-de-la-infraestructura-regional-para-el-medio-ambiente-la-cohesion-social-y-la-gobernabilidad-del-mercosur>

su vez, tiene una incidencia directa en el escaso desarrollo democrático y en la continua pérdida de confianza que la población tiene sobre este sistema político.

El Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT) 2016¹⁵⁸ da muestras de la heterogeneidad presente en Centroamérica y, de forma alarmante, el escaso progreso que la mayor parte de estos países han tenido en el desarrollo de sus sistemas democráticos. Para el periodo 2002-2016 en la región destacan cuatro grados diferentes de desarrollo: Costa Rica se ubica como la nación centroamericana con un alto desarrollo democrático; le siguen Panamá con un desarrollo medio; El Salvador, Honduras y Nicaragua con un bajo desarrollo y República Dominicana junto con Guatemala se sitúan con un desarrollo mínimo.

Gráfico 1. IDD-LAT 2002-2016, promedio por país

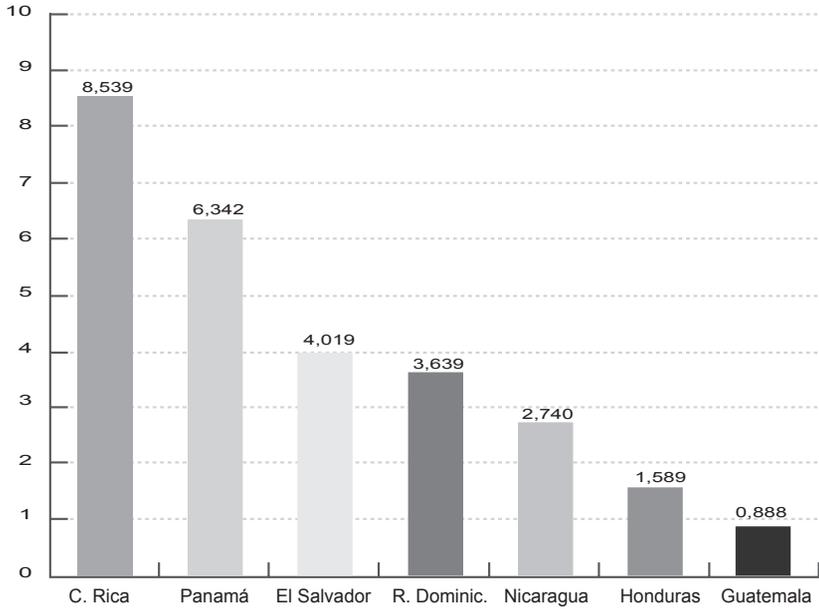


Fuente: www.idd-lat.org

Los datos del IDD-LAT para el periodo en estudio señalan que únicamente Costa Rica y Panamá han logrado alcanzar un desarrollo democrático sostenible y por encima del promedio latinoamericano, en cambio, el resto de países muestran continuas oscilaciones que reflejan las dificultades que estas sociedades enfrentan para la construcción de sistemas democráticos desarrollados que vayan más allá de la celebración de eventos electorales. Se observan en particular importantes deterioros en Guatemala, Honduras y Nicaragua. En los casos de El Salvador y República Dominicana la mejora en su desarrollo democrático no logra consolidarse.

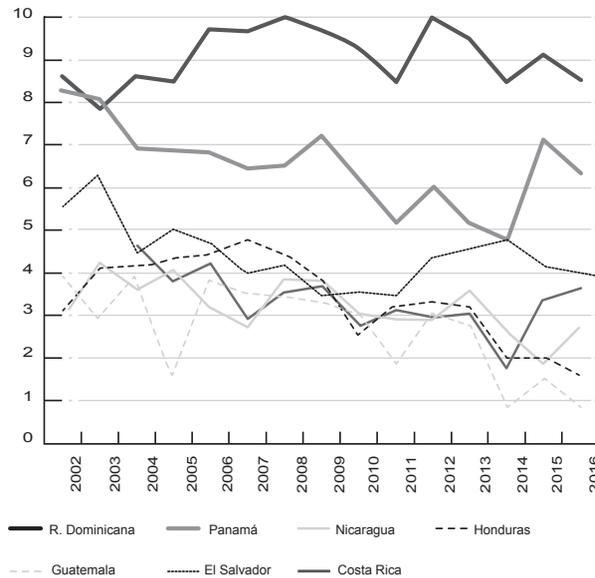
158 El IDD-LAT es desarrollado por la Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com. Sus resultados y metodología de cálculo se encuentran disponibles en: <http://www.idd-lat.org/2016/>

Gráfico 2. Puntaje de los países de América Central en el IDD-LAT 2016



Fuente: www.idd-lat.org

Gráfico 3. Evolución del IDD-LAT 2002-2016 en los países de América Central



Fuente: www.idd-lat.org

El populismo, la corrupción y la violencia han encontrado asidero, lamentablemente, en los países centroamericanos, aunque sí es importante destacar que en algunos de ellos se están llevando a cabo acciones concretas para enfrentar éstos y otros problemas. En Guatemala, donde una serie de casos de corrupción forzaron la renuncia del Presidente del país Otto Pérez Molina, en septiembre de 2015, empujado por una sociedad civil que se organizó sin la necesidad de acudir a otros líderes políticos. Actualmente, el país observa como personas que integran el círculo íntimo del actual presidente Jimmy Morales, entre ellos su hijo, también están siendo acusados de actos de corrupción.

En Honduras salió a la luz el saqueo de fondos del Instituto Hondureño del Seguro Social y, nuevamente, aparece en la palestra política la discusión sobre la reelección presidencial y donde Juan Orlando Hernández, actual Presidente, ha manifestado públicamente que buscará un nuevo mandato en 2018 luego de que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declarara en abril de 2015 inaplicables los tres artículos de la Constitución que establecen la prohibición para la reelección, fallo que fue ratificado por la Corte Suprema de Justicia en abril de 2016.

En Nicaragua, el presidente Daniel Ortega ha logrado la posibilidad de la reelección indefinida al contar, a partir de las elecciones de 2011, con mayoría absoluta en la Asamblea Nacional y ha logrado abolir la prohibición de la reelección a través de la reforma de la Constitución que requería del voto de más del 60% de los diputados y su aprobación en doble legislatura. Estas reformas se lograron al finalizar la legislatura en diciembre de 2013 y con la aprobación de la siguiente en enero de 2014. Así mismo, Daniel Ortega logró que su esposa, Rosario Murillo, fuera designada como candidata a la Vicepresidencia, aun cuando el artículo 147 de la Constitución del país establece que parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y los que sean o hayan sido parientes dentro del segundo grado de afinidad de la persona que ejerce o haya ejercido la Presidencia de la República no podrán ser candidatos a la Presidencia o Vicepresidencia para el periodo siguiente. En las elecciones de 2016, Daniel Ortega alcanzó su tercer periodo presidencial consecutivo al ganar las elecciones con el 72.5% de los votos, y con la designación de Rosario Murillo como su Vicepresidente, se consolida en Nicaragua una dictadura dinástica siendo este país donde el populismo se ha afincado con mayor fuerza en Centroamérica.

La clase política de Panamá está siendo sacudida por el caso Odebrecht, la compañía constructora brasileña que está siendo acusada en muchos países latinoamericanos de otorgar sobornos a funcionarios públicos para la adjudicación de importantes proyectos y obra pública. En el caso panameño, Odebrecht se adjudicó la renovación urbana de la ciudad de Colón y la construcción de la línea 2 del Metro. Las sospechas

de corrupción están tocando incluso al actual presidente del país Juan Carlos Varela, en cuya administración se han adjudicado esas obras. A lo anterior debe sumarse el escándalo ocasionado por los llamados *Panamá Papers*, los cuales consistieron en la filtración de documentos confidenciales de la firma de abogados panameña Mossack Fonseca, a través de los cuales se revelaban los nombres de importantes figuras mundiales de la política, cultura, arte y deportes que, a través de la fundación de compañías inscritas en algún país o territorio considerado paraíso fiscal, ocultaban activos, ganancias, propiedades o participación en empresas que derivaba en evasión tributaria. Ambos casos, el de Odebrecht y el de los *Panamá Papers*, aún siguen en curso de investigaciones judiciales.

En El Salvador, una serie de casos de malversación de fondos y enriquecimiento ilícito están saliendo a la luz implicando a ex presidentes de la República, familiares y otros funcionarios involucrados. Con el fortalecimiento de la sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia se han realizado investigaciones sobre el patrimonio de funcionarios y exfuncionarios públicos. La Fiscalía General de la República ha iniciado investigaciones o judicializado casos que han implicado al ex Director del Instituto Salvadoreño del Seguro Social Leonel Flores, al diputado Reynaldo Cardoza y a los ex presidentes Elías Antonio Saca, que actualmente guarda prisión junto con otros acusados, y a Mauricio Funes que se encuentra asilado en Nicaragua, asilo político que le fue otorgado por el gobierno de Daniel Ortega en un tiempo récord: menos de 48 horas. Otro ex-presidente implicado en casos de corrupción por el desvío de fondos provenientes de Taiwán para la ayuda y asistencia a víctimas de los terremotos de 2001 fue Francisco Flores, primer ex mandatario que enfrentó a la justicia salvadoreña por cargos de peculado, enriquecimiento ilícito y desobediencia de particulares en perjuicio de la administración pública; falleció en enero de 2016 después de sufrir una obstrucción arterial. Actualmente, hay presiones por parte de grupos de la sociedad para que el juicio civil contra el ex-presidente Flores se reanude y se logre identificar a otros implicados en el desvío de los fondos.

Los países centroamericanos enfrentan retos importantes para la consolidación de sus democracias que se originan a partir de las dinámicas políticas, sociales y económicas internas. Estos aspectos tienen en su mayoría incidencia directa en el proceso de integración regional. Así por ejemplo, los embates de la violencia que sufren Guatemala, Honduras y El Salvador han llevado a buscar mecanismos regionales que hagan más efectiva la lucha contra el narcotráfico y las pandillas; por otra parte, las desavenencias que se presentan de forma regular entre los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica por temas diversos ponen a prueba el proceso de integración, siendo el ejemplo más cercano la decisión del gobierno costarricense de retirarse en diciembre de 2015 de la mesa política del SICA aduciendo la escasa solidaridad de la región

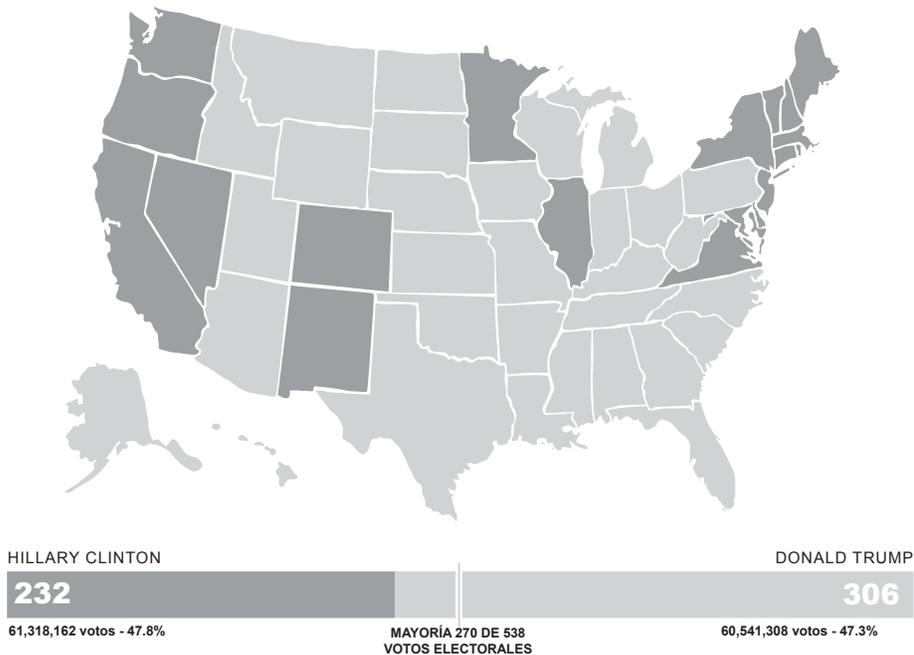
para solventar la crisis migratoria ocasionada por los cubanos varados en su territorio en ruta hacia los Estados Unidos y la negativa de Nicaragua, Belice y Guatemala para prestar su territorio para el paso de los migrantes. Particularmente Nicaragua cerró su frontera al ingreso de aproximadamente 8.000 migrantes cubanos. Una vez resuelta la crisis migratoria, Costa Rica regresó a la mesa política del SICA, en junio de 2016.

La nueva situación política de Nicaragua, donde Daniel Ortega ha logrado instaurar la reelección presidencial indefinida teniendo además a su esposa como Vice-presidente y a los miembros de su círculo familiar a cargo de importantes empresas en sectores estratégicos de la economía del país, constituye el principal reto endógeno al desarrollo democrático de Centroamérica en el marco del proceso de integración. Sin embargo, otros desafíos siguen presentes y dilatan la construcción efectiva de una región integrada: percepción de altos niveles de corrupción, debilidad institucional y baja gobernabilidad, así como bajos niveles de comprensión o de visualización de beneficios de la integración en el diario vivir de los ciudadanos centroamericanos.

2. LOS POPULISMOS EXÓGENOS

El 20 de enero de 2017, Donald John Trump, asumió su cargo como el presidente número 45 de los Estados Unidos de América. Cuando en junio de 2015 anunció su candidatura a la presidencia por el Partido Republicano eran muchas las voces que preveían su fracaso, y muchas también las que hicieron mofa de sus pretensiones políticas. Los discursos de Donald Trump se llenaron de adjetivos negativos y de odio contra los inmigrantes mexicanos, musulmanes, minorías étnicas, mujeres, entre otros. Una de sus principales promesas de campaña fue la construcción de un muro en la frontera con México con el objetivo de frenar el ingreso de inmigrantes ilegales. Previo a las elecciones, los sondeos y encuestas daban la victoria a Hillary Clinton, del Partido Demócrata.

El martes 8 de noviembre de 2016, día de las elecciones presidenciales, dieron como resultado lo imposible: la victoria del magnate Donald Trump que alcanzó 306 de los votos electorales (para ser elegido presidente se requieren 270 de los 538 votos que conforman el Colegio Electoral).

Figura 1. Resultados de las elecciones de los Estados Unidos - 2016Fuente: www.elpais.com

Los primeros días de la presidencia de Donald Trump han sido un verdadero vendaval político y México ha sido uno de sus principales objetivos. Sus promesas de campaña, relativas a la construcción del muro fronterizo, la deportación masiva de inmigrantes ilegales que tiene en vilo a millones de personas y la liquidación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés) están tomando forma y ya se han adoptado medidas para cumplirlas, lo cual ha exacerbado los conflictos sociales tanto dentro como fuera de los Estados Unidos.

Ante los golpes que está recibiendo México en cuestiones relativas a comercio e inmigración, ambos aspectos sumamente sensibles para los países centroamericanos, ¿cuál es la postura que éstos han adoptado en este nuevo contexto de incertidumbre y conflicto internacional? Oficialmente, los gobiernos centroamericanos (y latinoamericanos en general) parecen haber dejado solo a México quien ahora debe gestionar una difícil relación con su poderoso vecino. En Centroamérica, los gobernantes han acogido posturas tendientes a pedir calma a sus ciudadanos y a manifestar que harán uso de los recursos diplomáticos disponibles para proteger a quienes vivan en los Estados Unidos; sin embargo no se tienen detalles de las acciones concretas a realizar ni el grado de efectividad que se espera de ellas. De manera extra oficial, parece ser que

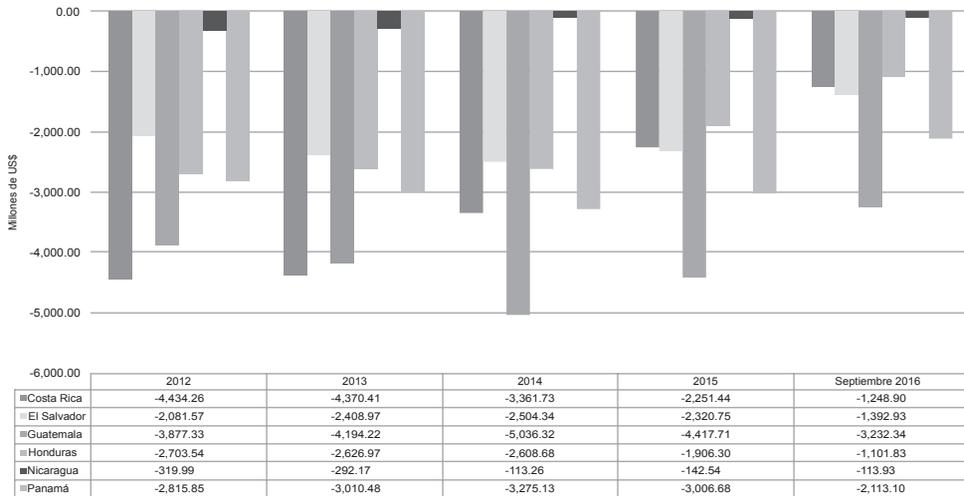
los gobiernos centroamericanos simplemente quieren mantenerse fuera de la atención del presidente de los Estados Unidos.

Centroamérica es altamente sensible a la política migratoria y comercial de los Estados Unidos. Según un informe presentado en agosto de 2015 por el Migration Policy Institute (MPI), de los 11 millones de inmigrantes ilegales que viven en los Estados Unidos, se estima que un 15% son centroamericanos y un 56% mexicanos. Las remesas que ellos envían se han convertido en un flujo importante de divisas para las naciones receptoras y en un mecanismo para la disminución de los índices de pobreza. Según datos de AirPak, empresa que opera las transacciones de Western Union para Centroamérica, en el 2015 la región fue receptora de US\$15,818 millones; para países como Honduras, Guatemala o El Salvador, las remesas llegan a representar entre el 10% y 16% del PIB.

La relación comercial es otro punto medular en los intereses de los centroamericanos. El presidente Trump ha enfilado sus ataques al NAFTA aduciendo la pérdida de empleos en los Estados Unidos debido a que las empresas han optado por invertir en México debido a una estructura de costos más baja; asimismo, el déficit comercial que los Estados Unidos mantiene con México se ha convertido en otra de las justificaciones planteadas por el presidente para renegociar el acuerdo comercial que afirma es desventajoso para su nación. México exporta en el marco del NAFTA cerca del 80% de su producción, lo que lo hace sumamente vulnerable a cambios en las reglas comerciales. Según datos del Banco Mundial, en 2016 México exportó hacia los Estados Unidos US\$270.65 miles de millones e importó US\$211.85 miles de millones, habiendo un superávit a favor de México por US\$58.8 miles de millones. Según el mismo presidente Trump, la totalidad de acuerdos comerciales que Estados Unidos ha suscrito son desventajosos para los intereses del país y es ahí donde pueden surgir iniciativas para revisar el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR por sus siglas en inglés). Hasta la fecha la administración Trump no se ha manifestado en esa dirección, pero en una época incierta, no hay garantía alguna de que en un futuro próximo sí lo haga.

Los países centroamericanos tienen a los Estados Unidos como su principal socio comercial, y en segunda posición el mismo mercado intra-regional. Todos los países de la región mantienen déficit comercial con los Estados Unidos, según datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el déficit comercial de 2015 ascendió a US\$14,045.4 millones y hasta septiembre de 2016 se contabiliza un déficit de US\$9,203.0 millones.

Gráfico 4. Saldo de la balanza comercial Centroamérica-Estados Unidos (2012-septiembre 2016)



Fuente: elaboración propia con datos de SIECA

En términos de la relación del PIB con respecto de las exportaciones de productos hacia los Estados Unidos y según datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos publicados por el periódico El País de España, el 6% del PIB de Guatemala depende de las exportaciones hacia los Estados Unidos, para Honduras es el 23% del PIB, 10% en el caso de El Salvador, 25% en Nicaragua, 8% en Costa Rica, 1% para Panamá (el país es intensivo en el sector servicios) y un poco menos del 7% en el caso de República Dominicana. En un escenario de cambios en el CAFTA, uno de los principales sectores que podrían verse afectados es el textil, aunque el reciente retiro de los Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) ha significado un alivio para este sector económico en Centroamérica ya que el TPP representaba riesgos para este sector particularmente por la competencia que significaba Vietnam, según lo manifestó la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en un informe presentado en diciembre de 2015.

Figura 2. Importaciones de los Estados Unidos procedentes de México y Centroamérica en millones de US\$ y sector más exportador



Fuente: El País de España con datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos

La incertidumbre y el conflicto se han apoderado de las relaciones diplomáticas y comerciales entre los Estados Unidos y sus vecinos del sur, particularmente con México; Centroamérica simplemente está expectante y con un bajo perfil. Hasta ahora la retirada de los Estados Unidos del TPP ha sido una buena noticia para la región pero existe enorme zozobra con respecto a los cambios que se están llevando a cabo en la política migratoria estadounidense y el fuerte impacto que estos tengan en las pequeñas y dependientes economías centroamericanas, sobre todo porque ante una posible deportación masiva, estos países no cuentan con mayores opciones de integración económica de las personas retornadas y son muchos los que vaticinan un incremento en los niveles de violencia si el presidente Trump cumple su promesa de expulsar primero a todo aquel inmigrante ilegal con antecedentes penales.

3. EL ROL DEL SICA ANTE LAS NUEVAS COYUNTURAS POLÍTICAS ENDÓGENAS Y EXÓGENAS

El organismo regional, acorde con la postura adoptada por los gobiernos del área, no se ha pronunciado sobre las medidas que está adoptando la presidencia de los Estados Unidos y que pueden afectar a Centroamérica. En una simple búsqueda en el sitio web institucional del SICA¹⁵⁹, únicamente se encontraron tres referencias sobre Donald Trump de las cuales solamente una tiene relación con los posibles impactos de su administración sobre la economía de Honduras en declaraciones hechas por el presidente Juan Orlando Hernández.

159 Búsqueda realizada el 27 de febrero de 2017 en el sitio institucional www.sica.int

Asimismo, sobre las irregularidades observadas en el proceso electoral de Nicaragua, que llevó a Daniel Ortega a su tercer mandato presidencial consecutivo y a su esposa a la vicepresidencia del país, el SICA no se ha pronunciado en absoluto. Es evidente que el organismo regional no desea confrontaciones de ninguna índole con uno de sus Estados miembro.

El SICA parece haber adoptado un rol meramente técnico en sus esfuerzos por alcanzar la integración de Centroamérica dejando de lado todo tipo de posturas políticas que puedan afectar las relaciones del organismo con otros gobiernos aun cuando entre sus propósitos se pueden destacar, para efectos de tema abordado en el presente ensayo, los literales a) y g) del artículo 3 del Protocolo de Tegucigalpa:

- a. *Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos.*
- g. *Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional.*

No se vislumbra en el corto o mediano plazo un fortalecimiento del eje político del SICA que pueda llegar a funcionar de forma institucional y coordinada bajo el esquema de integración regional como sí se observó en la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDAO)¹⁶⁰ que actuó de forma conjunta e integrada para solventar la crisis originada en uno de sus miembros, Gambia, ante la negativa del presidente Yahya Jammeh de reconocer la victoria electoral del líder opositor Adama Barrow. La intervención militar de la CEDAO a finales de enero de 2017 y liderada por Senegal fue exitosa para la toma de posesión efectiva del nuevo presidente y logró incluso obtener el respaldo unánime de los 15 miembros del Consejo de Seguridad de la ONU.

Muy lejos se ve una posible participación política del SICA, en tanto ente regional responsable de la integración centroamericana, en la búsqueda de soluciones ante posibles amenazas a la institucionalidad y democracia que puedan presentarse en alguno de sus Estados miembros. Cuando ello ha ocurrido, como en el caso del golpe de Estado en Honduras, han sido los países (aunque no necesariamente en conjunto) quienes a través de mecanismos intergubernamentales se han manifestado en pro del restablecimiento de la normalidad política.

¹⁶⁰ La CEDAO (ECOWAS por sus siglas en inglés), está integrada por: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte D'ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo. Sitio web: <http://www.ecowas.int>

BIBLIOGRAFÍA

BELIZ, G.; CHELALA, S. (2016). *El ADN de la integración regional: La voz de los latinoamericanos por una convergencia de calidad: innovación, equidad y cuidado ambiental*. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Recuperado el 7 de noviembre de 2016, de <https://publications.iadb.org/handle/11319/7896>

EL PAÍS (s.f.). *Mapa interactivo del Colegio Electoral de Estados Unidos*. Recuperado el 5 de febrero de 2017, de <http://elpais.com/especiales/2016/elecciones-eeuu/mapa-electoral/>

EL PAÍS (s.f.). *Las ventas latinoamericanas a EEUU, en riesgo por el proteccionismo de Trump*. Recuperado el 6 de febrero de 2017, de http://economia.elpais.com/economia/2017/02/08/actualidad/1486565856_231286.html

FERNÁNDEZ SACA, J.C. (2010) Integración regional y gobernabilidad en Centroamérica: un barco de papel navegando en aguas turbulentas, en N.B. Mellado (Editora), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional* (pp. 246-254). Editorial Lerner, Córdoba, Argentina. ISBN 978-987-1579-34-1. Recuperado el 7 de enero de 2017, de: <http://www.ujmd.edu.sv/investigaciones/687-gobernabilidad-e-instituciones-en-la-integracion-regional>

FERNÁNDEZ SACA, J.C. (2012) El permanente conflicto entre Liliput y Blefuscu: infraestructura, medio ambiente, inmigración, institucionalidad y política como causas y efectos de la disputa territorial entre Nicaragua y Costa Rica, en M. Cienfuegos Mateo, W.N. Fernández y N.B. Mellado (Eds. y Dirs.), *Desafíos del desarrollo de la infraestructura regional para el medio ambiente, la cohesión social y la gobernabilidad en el MERCOSUR* (pp. 165-166). Financiado por AECID, Montevideo, Uruguay. ISBN 978-9974-8301-7-2. Recuperado el 12 de enero de 2017, de: <http://www.ujmd.edu.sv/investigaciones/686-desafios-del-desarrollo-de-la-infraestructura-regional-para-el-medio-ambiente-la-cohesion-social-y-la-gobernabilidad-del-mercosur>

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER y Polilat.com (2016). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT) 2016. Recuperado el 10 de febrero de 2017, de: <http://www.idd-lat.org/2016/>

GARTON ASH, T. (2016). Ante la ola de populismo nacionalista. *El País*. Recuperado el 15 de diciembre de 2016, de: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/11/actualidad/1478878912_729037.html

REVISTA ESTRATEGIA & NEGOCIOS (s.f.). *Trump 'dispara' ahora contra los inmigrantes centroamericanos*. Recuperado el 12 de agosto de 2016, de: http://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/1024718-330/trump-dispara-ahora-contra-los-inmigrantescentroamericanos?utm_source=NewsletterEYN&utm_medium=email&utm_campaign=NewsletterEYN

REVISTA SUMMA (s.f.). *El futuro de Latinoamérica deberá pasar por mayor integración regional*. Recuperado el 2 de diciembre de 2016, de <http://www.revistasumma.com/bid-recomienda-mas-integracion-regional/>

REVISTA SUMMA (s.f.). *Centroamérica debe estar tranquilo, Trump no tocaría DR-CAFTA*. Recuperado el 22 de febrero de 2017, de <http://www.revistasumma.com/centroamerica-debe-estar-tranquilo-trump-no-tocaria-dr-cafta/>

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) (s.f.). Recuperado el 15 de febrero de 2017, de:
<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?Idn=82677&IdCat=8&IdEnt=401&Idm=1&Idm-Style=1>

Sitios web consultados

AirPak. En: www.grupocoen.com/airpak/

Banco Mundial. En: www.bancomundial.org

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En: www.cepal.org

Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDAO). En: www.ecowas.int

Diccionario de la Lengua Española. En: <http://dle.rae.es/>

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). En: www.sieca.int

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). En: www.sica.int

Migration Policy Institute (MPI). En: www.migrationpolicy.org

Martha Ardila

La Alianza del Pacífico: intereses de sus miembros e importancia geoestratégica

Carlos Alberto Chaves García

Marco referencial para el análisis de la Alianza del Pacífico

Isabel Clemente Batalla

Cohesión social y relación interregional UE-ALC

Juan Carlos Fernández Saca

Populismos endógenos y exógenos: nuevos desafíos para el proceso de integración de Centroamérica

Rita Gajate

El MERCOSUR en aprietos... ¿crisis en la integración sub-regional?

Rita Ana Giacalone

Principios económicos y narrativas políticas de las propuestas de reconfiguración del orden regional latinoamericano

Marcelo Halperín

Recalculando la integración económica en América Latina

Noemí Beatriz Mellado

Factores de incidencia en la agenda externa del MERCOSUR: reconfiguración del orden regional

Lautaro Martín Ramírez

Punto de inflexión para el MERCOSUR en razón de las negociaciones económicas internacionales

Amalia Margarita Stuhldreher

Implicaciones de la reconfiguración del orden regional latinoamericano: ¿hacia más y mejor desarrollo?

Martin Tetaz

La moneda común de Latinoamérica, como puerta de acceso regional a BRICS



ISBN 798-99961-78-03-3

